

BURKINA FASO 2003

**RAPPORT SUR LE
DÉVELOPPEMENT
HUMAIN**

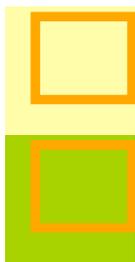
BURKINA FASO

2003

CORRUPTION ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN





PRÉFACE

Depuis 1997, le Groupe National de Réflexion sur le Développement Humain Durable (GNR-DHD) publie un rapport national en tant que contribution au dialogue sur les politiques nationales, grâce à l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement au Burkina Faso. Cette année, le GNR-DHD a retenu la lutte contre la corruption pour thème de son rapport.

En effet, la corruption constitue un phénomène mondial et aucun pays ne semble plus y échapper. Sans aucun doute, elle constitue une entrave importante au développement humain, notamment dans les pays en développement. Parce qu'elle conduit à des projets mal gérés et finalement inefficaces et à une perte d'efficacité des dépenses sociales, elle favorise finalement l'accroissement des inégalités et de la pauvreté humaine. La corruption se nourrit aussi du manque de transparence dans la conduite des affaires publiques et s'accompagne souvent de moindres libertés publiques, affectant notamment les contre pouvoirs tels que la presse et la justice.

Au Burkina Faso, la prolifération dans le langage populaire de termes pour désigner la corruption atteste déjà de l'importance que le phénomène a pu prendre. D'ailleurs, ces termes semblent désigner autant la petite corruption ("l'argent de la bière", "pourboire", "il faut pimenter ma sauce") que la grande ("couler de l'encre", "10%", "20%"). L'enquête menée par le GNR-DHD confirme cet état de fait. La corruption est perçue aujourd'hui comme un phénomène répandu au pays des hommes intègres, et ceci dans les principaux secteurs d'activité : police et gendarmerie, douane, marchés publics, mairies, justice, éducation, santé, secteur privé etc.

Les causes de la corruption sont certes multiples, mais deux facteurs sont parmi les plus cités : les mauvaises conditions de vie en amont et l'impunité en aval. Seule une minorité des individus interrogés par le GNR-DHD considère l'ignorance et l'analphabétisme comme un facteur explicatif important de la corruption. C'est plutôt la perte de valeurs collectives de

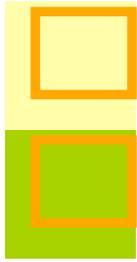
référence, qu'il s'agisse du civisme, du patriotisme, ou encore des valeurs morales et religieuses et aussi l'émergence de valeurs individuelles négatives telles que la recherche du gain facile, qui expliquent le développement du phénomène de la corruption.

La définition d'une politique nationale de lutte contre la corruption apparaît donc nécessaire aujourd'hui. Malgré quelques vides juridiques, notamment sur le financement privé des partis politiques, le cadre normatif et institutionnel burkinabè apparaît relativement complet pour que puisse s'engager une politique systématique de lutte contre la corruption. D'ailleurs, les institutions étatiques, de création ancienne ou récente, sont en place pour prendre en charge cette politique. Reste à dégager les priorités pour mener à bien ces actions, parmi lesquelles on peut citer une meilleure diffusion de l'information administrative, la mise en place d'un code des bonnes conduites, le développement de la culture démocratique et de l'éducation civique, l'ouverture de la saisine du juge aux structures et organisations de lutte contre la corruption.

Christian Lemaître

Représentant Résident du PNUD et

Coordonnateur du Système des Nations Unies



PRÉAMBULE

CORRUPTION ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN AU BURKINA FASO

Le Burkina Faso s'est engagé en faveur du développement humain depuis déjà presque dix ans. Esquissé dans le discours du 2 juin 1994 du Chef de l'État, Monsieur Blaise Compaoré, cet engagement national a été mis en œuvre par le gouvernement à travers notamment la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD) 1995-2005. À travers ce cadre de référence global, le gouvernement a impulsé une nouvelle démarche de réflexion nationale pour guider ses actions de développement à long terme. À cet égard et conformément aux orientations générales du gouvernement, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) a lancé au milieu des années quatre-vingt dix, l'initiative stratégique de Développement Humain Durable (DHD) sous les auspices du ministère alors en charge de l'économie et des finances. Cette initiative a permis la mise en place d'un Groupe National de Réflexion DHD (GNR-DHD) associant responsables publics et représentants de la société civile et du secteur privé.

Quatre rapports nationaux sur le DHD ont ainsi pu être publiés. Dès 1997, le premier rapport a permis de dresser un état des lieux des principales dimensions du DHD au Burkina Faso. Le deuxième rapport, publié en 1998, fut consacré à la thématique de la lutte contre la pauvreté. Par son impact sur le dialogue des politiques et des stratégies de développement, il a contribué à la définition du premier Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). De plus, la pertinence de son contenu lui valut deux prix internationaux – celui de la qualité de l'analyse et celui de l'impact des politiques. La qualité de la gouvernance et ses implications pour une meilleure gestion des affaires publiques burkinabè ont été scrupuleusement étudiées dans le troisième rapport DHD. Publié en 2000, ce rapport a encouragé la mise en œuvre de projets et de programmes de renforcement des capacités des institutions nationales chargées d'approfondir le processus d'élargissement qualitatif et quantitatif des choix des burkinabè. Après ces premiers défis importants pour la promotion du dialogue des politiques de développement, le Groupe National de Réflexion DHD a porté la problématique du VIH/SIDA au-devant de la scène nationale et internationale avec son dernier rapport publié en 2001. Traduit dans les principales langues du pays, celui-ci a permis la tenue de plusieurs ateliers régionaux et national qui ont permis d'élaborer des stratégies pour endiguer la propagation du VIH/SIDA et lutter contre ses effets dévastateurs sur la dynamique du développement humain. Ce rapport DHD sur le VIH/SIDA a également nourri la réflexion des experts et des praticiens du développement pendant la XII^{ème} Conférence Internationale sur le VIH/SIDA et les

Maladies Sexuellement Transmissibles (CISMA) tenue à Ouagadougou en décembre 2001.

Le présent rapport national revêt un caractère assez novateur puisqu'il est le premier au niveau mondial à porter sur le thème de la corruption et particulièrement sur ses conséquences néfastes pour le DHD. Le choix de ce thème a été guidé par le souci d'abord de mieux appréhender l'ampleur actuelle de la corruption au Burkina Faso, qu'il s'agisse de la petite ou de la grande corruption, et aussi de comprendre ses conséquences néfastes sur le développement du pays. À travers l'analyse des liens existant entre corruption, pauvreté et DHD (**chapitre 1**), ce rapport souhaite appuyer la conception et la mise en œuvre d'une politique nationale efficace de lutte contre la corruption.

Cependant, analyser l'état de la corruption ne constitue pas un exercice aisé en raison de son caractère secret. Il pourrait même apparaître provocateur et être utilisé dans le débat public à des fins partisans. Aussi, pour qu'une analyse de la corruption une fois publiée puisse contribuer à l'instauration d'un débat constructif dans lequel toutes les parties intéressées se sentent concernées, l'objectivité de la démarche et de l'étude doit être reconnue de tous.

Une enquête qualitative pour comprendre la perception de la corruption

Pour diagnostiquer l'état de la corruption au Burkina Faso, le Groupe National de Réflexion DHD a mené sa propre enquête. Elle a permis ainsi de décrire la perception que les Burkinabè ont de la corruption et aussi d'entendre leurs attentes.

Les champs investis lors de l'enquête permettent d'abord d'apprécier la perception que les burkinabè ont de la corruption, d'en expliquer les causes et conséquences et enfin de diagnostiquer également les secteurs d'activité les plus concernés (**chapitre 2**). Différents modules ont également été introduits afin d'enrichir les analyses du lien de la corruption avec la gouvernance économique (**chapitre 3**), la gouvernance démocratique (**chapitre 4**) et aussi les secteur sociaux de base (**chapitre 5**). Le dernier module de l'enquête permet de présenter les attentes et les mesures proposées par les burkinabè en matière de lutte contre la corruption. Aussi, le huitième chapitre analyse les politiques de lutte contre la corruption développées ces dernières années et les confronte aux attentes des burkinabè. Des propositions pour répondre à ces attentes et renforcer les stratégies actuelles sont alors esquissées.

Il importe aussi de préciser le contexte de cette étude. Le contexte historique d'abord parce que la Burkina Faso s'est engagé après une période révolutionnaire agitée dans l'édification progressive d'un état de droit. Le contexte macro-économique ensuite parce que de nombreuses réformes de libéralisation et d'ouverture sur l'extérieur ont été menées au cours des dix dernières années et que l'État a pu y perdre en partie sa capacité à contrôler directement la gestion de l'économie. Le contexte socio-économique et culturel enfin parce que l'ampleur de la pauvreté chronique au Burkina Faso rend plus insupportable qu'ailleurs le gaspillage des ressources financières que les pouvoirs publics ont pu mobiliser, parfois avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Le contexte historique et l'évolution du cadre institutionnel

La lutte contre la corruption reste sans doute encore étroitement associée dans l'esprit burkinabè à la période révolutionnaire 1983-1987. Cette période vit le pays de Haute-Volta changer d'appellation pour devenir Burkina Faso, ce qui signifie en langues nationales "pays des hommes intègres". La volonté politique de lutter contre la

corruption s'exprima alors avec vigueur, notamment à travers la création d'une Commission du Peuple chargée de la prévention de la corruption et en particulier de la déclaration des biens des hommes politiques dont le chef de l'État. La lutte contre la corruption s'organisa également à cette époque autour des Tribunaux Populaires de la Révolution (TPR). Chacun de ces tribunaux était composé de trois militaires, de douze militants issus des Comités de Défense de la Révolution (CDR) et enfin de trois magistrats professionnels. Plus que sur l'application du droit, l'efficacité de ces tribunaux révolutionnaires reposa parfois sur la crainte inspirée et sur la délation.

Depuis les évènements d'octobre 1987, le retour à un état de droit et le passage progressif à une démocratie politique constituent les principaux objectifs en matière d'organisation de la vie publique. Dans la phase actuelle de construction et de renforcement de l'état de droit, la lutte contre la corruption s'organise autour des principes de bonne gouvernance. Les institutions chargées de lutter contre la corruption sont certes anciennes au Burkina Faso (par exemple Inspection Générale d'État, Inspections techniques des différents départements ministériels), mais de nouvelles structures ont été créées récemment, notamment en 2001 avec le Comité National d'Éthique et la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption. De plus, sous l'actuel chef de l'État, la volonté politique de lutter contre la corruption s'est exprimée à travers le Plan National de Bonne Gouvernance (PNBG) puis le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) en son quatrième axe qui vise à promouvoir la bonne gouvernance.

Dans ce rapport qui souhaite contribuer au renforcement de la bonne gouvernance pour un meilleur Développement Humain Durable, l'analyse portera sur les institutions de lutte contre la corruption et leur bon fonctionnement. Un panorama des structures de régulation et de contrôle mises en place ces dernières années sera dressé afin d'en permettre une meilleure connaissance, de s'interroger sur leur efficacité réelle et de comprendre le rôle que les acteurs de la société civile peuvent jouer dans une stratégie de lutte contre la corruption.

Parce que la bonne gouvernance est généralement perçue comme une *condition sine qua non* de l'efficacité des programmes de développement et de réduction de la pauvreté, l'impact négatif de la corruption sur l'état de la gouvernance démocratique au Burkina Faso est analysé (**chapitre 4**).

Le contexte macro-économique des réformes structurelles importantes

Au cours des années quatre-vingt dix, la politique économique et sociale du Burkina Faso a été fortement influencée par le consensus dit de Washington, qui vit les institutions de Bretton Woods, FMI et Banque mondiale coordonner leurs interventions respectives autour de trois objectifs clés : politique macroéconomique restrictive à court terme, privatisation d'entreprises publiques et libéralisation commerciale à long terme. C'est dans ce contexte général que s'inscrit la politique économique menée au Burkina Faso au cours des années quatre-vingt dix, notamment avec la mise en place du premier programme d'ajustement structurel en 1991.

L'une des premières conséquences attendues de ce changement d'orientation économique portait bien sûr sur une meilleure gouvernance économique. Grâce à une politique d'orientation libérale, la corruption qui sévissait dans le secteur public est directement réduite. De même, la suppression des barrières douanières permet de réduire la fraude aux frontières et la corruption qui lui est associée. Généralement, la libéralisation des politiques commerciales, sur un plan intérieur ou extérieur, s'accompagne de l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs. L'expérience a cependant montré que les conséquences bénéfiques attendues du passage d'une

économie où l'État intervient directement à une économie libéralisée n'ont rien de systématique. Ainsi, certains économistes soutiennent que le passage trop rapide à une économie de marché, sans renforcement concomitant de la concurrence et de la réglementation, peut renforcer la corruption, à travers par exemple la privatisation d'entreprises publiques sous-évaluées ou la libéralisation d'organismes para-publics de commercialisation au profit de quelques opérateurs économiques. La libéralisation ne porte en effet pleinement ses fruits que dans le cadre d'un environnement concurrentiel réglementé et d'institutions de contrôle efficaces. Or, dans le cas d'un pays en développement comme le Burkina Faso, ces conditions ne sont pas toujours remplies. Les liens existant entre corruption et bonne gouvernance économique sont donc étudiés (**chapitre 3**).

Les contextes socio-économiques et culturel de la corruption

Malgré une croissance économique supérieure à la croissance démographique de plus de deux points de pourcentage, les conditions de vie des ménages sont restées précaires au Burkina Faso. La pauvreté monétaire a même augmenté de 1994 à 2003 l'incidence de la pauvreté atteignait 45,3% en 1998 contre 44,5 % en 1994. De plus, la précarité de la situation sanitaire et le faible niveau de scolarisation et d'alphabétisation sont mis en évidence par le mauvais classement récurrent du Burkina Faso sur l'échelle de l'indicateur DHD. Dans cette situation de pauvreté humaine chronique et aussi de ressources financières réduites, la lutte contre la corruption peut constituer un instrument de politique économique et sociale. Pour cette raison, l'impact de la corruption sur le fonctionnement des secteurs sociaux est étudié (**chapitre 5**).

Le bon fonctionnement des structures de lutte contre la corruption et l'efficacité des stratégies mises en place supposent une bonne connaissance du contexte socio-culturel dans lequel elles s'inscrivent. Parce que certains analystes ont pu voir dans la confrontation des valeurs fondamentales des civilisations africaines et de leur immersion avec l'économie marchande un facteur explicatif ou aggravant de la corruption, la dimension socio-culturelle est également intégrée à l'analyse (**chapitre 6**). D'autres analystes voient également dans la pauvreté un facteur favorisant ou aggravant la corruption.

Le rôle des partenaires dans la lutte contre la corruption est abordé (**chapitre 7**). Surtout, un inventaire exhaustif du cadre normatif permettant de lutter contre la fraude au Burkina Faso et les institutions qui appuient ou peuvent appuyer la lutte contre la corruption permet de présenter les premiers éléments d'une stratégie renforcée en la matière (**chapitre 9**).

GROUPE NATIONAL DE RÉFLEXION SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Dieudonné O. Badini
Ministère de l'Économie et du Budget

Daniel Bambara
DG de l'Économie et de la Planification

Docteur Charles Batungwanayo
Médecin S/c PNUD

Christian Béré
Sociologue

Eric Bonkougou
Association Vive le Paysan

Boureima Bougma
Expert socio-économiste

Bonoudaba Dabiré
Secrétaire Exécutif STC/PDES

Cyprien Faho
Directeur Général PROMEXPORT

Louise Gouba
Chargée de Mission CES

Marcelline Ilboudo
Journaliste Editions Sidwaya

Tibo Hervé Kaboré
Secrétaire Permanent du PDDEB

Adama Jean Apollinaire Kafando
ONLS

Michel Adrien Kan
Consultant indépendant

Théophile Kinda
Chargé de communication PNUD

Hervé Kouraogo
Économiste - PNUD

Bonaventure Kyelem
Chargé de programme - PNUD

Augustin Marie Gervais Loada
Directeur Exécutif du Centre de Gouvernance
Démocratique

Docteur Pascal Niamba
Épidémiologiste CIC DOC

Bamory Ouattara
Directeur Général de l'INSD

Awa Ouédraogo
La marche des femmes

Cheick Ouédraogo
Président de la Cour de Cassation

Clémentine Ouédraogo
Directrice de Programmes PROMO-FEMMES

Harouna Ouédraogo
Assistant au Représentant Résident - PNUD

Jean-Pierre Ouédraogo
Ligue des Consommateurs du Burkina Faso

Madeleine Hamsétou Ouédraogo
Conseiller au CES

Séraphine Solange Ouédraogo
Maire de Boulmiougou

Nicolas Ponty
Économiste Principal - PNUD

Lazare Pouya
Journaliste Télévision Nationale

Rikke Damm
Chargée de Programme - PNUD

Hamado Sawadogo
Statisticien STC - PDES

Amy Tapsoba
Assistante de programme/PNUD

Adèle Traoré
Inspectrice du Travail/Ministère du Travail

Morin Yamongbe
Journaliste Editions Le Pays

Simone Zoundi
PDG SODEPAL

ÉQUIPE DE PRÉPARATION DU RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Coordonnateur Principal

Christian Lemaire

Conseillers techniques

Adama Coulibaly
Luc-Joël Grégoire
Harouna Ouédraogo
Nicolas Ponty

Groupe de relecture

Dieudonné O. Badini
Eric Bonkougou
Cyprien Faho
Louise Gouba
Bamory Ouattara
Cheick Ouédraogo
Awa Ouédraogo
Stefania Perrini
Nicolas Ponty
Amy Tapsoba
Adèle Traoré

Appui documentaire et secrétariat

Amy Tapsoba

Consultants nationaux

Ahmed Tidiani Ba
Yacouba Belem
Pierre Benoît Bouda
Dembo Gadiaga
Luc Marius Ibriga
Benoît Kambou
Nicolas Etienne Kiba
Marie Eugénie Malgoubri -Kiendrébéogo
Edmond Ouédraogo
Alain Sanou
Hamado Sawadogo
Mariama Tani
Adèle N'Péré Traoré

Maquette et mise en page

Danielle Deloche

Dessin

Tim Pouce

Imprimerie

Presse du Faso

SOMMAIRE

Chapitre 1. Problématique de la corruption et développement humain	1
Introduction	1
1.1. Le cadre conceptuel de la corruption	2
1.2. Le développement humain et la corruption	15
Conclusion	20
Chapitre 2. Perception de la corruption au Burkina Faso	22
Introduction	22
2.1. L'importance de la corruption	22
2.2. Les pratiques en matière de corruption	26
2.3. Les causes de la corruption	31
2.4. Les conséquences de la corruption	33
2.5. La lutte contre la corruption	34
Conclusion	37
Chapitre 3. Corruption et gouvernance économique	38
Introduction	38
3.1. Corruption et politique économique	39
3.2. Corruption et lutte contre la pauvreté	43
3.3. Facteurs explicatifs et conséquences de la corruption	48
3.4. Corruption et gestion des ressources	51
3.5. Le budget de l'État	55
Conclusion	61
Chapitre 4. Corruption et gouvernance démocratique	63
Introduction	63
4.1. Les pratiques et manifestations de la corruption	64
4.2. Les causes de la corruption	76
4.3. Les impacts de la corruption	84
Conclusion	87
Chapitre 5. Corruption et secteurs sociaux de base	89
Introduction	89
5.1. Le secteur de la santé	89
5.2. Le secteur de l'éducation	91
5.3. Les secteurs de l'eau et de l'électricité	93
5.4. Les infrastructures de base	95
5.5. La propriété foncière	96
5.6. Le secteur de l'environnement	99
Conclusion	100
Chapitre 6. Corruption et valeurs socioculturelles	101
Introduction	101
6.1. Racines traditionnelles et corruption	101
6.2. Corruption et valeurs socioculturelles	109
6.3. Corruption et mutations socioculturelles	113
6.4. Mesures des dimensions socioculturelles de la corruption	118
Conclusion	119

Chapitre 7. Coopération régionale et internationale et lutte contre la corruption	121
Introduction	121
7.1. Le cadre institutionnel et normatif	122
7.2. Le rôle des partenaires au développement	132
7.3. Les programmes de coopération	138
7.4. Perspectives dans le partenariat	140
Conclusion	142
Chapitre 8. Les politiques et les stratégies en matière de lutte contre la corruption	144
Introduction	144
8.1. Le cadre normatif	147
8.2. Le cadre réglementaire	154
8.3. Le dispositif de lutte contre la corruption	155
8.4. Les mécanismes subsidiaires	167
8.5. Les stratégies de lutte contre la corruption	174
Annexes	
Caractéristique du DHD au Burkina Faso	187

Liste des encadrés

Encadré 1.1.	Les formes élémentaires de la corruption	4
Encadré 1.1.	Les formes élémentaires de la corruption (suite)	6
Encadré 1.2.	Un exemple de corruption passive	13
Encadré 1.3.	Exemples de petite corruption	13
Encadré 1.4.	Un exemple de corruption active	14
Encadré 1.5.	Un exemple de corruption législative	14
Encadré 1.6.	Un exemple de corruption administrative	14
Encadré 2.1.	Méthodologie de l'enquête	23
Encadré 2.2.	Récit sur la corruption au niveau de la police et gendarmerie	27
Encadré 2.3.	Le comportement de l'administration dans un conflit	28
Encadré 2.4.	Récit sur le comportement d'un agent des impôts	29
Encadré 2.5.	Lourdeur administrative et corruption	33
Encadré 2.6.	Des solutions contre la corruption au niveau des individus	36
Encadré 2.7.	Des solutions contre la corruption au niveau de la société	36
Encadré 3.1.	Propos d'un inspecteur des douanes	42
Encadré 3.2.	Objectifs du Millénaire pour le développement	44
Encadré 3.3.	Discours du secrétaire général des Nations-Unies sur la corruption	47
Encadré 3.4.	Citation du REN-LAC sur le "deal"	52
Encadré 3.5.	Quelques évaluations sur la fraude	53
Encadré 3.6.	Exemple d'interprétation des quartiles relatifs à la rubrique de dépenses "Matières - Services - Fournitures	60
Encadré 4.1.	Arrêté du 14 juillet 1994 de la Chambre Constitutionnelle	66
Encadré 4.2.	Le financement des partis politiques analysé par la Cour des Comptes	76
Encadré 5.1.	L'importance de l'éducation	94
Encadré 6.1.	Dignité et morale dans les sociétés traditionnelles	115
Encadré 6.2.	Transformations socioculturelles du fait de la corruption	117
Encadré 6.3.	Corruption et proverbes	120
Encadré 7.1.	Le NEPAD	126
Encadré 7.2.	Le Mécanisme Africain d'Évaluation entre Pairs (MAEP)	132
Encadré 7.3.	Le CFAA et le PRGB	135
Encadré 7.4.	Engrais chimiques en provenance du Japon	137
Encadré 8.1.	Les limites de la CNCC et l'organisation de la société civile	159
Encadré 8.2.	Liberté de presse, éthique, déontologie	166
Encadré 8.3.	Les comités anti-corruption dans la police burkinabè	180
Encadré 8.4.	Les corrupteurs protégés	185

Liste des schémas

Schéma 1.1.	Interface entre les acteurs de la Gouvernance	5
Schéma 1.2.	Le système de la corruption	8
Schéma 1.3.	La corruption passive	12
Schéma 1.4.	La corruption active	13
Schéma 2.1.	Classification des secteurs selon le degré de corruption	26

Liste des tableaux

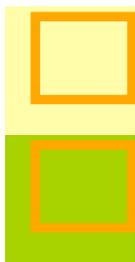
Tableau 1.1.	Un exemple de corruption passive	21
Tableau 2.1.	Perception des enquêtés selon l'étendue de la corruption et des différentes pratiques	25
Tableau 2.2.	Perception des enquêtés sur les différentes pratiques	27
Tableau 2.3.	Connaissance des structures de lutte contre la corruption	34
Tableau 2.4.	Connaissance des structures de lutte contre la corruption suivant le niveau d'instruction	34
Tableau 2.5.	Perception de la lutte contre la corruption	35
Tableau 3.1.	Types de procédures utilisées par l'État	59
Tableau 3.2.	Rubriques de dépenses selon les écarts relatifs des prix moyens 2000	60
Tableau 3.3.	Rubriques de dépenses selon les écarts relatifs des prix moyens 2001	60
Tableau 7.1.	Apports des principaux bailleurs de fonds	122
Tableau 8.1.	Les piliers institutionnels et leurs règles de conduite	146
Tableau 8.2.	Le contrôle, les étapes, les acteurs, les actions	173

Liste des abréviations et sigles

ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
APBF	Association Professionnelle des Banques et des Institutions Financières
BAD	Banque Africaine de Développement
BISD	Banque Islamique de Développement
BRI	Banque des règlements Internationaux
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CID	Circuit Intégré de la Dépense
CGP	Caisse Générale de Péréquation
CNLS	Comité National de Lutte contre le Sida
COMFIB	Commission des Finances et du Budget
CMRPN	Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National
CNCC	Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation
CNE	Comité National d’Ethique
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNR	Comité National Révolutionnaire
CSI	Conseil Supérieur de l’Information
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DAAF	Direction des affaires Administratives et Financières
DCF	Direction du Contrôle Financier
DGB	Direction Générale du Budget
DGEP	Direction générale de l’Économie et de la Planification
DGCOOP	Direction générale de la Coopération
DEP	Direction des Études et de la Planification
GAFI	Groupe d’Action Financière sur le blanchiment des capitaux
GNR-DHD	Groupe National de Réflexion sur le Développement Humain
GRIP	Groupe de Recherches et d’Information pour la Paix
IGE	Inspection Générale d’État
IGF	Inspection Générale des Finances
IPC	Indice de Perception de la Corruption
FMI	Fonds Monétaire International
LPDHD	Lettre Politique de Développement Humain Durable
MAEP	Mécanismes d’Évaluation Entre Pairs
MEBA	Ministère de l’Enseignement de Base et de l’Alphabétisation
NEPAD	Nouveau Partenariat Pour le Développement Économique de l’Afrique
PRGB	Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire
OCDE	Organisation de Coopération et de développement Économique
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONPE	Office National de la Promotion de l’Emploi
PAS	Politique d’Ajustement Structurel
PASEC.T	Projet d’Ajustement Sectoriel des Transports (PASEC.T)
RAF	Réorganisation Agraire et Foncière
RESINA	Réseau Inter-Administratif
RONC	Rapport sur l’Observation des Normes et des Codes
SIGASPE	Système Intégré de Gestion Administrative et Salariale du Personnel de l’État

Liste des abréviations et sigles (suite)

SGS	Société Générale de Surveillance
SNU	Système des Nations-Unies
SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette Publique
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
TOD	Textes d'Orientation de la Décentralisation
TPR	Tribunaux Populaires de la Révolution
UFR	Unité de Formation et de Recherche en Sciences de la Santé



CHAPITRE 1

PROBLÉMATIQUE DE LA CORRUPTION ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

INTRODUCTION

La corruption est un fléau mondial qui frappe particulièrement les pays en développement. En l'absence de mesures efficaces, elle peut compromettre notablement les efforts d'un pays pour l'instauration d'une bonne gouvernance et réduire considérablement, les ressources disponibles pour la lutte contre la pauvreté. Ses multiples méfaits (gaspillage de ressources financières limitées, baisse de la croissance, augmentation des coûts de transactions, baisse de la qualité, augmentation de l'incertitude, création d'un environnement d'insécurité, etc.) peuvent mettre en cause la stabilité sociale et politique d'un pays.

La corruption dénote en général une faiblesse structurelle des institutions nationales et une incapacité des pouvoirs publics à exercer un contrôle rigoureux sur les actes des fonctionnaires et des opérateurs économiques. Elle peut entraîner le désintéressement des bailleurs de fonds du pays lorsqu'elle conduit à dissiper l'aide au développement et provoquer ainsi une baisse de l'assistance financière de la communauté internationale.

Au Burkina Faso, plusieurs études ont montré la progression de la corruption,

depuis le début des années 1990. Ces études ont, en général, révélé l'ancrage du phénomène dans la société burkinabè. Il est réel et puise ses forces dans une multitude de causes. Presque toutes les personnes enquêtées par le Groupe National de Réflexion sur le Développement Humain Durable (GNR-DHD) (plus de 95%, voir chapitre 2.) estiment que la corruption est plutôt "répandue" ou "très répandue". En effet, on constate une présence des pratiques de la corruption dans de nombreux secteurs d'activités comme l'Éducation, la Santé, la Justice, la Douane et la Police.

Corrélativement à ces observations, plusieurs initiatives ont émergé en vue de lutter contre ce fléau. L'émergence du REN-LAC, du Comité National d'Éthique et de la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption peut être perçue comme autant de premiers éléments d'une politique de lutte contre la corruption.

Les discussions sur la corruption au Burkina Faso en particulier, se sont généralement focalisées autour de l'appréhension de son ampleur et de son enracinement dans la société plutôt qu'autour de la définition de son cadre conceptuel, de ses causes profondes et surtout de ses conséquences néfastes pour le développement humain et la

lutte contre la pauvreté.

Dans ce chapitre, deux aspects seront développés□

- Le cadre conceptuel de la corruption afin de s'accorder sur son contenu et ses implications;
- Le développement humain durable et le phénomène de la corruption.

1.1. LE CADRE CONCEPTUEL DE LA CORRUPTION

Si la corruption, à l'image de la prostitution, est un phénomène, dit-on, aussi vieux que le monde, ce n'est qu'au XII^{ème} siècle que le terme de "corruption" apparaît. Pour appréhender la corruption sous tous ses aspects, on peut distinguer les définitions et approches de la corruption, analyser ses causes généralement admises, faire un repérage historique du phénomène au plan international et national, et enfin proposer des typologies des actes de corruption.

1.1.1. DÉFINITIONS ET APPROCHES DE LA CORRUPTION

Les origines de la corruption semblent assez difficiles à établir. Elle proviendrait de l'inobservation des règles d'éthique ou de la morale. Nous analyserons dans la présente partie les définitions et approches de la corruption qui sont essentiellement d'ordre juridique.

Les définitions de la corruption

Dans sa première acception, le concept de corruption, qui provient du latin *corruptio*, se définit comme une altération du jugement, du goût, du langage. De ce fait, la corruption peut être perçue comme une dépravation, un avilissement, une déformation.

Dans un sens juridique, la corruption peut être analysée suivant les conventions bilatérales et multilatérales sur la corruption ou la juridiction pénale. Les conventions bilatérales sont constituées par les accords signés entre deux pays dans le but de lutter contre le fléau. Au Burkina, les différentes conventions bilatérales en matière de corruption concernent la fraude douanière. Les conventions multilatérales (Nations Unies, Union Africaine ou encore Organisation du Commerce et du Développement Économique) se justifient par la dimension de plus en plus mondiale de la corruption et la volonté politique affichée au plan international de lutter contre ce fléau. Elles se matérialisent par la définition d'un cadre réglementaire permettant à chaque État partie d'appliquer la règle en cas de manquement. Ce cadre doit, au préalable, définir de manière claire et précise l'objet sur lequel il porte, c'est-à-dire la corruption. Ainsi la convention des Nations Unies définit la corruption comme "*le fait de commettre ou d'inciter à commettre des actes qui constituent un exercice abusif d'une fonction (ou un abus d'autorité), y compris par omission, dans l'attente d'un avantage ou pour l'obtention d'un avantage, directement ou indirectement promis, offert ou sollicité, ou à la suite de l'acceptation d'un avantage directement accordé, à titre personnel ou pour un tiers*".

La convention de l'OCDE portant sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales définit la corruption comme "*le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage pécuniaire indu, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international*". "*Le fait de se rendre complice d'un acte de corruption d'un agent public étranger, y compris par instigation,*

assistance ou autorisation; la tentative et le complot en vue de corrompre un agent public étranger" est assimilé à de la corruption. Ces tentatives de définitions ne sont pas suffisamment larges et peuvent omettre certains aspects ou manifestations de la corruption; c'est pourquoi certains pays avaient proposé de recenser les actes de corruption. Plusieurs actes ont ainsi été énumérés et définis dans la convention des Nations Unies (cf. encadré 1.1). Généralement, on confère le caractère d'infraction à ces actes conformément à la juridiction pénale de chaque État partie.

Au Burkina, le code pénal¹ présente la corruption comme une infraction commise par une autorité publique qui agrée des offres ou promesses, reçoit des dons ou présents afin d'accomplir un acte de son emploi, de s'en abstenir, soit encore de fournir des informations mensongères. Aux côtés de la corruption, deux autres infractions estimables se distinguent□ le trafic d'influence et la concussion. Le trafic d'influence consiste, pour un individu, à contraindre ou à tenter de contraindre un individu par voie de fait ou de menace, à accomplir un acte de son emploi. La concussion consiste pour un agent public à exiger ou recevoir ce qu'il savait n'être pas dû en tant que droit et taxe, salaire et traitement, deniers, contributions, revenus (code pénal 1996, article 155, cf. chapitre 8.1.1). En fait, l'attribution du caractère d'infraction pénale à la corruption permet de renforcer les fonctions régaliennes de l'État□ il faudrait punir ou réprimer sévèrement ceux qui se seraient laissés corrompre ou tenteraient de corrompre pour dissuader d'éventuels contrevenants car on n'ose pas, par exemple, imaginer un État où la justice, la police ou la défense nationale sont corrompues. D'autres termes et pratiques également peuvent se rattacher au concept de corruption qui recouvre un vaste champ sémantique (cf. encadré 1.1).

Les approches de la corruption

L'ampleur prise par le phénomène et surtout la vitesse à laquelle il s'est propagé ont suscité une mobilisation des chercheurs de plusieurs disciplines en sciences sociales (économistes, sociologues, géographes et politologues) pour essayer de l'expliquer. Cependant, dans cette analyse, nous retiendrons quatre approches principales□ l'approche économique, l'approche par les structures de la gouvernance, l'approche par le système et enfin l'approche par les caractéristiques.

Dans l'approche économique, le point de vue de deux écoles émerge, l'école du libéralisme économique et celle de l'institutionnalisme. Pour la première, la corruption dans le secteur public est le résultat de la faiblesse de l'offre de biens et services publics par rapport à une demande forte et pressante. C'est une situation qui engendre de longues files d'attente pour le demandeur. Lorsque celui-ci dispose d'un pouvoir d'achat substantiel par exemple, il peut être amené à proposer un pot-de-vin à l'agent dépositaire de l'autorité publique en charge de l'offre des biens et services publics en vue de contourner la file d'attente. Pour certains analystes cette approche en termes d'offre et de demande expliquerait assez bien la corruption dans les pays en développement, compte tenu de l'insuffisance d'offres de services publics.

Pour la seconde école de l'approche économique, le pouvoir discrétionnaire très souvent mis à la disposition des agents publics est l'une des causes de la corruption. Le "pot-de-vin" peut alors devenir l'élément déterminant pour le choix des bénéficiaires des services et des biens publics. Ce pouvoir discrétionnaire peut être couplé à des situations de monopole. Ces cas sont très fréquemment rencontrés dans le secteur des entreprises d'État gérant des rentes de situation.

1 Cf. Code pénal du Burkina Faso, article 156

Encadré 1.1. Les formes élémentaires de la corruption

Abus de fonction ☐ actes intentionnels consistant pour un agent public à agir ainsi qu'il suit:

- prendre une décision d'émettre une résolution ou un avis manifestement contraire à la loi et de s'abstenir ou refuser d'accomplir un acte relevant de ses fonctions, ou de l'ajourner;
- abuser de son mandat ou de sa fonction en assumant des fonctions publiques autres que celles qui lui incombent en vertu de la loi.

Avantages indus ☐ le fait pour un agent public ou une personne qui exerce des fonctions publiques, de solliciter, directement ou indirectement, tout objet ayant une valeur pécuniaire ou tout autre avantage indu ou une somme supérieure à celle prévue par la loi, à titre d'impôt ou de contribution, de surtaxe, de droit, de traitement ou d'émoluments (voir aussi rétribution induue ou concussion).

Chantage ☐ action d'exiger de quelqu'un de l'argent ou quelque avantage en abusant d'un pouvoir quelconque, sous la menace d'une imputation diffamatoire, de la révélation d'un scandale.

Commission ☐ pourcentage qu'un intermédiaire perçoit pour un service rendu. La commission devient une pratique de corruption lorsqu'un fonctionnaire est payé par un bénéficiaire d'un service public, pour le service rendu. Ces pratiques se retrouvent de nos jours au cœur du fonctionnement administratif de plusieurs pays en développement: paiement pour accélérer les formalités administratives, la règle des 10 % ou 15 % (selon les pays) au niveau des marchés publics que le fonctionnaire reçoit, s'il réussit à faire obtenir le contrat à un particulier soumissionnaire.

Concussion (droit pénal) ☐ perception illicite par un agent public de sommes qu'il sait ne pas être dues.

Détournement de biens (CNU) ☐ acte par lequel un agent public détourne de leur destination, à son profit ou à celui de tiers, des biens meubles ou immeubles, de l'argent ou des valeurs appartenant à l'État ou à un particulier, qui ont été mis en sa possession en raison de ses fonctions à des fins de gestion, de garde ou autres.

Enrichissement illicite ☐ augmentation significative du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport aux revenus perçus légitimement dans l'exercice de ses fonctions.

Gratification non statutaire ☐ somme d'argent, donnée à un agent public, supérieure à ce qui lui est dû. Lorsqu'une faveur est faite par un agent public à un particulier et qu'il sait que cela donnera lieu à des cadeaux ("pourboires de l'agent public"), nous nous approchons plus vers une pratique de corruption. Malheureusement, il est difficile aujourd'hui de distinguer dans les administrations les cadeaux véritables (cadeaux après coup, laissés à l'initiative de l'utilisateur), des cadeaux anticipés, sollicités ou même attendus. Dans tous les cas, cette pratique du cadeau contribue à brouiller les pistes. Par exemple: "lors des restitutions de l'enquête réalisée au Bénin, Sénégal et Niger, un cadre des douanes, qui revendiquait un rôle actif dans la lutte contre la corruption, a raconté comment ayant *bien travaillé* pour opérer un dédouanement avec célérité et selon les règles, il a été remercié par le commerçant par une somme de 500 000 F CFA. Il opposait ce cadeau légitime aux pratiques de corruption" (Blundo, G&O Olivier de Sardan: "La Corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal", p.19).

Harcèlement ☐ action de soumettre quelqu'un, physiquement ou moralement, à de petites attaques répétées, à de rapides assauts incessants, sans répit.

Malversation ☐ faute grave, généralement inspirée par la cupidité, commise dans l'exercice d'une charge, d'un mandat.

.../...

Sources: le Petit Robert, Code pénal, Convention des Nations-Unies

Les entreprises publiques des secteurs des télécommunications ou de l'électricité en sont des illustrations. L'établissement d'une ligne téléphonique ou d'un branchement électrique est souvent l'occasion d'actes de corruption dans la mesure où il n'existe pas d'autres entreprises concurrentes susceptibles de satisfaire la demande.

D'une manière générale, l'analyse économique considère donc la corruption comme étant issue d'un processus de maximisation illégale des profits entre deux entités, au détriment d'une tierce personne qu'est l'institution publique. Dans les deux cas, force est de constater que les incitations à la corruption sont d'autant plus grandes que les intérêts en jeu sont importants.

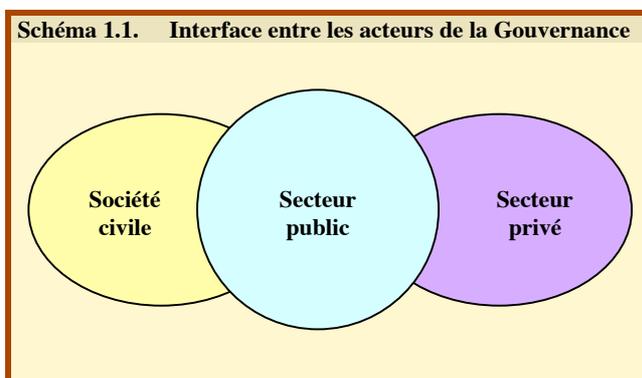
L'analyse de la corruption, à travers l'approche économique, apparaît restrictive parce qu'elle se résume à un acte par lequel une charge publique est utilisée par une personne particulière en contrepartie d'un avantage illégitime. De même, les Nations Unies et la Banque Mondiale ont adopté la définition simple, proposée par Transparency International qui considère la corruption comme *"tout abus d'un pouvoir public à des fins privées"*. Pour enlever toute l'ambiguïté du mot *"public"*, le terme de corruption peut se résumer à *"tout abus d'un pouvoir (quel qu'il soit) à des fins privées"*. Il peut, en effet, s'agir d'un pouvoir politique, économique, social ou encore religieux. L'approche par les structures de la gouvernance permet d'éclairer davantage cette analyse.

Selon cette approche, la corruption se retrouve au cœur du dispositif institutionnel du cadre de la gouvernance et de l'interaction de ses acteurs. En effet, toute société humaine possède un dispositif institutionnel articulé autour de trois pôles de pouvoir : la société civile, le secteur public et le secteur privé. Leur fonctionnement est régi par des règles et procédures de gestion des affaires publiques visant à la moralisation de la vie sociale, économique et publique. À la tête des pôles de

pouvoirs - dits constitutionnels pour les sociétés disposant d'une loi fondamentale, des femmes et des hommes sont commis à la gestion des règles et des procédures qui régissent son bon fonctionnement. Ce sont les cadres moyens et supérieurs et les élites des pouvoirs, lesquels sont appuyés dans leur fonction par des exécutants. Le dispositif institutionnel sommairement décrit de la gouvernance est en relation avec le secteur privé et les organisations de la société civile.

Les organisations du secteur privé sont chargées de toute la chaîne de production des biens et services marchands; la recherche du profit est leur raison d'être. Par contre, les organisations de la société civile sont à but non lucratif; elles sont faites de femmes et d'hommes regroupés autour d'objectifs particuliers qui s'articulent autour de la recherche de biens et services non marchands. Indépendantes de l'État, les organisations de la société civile ont pourtant besoin d'être reconnues par les structures de l'administration. Indépendantes du secteur privé, elles peuvent aussi bénéficier de ses appuis multiformes pour atteindre leurs objectifs. L'interaction des trois piliers du système de gouvernance, à savoir l'État, le secteur privé et les organisations de la société civile, se fait selon des règles et des procédures établies pour le fonctionnement harmonieux et équitable de la société. C'est à la pratique de ces relations que peut naître la corruption, une des perversions du système de gestion des affaires publiques.

Schéma 1.1. Interface entre les acteurs de la Gouvernance



Encadré 1.1. Les formes élémentaires de la corruption (suite)

Malversation ☐ faute grave, généralement inspirée par la cupidité, commise dans l'exercice d'une charge, d'un mandat.

Népotisme ☐ abus qu'un homme en place fait de son crédit, de son influence pour procurer des avantages, des emplois à sa famille, à ses amis (terme proche du *favoritisme*).

Patronage ☐ appui donné par un personnage puissant ou un organisme. Par extension, avantage accordé par une autorité reconnue en échange d'une faveur quelconque.

Perruque ☐ usage du matériel étatique pour des comptes personnels. Cette pratique est également très courante dans les administrations des pays en développement. Du mobilier au matériel bureautique (ordinateurs, chaises, photocopieuses) en passant par le matériel de transport, leur usage privé semble aujourd'hui la règle en vigueur dans les administrations publiques.

Piston ☐ échanges de faveur, usage de ses relations pour obtenir des services publics ou pour accéder plus facilement à un emploi. Par exemple, pour se faire établir une pièce d'identité civile avant le délai d'une semaine, il faudrait verser un pot-de-vin ou connaître quelqu'un au sein de l'administration policière. Ce comportement tend de plus en plus à devenir une règle.

Pot-de-vin ☐ somme d'argent ou autre faveur, offerte à une personne occupant une position de pouvoir, afin d'influencer ses vues ou sa conduite.

Recel ☐ Acte intentionnel consistant à dissimuler, à détenir ou à transmettre des biens meubles ou des fonds, ou à faire office d'intermédiaire afin de les transmettre (ou à les retenir), en sachant que ces biens meubles ou ces fonds proviennent de l'une des infractions établies conformément à la convention des Nations Unies.

Rétribution ☐ on parle de "rétribution indue d'un service public" dans le cas d'une vente pure et simple de ce service public. Par exemple, une des pratiques la plus courante dans l'administration policière est celle qui consiste à payer les frais d'essence pour le déplacement de la police en cas de besoin.

Surfacturation ☐ action de surélever la nature et les prix des marchandises vendues, des services exécutés.

Trafic d'influence (Convention des Nations Unies) ☐ acte intentionnel par lequel un individu promet, offre ou accorde, (sollicite ou accepte), directement ou indirectement, tout avantage indu, de quelque nature que ce soit, pour (abuser) obtenir d'un agent public ou de toute autre personne, qu'il ou elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'État, tout avantage indu ou toute décision favorable, pour lui-même ou elle-même ou pour toute autre personne.

Trafic d'influence par une personne privée (Convention des Nations Unies) ☐ Acte ou omission de toute personne qui, elle-même, par personne interposée ou comme intermédiaire, cherche à obtenir des pouvoirs publics une décision dont serait illicitement tiré, pour elle-même ou pour un tiers, un avantage ou un bénéfice quelconque.

Tribut ou péage ☐ contribution forcée par une autorité supérieure. Les commerçants importateurs ramentent souvent que pour éviter les "tracasseries" (les contrôles consistant à fouiller le véhicule) de la Douane, le chauffeur devrait disposer d'une somme cotisée par l'ensemble des voyageurs, pour acheter le "regard" des douaniers.

Sources ☐ le Petit Robert, Code pénal, Convention des Nations-Unies

Cependant, si la corruption s'établit le plus souvent dans les interfaces entre les trois catégories d'acteurs identifiés, elle peut également découler de liens sociaux internes à chaque groupe. En effet, au sein du secteur privé, en dehors de toute administration publique, il peut s'avérer qu'un entrepreneur veuille corrompre ses subordonnés pour un profit strictement personnel. Il n'y a, alors, ni détournement de biens publics, ni utilisation frauduleuse d'un pouvoir public, ni implication de la société civile. De même, certaines organisations de la société civile se sont retrouvées mêlées à des controverses dans lesquelles le bien public ou privé n'était pas extorqué. Les exemples d'abus sur des enfants par des organisations non gouvernementales ou par des autorités religieuses sont nombreux. Dans ces cas, il y a également "*délit de corruption*" comme défini précédemment la pression sur un tiers comme le harcèlement physique et ou moral servent alors de moyens pour "*abuser d'un pouvoir donné pour des fins privées*". La corruption s'exerce alors en dehors de tout cadre institutionnel, au sein même de la société, toutes sphères confondues.

Aujourd'hui, les corruptions nationale et internationale s'imbriquent pour former un système complexe. La corruption peut alors être perçue comme l'iceberg dont la face cachée est souvent mise à nu par les organisations de la société civile, notamment les médias qui ont pour rôle de relater, avec discernement et exactitude, les événements de la scène politique, sociale, économique et culturelle. Elles soumettent l'exercice du pouvoir (public et privé) à une surveillance constante et étroite. Les médias, étant de ce fait un quatrième pouvoir, peuvent aussi subir ou faire des actes de corruption lorsqu'ils altèrent intentionnellement, d'une manière ou d'une autre, l'information diffusée au public. Les moyens de communication sont en effet fréquemment dominés par des groupes économiques avec leurs multiples connexions aussi bien locales, nationales que mondiales, souvent,

sans rapport aucun avec le secteur. Ils sont alors susceptibles d'exercer des pressions sur les journalistes, les rédacteurs et les diffuseurs, courroie majeure de la chaîne de l'information juste et accessible au grand public. Malheureusement, la corruption de l'appareil étatique (administration publique, législative et judiciaire) dans les pays en développement est le plus souvent mise en relief; elle occulte celle de la société civile commise au contrôle des actes clés du système de la bonne gouvernance en faveur du développement humain. Ceci est imputable en partie aux rôles généralement admis de l'État comme moteur du développement socio-économique, garant de la paix sociale, de l'éthique, de la justice, des libertés individuelles et collectives.

Étant donné l'ancrage possible de la corruption au sein de chaque acteur du système de la gouvernance, une définition plus large s'avère nécessaire en remplacement de celle restrictive adoptée par Transparency International. Pour ce faire, toute implication des personnes investies de pouvoir (public, privé, société civile) dans toute relation faisant consciemment des entorses aux règles et procédures établies ou utilisant leurs limites inhérentes pour obtenir pour elles ou pour une tierce personne des avantages quelconques autres que ceux officiellement prévus est illégale. On dit qu'il y a un délit de corruption.

Le délit de corruption peut également être mis en évidence à travers l'approche par le système. L'analyse conceptuelle de la corruption englobe différents éléments consécutifs (cf. schéma 1.2.). En amont, existent les causes aussi bien internes qu'externes et en aval, ses conséquences à court, moyen et long termes, notamment sur le développement social, économique et politique. Au cœur du système, il y a le "délit de corruption", à proprement parler qui, en soi, implique un objet de corruption, des acteurs et des moyens.

L'objet de la corruption est convoité

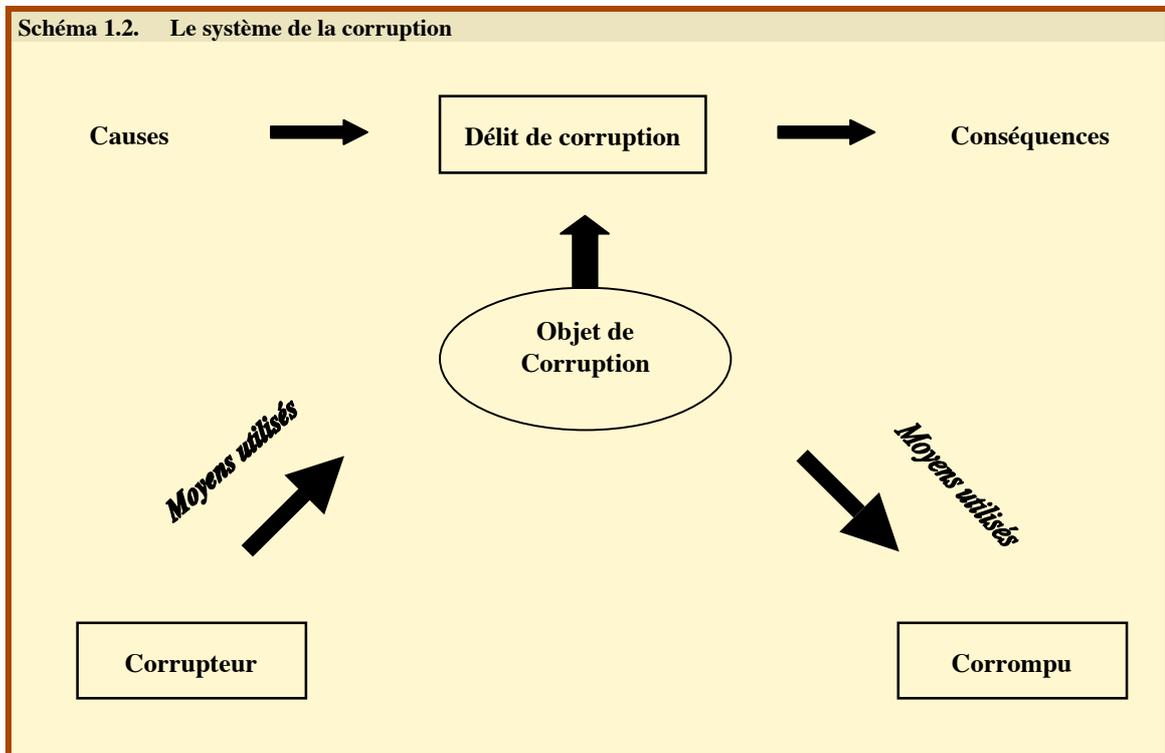
pour des ambitions (accéder plus facilement à un poste par exemple). Il peut être de nature variée (une pièce d'identité, levée d'une contravention par exemple). C'est sur cet objet que va porter le délit de corruption perpétré par des acteurs. D'un côté, il y a le corrupteur qui souhaite que le dépositaire d'une autorité contorne les règles et procédures établies qu'il est chargé d'appliquer ou contrôler pour lui procurer un avantage indu. Lorsque le dépositaire du pouvoir accepte la transaction, il est dit corrompu.

Pour atteindre ces objectifs, le corrupteur dispose de moyens matériels ou moraux. Le corrupteur peut avoir un poids social considérable ou détenir un secret que le corrompu cherche à cacher - le corrupteur peut alors le faire chanter pour obtenir ce qu'il désire -. L'ensemble constitué de l'objet, des acteurs et des moyens de corruption génère le délit de corruption.

Enfin le délit de corruption tient sa spécificité de quatre caractéristiques essentielles. Le délit de corruption est à la fois frauduleux, abusif, secret et (mal-

heureusement) toléré.

Sa première caractéristique est son aspect frauduleux et illégal. La corruption se pratique toujours en dehors des règles et procédures connues ou utilise leurs limites inhérentes. La deuxième caractéristique de la corruption est son aspect abusif. On parle "*d'abus de pouvoir*". En effet, le pouvoir est abusé lorsqu'une personne accepte, sollicite ou exige un avantage particulier en échange de l'exercice ou du non-accomplissement de sa fonction, de son mandat, ou de sa mission. De même, le pouvoir est abusé lorsqu'une personne offre un avantage particulier pour contourner les règles et procédures ou pour les faire appliquer. Le plus souvent, cet avantage se manifeste sous la forme d'un pot-de-vin. Cependant, la corruption peut se faire sans le versement de pot-de-vin. Il s'agit des cas de népotisme, de patronage ou de surfacturation. Le troisième trait fondamental est son caractère secret. Le délit de corruption s'accomplit dans l'ombre, à l'abri des regards, de façon occulte. Seules les personnes impliquées dans la corruption en sont ins-



truites et la chose n'est pas divulguée. C'est pourquoi les pots-de-vin sont souvent appelés des "*dessous-de-table*" ou des "*enveloppes*". Enfin si la corruption perdure, elle s'élargit et devient systémique, autrement dit implicitement tolérée.

Par ses différentes caractéristiques, la corruption se présente comme un fléau difficile à cerner et à quantifier. Elle est perverse et difficile à combattre le défi de mettre en place des moyens efficaces de lutter contre la corruption en est d'autant plus important.

1.1.2. Causes de la corruption

Les causes généralement admises de la corruption, d'origines aussi bien internes qu'externes, se renforcent. Les principales causes *internes* sont au nombre de trois, fréquemment évoquées par les observateurs du phénomène. Elles ne constitueraient, pour certains, qu'une extension, voire une perversion des pratiques sociales. Pour d'autres, c'est l'absence de l'État de droit. Enfin, et pour ce qui est de l'Administration publique en particulier et du secteur public en général, la corruption serait la révélation d'un grave dysfonctionnement du système administratif.

L'extension et la perversion des pratiques sociales

Dans les valeurs traditionnelles africaines caractérisées par un fort sentiment de domination du groupe sur l'individu, recourir au pouvoir (politique, économique) dont on dispose pour favoriser un membre du groupe, est tout à fait approuvé. Au contraire, ne pas y recourir peut se traduire par une exclusion sociale ou une marginalisation de l'individu. Certains responsables publics se réfugient derrière ces réalités sociologiques pour utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés à des fins particulières. Les recrutements consistant à favoriser l'emploi des membres de son groupe dans l'administration ou l'entreprise

publique mise sous son autorité, appelé népotisme, constituent un exemple illustratif.

Absence ou faiblesse de l'État de droit

Dans les pays en développement, on constate en général une succession de régimes politiques illégitimes, dans lesquels l'horizon temporel des responsables politiques, détenteurs du pouvoir, est incertain. La probabilité de perdre son poste par un coup d'État par exemple est assez élevée; ce qui accroît la propension à l'enrichissement illicite. On a aussi des régimes dits démocratiques qui ont vu la corruption s'ériger en système. Ainsi, le Cameroun serait un régime démocratique mais selon Transparency International, il serait également dans le groupe des pays les plus corrompus au monde.

Bien entendu, et à quelques exceptions près, des régimes autoritaires ont souvent pu endiguer des actes de corruption. Certains observateurs estiment que les vastes opérations de procès des tribunaux populaires de la révolution (TPR) réalisées au Burkina Faso sous le régime révolutionnaire (CNR) entre 1983 et 1986 ont conduit plus d'un responsable à se conformer aux règles de morale et d'éthique dans la gestion des affaires publiques.

Le sentiment d'insécurité personnel

La faiblesse des salaires des agents de l'administration publique et/ou l'absence de politique de protections sociales sont aussi des incitations potentielles à la corruption, dans la mesure où elles créent une précarité des conditions de vie des fonctionnaires de l'administration publique. Autrement dit, les motivations à se laisser corrompre ou à corrompre sont grandes dans les administrations des pays en développement.

La faiblesse de l'administration

La corruption apparaît dans une administration lorsque celle-ci est faible et incapable d'assurer un contrôle efficace des actes de ses agents. Ainsi, la réglementation administrative peut offrir

diverses opportunités aux agents de se faire corrompre.

Les occasions de se faire corrompre sont également assez abondantes dans les économies où les rentes de monopole sont considérables. Le pouvoir discrétionnaire très important de quelques fonctionnaires, ainsi que le faible niveau de développement de l'administration judiciaire constituent autant de limites favorisant la corruption des agents publics.

La corruption trouve également ses origines dans des causes externes, notamment dans les transactions des États avec les firmes multinationales, l'acquisition des biens et services ne se faisant pas sur la base de la compétitivité du prix mais sur celle de la compétitivité du pot-de-vin. Elle met en relation les décideurs des pays en développement et les firmes multinationales ou les entreprises des pays développés. Des observateurs du phénomène tels que Transparency International affirment que c'est la compétitivité internationale et la mise en œuvre des projets de développement qui nourrissent la corruption dans les pays en développement et qui conduisent à l'inefficacité de l'Aide Publique au Développement (APD) à lutter contre la pauvreté. On comprend aisément pourquoi les critiques formulées sur l'APD affirment que c'est un système de taxation des pauvres des pays riches pour le financement des besoins des riches des pays pauvres. Et comme la corruption au sommet suscite une imitation à la base, il se produit un effet de boule de neige. La corruption interne se nourrit donc de la corruption internationale.

1.1.3. La prise en compte de la corruption au plan international et national

Au plan international

Les observateurs avertis estiment que la corruption est aussi vieille que le

monde car elle découlerait de la nature humaine. La recherche effrénée des intérêts égoïstes peut conduire les individus à proposer des pots-de-vin dans les situations de faiblesse de l'offre de biens et services. Il apparaît ainsi que la corruption existe dans toutes les sociétés mais peut-être sous des formes différentes. Cependant, elle n'a commencé à devenir une préoccupation qu'à partir des années 1960. Amartya Sen (Prix Nobel d'économie 1998), estime que ce sont les chercheurs des nations pauvres qui ont été les premiers à mettre en évidence la corruption et le développement. À ce propos, Amartya Sen souligne que *"la condition préalable à tout développement est la lutte contre la corruption"*.

Mais il faut surtout signaler la contribution, combien importante, des organismes d'aide au développement dans la prise en compte de la corruption dans les préoccupations de développement. Ces organismes ont, en effet, investi des ressources énormes pour aider ces pays dans leurs tâches de développement. Les résultats obtenus sont dans l'ensemble mitigés (croissance faible, aggravation de la pauvreté) et s'expliquent par l'existence d'une gangrène dans le mécanisme d'aide au développement □ la corruption.

Ces faits ont suscité au plan international des recherches et des rencontres afin de proposer des solutions pour remédier au problème. Ainsi, c'est surtout à partir des années 1990 que la communauté internationale va se mobiliser contre ce fléau □ la création de Transparency International, les lois américaines et les conventions des pays de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Des forums internationaux sont organisés à cet effet, notamment la quatrième conférence européenne spécialisée dans la lutte contre la corruption. La lutte contre la corruption devient l'une des conditionnalités de la Banque Mondiale pour sa collaboration avec les pays en

développement. Le PNUD, dans ses travaux visant la promotion du développement humain, éclaire les décideurs publics et privés sur la nécessité de lutter contre la corruption. En effet, il montre que la bonne gouvernance ou la saine gestion transparente couplée avec l'obligation de rendre compte des affaires publiques est un fondement indispensable à la lutte contre la pauvreté. Le constat de l'aggravation de la corruption qui a caractérisé le fonctionnement des économies dirigées mais aussi l'échec, attribué à la corruption, des privatisations de la fin des années 1980, ont motivé cette mobilisation.

Au plan national

Au Burkina Faso, quatre grandes périodes peuvent être identifiées

La période avant l'indépendance

Cette période est caractérisée par une société burkinabè à économie moderne purement embryonnaire. Selon les résultats de la recherche effectuée à l'initiative du REN-LAC, intitulée *"morale et corruption dans les sociétés anciennes du Burkina"*, il ressort d'abord qu'il existait rarement un mot pour traduire le phénomène; ce qui ne signifie pas sa non-existence. Apparaît ensuite une pratique, apanage de toutes les sociétés anciennes burkinabè, celle du don *"Le don constituait un geste hautement symbolique d'allégeance, de déférence, de reconnaissance"*. Cette pratique, répandue en Afrique en général et au Burkina en particulier, est susceptible de porter des soupçons ou des germes d'une corruption. Toutefois, la conclusion à laquelle cette recherche a abouti, conduit à considérer que le phénomène était presque méconnu dans les sociétés traditionnelles.

La période de 1960 à 1982 l'étatisation de l'économie

Cette période peut être considérée comme celle des premières expériences des années de l'indépendance. Elle se caractérise par la continuité et le renforcement du régime économique fondé sur l'interventionnisme étatique, mis en place pendant la colonisation mais également par des tentatives d'institution de régimes de gouvernements démocratiques.

L'interventionnisme étatique suppose une intervention accrue de l'État dans l'économie par la création d'entreprises et de sociétés d'État. Dans ce contexte, de nombreuses unités industrielles ou commerciales ont été créées à partir des années soixante-dix et leur gestion a été confiée à des fonctionnaires dotés d'un pouvoir discrétionnaire et d'une responsabilité non-remise en cause en cas de mauvais fonctionnement de ces unités. Une partie de ces responsables va utiliser de façon abusive ce pouvoir discrétionnaire *"création d'emplois fictifs, favoritisme, détournements, trafics d'influences, adjudication frauduleuse de marchés défiant les règles de concurrence"*². La corruption s'est donc développée avec l'intervention de l'État dans l'économie. Le fort ancrage de la tradition communautaire (famille élargie, culture du don etc.) dans la société constitue alors un contexte favorable au développement de la corruption, à travers notamment les différentes sollicitations dont un responsable est l'objet.

La période révolutionnaire (1983 à 1990) l'intégrité comme politique

Cette période se caractérise par un régime d'exception qui se veut promoteur de l'intégrité dans la sphère économique et politique. Dans ce contexte, de nombreux procès (avec

2 Pascal ZAGRE, (dans les politiques économiques du Burkina Faso *"Une tradition d'ajustement structurel"*, Edit. Karthala, 1994) souligne que les raisons de la débâcle des sociétés d'État dans les années 1970 est due entre autres *"aux recrutements népotistes, aux gratifications ou auto-gratifications excessives d'avantages, aux nominations de complaisance à la tête de ces sociétés de cadres incompetents sur des bases politiques, trafics d'influence, adjudications frauduleuses des marchés, détournements de fonds, ingérences malsaines des politiciens qui utilisent abusivement le patrimoine de la société etc."*

les TPR) ont eu lieu entre 1983 et 1986. Ces opérations ont convaincu plus d'un à se conformer aux règles morales et éthiques. Chaque responsable de service public cherchait ainsi à montrer une certaine transparence dans la conduite des affaires de l'État, de peur d'être dénoncé comme "un affameur du peuple". Cette peur fut intégrée dans les habitudes de gestion de la chose publique si bien que durant cette période, le Burkina Faso est retenu comme l'un des pays les moins corrompus d'Afrique.

Cependant, il faut souligner que certaines actions menées pendant cette période étaient loin d'avoir des bases juridiques. La plupart des TPR était sans fondement juridique fiable et des règlements de compte entre adversaires politiques ont pu se passer au cours de cette période. Cet état de fait est considéré comme l'une des raisons ayant conduit à la réhabilitation des droits des personnes jugées pendant cette période.

À partir de 1991 □ la recrudescence du phénomène de corruption

En 1991, le Burkina Faso est rentré dans une phase de multipartisme avec l'organisation des premières élections présidentielles. D'un point de vue économique, c'est à partir de cette date que le Burkina Faso a signé son premier programme d'ajustement structurel avec les Institutions de Bretton Wood. Ceci a eu comme conséquence la mise en place de différentes formes de libéralisation de l'économie, la consolidation du système des projets financés par la coopération multilatérale ou bilatérale, les ONG qui drainent d'importantes ressources.

Ce contexte a créé et entretenu des pratiques ou des tentations à la pratique de corruption. Des élections multipartites ont entraîné le recours à des formes complexes de "clientélisme partidaire" □ les partis sont financés de façon occulte par des commerçants amis, des entreprises privées ou publiques. Au cours des élections, les élec-

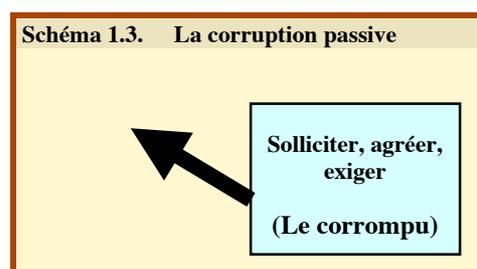
teurs se voient distribuer des sommes d'argent importantes, des mobylettes ou encore des tee-shirts. Il y a alors une recrudescence du phénomène.

1.1.4. TYPOLOGIES DE LA CORRUPTION

La corruption peut habituellement être classée suivant *trois typologies*. La première est celle qui différencie la corruption active de la corruption passive (cette distinction est faite par rapport au rôle des acteurs de la corruption). La deuxième distingue la grande corruption de la petite corruption. Enfin la dernière distingue la corruption législative de la corruption administrative.

Corruption passive et corruption active

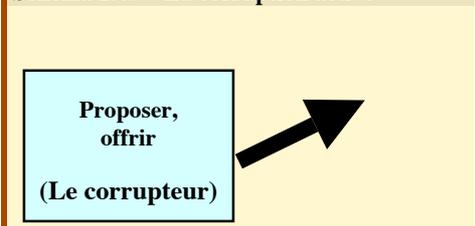
La corruption passive est le fait de solliciter, d'agréer ou d'exiger, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant directement de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou un acte illicite par sa fonction, sa mission ou son mandat (schéma 1.1).



La corruption active est le fait de proposer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne en charge d'une fonction, d'un mandat ou d'une mission, qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de

sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.

Schéma 1.4. La corruption active



Petite et grande corruption

La deuxième typologie est celle qui distingue la grande corruption de la petite corruption. La corruption est souvent caractérisée de *grande*, parce qu'elle est manœuvrée par les décideurs – cadres moyens, cadres supérieurs, élites au pouvoir – chargés de gérer ou de créer les règles et procédures du système de gouvernance. La grande corruption a très souvent un collier de diamants de gros intérêts sont en jeu. Synonyme de la corruption du sommet ou des dirigeants, elle se situe à des échelons nationaux ou internationaux, aussi bien dans les sphères du secteur public que dans celles des organisations de la société civile ou du secteur privé.

À contrario, la corruption est dite *petite* lorsqu'elle est le fait d'exécutants souvent appelés petits fonctionnaires qui n'ont aucun pouvoir de décision. Elle a souvent pour support de petits pots-de-vin.

Cependant, il n'y a pas de démarcations claires entre la grande et la petite corruption. Il existe de multiples combinaisons possibles. Ainsi, certains actes de corruption sont à cheval entre la "grande" et la "petite" corruption. Il peut arriver que la petite corruption soit à la base de la grande. Des réseaux pyramidaux se constituent au sein d'un même organisme; l'accumulation d'actes de corruption à la base donne naissance à une corruption à un niveau

élevé. La corruption au sommet suscite certainement une imitation à la base. Dans un tel contexte où les deux types de corruption s'auto entretiennent, on dit que la corruption devient systémique.

Encadré 1.2. Un exemple de corruption passive

Docteur X est médecin. Elle travaille dans un dispensaire public. Monsieur Y accompagne un malade. Docteur X exige, explicitement ou implicitement de Monsieur Y de l'argent avant de soigner son malade. Elle prétend qu'elle a beaucoup de malades à surveiller. Il s'agit d'un délit de corruption passive et Docteur X est corrompue.

Docteur X a un pouvoir celui de soigner. Elle reçoit à la fin du mois un salaire pour ses prestations et est sous le serment d'Hippocrate. Elle a abusé de son pouvoir en exigeant d'être soudoyée en échange des soins médicaux. Si l'échange est fait, Docteur X a un sursalaire. Et Monsieur Y, qui est un honnête citoyen subit une double taxation. D'abord, du fait de sa citoyenneté, il paie ses impôts et taxes à l'État qui l'utilise pour payer les salaires des fonctionnaires de l'administration publique dont Docteur X. Ensuite, Monsieur Y subit une taxation privée celle du Docteur X.

Encadré 1.3. Exemples de petite corruption

Monsieur Alpha est responsable de l'octroi d'autorisation d'investissement à l'entreprise Dupont et Sœur. Monsieur Alpha exige 10 % de la valeur de l'autorisation.

Le policier de la mairie exige ou sollicite de l'étudiant en sciences politiques qui a brûlé le feu de signalisation, la somme de 1000 francs CFA pour ne pas appliquer la contravention portant sur l'infraction au code de la route.

Nous sommes le 15 du mois. Le coursier de l'entreprise "Z et frères" glisse un billet "craquant" de 5000F CFA à l'Agent public pour le traitement diligent de son dossier d'appel d'offres.

Encadré 1.4. Un exemple de corruption active

Monsieur Alpha est portier au cinéma Y dont le propriétaire est Monsieur Béta, un riche commerçant de mangues. La mission de Monsieur Alpha est de vérifier que tout cinéophile, avant d'accéder à la salle de projection cinématographique, a au préalable, acheté son titre d'accès au prix de 1 000 F CFA.

Monsieur Gama, qui jamais ne rate les films hindous, s'approche de Monsieur Alpha et lui propose 500 F CFA. C'est un délit de corruption active. Monsieur Gama est le corrupteur et Monsieur Alpha, qui a accepté la proposition est corrompu.

Monsieur Gama a tenté d'abuser du pouvoir que Monsieur Alpha a reçu mandat de Monsieur Béta de gérer. Il propose, à Monsieur Alpha une transaction au détriment de Monsieur Béta et à son profit personnel à payer la séance à 500 FCFA au lieu de déboursier 1000 FCFA. Monsieur Alpha a accepté la transaction. Il a utilisé frauduleusement le mandat qui lui a été confié pour s'enrichir de 500 FCFA. Monsieur Béta par ticket vendu possède une marge bénéficiaire de 10% soit 100 FCFA. La transaction lui fait perdre un capital de 900 FCFA et un bénéfice de 100 FCFA. Si ces délits de corruption se poursuivent, Monsieur Béta perdra la totalité de son capital et liquidera le cinéma Y. Ceci s'accompagnera d'une série de licenciements dont celui de Monsieur Alpha. L'État perdra une base imposable car le cinéma Y pour avoir l'autorisation de faire son métier est assujetti aux impôts et taxes de l'État et de la municipalité.

Encadré 1.6. Un exemple de corruption administrative

Après un contrôle fiscal effectué par l'Inspecteur Alpha, le DG de l'entreprise Béta constate qu'il est dans le "pétrin". En effet, les livres comptables qu'il présentait habituellement au fisc étaient faux. Dans les vrais livres comptables qui ont été découverts, il s'avère que l'entreprise Alpha réalise annuellement un chiffre d'affaires de plus d'un milliard de F CFA contre une déclaration de 250 millions de F CFA par an. Le DG ayant demandé à discuter en privé avec l'inspecteur qui l'accepte, lui tend une mallette ouverte et contenant des billets "craquants" dont la valeur est estimée à 150 millions de F CFA. Il veut en échange que l'Inspecteur ferme les yeux sur ce qu'il a découvert. N'ayant jamais eu une telle somme à sa portée, l'Inspecteur se précipite et conclut le marché. Il vient par cet acte de permettre au DG et son entreprise de frauder le fisc.

Encadré 1.5. Un exemple de corruption législative

Un projet de loi est introduit auprès de l'Assemblée Nationale pour examen. Il concerne la création d'une taxe relative à la pollution de l'air par les véhicules de transport automobiles. Le Syndicat des transports routiers entreprend de faire des "affaires" afin que cette loi ne soit pas adoptée par l'Assemblée.

Il contacte à cet effet différents députés et leur propose un pot-de-vin de 50 millions de F CFA à chacun si le projet de loi n'est pas adopté. Pour montrer sa bonne volonté à coopérer, 25 millions de francs CFA seront virés au compte de chacun à la veille des plénières et le reste après que le projet ait été ajourné. Le jour des plénières, le groupe parlementaire "environnement-sain" a ainsi donné l'ordre à tous ses députés de voter contre. Le projet de loi fût ainsi ajourné parce qu'il représentait le groupe majoritaire à l'Assemblée.

Ce groupe parlementaire était censé lutter contre la pollution de par son nom. Les électeurs lui ont fait confiance en lui accordant leurs voix qu'il a trahies en acceptant de recevoir le pot-de-vin de 50 millions de F CFA contre le vote majoritaire de l'ajournement du projet de loi portant institution de taxe sur la pollution de l'air des véhicules de transport.

Corruption législative et administrative

Cette typologie considère qu'une corruption est législative si les politiciens trahissent leurs électeurs en vendant leurs voix à des groupes de pression.

Elle est par contre dite administrative, lorsque les fonctionnaires permettent en échange de pots-de-vin, à un particulier d'obtenir un marché ou d'assurer son immunité après avoir fraudé le fisc.

Quelle que soit la manifestation de la corruption, il s'agit d'une atteinte à la moralisation de la vie publique, économique et sociale. C'est un dysfonctionnement des règles de base de l'éthique qui peut relever du secteur public, du secteur privé ou de la société civile, et ceci tant à un niveau national qu'international.

1.2. DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ET CORRUPTION

Le Développement Humain Durable (DHD) que prône le PNUD depuis le lancement en 1990 de son premier rapport mondial sur le sujet a trois composantes. Il s'agit d'abord d'un développement de l'individu. Il consiste à accroître les capacités de la femme et de l'homme afin qu'ils puissent mener une vie saine et longue. Ensuite, il s'agit d'un développement pour l'individu. Toute personne doit pouvoir bénéficier des opportunités créées. Enfin, c'est un développement par la femme et par l'homme à qui l'occasion doit être donnée de participer à son propre développement. Le processus devant permettre à l'Homme de mener une vie saine et longue par lui et pour lui ne doit pas compromettre les chances des générations futures.

En somme, il s'agit d'un processus d'élargissement des choix des individus qui se veut équitable, productif, durable et habilitant. Ce sont là les principes de base d'une bonne gouvernance qui veut que les responsables rendent compte de la gestion des ressources qui leur sont confiées³.

1.2.1. ÉQUITÉ ET CORRUPTION

L'équité que prône le DHD est la capacité de la dynamique de développement à offrir à tout individu, sans discrimination aucune, la possibilité de bénéficier des opportunités de tous ordres, notamment, économiques, politiques, sociales et culturelles créées par la nation. C'est un principe élémentaire des droits humains. Tout doit être mis en œuvre afin qu'aucun être humain ne soit marginalisé dans le processus productif, dans la définition des choix de la société. L'homme et la femme sont couverts par les mêmes droits — droit à l'éducation, à la terre, au crédit ou droit de vote. La bonne gouvernance doit fonder son assise sur la base de l'équité pour un renforcement de la sécurité individuelle, collective et politique de la nation. La participation dans l'équité à la définition des choix de société permet d'orienter les ressources rares pour la réalisation des priorités véritablement nationales.

La corruption, qu'elle soit active ou passive, est une utilisation abusive des règles et procédures qui réglementent et encadrent les comportements économique, politique, culturel et social de chaque individu. Elle donne des avantages indus à ses acteurs au détriment de la majorité. Elle est donc un facteur qui aggrave les inégalités sociales. Ceux qui ne contournent pas les règles et procédures établies, fondement actif de la corruption, sont désavantagés et donc exclus des opportunités de participer aux processus de création des biens et services.

3 Rapport national DHD, 2000, page 21

La corruption, notamment celle de l'administration publique conduit à l'utilisation des ressources de l'État pour des intérêts privés. Elle amoindrit les capacités de l'appareil étatique à répondre avec efficacité et surtout avec efficience aux exigences des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté. Au demeurant, ces services essentiels sont devenus payants. Comme la pauvreté humaine qui est l'incapacité d'une frange de la population à participer au développement du fait d'un manque de capacités, la corruption devient un frein pour la réalisation d'un développement équitable.

De façon spécifique, lorsqu'une entreprise efficace est abusivement écartée d'un processus de passation de marchés publics, elle n'a pas l'opportunité de faire le métier pour lequel elle paie des impôts et taxes divers. Les corrompus lui retirent la chance de distribuer des revenus à ses employés. À la longue, et ne pouvant pas exercer son métier, le licenciement des travailleurs devient l'unique alternative qui lui reste. La liste des demandeurs d'emplois s'allonge et la pauvreté des individus et des familles s'approfondit tout en excluant du processus de création des richesses des hommes et des femmes.

La corruption, qu'elle soit active ou passive, petite ou grande, administrative ou législative ou toute combinaison de l'une ou de l'autre, détruit le principe d'équité du DHD.

1.2.2. PRODUCTIVITÉ ET CORRUPTION

La productivité associée au concept de développement humain durable se définit comme la capacité d'utiliser efficacement des ressources productives pour créer des biens et services pour l'Homme et par l'Homme. L'efficacité est la capacité de produire dans le temps un bien ou un service en utilisant une combinaison de facteurs de production comme le travail et le capi-

tal. L'efficience mesure la capacité d'amélioration quantitative et qualitative de la production d'un bien ou d'un service tout en utilisant la même quantité de facteurs de production. Le choix des individus que le concept de DHD veut élargir se fonde sur ces deux notions essentielles du développement économique.

L'un des acteurs clés de la création continue des richesses est un secteur privé dynamique, évoluant dans un environnement économique sain où, par exemple, les prix reflètent les coûts d'opportunités réels des ressources et où les règles et procédures régissant la compétition économique sont connues et appliquées équitablement. Lorsque d'une manière ou d'une autre, des entorses sont faites aux règles et procédures établies, la compétition économique s'en trouve perturbée. En particulier, lorsqu'une entreprise, pour avoir un agrément ou un marché, est dans l'obligation de verser un pot-de-vin à une autorité, elle alourdit ses coûts de production. Ceux-ci sont répercutés dans le prix des biens et services fournis aux consommateurs qui, au demeurant, ont des revenus fixes. L'accroissement des coûts de production occasionné par la corruption et celle concomitante des prix à la consommation réduit le pouvoir d'achat du consommateur. La demande qui s'adresse aux autres entreprises du privé baisse. La corruption nuit à la création de richesses nouvelles.

Le développement humain durable prône également un rôle repensé de l'État. Il a ainsi orienté ses actions vers la réalisation d'infrastructures de base à but social à savoir, l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Dès lors, le budget de l'État, instrument privilégié de l'action gouvernementale, a, dans ses composantes, un intérêt plus prononcé pour la facilitation des services de santé de base, d'éducation, d'eau potable et d'assainissement. Ceci, pour mieux satisfaire les besoins des plus pauvres. La corruption des fonctionnaires de

l'État et plus particulièrement ceux qui sont en charge du recouvrement des recettes fiscales (douanières, impôts) et non fiscales réduit les ressources de l'État qui devraient permettre d'assurer l'élargissement quantitatif et qualitatif des services sociaux de bases, favorables à l'accroissement des capacités des plus pauvres.

La corruption affecte négativement l'efficacité économique. En effet, elle diminue le taux d'investissement du secteur privé⁴ dans la mesure où les pots-de-vin versés (ou commissions) constituent une ponction sur l'épargne privée. Elle favorise également les fuites des capitaux car les pots-de-vin ne sont généralement pas réinvestis dans l'économie, mais placés à l'étranger. Ils échappent donc aux taxes directes ou indirectes sur les revenus. La plupart des commissions reçues servent à des consommations ostentatoires ou de prestiges qui grèvent les importations et, de ce fait, détériorent la balance commerciale.

La corruption altère les choix des investissements désormais influencés par des intérêts particuliers qui n'ont aucun lien avec leurs effets bénéfiques attendus pour la nation entière. Dans les pays corrompus, les investissements choisis présentent presque toujours un ratio coût/bénéfice élevé par rapport aux autres. Dans les pays caractérisés par une faiblesse de l'épargne intérieure et qui font appel à l'Aide Publique au Développement pour financer les investissements publics, la grande corruption a souvent orienté ces ressources rares vers des projets et programmes dont la mise en œuvre leur a procuré des pots-de-vin au détriment des priorités nationales comme la réduction de l'analphabétisme et de la mortalité infantile. Les éléphants blancs qui ont poussé en Afrique sont des exemples éloquents de projets non aboutis, financés sur l'Aide Publique au

Développement. Ils ont contribué à l'alourdissement du poids de la dette et ont compromis les chances de développement des générations futures.

La corruption détériore les biens et les services publics de base et demeure une source d'insécurité. Dans le financement public d'écoles ou de centres de santé (par exemple dispensaires et maternités), la corruption apparaît souvent au moment de la passation de marché. Les entreprises compensent généralement la perte de revenus occasionnée par le versement des pots-de-vin avec le non-respect des normes de construction ou avec des constructions au rabais. Entre autres, on citera la baisse de la quantité de ciment par brique fabriquée ou l'insuffisance de fer dans le béton. Les locaux publics construits sont une insécurité pour les usagers (par exemple élèves et maîtres, femmes enceintes et bébés) et risquent de s'effondrer à tout moment.

Lorsque la corruption sévit dans le secteur de la santé et de l'éducation, les pauvres qui n'ont pas de ressources en sont exclus. Les médicaments subventionnés par l'État sont vendus par des agents de santé à leur profit. Et comme les recettes ne sont pas reversées, les stocks ne sont évidemment pas renouvelés. La corruption de l'instituteur accroît le coût déjà prohibitif de l'éducation pour les parents d'enfants en âge d'aller à l'école. Les familles pauvres, qui supportent à peine l'absence de la main d'œuvre infantile dans leur champ au profit de l'école, voient la corruption exclure leurs enfants, surtout les filles des services d'éducation. Et pourtant, l'éducation demeure la source privilégiée d'accroissement de capacité et de productivité du travail.

La corruption alourdit donc les coûts de production du secteur privé et de ce fait, réduit le pouvoir d'achat des consommateurs.

4 J.CBresson (2000) estime que 7% des recettes des entreprises en Albanie et en Lettonie sont absorbés par les pots-de-vin contre 15% en Georgie.

Elle décourage les investissements car elle contourne les règles et procédures établies. Celle des fonctionnaires de l'État affaiblit les ressources budgétaires. Lorsqu'elle s'installe dans les services sociaux de base, elle en diminue l'accessibilité et exclut les pauvres des bienfaits de l'éducation et de la santé, facteurs essentiellement de formation du capital humain et fondement de la productivité globale. Cependant, la recherche de la croissance conduit à la mise en œuvre de politiques de libéralisation qui peuvent, en l'absence de contrôle vigilant, être le levain de la corruption.

Ce constat a déjà été fait dans certains pays de l'Union Européenne⁵ où, en quelques décennies, des libéralisations ont nourri la prolifération de fléaux sociaux tels que la toxicomanie, la criminalité, les fraudes fiscales, la corruption des hommes politiques. C'est pourquoi des politiques visant le DHD doivent également mesurer l'ampleur des risques et l'irréversibilité de ces fléaux avant toute mise en œuvre.

1.2.3. HABILITATION ET CORRUPTION

Le Développement Humain Durable se veut habilitant⁶. Il se démarque du paternalisme et de la charité. C'est un développement par l'homme et pour l'homme. Celui-ci participe à tous les échelons de la définition des objectifs et de la prise de décisions quels que soient sa race, son sexe et sa richesse. Aucun individu est omniscient et ne peut décider de l'affectation des ressources et des objectifs à poursuivre à la place des autres. Il se démarque de la charité, car il respecte la dignité de l'homme. Dans bien des communautés traditionnelles, l'arbre à palabre était l'instrument par lequel les individus

participaient aux décisions devant influencer leur vie. Malheureusement, ces instances villageoises et locales ont été remplacées par des administrations gérant des programmes élaborés et dirigées par un État central dont le fonctionnement est caractérisé par des règles et procédures opaques.

De ce point de vue, le DHD prône la formation des regroupements d'individus pour l'enracinement des organisations de la société civile. Celles-ci participent à la gestion des affaires nationales devant affecter leur vie. Elles éclairent l'action publique et dénoncent les abus de pouvoir. Elles protègent la femme et la jeune fille des pesanteurs sociales et culturelles qui les tiennent éloignées de la définition des objectifs et des stratégies et de leur mise en œuvre. Elles surveillent les règles et procédures établies et dans la mesure du possible influencent leur modification pour une meilleure protection de l'individu. L'habilitation de la femme et de l'homme leur donne le pouvoir de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle.

Lorsque survient la corruption, les procédures et règles établies sont utilisées pour des intérêts particuliers. Généralement, ce sont les pauvres, les femmes et les minorités ethniques ou religieuses et les populations rurales qui sont brimées. La corruption peut contribuer à une concentration du pouvoir économique, social et politique entre les mains de quelques individus. Elle se démarque de la décentralisation du pouvoir que prône le DHD par le biais de la mise en œuvre de la dynamique de l'habilitation.

La corruption érode le pouvoir de l'État en affectant sa crédibilité et donc sa légitimité. Elle a très souvent été citée comme la principale cause des coups d'États dans de nombreux pays de par

5 On peut citer le cas de l'Angleterre ou de l'Espagne où la toxicomanie s'est accrue après différentes vagues de libéralisations.

6 Traduction maladroite de l'expression anglo-saxonne "Empowerment".

le monde et surtout en Afrique. De ce fait, elle est le canal par lequel des régimes d'exception ont confisqué le pouvoir au peuple et ont dénié à l'individu toute possibilité de participer à la gestion de la cité. Elle sape les fondements de la bonne gouvernance qui est la gestion transparente et saine des affaires publiques par le Gouvernement en partenariat avec le secteur privé et la société civile. Elle détruit le principe de transparence que prône la bonne gouvernance.

Plus fondamentalement, la corruption inhibe l'ensemble des droits humains. Les droits communs tels les droits civiques, les droits économiques et sociaux, les droits politiques sont bafoués. Quand un individu se voit obligé de payer un pot-de-vin pour obtenir un papier officiel comme une pièce d'identité ou un permis de conduire, il perd une partie de ses droits civiques. Le détournement de ressources financières va à l'encontre des droits économiques (surtout de la frange la plus pauvre de la population). De même, quand les ressources financières servant à la construction d'une école sont récupérées à des fins privées, l'éducation ne peut plus être assurée dans les meilleures conditions; les droits de l'enfant ne sont plus garantis.

La corruption, par sa nature illicite, détruit les droits humains et le développement par l'homme et pour l'homme. Pourtant, l'habilitation des populations, parce qu'elle les implique dans la vie de la Nation, crée les fondements durables, équitables et productifs de l'utilisation des ressources.

1.2.4. DURABILITÉ ET CORRUPTION

La dynamique d'élargissement des choix des individus se veut durable. Il s'agit d'un développement qui assure l'équité entre les générations. Les décisions de la génération présente ne doivent pas porter préjudice aux générations futures. La durabilité du dévelop-

pement implique une reproductibilité continue et qualitative des ressources humaines et physiques et ne signifie aucunement un renouvellement à l'identique de ces ressources. Autrement dit, toute génération est appelée à saisir toutes les opportunités qui s'offrent à elle pour améliorer son bien-être sans compromettre les chances des générations à venir. Le développement humain se démarque donc de toute attitude puritaine.

La corruption brime le développement des générations futures. En effet, pour une nation faisant recours aux emprunts publics pour financer son développement par le biais des projets d'investissements, les bénéfices attendus sont minorés par les actes de corruption sans qu'aucune base de développement économique ne soit offerte aux générations à venir. La corruption conduit à de mauvais choix d'investissements. Et lorsque ceux-ci sont réalisés sur emprunt extérieur, même à des taux préférentiels comme ceux de l'APD, le poids de la dette publique s'alourdit. Les constructions de bâtiments publics sur fond de corruption ont très souvent une durée de vie plus courte car les commissions versées par les entrepreneurs sont compensées par le non respect des normes internationales. À ceci s'ajoute l'évasion fiscale subie par l'État qui l'empêche d'honorer le service de la dette contractée par les générations antérieures et dont le poids sera reporté sur les générations futures. Elles sont nombreuses les industries polluantes qui ont pu s'implanter en Afrique à cause d'actes de corruption des secteurs aussi bien publics que privés, nationaux qu'internationaux.

La corruption contribue à détériorer le patrimoine de l'humanité, légué de génération en génération. Les biens culturels (monuments, musées mais également objets d'arts etc.), supposés appartenir à l'ensemble de l'humanité, sont parfois récupérés à des fins privées; l'argent, initialement prévu pour préserver ou rénover certains sites ou monuments, est détourné.

De même, la sauvegarde de la planète, de la faune et de la flore demeure fonction du degré d'intégrité des individus. Une usine construite de façon illégale sur une zone à risque peut être à l'origine de grands problèmes environnementaux. De même, la protection de la couche d'ozone comme le respect de la ponction des ressources naturelles (eau, pétrole, gaz notamment) dépend de la volonté des autorités concernées, entrepreneurs comme décideurs, de suivre les règles en vigueur. Si une firme pétrolière décide de contrefaire des analyses scientifiques et déclare une quantité de pétrole inférieure à celle réellement prélevée, le risque d'épuisement des nappes n'est pas perçu à sa juste mesure et les politiques proposées se révéleront inadéquates. Les impacts seront alors supportés par les générations futures. Par ailleurs, la corruption en creusant les inégalités économiques, a également un impact négatif sur l'environnement car les pauvres vivent généralement dans les milieux où les services sociaux de bases sont inaccessibles, notamment les services d'assainissement. Les ressources naturelles sont leurs sources de survie. La déforestation, la dégradation de l'environnement et l'érosion des sols sont d'autant plus marquées dans les zones de pauvreté. La corruption est une source d'accroissement de la pauvreté. Les ressources supposées être investies dans le domaine public pour les générations futures, sont accaparées par quelques individus. La corruption compromet ainsi la durabilité des projets de développement. Enfin, la corruption peut conduire les pouvoirs publics à ne pas réprimer les activités illégales (par exemple le trafic de drogues, la prostitution ou encore la criminalité) ou à favoriser indûment une partie au détriment d'une autre dans le cadre des actions en justice ou de la mise en œuvre des projets et programmes de développement.

De tels actes sont des menaces pour la sécurité nationale, gage de tout développement durable.

CONCLUSION

A une époque où l'on considère que tout peut être sujet à corruption, le concept de corruption ne peut que regorger d'un éventail de termes ou de qualificatifs. Il est donc important d'avoir une définition large qui puisse permettre d'intégrer cet aspect comme celle présentée dans l'approche en termes de gouvernance.

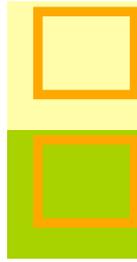
De nos jours, ce n'est plus un secret pour personne que la bonne gouvernance est la base de l'approfondissement du Développement Humain Durable. La corruption qui est l'utilisation des règles et procédures pour des intérêts particuliers en est une des entraves fondamentales. Étant une opération frauduleuse et secrète, elle altère les principes de base de la bonne gouvernance que sont la transparence et l'imputabilité.

La corruption détruit le principe d'équité en niant aux individus l'accès aux opportunités offertes par la société. Elle réduit les possibilités de croissance économique par la distribution des opportunités d'investissements aux entreprises les moins performantes. Les pots-de-vin distribués sont une épargne qui aurait pu être investie de façon plus productive.

La corruption encourage l'évasion fiscale et la fuite des capitaux. Elle sape les bases d'un développement harmonieux des générations futures en alourdissant le fardeau de la dette, en dégradant l'environnement et en accroissant de la pauvreté dont elle n'encourage pas l'éradication.

Tableau 1.1. Les principaux effets négatifs de la corruption sur le DHD

	Au plan micro	Au plan macro
Secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Exécution inefficace et inefficente des projets, • Nuisances à l'investissement privé par suite du biais introduit au niveau de la concurrence, • Informalisation des entreprises, • Mauvaise répartition des talents et leur propension à rechercher des activités de rentes plutôt que des activités productives, • Délocalisation des entreprises, 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des investissements étrangers et intérieurs à long terme, • Baisse de la compétitivité de l'économie par suite de l'internalisation des coûts de transaction et de l'incertitude qui ont augmenté, • Baisse de la croissance économique, • Baisse de l'épargne privée, • Fuite des capitaux, • Chômage,
Secteur public	<ul style="list-style-type: none"> • Inefficacité de l'administration, • Fausse les priorités sectorielles (les secteurs de l'éducation et de la santé sont relégués au second plan par rapport à des secteurs comme la défense), • Emplois fictifs, • Baisse des impôts et redevances prélevées, 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des inégalités, • Accroissement de l'inflation, • Accroissement de la pauvreté humaine, • Baisse des recettes publiques, • Accroissement de la dette publique, • Accroissement des déficits budgétaires, • Apparition d'arriérés de paiement, • Augmentation de la pauvreté humaine des populations, • Détérioration de la balance des paiements,
Gouvernance démocratique	<ul style="list-style-type: none"> • Négation des droits humains, • Assassinats de journalistes, • Fermeture de médias, • Absence de transparence et d'imputabilité, 	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalité, • Insécurité nationale et perte de légitimité de l'État, • Instabilité politique, • Coups d'État, • Justice à deux vitesses,



CHAPITRE 2

PERCEPTION DE LA CORRUPTION AU BURKINA FASO

INTRODUCTION

Le Groupe National de Réflexion sur le Développement Humain Durable a réalisé une enquête qualitative auprès de la population pour cerner et analyser le problème de la corruption au Burkina Faso sur une base objective. Cette enquête a donc été réalisée pour appuyer le diagnostic et les analyses développées dans ce rapport. Ainsi, cette enquête permet d'abord de définir la corruption, d'analyser les principaux secteurs de la vie sociale et économique qui sont atteints (cf. partie 2.1.), puis de décrire les formes et pratiques sous lesquelles la corruption intervient (cf. partie 2.2.). Elle a également permis d'interroger les Burkinabè sur les principales causes de la corruption (cf. partie 2.3.) et ses conséquences (cf. partie 2.4.). Enfin, la connaissance des institutions chargées de lutter contre la corruption et l'appréciation de leur efficacité ont pu être également étudiées à travers cette enquête (cf. partie 2.5.). Ce chapitre, en présentant les principaux résultats de l'enquête menée par le GNR-DHD, dresse donc un état des lieux sur la corruption au Burkina Faso et permet ainsi d'en assurer une meilleure compréhension.

2.1. L'IMPORTANCE DE LA CORRUPTION

2.1.1. LA CORRUPTION AU BURKINA FASO : UNE RÉALITÉ INCONTOURNABLE

Jadis réputé pour son intégrité, la droiture morale et la modestie de ses hommes, le Burkina Faso connaît aujourd'hui un développement de la corruption qui prend la forme d'une course à l'enrichissement illicite, avec pour conséquence la perte des valeurs morales. Ainsi, la remise d'un billet en échange du service rendu dans un cadre strictement professionnel tend à devenir un comportement habituel, peu connu des générations précédentes. L'ampleur du phénomène serait telle que certains observateurs de la société Burkinabè ont pu dire que si certains pays sont assis sur des poudrières identitaires, le Burkina Faso est assis sur une poudrière sociale dont la mèche est la corruption.

Les enquêtés ont d'abord été interrogés sur la signification du terme de corruption. Trois définitions leur étaient proposées a priori, pour préciser la

signification du terme corruption, à savoir une utilisation des ressources publiques à des fins personnelles, un arrangement et l'altération des valeurs au niveau de l'individu. Les enquêtés étaient également invités à donner leur propre définition de la corruption.

La corruption est définie par le terme générique d'arrangement par 29,3% des enquêtés. Si cette terminologie peut paraître vague, elle souligne que la corruption constitue un "jeu" illégal entre deux acteurs, en marge des réglementations et normes en vigueur. Seulement 13,7% des personnes interrogées définissent la corruption par l'utilisation des ressources à des fins personnelles et 9,3% par une altération des mœurs.

La corruption se définit donc principalement comme un arrangement, ensuite comme une utilisation des ressources publiques à des fins personnelles et enfin comme une altération des valeurs au niveau individuel, ceci quel que soit l'âge, le milieu de résidence et le sexe des enquêtés. Toutefois, la complexité du phénomène est réelle parce que près de 47,7% des enquêtés pensent que la corruption se définit plutôt comme une combinaison de ces trois définitions.

Dans le langage populaire, on assiste à une prolifération de termes pour désigner la corruption. Parmi les principales expressions figurent "*les feuilles*", le "*gombo (frais ou sec)*", le "*tais-toi*", qui désigne un billet de 10 000 francs CFA

Encadré 2.1. Méthodologie de l'enquête

L'enquête sur les perceptions de la corruption au Burkina Faso porte sur le milieu urbain. Elle devait initialement porter sur l'ensemble du territoire national. Compte tenu des contraintes de financement, le milieu urbain a été couvert à travers trois strates les grandes villes (Bobo-Dioulasso et Ouagadougou), les villes moyennes (Banfora, Dori, Fada, Pouytenga et Tenkodogo) et les villes frontalières (Bittou, Gaoua, Faramana, Kantchari, Ouahigouya et Pô). Les villes frontalières ont été retenues comme une strate à part entière du fait de l'importante activité des douanes qui les caractérise elles offrent ainsi l'opportunité d'enquêter avec pertinence sur le bon fonctionnement de cette administration.

L'échantillon enquêté est composé de sept catégories d'enquêtés le grand public (230), les opérateurs économiques (160), les experts d'administration publique (35), les experts d'administration privée (20), les organismes (5), les leaders d'opinions (30) et les autres experts (20). Dans cet échantillon, les responsables et cadres sont donc représentés à travers six catégories spécifiques et sont ainsi fortement représentés parce que leur situation professionnelle leur permet de mieux cerner et analyser l'ampleur de la corruption au Burkina Faso.

La répartition de l'échantillon "grand public" a été faite sur la base des zones de dénombrement (ZD) issues du recensement de 1996. Les unités primaires sont donc les localités et les zones de dénombrement des localités sont tirées au prorata de leur nombre de ménages. Au second degré, la méthode des itinéraires a été retenue, c'est-à-dire que dans une direction donnée, l'enquêteur soumet le questionnaire à un ménage sur dix dans les grandes villes et un ménage sur cinq dans les villes moyennes. Pour les autres catégories, les enquêtés ont été ciblés par choix raisonnés.

Cette enquête a également été complétée par des entretiens avec des personnes reconnues pour leur connaissance de la vie économique, sociale et politique et donc des problèmes de corruption. Il s'agit des chefs coutumiers, de responsables religieux, des mouvements de droits de l'homme, des hommes politiques et des responsables d'ONG et d'associations.

La population enquêtée comporte deux caractéristiques importantes qu'il convient de garder à l'esprit. D'abord, la population est urbaine. Ensuite, parce qu'une part importante des personnes enquêtées a été ciblée par choix raisonné pour différentes catégories de cadres et responsables définies a priori, la population enquêtée est majoritairement masculine seulement 19,8% des enquêtés sont des femmes.

que l'on donne à une personne pour la faire taire, "*parler bon français*" etc. Interrogés par le GNR-DHD sur leur connaissance des termes et expressions qui désignent la corruption, les Burkinabè citent encore □ "*le gâteau*", "*graisser la patte*", "*mettre du beurre dans les haricots*", "*il faut pimenter ma sauce*", "*l'argent de la bière*", "*mon verre de vin*", "*six-quatre*", "*mouiller la barbe*", "*les affaires*", "*mettre la main dans la poche*", "*pourboire*", "*cadeau*", "*déposer un caillou*", "*il faut pisser*" etc. Si ces expressions semblent désigner la petite corruption, d'autres expressions connues des Burkinabè définissent davantage la grande corruption □ "*dessous de table*", "*couler de l'encre*" (pour faire un chèque), "*10%*", "*20%*", etc.

Dans certains secteurs d'activités, il existe même des expressions et des termes spécifiques pour désigner le phénomène de la corruption. Ainsi, dans le secteur de la douane, le terme "Johannesburg" désigne un poste juteux où l'on s'enrichit très rapidement. Il en est de même dans certains ministères où le terme "filon" désigne la gestion d'un projet juteux à la manière d'une mine. Lorsque le projet est terminé, ils retournent à leurs services d'origine en laissant derrière eux du matériel inutilisable telle une mine abandonnée. Au niveau du ministère de la justice, le terme "margouillats" désigne les intermédiaires qui monnaient l'obtention de pièces administratives. La seule multiplication des termes pour désigner la corruption sous ses différentes formes témoigne que le phénomène est aujourd'hui bien ancré dans la société.

L'enquête révèle d'abord l'importance du phénomène. Ainsi, la corruption au Burkina Faso est perçue comme un fait avéré. En effet, une majorité d'enquêtés (55,6 %) pense que la corruption est très répandue. Ils sont

également 39,8% à penser que la corruption est répandue. In fine, seulement 3,4% des enquêtés estiment que la corruption n'existe pas au Burkina Faso. La corruption est donc perçue comme une réalité importante de la société burkinabè contemporaine. À la question "pensez-vous que la corruption existe plus qu'auparavant", près de 91 % des sondés répondent par la positive, quel que soit le milieu de résidence, le niveau d'instruction, la situation socioprofessionnelle et le sexe. Cette appréciation est plus sévère chez les personnes enquêtées de plus de trente cinq ans, sans doute parce ce que ces derniers ont pu connaître la période révolutionnaire qui constitue leur point de référence. Aussi, 70% des enquêtés pensent que la corruption est devenue une règle de conduite.

À la question de savoir si le Burkina Faso est davantage frappé par la corruption que les pays voisins (le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Togo), les enquêtés sont près de 60% à répondre par la négative. Ce résultat témoigne de la conscience que le citoyen burkinabè peut avoir de la dimension régionale du problème de la corruption.

2.1.2. L'INTENSITÉ DE LA CORRUPTION PAR SECTEUR

Pour comprendre et apprécier les conséquences de la corruption sur la vie économique et sociale, ce premier diagnostic sur l'ampleur de la corruption et ses manifestations doit être complété d'une analyse par secteur d'activité. Dans l'enquête menée, onze secteurs principaux ont été retenus □ la santé, l'éducation, les douanes, la police et la gendarmerie, les marchés publics, les médias, la justice, les mairies, les impôts et l'activité politique⁷.

7 Un secteur "autres administrations" a été également retenu pour permettre de couvrir l'ensemble de l'administration.

Pour plus de 80% des enquêtés, la corruption est importante et constitue une pratique courante dans l'ensemble des secteurs retenus à l'exclusion des médias (cf. tableau 2.1.). Le classement des secteurs d'activités selon le degré de corruption (toutes modalités confondues) donne les résultats suivants □ 1^{er} la police et la gendarmerie, 2^e la douane, 3^e les activités politiques, 4^e les marchés publics, 5^e la justice, 6^e les mairies, 7^e la santé, 8^e l'éducation, 9^e l'administration, 10^e les impôts et 11^e les médias (cf. tableau 2.1.).

Aux yeux des enquêtés, si les principaux secteurs de la vie économique et sociale apparaissent corrompus, l'intensité du phénomène peut cependant varier d'un secteur à l'autre. L'enquête a permis d'établir un classement de l'intensité de la corruption par secteur à travers la modalité "très corrompu" (cf. graphique 2.2.).

Les douanes, les activités politiques et les marchés publics sont les trois secteurs pour lesquels la corruption apparaît comme très importante □ le secteur douane est perçu comme "très corrompu" par plus de 78% des enquêtés, les activités politiques par plus de 75,6% et les marchés publics par plus de 67,8%.

La corruption au niveau des services sociaux (santé, éducation) et des médias serait d'une intensité moyenne d'après les enquêtés (cf. tableau 2.1. et graphique 2.1.).

Si des secteurs comme l'éducation et la santé qui touchent à la vie quotidienne des Burkinabè et jouent un rôle central dans la politique de lutte contre la pauvreté sont également appréciés comme corrompus, l'intensité y apparaît moins forte. Seulement 20 % des enquêtés jugent ces secteurs très corrompus. Toutefois, les formes qu'y prend la corruption touchent directement à la vie quotidienne des Burkinabè. Dans le secteur de la santé, la revente de médicaments a priori destinés aux malades limite sérieusement l'efficacité des services rendus alors que dans le secteur de l'éducation, ce sont les procédures de recrutement des élèves qui sont remises en question.

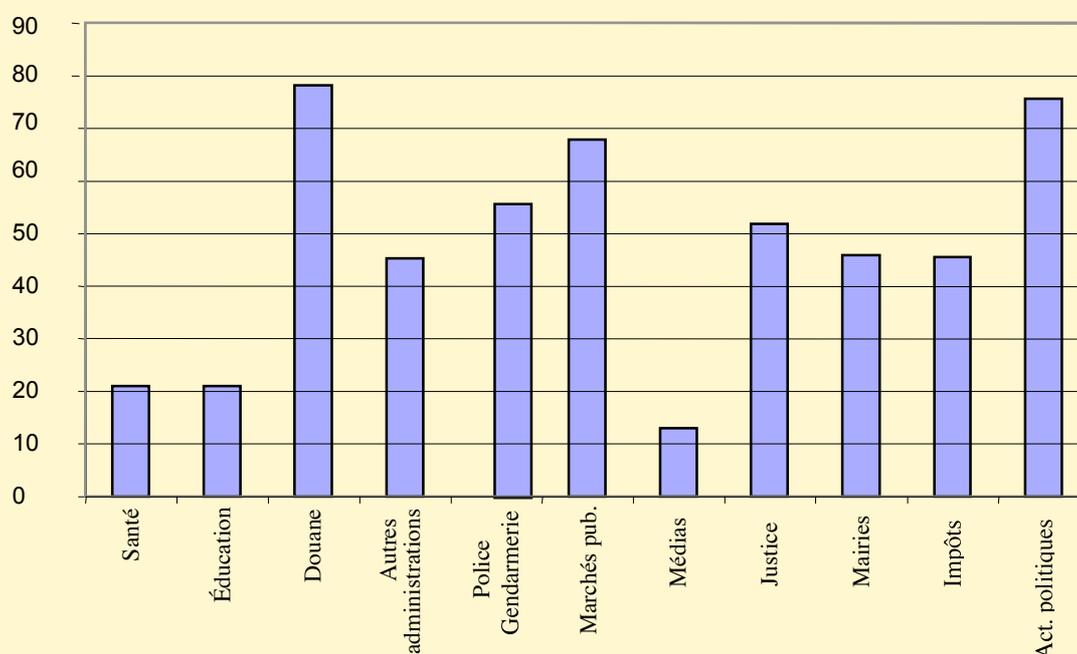
Du côté des contre pouvoirs, qui devraient jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption, la justice apparaît elle-même comme très corrompue pour plus de 51,8% des personnes interrogées. Au contraire, seuls 13% des enquêtés considèrent que les médias constituent un secteur très corrompu.

Tableau 2.1 Perception des enquêtés selon l'étendue de la corruption et des différentes pratiques

Type de pratique	Degré de corruption en %				Rang
	Très	Moyen	Modéré	Total	
Police Gendarmerie	55,8	30,7	6,1	92,6	1
Douanes	78,1	10,9	3,2	92,2	2
Activités politiques	75,6	10,9	3,8	90,3	3
Marchés publics	67,8	14,7	4,0	86,5	4
Justice	51,8	25,3	9,2	86,1	5
Mairies	45,9	30,9	8,8	85,6	6
Santé	21,0	37,3	27,2	85,5	7
Éducation	21,0	37,3	27,2	85,5	7
Autres administrations	45,3	28,2	10,1	83,6	9
Impôts	45,5	26,7	9,7	81,9	10
Médias	13,0	27,2	24,2	64,4	11

Source □ Enquête du GNR-DHD

Graphique 2.2. Classification des secteurs selon le degré de corruption (modalité "très corrompu")



Source : enquête GNR-DHD

2.2. LES PRATIQUES EN MATIÈRE DE CORRUPTION

2.2.1. LES PRINCIPALES FORMES DE LA CORRUPTION

L'analyse des pratiques de la corruption dans la société burkinabè permet de cerner l'importance des différentes formes de la corruption. Interrogés sur sept formes de la corruption jugées a priori principales (les pots-de-vin, le trafic d'influence, le don de l'argent, la tricherie dans le recrutement, l'escroquerie, les détournements de fonds et le dévoiement des enquêtes), les enquêtés sont une majorité à estimer que toutes ses manifestations de la corruption sont ou répandues ou très répandues (cf. tableau 2.2.).

La manifestation la plus répandue serait le don d'argent (pour 95,4% des enquêtés), suivie des pots-de-vin. Pour les détournements de fonds, pratique qui caractérise sans doute le mieux la grande corruption, près de 80% des enquêtés considèrent qu'il s'agit d'une pratique répandue ou très répandue.

2.2.2. Les pratiques de la corruption par secteur

La police et la gendarmerie (principales pratiques : rackets des transporteurs, trafic d'influence, pots-de-vin, intimidations, enquêtes réalisées à la tête du client).

De par leur rôle, ces deux corps sont en contact direct avec la population; ce qui explique en partie, leur place dans le classement.

Tableau 2.2. Perception des enquêtés sur les différentes pratiques

Type de pratique	Degré de corruption			Rang
	Répandue	Très répandue	Total	
Don d'argent	11,8	83,6	95,4	1
Pots-de-vin	25,9	63,6	89,5	2
Tricherie dans le recrutement	24,2	61,3	85,5	3
Détournement de fonds	35,4	44,6	80,0	4
Trafic d'influence	44,2	35,2	79,4	5
Escroquerie	36,2	36,1	72,3	6
Dévoiements des enquêtes	29,1	27,0	56,1	7

Source Enquête du GNR-DHD

92,6% des personnes interrogées pensent que la corruption sévit dans ce secteur. Celle-ci se manifeste surtout par le racket sur les routes, aux contrôles, à la frontière, dans les brigades de gendarmerie et les commissariats de police et lors de l'établissement des pièces administratives, en témoigne le récit ci-après (cf. encadré 2.2.).

La douane

L'ampleur de la corruption (92,2% des enquêtés) dans le secteur de la douane est voisine de celle de la police et de la gendarmerie. La corruption se manifeste aux postes frontalières, à l'aéroport, sur les routes, au niveau de Ouaga-Inter et des brigades mobiles.

Les activités politiques (principales pratiques □ trafic d'influence, pots-de-vin, népotisme, détournement, dévoiement des enquêtes, recrutement et nomination aux postes).

Il est loin le temps où l'homme politique était censé incarner des idées, où sa conduite était le reflet de ses engagements. De l'avis des enquêtés, 86,5% des personnes interrogées pensent que l'activité politique n'est pas dénuée de corruption. C'est une activité dont la finalité n'est plus la défense des idées mais bel et bien, un moyen par lequel on peut s'enrichir rapidement. Les résultats de l'enquête reflètent cette mauvaise perception de la vie politique.

Ainsi, le maire est corrompu pour 59,0% des personnes enquêtées, le député pour 56,4% et le ministre pour 54,1%.

Encadré 2.2 Récit sur la corruption au niveau de la police et de la gendarmerie

M. X est un chauffeur qui ne respecte pas les panneaux de signalisation. C'est ainsi qu'un jour, alors qu'il s'engageait dans un sens interdit, il rencontre un agent de police en service. Ce dernier, avec courtoisie et politesse lui demande les pièces du véhicule de même que son permis de conduire. Après vérification des pièces, le policier retire la carte grise du véhicule et l'invite à le suivre au bureau pour le retrait d'une fiche sur laquelle figure le montant de la contravention à payer. Machinalement, le chauffeur glissa un billet de mille (1000) francs entre les pièces et les présenta au policier. Ce dernier se mit en colère et nota sur la fiche de retrait la tentative de corruption, ce qui aggravait son cas. La voiture fut retenue à la police, mais le lendemain il revint prendre son véhicule comme si rien ne s'était passé. Interrogé, le chauffeur dit que son patron avait appelé dans la nuit pour tout arranger.

Source □ Enquête du GNR-DHD

Les marchés publics (principales pratiques □ processus de passation de marché, appel d'offre accéléré et liste restreinte, octroi de pourcentage et de dessous de tables, recours au marché gré à gré, trafic d'influence).

Ce secteur est classé après la douane

et la gendarmerie, probablement parce que ce service est mal connu. De l'avis de ceux qui œuvrent dans le domaine des marchés publics, (86,5%), la corruption porte sur des montants très importants. Elle intervient au niveau des appels d'offres, du dépouillement des offres et des commissions chargées de l'attribution des marchés. Donner 10 % pour avoir un marché est devenu une pratique courante au niveau de l'attribution des marchés.

Encadré 2.3. Le comportement de l'administration dans un conflit

Un conflit grave a opposé des agriculteurs et des éleveurs ayant entraîné des morts d'hommes et des dégâts matériels importants (bétail abattu, habitations endommagées etc.) Après avoir commis ces actes, les auteurs (des dozos) ont empêché l'accès des lieux aux autorités. Celles-ci (Préfet, Gendarmes, Policiers) ont obtempéré à cette injonction. Cela avait pour but d'empêcher les constats d'usage en de telles occasions. Malgré ces obstructions, les faits ont été reconstitués et l'enquête préliminaire conduite. Les forces de l'ordre se sont alors retrouvées dans l'impossibilité de procéder aux interpellations. Cela ne le sera qu'avec l'accord du leader politique de la zone, et suite à la menace de marche des parents des victimes. Les auteurs des actes seront interpellés et détenus sans inculpation. Mieux à six (06) jours des élections législatives, sur injonction des mêmes leaders politiques, ils seront relaxés pour éviter le boycott de ces élections par la population dans la zone. Suite à des publications dans la presse, les intéressés seront inculpés sans être interpellés et détenus, avec la promesse du jugement du dossier en cours d'assise. Les leaders politiques locaux, les ministres et députés, le haut-commissaire et le préfet, le procureur et les officiers de police judiciaire ont-ils été impliqués dans ces événements ?

Source □ Enquête du GNR-DHD

La justice (principales pratiques □ *passation de marché, appel d'offre accéléré et liste restreinte, octroi de pourcentage et de dessous de tables, recours au marché gré à gré, trafic d'influence, renvoi de dossier, lenteur des procédures, rédaction de décisions de justice, interférences du politique,*

analphabétisme de justiciables)

Dans toutes les sociétés, la justice constitue un des piliers de l'organisation sociale. Au Burkina Faso, la majorité des citoyens n'a plus confiance en la justice. Aux yeux des personnes interrogées, elle ne constitue plus un rempart contre les injustices et semble avoir choisi de défendre le plus fort. Elle est perçue comme non indépendante du pouvoir politique. Ainsi 86% des personnes interrogées pensent que la justice est corrompue. Les secteurs où la corruption se manifeste le plus sont les suivants □ les tribunaux, les cabinets d'avocats, les cours d'appels et les bureaux chargés de l'établissement des pièces administratives. La nomination des magistrats ainsi que les verdicts sont souvent sous la coupe des influences politiques et de pratiques illicites.

Les mairies (principales pratiques □ *établissement de pièces administratives, lotissements, trafics d'influence, arrangements*).

Considérées comme un service de proximité, les mairies sont gagnées par l'affairisme et la corruption. Environ 89,8% des enquêtés estiment que le secteur est corrompu. Trois services sont concernés dans les mairies □ la perception des taxes, les lotissements et la délivrance des pièces administratives. Selon un usager, le prix des différentes pièces administratives suit l'augmentation des prix du marché.

La santé (principales pratiques □ *pots-de-vin exigés pour passer rapidement les consultations; vente d'échantillons gratuits ou de médicaments destinés aux malades; trafic d'influence; affectation*)

Depuis quelques années, les conditions sanitaires du pays se sont détériorées accentuant ainsi le phénomène de la corruption. En effet, 85,5% des sondés estiment que le secteur est corrompu. Les services concernés le plus souvent sont les urgences, les services payants comme la radiologie et les services de laboratoire. À tout cela s'ajoutent le trafic des médicaments et les transferts

vers les cliniques.

L'éducation (principales pratiques □ recrutement parallèle d'élèves; pots-de-vin; affectations; trafic d'influence; inscriptions frauduleuses)

85,5% des personnes interrogées affirment que ce secteur est corrompu. Cette corruption se manifeste principalement lors du recrutement des élèves et de la gestion des établissements.

Autres administrations publiques (principales pratiques □ lourdeurs administratives, trafics d'influence, établissement de pièces des dossiers, recrutement personnel, détournements, avancement du personnel, dévoiement des enquêtes)

La rigueur administrative semble appartenir au passé. À ce niveau, ce ne sont plus tellement les usagers qui tentent de corrompre. Les agents de l'État sont à la recherche des clients et leur proposent des tarifs pour faire avancer des dossiers. Il est bien connu que certaines signatures se payent très cher. La tactique est la suivante □ lorsque le dossier arrive au niveau de l'agent, celui-ci le bloque, appelle l'intéressé pour lui fixer la somme à payer. Les domaines les plus exposés à la corruption sont □ le service de la solde, le service des avancements, le service chargé de la gestion des carrières. Certaines fonctions sont convoitées par leur position au sein de l'appareil administratif. Il s'agit des fonctions de Directeur Administratif et Financier (DAF) et de Directeur des Études et de la Planification (DEP).

Les impôts (principales pratiques □ pots-de-vin, intimidations, sous facturations ou surfacturations des impôts, détournements, arrangements)

C'est un service exposé à la corruption par la nature même du travail qui s'y fait, 81,9% des enquêtés estiment que la corruption est présente dans le secteur. La corruption se rencontre surtout au niveau du recouvrement. Des résultats des entretiens sur la perception de la corruption dans l'administration fiscale, on peut retenir que la corruption est

une pratique très répandue. Elle serait pratiquée à tous les niveaux. Parmi les indicateurs possibles, il y aurait □

- Le train de vie des agents qui serait au-dessus de leurs revenus. Cela est reconnu par des membres de cette administration, même s'ils insistent pour souligner l'apport des ristournes légales annuellement servies;
- L'amenuisement des recettes fiscales;
- Les difficultés de l'État pour faire face aux charges salariales et sociales en rapport avec les besoins des ménages;
- Des exemples vécus et rapportés par de petits opérateurs □ surimposition pour intimider, lettres d'intimidation, transferts de commission, fausses déclarations de valeurs comptables;
- Le discours et le comportement de corrupteur qui se banalisent comme les dons injustifiés (mais intéressés) aux agents, la règle établie du pourcentage, etc.

Encadré 2.4 Récit sur le comportement d'un agent des impôts

Un agent des impôts a proposé un arrangement (moyennant une certaine somme) à un commerçant sachant à peine parler le français pour diminuer le montant de ses impôts. Suite au refus du commerçant, l'agent déclare que le bilan comptable du commerçant est très en deçà du chiffre d'affaires réel et de ce fait il le classe dans une catégorie supérieure. Dès réception de sa facture d'impôts, le commerçant a remarqué une hausse très sensible de ses impôts. Après cela, l'agent lui a remis son numéro de téléphone pour lui indiquer qu'à tout moment il pouvait l'appeler s'il changeait d'avis. Ce commerçant, ne pouvant pas payer ce qui lui est demandé, craint qu'un jour on ne vienne fermer sa maison de commerce. Le commerçant déclare lui-même, que s'il avait d'autres issues, il mènerait d'autres activités. En attendant, il n'a pas d'autres solutions. Malgré tout, il persiste dans sa position parce qu'il est contre la corruption même s'il sait par ailleurs que d'autres commerçants et opérateurs économiques corrompent les agents pour fructifier davantage leurs activités.

Source □ Enquête GNR-DHD

La petite corruption qui a cours dans cette administration et qui est la plus perceptible serait pratiquée à l'opportunité, de façon non organisée en réseau, sans procédures et méthodes formelles. Elle se généraliserait comme un effet de mode, en prenant l'allure de traditions. Les formes de petite corruption sont assez nombreuses selon les évocations et récits des entretiens□

- Les rééchelonnements de créance pour entretenir (couvrir) l'évasion fiscale. Les sommes ainsi défiscalisées faisant l'objet des transactions illégales entre l'agent du fisc et le contribuable;
- Les fausses déclarations (sur les quantités et les prix) en douane paralysent l'action fiscale en réduisant l'assiette. Les réclamations dans de telles situations sont aussi l'objet de transactions. Ces transactions se traduisent souvent de façon conflictuelle par le chantage, l'intimidation, le harcèlement ouvert ou insidieux.

En dehors du fisc, on rencontrerait des comportements similaires avec des agents de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et les services techniques chargés de la vérification de l'application de la réglementation, notamment dans le secteur BTP (des passations de marché, comme occasions de ristournes d'hébergement des missions de l'administration, de construction dans le BTP).

Les médias (principales pratiques□ financement occulte de certains des journaux; diffusion d'informations tendancieuses)

L'ouverture démocratique a entraîné le développement de la presse publique et privée. La corruption dans les médias est peu connue du grand public.

Pourtant elle y est présente et se pratique sous une forme plus ou moins fine. Elle est essentiellement d'ordre politique et se manifeste par le traitement partial de l'information.

La plupart des journalistes sélectionne l'information en fonction des intérêts du journal. Le choix des reportages est souvent l'objet d'un marchandage et parfois des articles sont commandés à des fins inavouables. Le citoyen considère que les principaux responsables des organes de presse sont corrompus.

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)⁸

Le Burkina Faso connaît une prolifération des organisations non gouvernementales. Dans la majorité de ces organisations, les bailleurs exigent la transparence dans la gestion des ressources financières. Cette situation traduit un écart entre la philosophie de l'ONG et les pratiques sur le terrain. Certaines organisations sont créées parce qu'il y a un financement et souvent ces financements restent la propriété de quelques individus.

Le secteur privé⁸

Les opérateurs économiques et les professions libérales se plaignent de l'ampleur de la corruption, essentiellement dans les attributions de marchés et au niveau de l'exonération des taxes. Les services avec lesquels ils travaillent, la douane, le ministère du commerce sont jugés par eux corrompus. Malgré ce constat amer fait par les opérateurs économiques, ils reconnaissent que pour la survie de leurs entreprises, ils sont souvent obligés de jouer le jeu de ces agents corrompus et qui sont malheureusement aux postes stratégiques de l'administration (cas des appels d'offres). Le délit d'initié est monnaie courante dans ce domaine.

8 Les ONG et le secteur privé n'ont pas été retenus comme secteur d'activité dans le questionnaire de l'enquête. Les résultats présentés ici sont donc le seul résultat d'entretiens avec des professionnels de ces secteurs sur leur propre activité.

2.3. LES CAUSES DE LA CORRUPTION

2.3.1. LES FACTEURS GÉNÉRAUX FAVORISANT LA CORRUPTION

Au niveau de l'individu

Au niveau de l'individu, les facteurs explicatifs possibles de la corruption peuvent être appréhendés sous plusieurs aspects □ éducatif et culturel, économique, psychologique, social et selon la nature du groupe. Sur le plan éducatif, le manque ou l'insuffisance d'instruction civique ainsi que la méconnaissance de la culture et des traditions sont des facteurs qui favorisent la corruption au niveau de l'individu. En effet, le respect de la culture et la tradition sont des valeurs inestimables pour une bonne conduite de l'individu. Malheureusement, ces valeurs sont aujourd'hui bafouées dans nos sociétés de plus en plus monétarisées, notamment dans les grandes villes.

Sur le plan économique et social, les bas salaires peuvent également constituer un facteur explicatif de la corruption. L'insuffisance de revenus liée à une utilisation non rationnelle (consommation excessive d'alcool, activités extraconjugales intenses, etc.) expose l'individu à la corruption. Ceci a pour corollaire la recherche du gain facile, sans référence à aucune valeur morale.

Interrogés directement sur les facteurs qui favorisent la corruption au niveau des individus, les enquêtés ont des réponses variées que l'on peut toutefois essayer classer et de comprendre comme suit. D'abord, les valeurs qui sous tendent le comportement économique et social de l'individu sont remises en question. Il s'agit notamment de l'individualisme, de la cupidité, de la mégalomanie, de la folie des grandeurs et de la recherche du gain facile. Ces valeurs individuelles

sont expliquées par les effets négatifs de la modernisation, notamment à travers la mise en place d'une société de consommation et d'un contexte de concurrence professionnelle et commerciale renforcée. En contrepartie, les enquêtés constatent l'absence de valeurs de références collectives qu'il s'agisse du civisme, du patriotisme ou encore de valeurs morales et religieuses.

Le mauvais exemple des leaders et de la hiérarchie en général, le mauvais choix des responsables, le manque de transparence dans le travail et le manque de rigueur dans la gestion publique constituent également pour les enquêtés des signes évidents dans la perte de valeurs de référence collectives. Pour un individu déchiré entre la montée en puissance de valeurs individuelles et le déclin de valeurs plus collectives qui assurent sa socialisation, la faiblesse de caractère, la peur de l'échec, le mimétisme ou tout simplement la paresse peuvent permettre d'expliquer des actes de corruption à un niveau individuel.

Enfin, la corruption est également expliquée au niveau de l'individu par la pauvreté humaine, c'est-à-dire les bas salaires, la faiblesse du pouvoir d'achat, le chômage mais aussi l'ignorance. Face à ces mauvaises conditions de vie, les charges familiales restent élevées.

Au niveau de la société

Au niveau de la société, on peut essayer de regrouper les facteurs explicatifs de la corruption en deux grands groupes □ les causes endogènes et les causes exogènes. Parmi les causes endogènes, on trouve les causes économiques, sociologiques, culturelles et politiques. Le manque de formation à l'instruction civique, ainsi que l'absence de modèle de référence sont également sources de corruption. Sur le plan social, les frustrations dans le travail, l'anarchie dans l'administration, les rancœurs au sein des services consti-

tuent également des facteurs favorables au développement de la corruption.

Les causes exogènes de la corruption qui viennent le plus souvent de l'extérieur du pays sont plus difficilement identifiables. En effet, les pratiques de corruption trouvent dans les relations internationales un terrain de prédilection. En sortant des frontières, l'argent échappe aux règles des pays d'origine sans être souvent soumis aux règles des pays d'arrivée parce que celles-ci sont inexistantes ou laxistes ou tout simplement faciles à contourner. Cet argent est investi sans autres formes de procès. De même, d'importantes sommes peuvent traverser des frontières et être utilisées pour des investissements des activités licites et produire des gains légalement déclarés⁹. Étant donné la proximité du Burkina Faso avec cinq pays de l'UEMOA, le pays n'échappe pas au trafic de drogues et à la pratique du faux monnayage.

Comme pour étudier les facteurs favorisant la corruption au niveau individuel, une question sur les facteurs qui favorisent la corruption au niveau de la société a été introduite dans le questionnaire. Les réponses peuvent apparaître à première lecture parfois confuses parce que les niveaux contextuels individuels et collectifs sont en fait étroitement liés. Cependant les résultats obtenus par l'enquête du Groupe National de Réflexion sur le Développement Humain Durable permettent de mettre en avant quelques conclusions.

Au plan socio-économique, les sondés citent la forte pression fiscale et douanière et les lenteurs administratives comme facteur explicatif de la corruption. Ainsi, les sondés sont favorables à une simplification et à un allègement des règles qui encadrent la vie économique et sociale.

Toutefois, l'apport de la libéralisation économique à la lutte contre la corruption n'apparaît pas systématiquement aux yeux des sondés□ la libéralisation sauvage et les privatisations sont citées comme constituant des facteurs favorisant la corruption. La pauvreté, l'ignorance, le chômage, la faiblesse des revenus, les inégalités constituent également un socle favorable à l'émergence de la corruption selon les enquêtés.

Dans le domaine politique, la mauvaise gouvernance explique bien sûr la corruption pour les sondés. Celle-ci peut prendre différentes formes□ le népotisme et aussi le régionalisme, la non-application des lois. Au niveau de la lutte contre la corruption, les structures en place sont jugées inefficaces. L'impunité, le laxisme des autorités voire le manque de volonté politique constituent un facteur encourageant la corruption aux yeux des Burkinabè.

2.3.2. LES CONDITIONS DE VIE MATÉRIELLES ET L'IMPUNITÉ EXPLIQUENT LA CORRUPTION

Les réponses aux questions ouvertes sur les contextes favorables à la corruption au niveau individuel et de la société permettent de dresser un panorama assez large de ses déterminants. Toutefois, pour préciser l'importance relative des différents facteurs avancés, des questions plus précises et systématiques ont dû être posées a priori. Dans l'enquête réalisée sur la corruption au Burkina Faso par le GNR-DHD, cinq causes possibles avaient été retenues a priori□ les bas salaires, la pauvreté, l'impunité, l'ignorance et l'analphabétisme.

Les Burkinabè interrogés par le GNR-DHD expliquent la corruption par les conditions de vie matérielles et aussi

9 Bien que le blanchissement d'argent, soit difficile à mesurer, le FMI considère que cette activité représente 2 à 5% du PIB mondial, soit un montant de 590 millions à 1,5 trillions de USD.

par l'impunité. Ils sont une minorité à penser que l'ignorance et l'analphabétisme constituent une cause importante de la corruption¹⁰. Ainsi, la pauvreté, les bas salaires et l'impunité constituent les trois principales causes de la pauvreté aux yeux des Burkinabè, respectivement pour 75,4%, 69,0% et 60,4%. Ils sont une minorité à considérer l'ignorance (39,4%) et l'analphabétisme (34,9%) comme une cause importante de la corruption.

Dans l'enquête menée par le GNR-DHD, il a également été demandé aux Burkinabè d'exprimer leur point de vue sur la place de la libéralisation économique dans le développement de la corruption. Seulement 47,4% des enquêtés pensent que les politiques d'ajustement structurel ont encouragé la corruption.

Cependant, ils sont une majorité (56,2%) à considérer que les privatisations permettent la corruption. Seuls 16,9% des enquêtés pensent le contraire. Cette appréciation négative des enquêtés sur les privatisations va à l'encontre des principes énoncés de la bonne gouvernance économique; elle a le mérite de souligner les attentes des Burkinabè à davantage de transparence en la matière.

2.4. LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION

Selon les enquêtés, la corruption a des conséquences négatives pour 91,4%. Seulement 2,7% pensent qu'elle peut avoir des conséquences positives pour la société et 5,9% restent sans opinion sur la question. Parmi les conséquences malheureuses de la corruption, c'est l'effritement de la société. la perte de

Encadré 2.5. Lourdeur administrative et corruption

Peut-on justifier l'ampleur de la pratique par une charge fiscale très lourde, ou par des faiblesses institutionnelles? Les problèmes semblent provenir de quelques caractéristiques de notre système fiscal tels que la complexité des règles, le taux et la nature de certains impôts et la politique de privatisation

Le système fiscal du Burkina Faso est inspiré de celui de la république française. Il est suffisamment complexe pour faire du contribuable un otage de l'agent du fisc, qui peut déceler, à tout moment, des infractions à la loi. Il est aussi, par moments, source de contradictions qui renforcent cette dépendance du contribuable. Aussi le BIC dont le taux actuel est de 35 % (il était de 50% auparavant) selon l'expertise de l'agent du fisc, de constatations d'assiette, et de vérifications, peut atteindre 70 % du bénéfice d'un opérateur économique. Cette marge flottante de 35 % par exemple peut être l'objet de la négociation et de l'appropriation frauduleuse entre les deux parties. Cela peut être d'autant plus alléchant pour un exemple de bénéfice commercial de trois millions (3 000 000) de francs, une marge de 70 % peut ramener le commerçant à un revenu annuel de neuf cent mille (900 000) francs.

Pour ce qui est de la TVA, il semble y avoir un manque de discernement dans les objectifs. Cet impôt créé et appliqué pour la construction et la reconstruction des États-Unis et l'Europe, présente l'avantage d'un recouvrement rapide de leur mise pour les entreprises et d'un allègement de leur trésorerie. Dans notre contexte, le capital étranger, plus puissant, a pris possession des investissements les plus lourds dans les privatisations. Les avoirs du capital étranger étant rapatriés, l'effet de la TVA ne présente plus de pertinence. Car les acteurs nationaux préfèrent alors agir en dehors de la légalité parce que les bons contribuables ne sont pas encouragés, les mauvais contribuables ne sont pas sanctionnés, les longs délais d'attente engendrent des pertes et les bons contribuables sont même démotivés par la surimposition (taux maximum).

À ce bilan, des corps comme les impôts et la justice censés être les remparts aux dérives, semblent s'essouffler depuis plusieurs années.

Source: Enquête GNR-DHD

10 La pauvreté constitue une cause de la corruption pour 75,4% des enquêtés, les bas salaires pour 69,0%, l'impunité pour 60,4%, l'ignorance pour 39,4% et l'analphabétisme pour 34,9%.

la crédibilité vis-à-vis des bailleurs et la pauvreté qui sont le plus fréquemment avancés par les enquêtés (respectivement 74,1%, 62,5% et 58,5%). Seulement 38,7% des enquêtés considèrent que la corruption peut conduire à une situation d'instabilité politique.

Tableau 2.3. Connaissance des structures mises en place par l'État pour lutter contre la corruption

Structures	Oui %	Non %
Inspection Générale des Finances	23,8	73,7
Coordination de la lutte contre la pauvreté	26,3	73,7
Inspection Générale d'État	14,1	85,9
Cour des Comptes	26,1	73,9
Comité National d'Éthique	28,0	72,0
Haute Autorité de Coordination de lutte contre la corruption	37,9	62,1

Source Enquête du GNR-DHD

Tableau 2.4. Connaissance des structures mises en place par l'État pour lutter contre la corruption

Niveau d'instruction	Oui	Non	NSP
Sans niveau	4,0	65,3	30,6
Alphabétisés	0,0	75,0	25,0
Primaire	14,0	54,0	32,0
Secondaire	35,8	45,0	19,2
Supérieur	78,7	17,8	3,5

NSP Ne sait pas

Source Enquête du GNR-DHD

Au cours des entretiens, les interlocuteurs ont suggéré la notion de seuil critique de corruption et une comparaison entre notre situation et celle des pays européens. En effet, au-delà d'un seuil donné (atteint ou dépassé) les répercussions sont très dommageables sur l'ensemble du système économique et social. Le dépassement du seuil s'expliquerait d'abord par l'ignorance de

l'évaluation de l'acte de corruption au plan technique, économique, financier et social.

Au plan technique, l'impossibilité de réaliser les travaux et produits selon les normes, les règles de l'art et la légalité économique. Les sommes défiscalisées ne peuvent pas intégrer le circuit normal de la circulation monétaire (gel des fonds expatriés). Cela contribue à terme à l'étouffement des entreprises.

Au plan financier, le phénomène se traduit par l'amincissement des ressources à affecter aux revenus des ménages, (salaires) aux secteurs sociaux (éducation, santé, etc.) et aux équipements. Cela conduit aux conflits entre individus, entre agents économiques.

2.5. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

2.5.1. DES INSTITUTIONS PEU CONNUES

Les principales institutions mises en place par l'État pour lutter contre la corruption (Inspection Générale des Finances, Coordination de Lutte contre la Fraude, Inspection Générale d'État, Cour des Comptes, Comité National d'Éthique) ne sont pratiquement pas connues. Le Comité National d'Éthique et la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption sont les deux institutions les plus connues, avec respectivement 28,0% et 37,9% (cf. tableau 2.3.).

Cette connaissance des structures dépend en fait du niveau d'instruction (cf. tableau 2.4.). Les cadres supérieurs qui connaissent ces institutions les jugent inefficaces à 81%, les enquêtés de niveau secondaire émettent le même jugement à 65,3% et ceux de niveau primaire à 66,7%.

2.5.2. LA CLASSE POLITIQUE DÉSAVOUÉE

Le degré de confiance du citoyen envers l'exécutif, le législatif, le judiciaire s'est largement effrité. On note que 59,6% des enquêtés estiment que le gouvernement ne lutte pas contre la corruption, 34,3% pensent le contraire. Lorsqu'on procède à une approche socioprofessionnelle de l'échantillon, on remarque que le jugement des cadres supérieurs et moyens est plus sévère.

La perception par les Burkinabè des efforts de l'Assemblée Nationale pour lutter contre la corruption n'est guère plus favorables. Ainsi, 59,2% des personnes interrogées pensent que l'Assemblée Nationale ne lutte pas contre la corruption. En fait, c'est l'ensemble de la classe politique qui est mal perçue par les Burkinabè. À la question "*pensez-vous que pour faire de la politique, il faut être corrompu*", 54,3% des enquêtés répondent hélas par l'affirmative. Ce désaveu touche l'ensemble de la classe politique : ministres, députés et aussi maires. À la question "*Pensez-vous que le ministre est un homme corrompu*", les réponses affirmatives représentent 54,1% de l'ensemble. Pour le député ou le maire, les réponses positives atteignent des niveaux voisins, respectivement 56,4% et 59%.

Tableau 2.5. Le Gouvernement lutte-t-il contre la corruption

Niveau d'instruction	Oui	Non
Cadres supérieurs	29,0	66,1
Cadres moyens	28,6	66,7
Employés	34,8	57,9
Commerçants	37,0	55,5

Source : Enquête du GNR-DHD

2.5.3. DES INSTITUTIONS INEFFICACES

Les institutions mises en place par l'État pour lutter contre la corruption ne sont pas connues et sont souvent jugées inefficaces. Dans l'ensemble, seulement 43% des individus enquêtés connaissent ces structures.

2.5.4. LES PROPOSITIONS DES ENQUÊTÉS

Le GNR-DHD a également souhaité interroger les Burkinabè sur les solutions qu'ils envisageaient pour lutter contre la corruption, ceci tant à un niveau individuel qu'au niveau de la société. L'ensemble des réponses à ces deux questions a pu être synthétisé (encadré 2.7). Il ressort de ces réponses que les principaux éléments d'une lutte contre la corruption devraient être les suivants :

- L'information, la conscientisation et la sensibilisation sur la corruption et ses conséquences;
- Le renforcement de l'éducation générale, mais aussi morale, civique et religieuse;
- Le bon fonctionnement de l'État, assurant un bon choix des responsables, un contrôle hiérarchique, la transparence (la déclaration des biens des responsables), le réaménagement de certaines structures;
- La simplification des règles et des mesures d'exonération fiscale;
- L'amélioration des conditions des agents (salaires, ristournes) et l'encouragement des bons agents (par exemple une plus grande rigueur dans l'attribution des décorations);
- La fin de l'impunité qui passe par la dénonciation et les sanctions des auteurs (par exemple à travers la mise en place d'un téléphone rouge).

Encadré 2.6. Des solutions contre la corruption proposées au niveau des individus

- Créer des brigades de surveillance et de contrôle;
- Appliquer la réglementation;
- La transparence et la rigueur dans les services étatiques;
- Moraliser la vie publique et politique;
- Dénoncer et sanctionner les auteurs;
- Choisir les responsables intègres;
- Instaurer un téléphone rouge;
- Mettre fin à l'impunité;
- Mener des enquêtes de moralité;
- Mieux gérer les compétences professionnelles;
- L'alphabétisation;
- L'éducation civique, morale et religieuse;
- La sensibilisation, la conscientisation, l'information;
- L'encouragement des bons agents (primes, décoration, etc);
- La valorisation des fonctions et professions;
- Lutte contre la pauvreté- augmentation des salaires - amélioration des conditions de vie;
- Création d'emplois;
- Développement de l'agriculture;
- Maintien de l'aide au développement;
- Renforcer la confiance en soi;
- Respecter les autres;
- Assurer l'équité;

Source ☐ Enquête du GNR-DHD

Encadré 2.7. Des solutions contre la corruption proposées au niveau de la société

- Effectuer des contrôles réguliers;
- Créer des structures de contrôle (exemple des brigades);
- Alléger les impôts et les taxes;
- Moderniser l'administration;
- Réinstaller les TPR;
- Faire fonctionner les structures de lutte contre la corruption;
- Décentraliser les structures de lutte sur le plan sectoriel et géographique dans le public comme dans le privé;
- Dénoncer et sanctionner les auteurs y compris les corrupteurs;
- Choisir des responsables compétents et intègres;
- Amnistier les crimes antérieurs;
- La bonne gouvernance;
- Promouvoir la culture démocratique;
- Assurer l'alternance politique;
- Éduquer (y compris le civisme et la morale);
- Sensibiliser et informer les usagers (populations) et les leaders sur les droits et devoirs, les méfaits de la corruption;
- Encourager les travailleurs non corrompus;
- Conscientiser la population;
- Développement de l'agriculture- créer des projets;
- Lutter contre le chômage – création d'emplois;
- Alléger (ou subventionner) les prix de produits de premières nécessités;
- Lutter contre l'analphabétisme;
- Assurer un partage équitable des ressources du pays;
- Appliquer effectivement les lois et les textes en vigueur;
- Dépolitiser l'administration;
- Lutter contre l'impunité;
- Le retour de la révolution;
- Le bon exemple du gouvernement;
- L'indépendance de la justice;
- Augmenter les activités génératrices de revenus.

Source ☐ Enquête du GNR-DHD

CONCLUSION

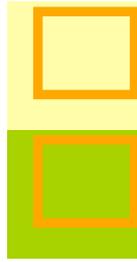
La corruption tend à devenir une norme de conduite au Burkina Faso. En effet, selon les résultats de l'enquête plus de 90% des enquêtés estiment que la corruption est plus importante de nos jours, quel que soit le niveau d'instruction, le sexe ou la situation professionnelle.

Les pratiques les plus répandues sont le don d'argent, et les pots-de-vin, et les secteurs les plus corrompus sont la police, la gendarmerie et la douane. Ces secteurs travaillant directement avec les opérateurs économiques, les commerçants, les transporteurs, sont les plus exposés à la corruption.

Les entretiens menés par le GNR-DHD montrent que l'accélération du phéno-

mène date des années quatre vingt-dix. Cette période correspond, dans l'histoire politique du Burkina Faso, à celle de l'ouverture démocratique et de la libération économique. La notion de démocratie est souvent interprétée comme une ouverture au laxisme, à la corruption et à l'enrichissement illicite. Faire de la politique, *"c'est se créer une place au soleil"* et se servir prioritairement en gérant de manière patrimoniale.

Les solutions à apporter pour freiner le phénomène de la corruption doivent d'abord venir des autorités. Comme on a souvent coutume de le dire, l'exemple vient d'en haut par la gestion saine de la chose publique. Dans ce cadre, une vaste sensibilisation des publics sur les règles et les bonnes pratiques ainsi que la sanction des agents corrompus apparaissent aujourd'hui nécessaires au Burkina Faso.



CHAPITRE 3

CORRUPTION ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

INTRODUCTION

La gouvernance économique regroupe les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques d'un pays et sur ses relations économiques avec les autres nations. Elle a incontestablement des répercussions importantes sur la croissance, l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie des populations.

Le concept de "bonne gouvernance" implique la promotion des valeurs de rigueur, d'équité, de probité, de transparence et d'efficacité dans les affaires publiques. Ceci doit se traduire par une meilleure gestion des finances publiques, la lutte contre la corruption, le népotisme et le clientélisme. En ce domaine, des efforts importants ont été réalisés au cours de ces dernières années au Burkina Faso: recherche d'une meilleure transparence et d'une plus grande efficacité dans la gestion budgétaire et des affaires publiques à travers des instruments comme les budgets-programmes, l'adoption de lois et de règlements, la création d'une Cour des Comptes. S'agissant de la

lutte contre la corruption¹¹, des mesures ont été engagées comme la publication régulière des résultats des dépouillements des marchés publics.

Malgré les évolutions institutionnelles favorables (cf. chapitre 8), le phénomène de la corruption continue à être perçu comme un important problème perturbant l'efficacité de l'action publique en général et de la dépense publique en particulier, ainsi que l'ensemble de l'activité économique (cf. chapitre 2).

L'objectif de ce chapitre est donc d'étudier le rôle des politiques économiques, et notamment la place et le rôle de l'État dans l'économie, comme agent aggravant ou au contraire réducteur de la corruption. Dans un premier temps, la place des politiques de libéralisation de l'économie est analysée, en particulier en opposant deux périodes □ avant et après les politiques d'ajustement structurel. Les conséquences de la corruption sont alors étudiées. Ensuite, les pratiques et manifestations sont passées en revue. Enfin, parce que le budget de l'État est un élément essentiel de la bonne gouvernance, les principales étapes de

11 Cette loi a consacré l'éclatement de la Cour Suprême en un Conseil Constitutionnel et trois juridictions suprêmes que sont la Cour des Comptes, le Conseil d'État et la Cour de Cassation.

son élaboration sont rappelées puis les efforts de transparence du gouvernement sont présentés (tests de nouvelles conditionnalités, Circuit Informatisé de la Dépense, Programme de Renforcement de la Gestion Budgétaire).

3.1. CORRUPTION ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Suite aux difficultés économiques, financières et structurelles apparues dès le milieu des années soixante-dix, le Gouvernement burkinabè issu de la période post-révolutionnaire s'est résolu, à l'issue des assises nationales tenues en mai 1990, à mettre en œuvre à partir de 1991 un programme d'ajustement structurel avec le concours de la communauté financière internationale. Jusqu'à cette date, le Gouvernement avait déjà mis en œuvre des mesures d'auto ajustement, notamment pendant la période dite de la "Garangose"¹² (1966-1974) ou encore pendant la période révolutionnaire puis du front populaire (1983-1990).

Les résultats du premier programme d'ajustement structurel couvrant la période 1991-1993 ont montré l'utilité et la nécessité de poursuivre, voire d'approfondir les réformes entreprises. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé de nouveaux programmes pour les périodes 1994-1996 et 1997-1999, avec l'accord et le soutien financier du FMI et de la Banque Mondiale. De façon générale, ces programmes visaient à rétablir les équilibres économiques et financiers internes et externes, à accroître la productivité et la compétitivité de l'économie nationale et à constituer les

les bases d'un développement économique et social durable.

3.1.1. LA CORRUPTION AVANT LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Dans un premier temps, il s'agit d'analyser l'état de la gouvernance économique à partir de la deuxième moitié des années soixante dix. La corruption a-t-elle contribué à détruire les équilibres macroéconomiques dans les années 80? En effet, la situation économique du Burkina pendant la période 1975-1982 a été caractérisée par différents dérapages¹³. La dégradation de la situation économique prit alors différentes formes: un relâchement de la discipline financière, une prolifération de sociétés d'État et une politique de protection industrielle désastreuse.

Un relâchement de la discipline financière

Après la période de politique d'auto ajustement qui caractérisa la période 1966-1974, le gouvernement commença à desserrer l'étau financier. Le plan quinquennal 1977-1981 ne put être adopté. Le gouvernement décida un programme d'investissement spécial. Cette situation déboucha sur des déséquilibres financiers qui seront financés par des emprunts extérieurs. Cette insuffisance dans la gestion des ressources publiques traduisant le train de vie de l'État et des élites dirigeantes qui ne reflétait pas les possibilités réelles du pays, fut caractérisée par la gabege, les détournements et les vols.

Une prolifération de sociétés d'État dont la création n'obéissait à aucune rationalité économique et où sévissaient la fraude et la corruption

12 Cette politique porte le nom du Ministre des Finances de l'époque, Marc Tiémoko Garango qui se caractérisait par une gestion rigoureuse des dépenses publiques.

13 Voir "Étude rétrospective macroéconomique du Burkina Faso" Décembre 2001, Ministère de l'Économie et des Finances, Direction Générale de l'Économie et de la Planification.

Ces sociétés d'État dont la gestion était chaotique, ont amené l'État à intervenir en 1983 sous forme de subvention pour un montant de 6,4 milliards de FCFA, soit 12% des recettes budgétaires¹⁴ (gratification ou auto-gratification excessive d'avantages divers, détournements flagrants de fonds, octroi d'avantages en nature supporté par la société, etc.).

Une politique de protection et de promotion industrielle désastreuse

Pour permettre à l'industrie nationale d'évoluer dans un environnement propice à son essor, l'État a dressé dans les années 1980 tout un mur de barrières protectrices. Si ces barrières tarifaires et non tarifaires, ont pu initialement aider l'industrie à soutenir la concurrence extérieure, elles ont finalement constitué un frein à son développement. Ce système de protection a en effet, contribué à créer le phénomène de la fraude par contrebande et à générer la corruption, à telle enseigne que le Conseil National de la Révolution (CNR) a dû créer l'Inspection Générale des Douanes. Sous la révolution, les TPR furent installés pour juger sévèrement et publiquement les crimes et délits politiques et économiques et procéder entre autres, au dégageant des douaniers corrompus. Cet organe de contrôle mena alors des actions d'éclats sous formes d'opérations "coup de poing" pour intimider et décourager les fraudeurs.

La fraude et la corruption ont contribué, en particulier, à bouleverser les équilibres macroéconomiques et financiers précaires, à alimenter la spirale infernale de l'endettement et à rendre nécessaire un ajustement des structures économiques. Les activités du secteur public, où le risque de corruption est le plus élevé, sont, en particulier:

- Le recouvrement des recettes publiques et la gestion des dépenses publiques, y compris la passation des marchés et la fourniture des services publics;
- Les mécanismes de réglementation des affaires (privatisation des entreprises et des sociétés de services publics).

Dans ces conditions, il y a réduction des moyens de l'État, alourdissement de ses charges et de la dette publique et une stagnation ou même une régression des investissements. Par ailleurs, les textes réprimant la corruption et les détournements de deniers publics ne sont pas appliqués. De même, le dispositif institutionnel mis en place n'a pas correctement fonctionné. Il s'agit de l'Inspection Générale d'État créée en 1980, puis supprimée en novembre 1982, qui renaîtra plus tard sous l'appellation de Commissariat Général à l'Inspection d'État après la constitution du 2 juin 1991. De sorte que le sens du service public est devenu de moins en moins aigu au niveau des agents publics et des usagers du service public. L'impunité dont bénéficient les agents publics coupables de détournements est de nature à démotiver les agents intègres et dévoués.

Au cours de la période 1983-1990, dite d'auto-ajustement, un Programme Populaire de Développement (PPD, 1984-1985) puis un Plan Quinquennal de développement Populaire (PQDP, 1986-1990) définirent des orientations de politique économique, avec pour option fondamentale la mise en place d'une étatisation de l'économie. Malgré les résultats obtenus au cours de cette période, l'économie Burkinabè souffrait toujours au début des années 1990 de nombreuses limites au plan économique, financier et structurel et notam-

14 Pascal ZAGRE, Les politiques économiques du Burkina Faso □ Une tradition d'ajustement structurel, Edit. Karthala, 1994, page 116.

ment d'un déséquilibre des finances publiques.

3.1.2. CORRUPTION ET PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Un premier programme d'ajustement structurel (PAS) a été mis en place à partir de 1991. Avec le recul de dix années, certaines questions valent la peine d'être posées. Quels liens existent-ils entre corruption et PAS ? Au regard des résultats atteints au cours des dix ans de mise en œuvre du PAS et des mesures de réformes adoptées en matière de gouvernance, peut-on affirmer que ceux-ci ont contribué à réduire ou à accélérer le phénomène de la corruption ? Pour répondre à ces questions, trois domaines de la politique économique sont abordés : la politique budgétaire, la déréglementation de l'économie et les privatisations des entreprises.

Politique budgétaire : d'abord l'assainissement des finances publiques

Les politiques d'ajustement structurel décidées au début des années 90 ont d'abord permis d'améliorer la situation des finances publiques, principalement pour ce qui concerne la mobilisation des recettes fiscales et la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Toutefois, le déficit budgétaire s'est accru régulièrement au cours de la période, passant de 64,7 milliards de FCFA en 1991 à 198,9 milliards de FCFA en 1999, essentiellement du fait des efforts soutenus du Gouvernement en matière d'investissement.

Toutefois, l'ajustement structurel a également eu des conséquences sociales malheureuses, notamment la hausse du chômage et du sous-emploi, augmentant ainsi la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. On peut citer :

- La réduction des dépenses salariales, mesure qui s'est traduite

par des licenciements dans la fonction publique ;

- La réduction des subventions accordées aux entreprises publiques entraînant une gestion plus rigoureuse de leur part ;
- Le désengagement de l'État dans les entreprises publiques traduit par des liquidations, des restructurations et des privatisations.

L'ensemble de ces mesures a entraîné un accroissement du taux de chômage créant ainsi une nouvelle classe de pauvres. On assiste alors à l'émergence d'une catégorie de chômeurs dits "travailleurs déflatés". En quête de survie, une partie de cette classe de chômeurs s'est retrouvée dans le secteur informel dynamique, caractérisé par un affairisme exacerbé (la recherche de marchés à tout prix) et ceci probablement sur fond de corruption.

Si les suppressions d'emploi sont la première conséquence négative du PAS, le chômage n'est qu'un aspect de la dégradation des conditions de vie des populations. La politique de maîtrise de la masse salariale et l'augmentation des prix, notamment des produits alimentaires, ont conduit à une baisse du pouvoir d'achat des travailleurs. En particulier, les salariés du bas de l'échelle ont été les plus touchés.

En raison de la politique de la maîtrise de la masse salariale, les agents publics, notamment aux niveaux inférieurs de la pyramide administrative, recourent à des stratégies de survie comme la réduction de la présence sur les lieux de travail (pour se livrer à des activités informelles et se procurer ainsi des revenus complémentaires) et une attention peu soutenue à la chose publique (utilisation abusive des biens publics comme le téléphone et les véhicules, le détournement des deniers publics, etc.). Pour les hauts fonctionnaires, on assiste à une quête effrénée de primes complémentaires versées par les projets ou les donateurs.

Parce que la pauvreté et les mauvaises

conditions de vie constituent une des principales causes de la corruption pour les enquêtés (cf. chapitre 2) et que la mise en œuvre des PAS a pu aggraver la pauvreté, on peut admettre que certains effets négatifs de ces réformes économiques entreprises par le gouvernement ont créé indirectement des conditions propices au développement de la corruption. En effet, les réformes menées ont eu des impacts négatifs sur les conditions de travail des agents des secteurs public et privé et par conséquent sur les conditions de vie des populations à travers la baisse de leurs revenus créant ainsi une situation d'extrême pauvreté propice à la corruption.

Certes, les nouvelles mesures introduites dans le cadre du PAS au niveau des administrations financières, en matière de libéralisation de l'économie, de restructuration du cadre juridique, de réforme du système bancaire et financier, de restructuration des entreprises, ont permis d'améliorer la gestion et l'efficacité des dépenses publiques. En effet, les réformes opérées à travers l'augmentation numérique du personnel des administrations fiscales et douanières ainsi que sa modernisation, la réforme du système fiscal par l'introduction de la TVA en 1992, l'abandon du système de taxation spécifique ou encore la réforme des tarifs de la douane ont permis d'améliorer le niveau des recettes à partir de 1992. Cependant, ces réformes n'ont pas empêché le développement de la fraude fiscale et douanière, fraude perçue comme pendant de la corruption. Compte tenu de l'évolution du phénomène de la fraude, le gouvernement a mis en place à partir de 1992 un système de vérification préalable des importations, confié à une société privée la Société Générale de Surveillance (SGS). La vérification porte sur le poids (nombre ou volume), le prix, la provenance et la nature de la marchandise importée.

Déréglementation de l'économie

Le diagnostic de l'économie burkinabè établi dans les années 1990 faisait état

d'une économie très fortement administrée, tant au niveau des prix que des régimes fiscal et douanier

Le PAS a eu pour objectif de réduire les mécanismes de protection établis depuis des décennies. Ces formalités constituaient des entraves décourageant l'activité économique et incitant à la violation des textes réglementaires par la corruption, la fraude ou la contrebande. Elles ont grevé le prix de revient des produits importés et le pouvoir d'achat des populations.

Les mesures de réformes mises en œuvre ont permis de simplifier les procédures administratives en matière de création d'entreprises (création du guichet unique), de libéraliser le commerce extérieur et intérieur (suppression de l'Autorisation Spéciale d'Importation ou de l'Autorisation Préalable à l'Importation) et d'assurer une progressive liberté des prix (homologation des prix).

Les monopoles détenus par certaines structures, comme l'Office National de la Promotion de l'Emploi (ONPE) sur le marché de l'emploi ou la Caisse Générale de Péréquation pour le marché du riz, ont également été supprimés. Le système de vérification préalable des importations avec la SGS, outre l'objet pour lequel il a été conclu, a permis également de réduire les pratiques de fausses déclarations en douanes.

Encadré 3.1. Propos d'un inspecteur des douanes

Sur le plan technique, un inspecteur explique que *"la prise de mesures instituant les bons à enlever provisoires, les identifications pour prise en charge et les prises en charges directes ont été à la base, ces dernières années, de l'enrichissement illicite en douane"*. Sont dénoncées, la délivrance abusive de dispense SGS (*"une source d'enrichissement colossale et illicite"* selon un inspecteur), et les multiples pressions exercées pour couvrir des commerçants pris en flagrant délit de fraude.

Source Rapport 2001, REN-LAC, page 77

Privatisations des entreprises

Afin de promouvoir le développement économique du Burkina Faso dans le cadre de l'économie de marché, le Gouvernement a entrepris un processus de désengagement de l'État des secteurs d'activités de la vie économique. À cet effet, une commission de privatisation a été créée en 1992 en vue de mettre en œuvre ce processus. Ce transfert de la gestion publique à la gestion privée, mû par le souci de rentabilité économique, devait contribuer théoriquement à ralentir la pratique de la fraude et de la corruption.

Interrogés par le GNR-DHD, les enquêtés citent fréquemment la forte pression fiscale et douanière et les lenteurs administratives comme facteur explicatif de la corruption. Ainsi, les sondés sont favorables à une simplification et à un allègement des règles qui encadrent la vie économique et sociale. Toutefois, l'apport de la libéralisation économique à la lutte contre la corruption n'apparaît pas systématique: 56,3% d'entre eux pensent en effet que la privatisation encourage la corruption. Ils ne sont qu'environ 27% à penser le contraire.

3.2. CORRUPTION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) constitue le cadre central et de référence de la politique du gouvernement en matière de développement économique. Parce que cette stratégie de lutte contre la pauvreté repose en son premier axe sur une croissance durable et équitable, les conséquences de la corruption sont d'abord analysées sous cette double dimension, après une brève présentation de la politique de lutte contre la pauvreté.

3.2.1. PRÉSENTATION DU CADRE STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La stratégie de réduction de la pauvreté telle que contenue dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) repose sur sept principes directeurs qui sont:

- Le recentrage du rôle de l'État par rapport à celui de la société civile et du secteur privé;
- La gestion durable des ressources naturelles soumises à une exploitation abusive qui compromet la durabilité des actions de développement;
- La promotion d'un nouveau partenariat avec les bailleurs de fonds qui doivent insérer leur appui dans le cadre des stratégies et politiques définies par le Gouvernement et non développer des programmes parallèles;
- La promotion de la bonne Gouvernance pour consolider la démocratie par l'amélioration des conditions de vie des pauvres;
- La prise en compte de la dimension genre car la participation de la femme au processus de développement constitue un élément essentiel dans la stratégie de développement;
- La réduction des disparités régionales;
- La prise en compte de la dimension régionale en renforçant les mesures d'accompagnement et de solidarité régionale afin d'assurer une cohérence et des synergies entre les politiques nationales et régionales en matière de lutte contre la pauvreté.

Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté a pour ambition de concilier les nécessités de réformes structurelles et de redressement de l'économie aux objectifs d'accroissement des revenus des pauvres. Conscient cependant du

Encadré 3.2. Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

- **Éliminer l'extrême pauvreté et la faim:** réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et la proportion de la population qui souffre de la faim;
- **Assurer une éducation primaire pour tous:** d'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires;
- **Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes:** Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard;
- **Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans:** réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans;
- **Améliorer la santé maternelle:** réduire de trois quarts entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle;
- **Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies:** d'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle. D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle.
- **Assurer un environnement durable:** intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales; réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre; réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.
- **Mettre en place un partenariat mondial pour le développement:** poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire; (cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international); s'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés; (la réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes publiques bilatérales; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.

caractère limité des ressources dont il pourrait disposer et soucieux du réalisme dans son approche des problèmes, le Gouvernement a énoncé ses priorités de développement en matière de lutte contre la pauvreté. Il s'agira d'abord de s'attaquer au déficit social, à la sécurité alimentaire et à l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à l'eau potable. La réalisation des objectifs du cadre stratégique s'articule autour de quelques programmes organisés en quatre axes stratégiques:

- **Axe 1:** Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité;
- **Axe 2:** Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base;
- **Axe 3:** Élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres;
- **Axe 4:** Promouvoir la bonne Gouvernance;

De manière générale, on constate qu'aucun pays n'est complètement exempt de corruption. La corruption nuit non seulement au fonctionnement normal et efficace de l'État mais aussi à la cohésion sociale. Elle ralentit la croissance économique, entrave les efforts nationaux en matière de développement durable et peut, avec le temps, engendrer la pauvreté.

La corruption constitue un facteur important de manque de croissance économique durable. En effet, elle dissuade les investisseurs étrangers et affecte la crédibilité du gouvernement et le sérieux des réformes entreprises. Elle nuit aussi à l'efficacité de l'aide au développement et s'avère préjudiciable à la mise en œuvre d'une telle politique car elle met en cause le bien fondé de l'aide internationale.

L'enquête réalisée par le GNR-DHD sur la corruption dans le cadre de ce rapport a permis d'établir que la corruption était jugée répandue au Burkina Faso

(cf. chapitre 2). Ainsi, ces dernières années, et malgré les mesures prises par le Gouvernement, l'image positive dont jouissait le Burkina Faso en matière de bonne gestion des ressources publiques commence à s'effriter au regard de l'importance de la fraude, de la pratique de la corruption et des détournements des deniers publics.

3.2.2. CORRUPTION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE

Les effets négatifs de la corruption généralisée constituent des conditions peu propices au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

En effet, mise en œuvre par des individus soucieux de préserver leur situation de rente, la corruption crée les conditions favorables à la présence des facteurs contribuant à réduire la croissance économique. En d'autres termes, elle sape les efforts de développement, entraînant ainsi des dérapages dans la gestion des affaires publiques.

Le dysfonctionnement dans la gestion des affaires publiques, suite à l'affaiblissement des institutions, au manque d'efficacité des administrations, aux défaillances du marché, à la fuite des capitaux, à la faiblesse de l'épargne et de l'investissement, est de nature à retarder le développement socio-économique du pays. Ces éléments constituent des entraves à la réalisation des objectifs de croissance économique durable et ont pour conséquence la baisse des recettes publiques, l'accroissement des dépenses publiques, la mauvaise allocation des ressources budgétaires et des investissements publics, la faiblesse de l'aide au développement, et l'accroissement de l'endettement du pays.

Les carences dans la gestion des affaires publiques, engendrées par la corruption, ont entraîné dans certains cas des conflits parfois violents (par exemple les grèves dans le secteur de

la santé et de l'éducation concernant les indemnités). Or, la cohésion sociale et la stabilité sociale sont la base d'un développement durable.

Dans les systèmes économiques corrompus, l'entrepreneur n'est pas valorisé par sa compétence et sa capacité technique. Il est jugé en fonction de l'importance des pots-de-vin qu'il peut verser ou de son appartenance à la sphère politique. Dans ses conditions, l'esprit d'entreprise ne peut se développer. Par ailleurs, la corruption conduit aussi à l'abandon des investissements productifs au profit d'une course à l'enrichissement personnel.

Au niveau du transport routier, le "*racket*" est devenu une pratique courante. Les transporteurs sont régulièrement soumis à des contrôles des différentes autorités (armée, police, gendarmerie, eaux et forêts, etc.) tout au long des parcours. Ils sont tenus de payer souvent des "pénalités" non justifiées. Ces contrôles intempestifs n'ont aucune justification car il existe une lettre de voiture intra-communautaire qui garantit les transports transfrontaliers. Il conviendrait simplement de faire appliquer ces procédures pour remédier au racket.

La plupart des chefs d'entreprises interrogés par le GNR-DHD a mentionné des problèmes de corruption à tous les niveaux de l'administration juridique et judiciaire. Ceci a non seulement eu un impact sur la marche des affaires, mais également sur la disponibilité et le coût des financements.

En matière de surveillance des marchés, la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC) a été créée en 1994. Cependant, de nombreux secteurs souffrent encore de concurrence illégale. Pour preuve, prenons l'exemple des motocyclettes Peugeot dont la fabrication illicite a été dénoncée par les fabricants,

mais aucune action n'a pu être entreprise au niveau de la direction de la répression des fraudes, ni auprès du ministère des Finances et du Budget¹⁵.

3.2.3. CORRUPTION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE ÉQUITABLE

La croissance économique est certainement indispensable pour relever le niveau de revenu général et le bien-être des populations burkinabè, mais elle ne suffit pas à elle seule pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Dans le cadre d'une politique économique qui se veut judicieuse et efficace pour les couches les plus pauvres de la population, l'équité doit constituer un objectif essentiel. L'équité est l'accessibilité de tout individu, sans discrimination aucune, à toute opportunité offerte par la nation. Les opportunités sont de plusieurs ordres notamment économiques.

Cependant, la corruption, de par ses effets, introduit l'inégalité de traitement du corrompu et du corrupteur vis à vis de l'honnête citoyen, devant l'administration fiscale, dans l'exécution des politiques et programmes (par exemple de mauvaise allocation ou exécution des dépenses d'investissements publiques dans l'espace et dans le temps), le traitement des dossiers administratifs, etc.

De plus, les trafics d'influence politique dans les domaines économiques et politiques, renforcés par l'impunité, l'injustice, la discrimination, la corruption, ne sont pas de nature à garantir une croissance économique équitable.

Le rythme et la qualité, c'est-à-dire la composition, la répartition et la durabilité de cette croissance sont des facteurs particulièrement importants pour assurer une croissance économique

15 Ce n'est que depuis novembre 2001 que la CNCC peut prendre des décisions (cf. chapitre 9).

fondée sur une redistribution équitable des fruits de celle-ci. En d'autres termes, il s'agit de veiller à ce que les bénéfices qui en résultent soient judicieusement répartis entre les catégories sociales et entre les régions. Sur ce plan, l'application des principes de la bonne gouvernance reste un moyen d'assurer une meilleure redistribution sociale et une diminution des inégalités. Cependant, force est de constater que les mesures de redistribution en faveur des pauvres se heurtent souvent à l'opposition des élites qui détiennent le pouvoir économique et politique. La corruption devient, dans ce cas, un facteur de paupérisation. Cette paupérisation des individus est générée par la petite corruption et aggravée par la grande corruption, celle des dirigeants et gouvernants qui détournent, non seulement les fonds publics provenant des recettes fiscales ou douanières mais aussi de l'aide publique.

La corruption renchérit le coût des prestations des services publics au détriment des populations pauvres et marginalisées, quand bien même celles-ci sont gratuites ou subventionnées. Par le biais de l'influence politique et économique, la corruption peut engendrer des distorsions dans le système de gestion des marchés, entraînant ainsi une mauvaise allocation spatiale des projets d'investissements, d'où des inégalités de développement régional au niveau du pays. De même, l'attribution des marchés se faisant souvent au profit du plus offrant en termes de pots-de-vin constitue une voie de marginalisation et d'exclusion des petits opérateurs économiques de l'activité économique du pays.

Il y a aussi la marginalisation des entreprises efficaces. Souvent, les pots-de-vin sont incorporés dans les coûts de production et ceci se traduit par un accroissement du niveau des prix et donc une baisse de la compétitivité économique. La corruption entraîne aussi une mauvaise qualité des investissements, se traduisant par une détérioration rapide des infras-

structures et de la qualité des services.

Encadré 3.3. Discours du secrétaire général des Nations-Unies sur la corruption

La corruption est un fléau qui sape les fondements de toute société civile. Elle porte atteinte à la morale, à la démocratie, à la bonne conduite des affaires publiques et à l'État de droit, et absorbe des ressources nécessaires au développement. En outre, elle est un affront pour ceux qui observent fidèlement l'éthique dans leur travail et leurs rapports avec autrui et attendent des autres le même comportement suivant le précepte immémorial "*Ne fais pas à ton prochain ce que tu ne voudrais pas qu'il te fasse*". La corruption est un mal insidieux qu'il ne faut cesser de combattre.

Une étude menée récemment par le Programme des Nations Unies pour le Développement a montré que les pauvres étaient les principales victimes de la corruption puisque, du fait qu'ils constituent le groupe le plus faible et le plus démuné, ils ne peuvent pas verser de dessous-table pour bénéficier des services publics et des possibilités offertes par le marché. Nous devons extirper ce mal, supprimer cette véritable plaie qui est le signe d'un très grave dysfonctionnement dans la gestion de l'État.

Aucun pays n'est à l'abri de la corruption, et un grand nombre d'entre eux sont particulièrement vulnérables en raison de la faiblesse de leurs lois et institutions. La corruption revêt elle aussi une dimension internationale. Les frontières ouvertes, les progrès technologiques, les communications sont autant de facteurs qui permettent à la corruption de s'enraciner et de s'étendre. Aussi la coopération internationale entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile est-elle indispensable si l'on veut venir à bout de cette menace....

Extrait du message adressé par M. Koffi Annan à la huitième Conférence internationale contre la corruption - Lima, 07- 11 septembre 2002.

3.3. FACTEURS EXPLICATIFS ET CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION

Les causes de la corruption identifiées par le GNR-DHD sont principalement la pauvreté et l'impunité. Différents facteurs institutionnels ont pu favoriser l'émergence de la corruption.

3.3.1. LES FACTEURS EXPLICATIFS

Un cadre socio-politico- administratif peu performant

C'est le cadre dans lequel évoluent l'agent public et l'agent privé qui va permettre et favoriser l'émergence de la corruption. L'organisation et la gestion de l'administration publique souffrent souvent de lourdeurs et de dysfonctionnements qui rendent le pays particulièrement vulnérable à la corruption. Les défaillances observées sont souvent entretenues par l'ignorance des usagers de l'administration sur les procédures administratives et judiciaires réglementant la vie économique.

La multiplication des réglementations parfois contraignantes et complexes ne favorisent pas les poursuites judiciaires. En effet, les capacités des usagers du service public à analyser les situations et à infléchir les comportements des agents publics sont encore réduites.

Dans le cadre politico-administratif, l'exercice du pouvoir laisse croire que la pratique de la corruption est un acte de bonne gouvernance, car le mérite n'existe presque plus. Les fraudes de toutes sortes sont quotidiennes, les mensonges et les détournements n'embarrassent plus personne.

Les populations peuvent être également corrompues lors des échéances électorales (exemple: une voix contre un T-shirt). Les postes de responsa-

bilités sont promis à des électeurs intellectuels ou aux opposants des partis concurrents qui acceptent de trahir leur parti.

Les interventions excessives de l'État sont souvent sources de corruption. La corruption fleurit là où il est fait obstacle à la concurrence, lorsque les lois et règlements sont excessifs et discrétionnaires, ou lorsque les objectifs de l'organisation qu'ils servent sont imprécis ou contradictoires.

Le Burkina vit dans un cadre où la capacité de corrompre accorde des privilèges de tout bord, où c'est un sentiment de "laisser aller général" car, tout semble s'acheter. Ainsi, est-on tenté de penser qu'au Burkina, la bonne gouvernance n'a pas droit de cité car:

- Comment admettre des lenteurs administratives dans le traitement des dossiers, sans que l'utilisateur ne reçoive d'explication?
- Comment expliquer tant de favoritisme, de laxisme, de clanisme, de tribalisme dans les promotions des uns et des autres à des postes de responsabilité dans l'administration, sans qu'aucun critère justificatif n'ait été préalablement défini?
- Pourquoi bloquer la "libération" des énergies humaines en renonçant à la prise en compte du mérite, de l'éthique, des capacités de créativité qui sont, sans nul doute, des éléments déterminants pour bâtir un développement durable?
- Que peut-on attendre d'un agent de l'État ou d'un citoyen mécontent de son vécu quotidien?

Un cadre socio-politico- économique peu transparent et empreint de favoritisme

Il faut noter que certains acteurs du pouvoir politique et/ou économique font de la corruption la règle "idéale" des affaires, cette contrainte pèse sur tout le monde, même les bailleurs de fonds semblent de plus en plus préoccupés par cette situation.

Les pratiques de la corruption sont étroitement liées au mode de gouvernance où l'accès au pouvoir politique mène souvent à des privilèges économiques. On vit une situation de fait avec les marchés fictifs, le protectionnisme de toutes sortes, les financements occultes (dont les sources restent inconnues du grand public) et le manque d'autonomie dans les groupes socio-économiques nationaux.

La force de la corruption a fait perdre les bonnes habitudes. Cette immoralité semble toucher également la société traditionnelle où certains rois et chefs traditionnels se font corrompre sous la poussée de la misère et de la pauvreté. Le processus de démocratisation et l'organisation des élections diverses nous éclairent mieux, tant en milieu urbain que rural.

Un cadre socio-politico-judiciaire peu efficace

Les conditions favorables à l'éclosion du secteur privé national et étranger se détériorent. En effet, les voies de recours et de règlement des conflits sont parfois entachées d'irrégularité. Cette situation fort embarrassante ne favorise pas le développement, mais accroît plutôt la misère générale, psychologique et économique. Elle fruste les populations et les agents économiques. Le droit est bafoué et la qualité du verdict correspond au poids ou à la dimension de l'enveloppe financière versée.

Seuls les corrupteurs semblent avoir droit à la "justice", leur "justice" au détriment de la "vérité" qui est étouffée par les dessous-de-table, les pots-de-vin, les avantages politico-professionnels. Les pauvres démunis n'ont pas droit à l'égalité de "droit pour tous" tel que prôné par la charte des Nations Unies.

À cause de la corruption, la justice dans *"les affaires économiques se fait au bénéfice du plus offrant et malgré certains cas très flagrants devant susciter des remous, les décisions de justice tardent toujours à être exécutées et*

parfois même ne le sont pas".

Ainsi, les magistrats, les policiers, les gendarmes, les douaniers sont perçus par les populations comme complices des auteurs dans différents délits et crimes. Généralement, le plaignant devient subitement le coupable.

Tous les secteurs sont gangrenés d'une manière flagrante. Cette situation globale n'encourage pas le développement en particulier, les investissements de qualité source d'une croissance économique soutenue et de qualité, favorable à un développement économique durable, mais engendre plutôt son déclin et tue tout effort de développement.

3.3.2. IMPACT DE LA CORRUPTION

La corruption influence négativement la prise de décision et favorise la médiocrité et le favoritisme qui conduisent au sous-développement et à la pauvreté qui avilit l'homme et le contraint à la mendicité. Elle affaiblit les institutions financières, réduit le niveau des ressources publiques et détériore l'efficacité, l'efficacité et l'équité de la dépense publique.

La corruption a des conséquences négatives sur le fonctionnement des administrations financières et le budget de l'État (réduction des ressources publiques, augmentation des dépenses publiques et un accroissement de la dette); conséquences qui sont de nature à compromettre l'effort de développement national orienté sur la lutte contre la pauvreté.

Affaiblissement des administrations financières

La corruption affaiblit les moyens dont dispose le gouvernement pour remplir efficacement son rôle. Les pots-de-vin, le népotisme et la vénalité paralysent l'administration et monopolisent au profit d'un groupe de privilégiés la four-

niture des services publics. L'importance de l'impact de la corruption (notamment la fraude et le détournement) au sein de l'administration publique a donc nécessité la création des corps de contrôle au niveau des administrations financières (impôt, douanes et trésor) et des inspections de services au niveau des différents départements ministériels.

Réduction des ressources budgétaires

Le Burkina tire l'essentiel de ses ressources propres des recettes fiscales et douanières. À ce titre, on peut noter que la fraude constitue un réel danger pour la survie de l'État. En effet, les pertes de recettes occasionnées par la fraude et la corruption sont de nature à compromettre l'effort de développement national orienté sur la lutte contre la pauvreté. Quelques pratiques et manifestations au niveau des administrations publiques sont préjudiciables au trésor public dans la mesure où elles réduisent le niveau des ressources publiques. En effet, la fraude fiscale, due à des pratiques comme la falsification des données relatives à une société pour modifier la base imposable, la réduction des taxes par les agents lors des contrôles, les rackets pour diminuer les pénalités ou le volume de redressement fiscal, financières, etc. entraîne des pertes de recettes fiscales pour l'État. De même, les détournements de fonds publics constituent également des ressources en moins pour l'État.

Hausse des dépenses publiques

Cette hausse est occasionnée par la surfacturation des commandes de biens et services. Il faut alors à l'État plus d'argent pour obtenir une même quantité de biens et de services, le surplus étant le prix de la corruption. De plus, les investissements mal adaptés, parce que réalisés du fait de la corruption des décideurs et donc voués à être repris, sont source de gaspillages. Enfin, le mauvais contrôle

de l'exécution de travaux par des contrôleurs corrompus entraîne des reprises de travaux et engendre de ce fait des coûts supplémentaires pour l'État.

Les augmentations imprévues de dépenses, conjuguées à des amputations des ressources, ont des conséquences graves sur le budget de l'État et constituent donc une menace pour la stabilité macro-économique. En effet, le budget de l'État, notons le, est l'instrument de politique économique dont la gestion permet d'assurer une redistribution équitable des ressources et la promotion des services sociaux de base et partant de participer à la lutte contre la pauvreté.

Mauvaise allocation et exécution des dépenses d'investissements publics

La croissance coûte en efficacité à cause du gaspillage et de la mauvaise allocation des ressources qui souvent l'accompagnent. D'une manière générale, on constate que du fait de la corruption, la décision de réaliser une dépense n'est plus motivée par l'opportunité de la dépense mais par l'importance des pots-de-vin. Dans ces conditions, le risque est grand d'une mauvaise utilisation des ressources à travers la réalisation d'investissements inutiles et l'absence de compétition pour le choix des opérateurs économiques.

La corruption va à l'encontre du critère d'efficacité exigé dans le choix ou la sélection des marchés. Les entreprises sélectionnées ne sont pas forcément les plus performantes ce qui laisse à désirer de la qualité des investissements qui seront réalisés.

De plus, l'absence de contrôle ou le contrôle de complaisance en violation des textes dans le cadre de l'exécution des investissements physiques comme les constructions des infrastructures scolaires, sanitaires, routières, etc., conduit souvent à des investissements nécessitant soit des travaux supplé-

mentaires sur l'ouvrage, soit une reprise complète des travaux. Ce qui engendre des dépenses supplémentaires, souvent non prévues, entraînant des surcoûts pour l'investissement considéré. Il en résulte un rapport qualité/coût de l'investissement peu satisfaisant.

3.4. CORRUPTION ET GESTION DES RESSOURCES

Appréciée sous l'angle de la gouvernance économique, la corruption au Burkina Faso apparaît d'abord comme la conséquence d'un mauvais système de motivations et aussi de l'insuffisance de contrôles et d'application des sanctions.

3.4.1 MANIFESTATIONS ET PRATIQUES DE LA CORRUPTION

Dans le cadre de la gestion des finances publiques, les pratiques et manifestations de la corruption dans quelques administrations méritent d'être relevées, compte tenu de leur impact sur le niveau de mobilisation des recettes publiques et d'exécution des dépenses publiques d'une part et le volume et l'efficacité des dépenses d'investissements d'autre part.

Les entretiens menés lors de l'enquête du GNR-DHD permet de noter l'existence de deux types de corruption: une petite corruption routinière, visible dans tous les services et qui côtoie une grande corruption perceptible dans la hiérarchie administrative.

La petite corruption

Elle se manifeste dans tous les secteurs d'activités et est le fait de petits agents du secteur public ou du privé (cf. chapitre 1). Ces pratiques se manifestent par des:

- Pots-de-vin souvent exigés pour accélérer des procédures judiciaires, le traitement des dossiers ou la délivrance des pièces administratives (passeport, casier judiciaire, légalisation, carte d'identité, extrait de naissance, etc.), pour briser des luttes syndicales, etc.;
- Rackets des accompagnateurs de malades dans les formations sanitaires, des agents de police, de douane ou de gendarmerie sur les voies publiques, de citoyens par des intermédiaires qui gravitent autour du palais de justice, etc.;
- Ventes de vivres détournés initialement destinés à des malades ou indigents au niveau des restaurants des formations sanitaires, à des élèves dans le cadre des cantines scolaires, etc.;
- Ventes d'échantillons gratuits ou de médicaments subtilisés aux malades;
- Spéculations sur les lits d'hospitalisation et les exonérations de frais dans les formations sanitaires;
- Détournements de malades des formations sanitaires publiques vers des formations sanitaires privées moyennant commissions;
- Surfaturations sur les achats de fournitures diverses;
- Trafic des faux permis de conduire;
- Passations de marchés truqués et lenteurs inexplicables dans l'exécution de certains travaux;
- Trucage des appels d'offres pour les marchés publics à travers l'utilisation des prête-noms, l'organisation des appels d'offres accélérés, le non-respect de l'anonymat lors de la réception des offres, le non-respect des procédures à l'ouverture des plis, lots uniques pour réduire la concurrence, morcellement des lots pour multiplier le nombre de commissions à percevoir, organisation d'appel d'offres infructueux permettant de passer des marchés de gré à gré même quand la situation ne le justifie pas, etc.;
- Escroqueries, trafics d'influence, gabegie, chantages politiques, etc. lors des opérations de lotissements;

- Interventions d'employeurs au tribunal de travail pour arranger des procès contre leurs employés;
- Promesses de versement d'une partie des condamnations pécuniaires en échange d'un arrangement du procès par le juge;
- Escroqueries de certains auxiliaires de justice sous prétexte d'arranger les procès;
- Disparition de certains dossiers compromettant au sein de l'administration judiciaire;
- Influence de certaines personnalités pour protéger leurs parents ou maîtresses;
- Vente des épreuves pour les examens scolaires.

Encadré 3.4. Citation du REN-LAC sur le "deal"

"Le deal" le vrai "deal" en douane est favorisé, protégé même par la haute hiérarchie administrative. Cela, de nombreux agents de la douane le répètent lorsqu'on les approche. Des "vétérans" très regardants sur la déontologie vous en confirmeront avec exemples à l'appui. La hiérarchie, c'est à ce niveau de responsabilité que de nombreux réseaux entre hommes politiques, commerçants et douaniers se sont durablement dressés pour réussir dans l'enrichissement illicite.

Lorsqu'on les interroge, les douaniers sont unanimes sur un fait, ces dernières années ont consacré un délitement de l'orthodoxie douanière, au point que s'est développée dans cette institution une pratique de lettres ouvertes, de dénonciation de divers abus conçus au sommet de la hiérarchie. L'Assemblée Nationale, le Premier Ministre en ont même été ampliataires. Ces lettres ouvertes sont sans équivoques. Certaines d'entre elles parlent de "l'ère de toutes les dérives dans une gestion autocratique avec prime d'inobservation généralisée des lois et règlements".

Source: Rapport 2001, REN-LAC, page 76

La grande corruption

Elle est favorisée par l'existence de réseaux politico-administratifs et se manifeste principalement dans les secteurs suivants:

La douane

Les résultats de ce phénomène en douane engendre le développement sans précédent de la grande fraude: une fraude qui quitte progressivement la contrebande pour devenir intellectuelle. Une des formes courantes consiste à soudoyer les fonctionnaires des douanes pour qu'ils laissent entrer des importations illégales, appliquent un droit de douane inférieur au taux légal ou accélèrent le dédouanement des marchandises.

Les marchés publics

La corruption n'est pas moins visible. Elle y tisse ses tentacules à travers des commissions ou bien de pratiques mafieuses qui ont fini par enrichir nombreux hauts responsables.

Hormis ces secteurs de haute corruption, d'autres pratiques aussi condamnables existent à savoir celles qui consistent à:

- Se faire payer pour traiter un dossier, fournir un relevé ou une attestation courante;
- Accepter des pots-de-vin pour réduire le montant imposable ou cesser d'importuner des contribuables qui n'avaient pas d'impôts à acquitter;
- Détourner des fonds publics;
- Imprimer illégalement des étiquettes et des timbres fiscaux;
- Faire dépendre les décisions tels que les transferts et nomination de personnel, des sommes d'argent reçues, de liens de parenté et d'influences diverses;
- Saper enfin les systèmes de contrôle interne.

Toutes ces pratiques sont favorisées par un certain nombre de causes qui sont issues du cadre socio-politico-

administratif, socio-politico-économique et socio-politico-judiciaire.

3.4.2. CORRUPTION ET GESTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Compte tenu de la faiblesse des ressources internes du Burkina, l'APD constitue l'une des principales sources privilégiées du financement du développement. Elle comprend les ressources extérieures sous forme de dons et prêts octroyés par les partenaires extérieurs, l'assistance technique autonome ou liée aux projets d'investissements ainsi que l'aide extérieure. Pour ce qui concerne l'assistance technique autonome ou liée aux projets d'investissements, il faut noter que les dépenses liées à celle-ci sont difficiles à estimer. De ce fait, elles n'ont pas pu être prises en compte dans le calcul du volume de l'APD. L'analyse des dépenses d'investissement révèle l'importance du financement extérieur soit 82,5% sur la période 1985-2002. En termes de pourcentage du PIB exprimé en francs CFA de 1985, l'APD représente 4,8% du PIB en 1985 et plus de 10% à partir de 1992.

Les financements extérieurs (dons et prêts) représentent 74,6% de l'APD sur la période 1985-2002. L'analyse de la structure de l'APD par type d'assistance montre une évolution très significative de l'aide budgétaire à partir de 1991 (25,3% contre 1,6% en 1986). Cela s'explique par l'importance des appuis reçus de la part de la communauté des bailleurs de fonds en raison de l'engagement du pays, dès 1991, dans la mise en œuvre du programme de réformes économiques et structurelles. Pour ce qui concerne l'aide alimentaire, elle a connu une évolution moyenne de 3 à 4 milliards de FCFA par an à l'exception de quelques années.

C'est dans la gestion de ces projets d'investissements que sévit la corrup-

tion. Elle peut être la cause des détournements de l'aide par rapport à sa destination finale ou le vol des fonds concernés. Elle remet en cause la confiance de la communauté des bailleurs de fonds et par conséquent peut entraîner la réduction de l'aide qui est une source vitale pour l'État burkinabè.

Encadré 3.5. Quelques évaluations sur la fraude

L'étude sur l'analyse de l'environnement de l'entreprise réalisée par le programme Diagnos de l'Union Européenne a montré que la fraude (non-paiement des droits de douane, produits non conformes, contrefaçons) entraîne un manque à gagner important pour l'État et crée une concurrence déloyale pour les entreprises formelles, entravant ainsi le développement du secteur privé. Par ailleurs, cette étude souligne qu'entre 40% et 50% des produits sont importés frauduleusement. Ces produits n'étant pas taxés conduisent à des distorsions dans les mécanismes de marchés. Sur la période 1993-2001, les amendes et confiscations récupérées par l'État ne représentent pourtant qu'entre 0,3% et 0,6% des recettes fiscales totales.

Source : *Etudes Diagnos Analyse de l'environnement de l'entreprise au Burkina Faso, Union Européenne-ACP, janvier 2000.*

Secteur public

Bon nombre de projets de développement gérés aussi bien par les pouvoirs étatiques échouent par manque de transparence dans la gestion mais aussi d'une utilisation peu efficace des ressources dans le cadre des projets de développement.

En effet, ce manque de transparence se situe à deux niveaux dans le cadre de la gestion des projets de développement financés sur les fonds de l'aide extérieure traduisant ainsi un mauvais usage de l'aide extérieure.

Concernant la gestion administrative et financière des projets, la corruption se fait sentir dans le recrutement du personnel des projets, l'exécution de certaines dépenses (salaires souvent éle-

vés, distribution d'indemnités et de perdiems, avantages de fonction irréguliers) et les détournements des fonds à des fins personnelles.

Au niveau de l'exécution des marchés, les pratiques de pots-de-vin ont cours dans les entreprises ou maisons de commerce, fournisseurs de biens et services aux projets. Il y a aussi l'importance démesurée des marchés de gré à gré quand bien même cela ne se justifie pas. L'analyse de la situation partielle des marchés passés pour les années 2000 et 2001 permet de montrer que sur 397 marchés recensés en 2000, 84 ont fait l'objet de gré à gré pour un montant total représentant près de 7,3 milliards de FCFA (soit 27,4% du montant total des marchés concernés). En 2001, ces chiffres sont de 71 marchés pour un montant total d'environ 7,1 milliards de FCFA (soit 21,6% du montant total des marchés concernés)¹⁶.

Par ailleurs, pour bénéficier de certaines rentes, la préférence est souvent accordée à l'élaboration des projets produisant des commissions pour les dirigeants mais sans intérêt pour les populations.

En outre, compte tenu du fait que les appuis des projets sont en général orientés vers des entités associatives, cela a entraîné la prolifération des associations et organisations paysannes. La multiplication de celles-ci, pour bénéficier de l'aide, a quelque peu rendu difficile la coordination des efforts locaux de développement sur le terrain.

Avec le processus de décentralisation en cours, il est à craindre que dans le cadre des pouvoirs locaux qui seront établis, le phénomène de la corruption ne soit transféré et ne se développe davantage, à travers népotisme, clientélisme et trafic d'influence, toutes choses qui pourraient remettre en cause en

l'efficacité dans la gestion des ressources et la cohésion sociale (conflits de familles, de clans et inter villages).

Secteur privé

Dans le cadre de la gestion des projets de développement, le secteur privé intervient en tant que fournisseur des biens et services et agent d'exécution des travaux d'investissements (par exemple les constructions des infrastructures routières et les infrastructures scolaires et sanitaires). À ce titre, pour obtenir ou conserver un marché, les entreprises sont souvent obligées d'offrir des paiements illicites ou d'autres avantages indus. Ainsi, elles deviennent à la fois victimes et acteurs de la corruption. Les pratiques courantes de la corruption dans le secteur privé sont:

- La fraude fiscale;
- Les modes de passation des marchés publics;
- La corruption des fonctionnaires dans les structures juridico-administratives;
- Le blanchissement d'argent;
- Le travail mal réalisé et parfois inachevé.

Organisations de la société civile

Au Burkina Faso, les organisations de la société civile comprennent les Organisations non gouvernementales (ONG), les organisations de défense des droits humains, les syndicats, les associations professionnelles, les groupes de femmes, les communautés religieuses et les autorités coutumières, les organes de presse et les médias privés, etc. Dans la mise en œuvre des projets de développement, la plupart des organisations de la société civile sont soumises aux mêmes actes de corruption et aux mêmes pratiques et ce, dans tous les secteurs de la vie économique.

16 Données produites par la Direction Centrale des Marchés Publics

3.5. LE BUDGET DE L'ÉTAT

La lutte contre la corruption passe par une bonne maîtrise des dépenses publiques et des recettes fiscales. Les différentes étapes dans l'élaboration du budget sont donc rappelées. Pour accroître la transparence de ce processus, le gouvernement burkinabè a mis en place différentes réformes visant à accroître la transparence du processus budgétaire, parfois avec l'appui des partenaires techniques et financiers, notamment ceux qui ont choisi l'aide budgétaire comme mode d'intervention principale. Le Circuit Informatisé de la Dépense (CID), les tests sur les nouvelles conditionnalités et le Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) sont donc présentés.

3.5.1. LES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

L'élaboration du budget de l'État constitue sans conteste l'un des actes fondamentaux de la vie de l'État, car le budget est devenu le principal instrument de réalisation de la politique économique du gouvernement. En effet, c'est par le biais du budget que le Gouvernement traduit, sur un plan strictement financier, sa politique en matière économique et sociale. Elle est déterminante pour l'exécutif. Et c'est pourquoi les plus hautes personnalités de l'État, le Président en premier lieu y participent. L'élaboration du budget de l'État est actuellement soumise à la procédure ci-après organisée par le décret n°69-197/ PRES/ MFC du 19 septembre 1969 portant régime financier de la République de Haute-Volta. Cette procédure comporte les sept étapes suivantes:

① *La parution de la circulaire budgétaire* au plus tard le 1^{er} Mai de l'année précédant celle donnant son nom au budget et dans laquelle sont

contenues les instructions du Président du Faso sur les modalités de l'élaboration du budget pour l'année à venir. C'est à partir de cette circulaire que l'élaboration du budget s'enclenche. Ce document précise en effet les orientations du gouvernement et les modalités de présentation des propositions de recettes et de dépenses.

② *L'élaboration des avant-projets de budget des ministères et institutions.* Chaque Département ministériel et Institution élabore son avant-projet de budget conformément aux instructions contenues dans la circulaire. Pour ce faire, chaque Ministre et chaque Président d'institution communique à ses services la circulaire accompagnée au besoin de ses propres instructions. Les services évaluent sur la base de leur programme d'activité, leurs besoins qui seront par la suite centralisés et vérifiés par la Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF).

③ *Les discussions devant la Commission budgétaire.* Les avant-projets de budget des ministères et institutions sont transmis dans les délais prescrits par la circulaire au Cabinet du Ministre chargé du Budget pour centralisation et vérification à la Direction Générale du Budget (DGB). Les vérifications sont effectuées par des équipes d'agents vérificateurs et sont sanctionnées par un rapport soumis à l'appréciation de la Commission Budgétaire. Cette commission est composée des représentants des directions centrales du Ministère chargé du budget ainsi que des représentants du Premier Ministère et de l'Inspection Générale d'État. Elle est chargée de l'examen des recettes et des dépenses et de la formulation à l'attention du Gouvernement, de toute mesure tendant à réaliser une meilleure adéquation entre les ressources et les charges de l'État. Il est à noter que l'arbitrage

des dépenses d'investissements équipements est confié à une commission technique composée de représentants de la Direction Générale de l'Économie et de la Planification (DGEF), la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP), de la Direction Générale du Budget (DGB) et de la Direction du Contrôle Financier (DCF). Cette étape s'achève par l'élaboration d'un avant-projet de budget de l'État.

- ④ *L'examen de l'avant-projet de budget de l'État en Conseil des Ministres.* Instance délibérative suprême du Gouvernement, le Conseil des Ministres arrête:
- Les grandes orientations budgétaires,
 - Les plafonds de crédits susceptibles d'être retenus pour chaque département ministériel,
 - Le projet de loi de finances qui sera soumis à l'Assemblée Nationale.

Devant le Conseil, peuvent toujours être examinées des questions importantes qui font l'objet de désaccords persistants entre le Ministre chargé du budget et les Ministres sectoriels. Par ailleurs, le Ministre chargé du budget a toujours la possibilité d'infléchir le montant global des crédits arrêtés dans l'avant-projet de budget. Le Chef de l'État et le Premier Ministre deviennent à cet instant les arbitres et concourent à l'obtention d'un compromis.

L'avant-projet de budget, repris sur la base des amendements apportés par le Conseil des Ministres, est adopté et devient ainsi le projet de loi de finances de l'État qui est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Celle-ci dispose alors de soixante (60) jours pour l'adopter.

- ⑤ *Les discussions du projet de loi de finances de l'État devant la Commission des Finances et du Budget (COMFIB) de l'Assemblée Nationale.* À sa réception le projet de loi de finances par l'Assemblée Nationale, est imputé à

la Commission des Finances et du Budget pour examen au fond.

Toutes les autres commissions sont saisies pour avis. Le Ministre chargé du budget présente, à la Commission des Finances et du Budget élargie à tous les députés intéressés, le contexte économique dans lequel s'insère le projet de budget, expose les grandes tendances du projet de budget et les grandes lignes de la politique budgétaire.

Suivant un calendrier et un canevas élaborés par la Commission des Finances et du Budget, commence d'abord l'examen des recettes et ensuite celui des dépenses.

Les ministères pourvoyeurs de recettes passent d'abord devant la Commission pour présenter et justifier leurs prévisions de recettes, faire le point des recouvrements des trois (03) années antérieures, expliquer les contraintes liées au recouvrement et les perspectives envisagées pour une réalisation optimale des prévisions. Il s'ensuit un débat entre les membres de la Commission et les ministères et qui aboutit généralement à des propositions de relèvement des prévisions.

Pour les dépenses, c'est le même principe. Chaque Ministre vient présenter, justifier et défendre ses propositions de dépenses, devant la Commission. Cela fait l'objet d'un débat ne portant pas uniquement sur les demandes de crédits à allouer pour l'année à venir, mais plus généralement sur la politique qu'il a suivie et sur celle qu'il entend suivre. Ce débat est l'occasion d'un tour d'horizon sur l'action menée dans le secteur en cause. Cet aspect du débat est fondamental, car l'examen du budget est en fait la principale opportunité accordée aux parlementaires d'évoquer et de discuter de façon détaillée les différentes politiques menées par le gouvernement. Et c'est l'un des intérêts de la

discussion budgétaire à l'Assemblée. Ensuite, la Commission se prononce, Titre par Titre et Chapitre par Chapitre, sur le maintien, la diminution ou même la hausse des propositions de dépenses du ministère.

Après le passage des différents ministres, le Ministre chargé du budget vient soutenir le projet de texte de loi de finances. Il s'agit de l'examen des articles décrivant les dispositions relatives aux charges et aux ressources ainsi que les autres dispositions à partir desquelles va s'exécuter le budget à venir.

À la fin des travaux de la Commission des Finances et du Budget, un Rapport Général est préparé et présenté en séance plénière par le Rapporteur Général. À l'issue des débats en plénière, le projet de loi de finances est soumis au vote des députés.

⑥ *L'adoption du projet de budget en plénière de l'Assemblée Nationale.* Il s'agit pour les députés réunis en plénière de se prononcer sur le projet de loi de finances qui leur est soumis. Il faut noter cependant que l'exercice du pouvoir budgétaire de l'Assemblée est soumis à des règles strictes. Ainsi, le vote du budget par les députés n'intervient qu'après discussion marquée par un certain nombre de restrictions, notamment:

- L'interdiction des "cavaliers budgétaires": Aux termes de l'article 3 de l'Ordonnance de 1969, *"les lois de finances ne peuvent contenir que des dispositions entrant dans leur objet"*, c'est-à-dire des mesures d'ordre financier. Par conséquent, les débats budgétaires ne sauraient donner l'occasion pour examiner des dispositions ne se rapportant pas au budget.
- Le pouvoir d'amendement des députés est limité par des dispositions constitutionnelles. Ainsi,

aux termes de l'article 120 de la Constitution, *"les propositions et amendements déposés par les députés sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalentes"*.

- Les débats budgétaires sont limités dans le temps. Ainsi, l'article 103 de la Constitution enferme les débats budgétaires à l'Assemblée dans une durée de soixante (60) jours.

⑦ *La promulgation de la loi de finances par le Président du Faso.* Une fois la loi de finances adoptée, elle est promulguée dans les vingt et un jours qui suivent par le Président du Faso.

3.5.2. LE CIRCUIT INFORMATISÉ DE LA DÉPENSE (CID)

Après une décennie d'ajustement structurel visant, entre autre, à améliorer la gestion des finances publiques et sa transparence, les réformes engagées avec l'appui des partenaires au développement ont connu des succès remarquables. Des progrès ont été enregistrés dans la modernisation des outils et techniques de gestion. On peut citer le Circuit Informatisé de la Dépense (CID). Il a été développé pour traiter:

- L'élaboration budgétaire pour l'ensemble des recettes et dépenses du budget de l'État;
- L'élaboration budgétaire en recettes et dépenses des budgets particuliers (comptes spéciaux, fonds d'équipement, fonds communs, fonds de garantie);
- Le suivi et le contrôle des dépenses du titre 1, 3, 4, 5 et 6 du budget de

- l'État et sur les comptes spéciaux, depuis la phase d'engagement jusqu'à la mise en paiement;
- Le suivi et le contrôle des dépenses sur les budgets particuliers (hormis les comptes spéciaux) en phase de paiement;
- Le suivi de la mise en place des financements extérieurs;
- Le suivi et le contrôle des dépenses effectuées sur les financements extérieurs jusqu'à la prise en compte des paiements effectifs.

Dans la phase d'exécution du budget, le système mis en place se caractérise par:

- Une saisie unique et contrôlée des données concernant la dépense pour l'engagement puis la liquidation au niveau de l'initiateur de la dépense (DAF, DBC et DM pour les dépenses communes, DDP, DGCOOP);
- Un parcours imposé des dossiers de dépenses dans lequel chaque acteur doit intervenir à son tour, contrôler, valider puis transmettre à l'acteur suivant;
- Un accès à l'information en temps réel au niveau d'un dossier ou des données synthétisées selon des critères variables;
- Une confidentialité paramétrable permettant de donner à chaque intervenant du circuit de la dépense l'autorisation de consulter et/ou de mettre à jour les seules données qui lui sont nécessaires.

Les acteurs intervenant dans le circuit de la dépense sont multiples:

- Les Directeurs de l'Administration et des Finances (DAF) de tous les ministères et institutions;
- La Direction Générale du Budget (DGB);
 - La Direction du Budget et des Comptes (DBC);
 - La Direction du Matériel (DM);
 - La Direction de la Solde et de l'Ordonnancement (DSO);
- La Direction Centrale du Contrôle

- Financier (DCCF);
- La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP);
 - L'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT);
 - La Paierie Générale;
 - La Direction de la Dette Publique (DDP);
- La Direction Générale de la Coopération (DGCOOP);
 - La Direction de la Coopération Bilatérale DCB;
 - La Direction de la Coopération Multilatérale;
- La Direction Générale des Impôts (DGI).

Au stade actuel de la mise en œuvre du CID, si des efforts sont entrepris pour réaliser le reversement des données des financements sur ressources extérieures dans le CID, le traitement des recettes n'est pas encore effectif.

3.5.3. LES TESTS SUR LES NOUVELLES CONDITIONNALITÉS

Les résultats de l'enquête menée par le GNR-DHD ont permis de montrer que parmi les secteurs d'activités les plus corrompus se trouvent la police, la gendarmerie, les douanes ainsi que les marchés publics (cf. chapitre 2.). Pourtant, des mesures importantes ont été mises en place pour lutter contre la corruption dans le secteur des marchés publics. La réglementation des marchés publics a été réformée pour permettre une plus grande transparence (cf. chapitre 8.). On note ainsi (cf. tableau 3.1.) une tendance à la baisse des bons de commandes au profit des lettres de commandes et des marchés. Cette pratique participe de la transparence et de la saine concurrence souhaitée dans l'exécution de la dépense publique.

De plus, dans le cadre des nouveaux tests de conditionnalité et de la reformulation de l'aide budgétaire, l'État Burkinabè a mis en place une enquête

pour assurer l'évaluation ex post sur la dépense publique et sa transparence. Il s'agit de disposer d'indicateur permettant d'apprécier les écarts constatés entre un certain nombre de produits obtenus par les marchés publics et ceux obtenus par le secteur privé. L'analyse de l'évolution des écarts relatifs moyens des prix unitaires moyens des variétés d'articles du panier, tant au niveau central (Ouagadougou) qu'au niveau régional (Koudougou, Bobo-dioulasso) montre une tendance générale à la hausse des lignes de dépenses budgétaires relatives aux dépenses de biens et services (titre III) sauf pour la ligne "Entretien-Réparation" qui connaît une légère baisse au niveau central.

Cette situation d'ensemble pourrait être imputable à la prédominance du bon de commande comme procédure d'exécution des marchés publics. Par ailleurs, le dépouillement des dossiers a permis de relever des lacunes relatives à la gestion du fichier des fournisseurs de l'État.

3.5.4. LE PLAN DE RENFORCEMENT DE LA GESTION BUDGÉTAIRE (PRGB)

Convaincu que la réussite de la lutte contre la pauvreté repose entre autres sur une amélioration de la gestion budgétaire et un accroissement de l'efficacité des dépenses publiques dans un cadre de gestion transparent, le Gouvernement du Burkina Faso a classé la bonne gouvernance économique au titre des axes prioritaires du CSLP. Dans ce sens, il a déjà engagé d'importantes réformes institutionnelles (CID, Cadre des dépenses à Moyen terme).

Reconnaissant toutefois la persistance de certaines faiblesses imputables pour l'essentiel au non-achèvement de certaines réformes, le Gouvernement burkinabè a entrepris en début 2001 un travail de réflexion interne sur le système de gestion des dépenses

budgétaires dans la perspective de son renforcement. Ce diagnostic interne à l'Administration a été conforté par des diagnostics externes, en particulier "l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques et des pratiques de comptabilité du secteur privé", CFAA, conduit de manière décentralisée par les partenaires au développement sous l'égide de la Banque Mondiale et le rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC) réalisé par le FMI.

Tableau 3.1. Types de procédures utilisés par l'État

En %	2000	2001
Bon de commande	84	64
Lettre de commande	12	23
Marché	4	13
Marché de gré à gré	0	0
Total	100	100

Sur la base de ces analyses internes et externes, le Gouvernement burkinabè a adopté en juillet 2002 un Plan pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire sur la période 2002-2004. Ce plan constitue un cadre de référence pour la conduite des réformes prioritaires dans le domaine de la gestion budgétaire et une valeur ajoutée dans la poursuite de l'objectif général du département des Finances et du Budget: "améliorer durablement la transparence, la fiabilité et l'efficacité de la gestion des dépenses budgétaires".

Il est articulé autour de huit grandes orientations qualifiées d'objectifs intermédiaires et qui sont:

- Le renforcement des capacités de gestion des structures en charge de la gestion budgétaire;
- L'amélioration du cadre juridique de

Tableau 3.2. Rubriques de dépenses selon les écarts relatifs des prix moyens 2000

Rubriques	Moy	Min	Max	Q1	Q2	Q3	Q3-Q1
630 - Matières - Services - Fournitures	41	0,2	236	18	21	53	35
631 - Entretien - Réparation	51	1,1	256	18	23	67	49
639 - Autres biens et services consommés	38	2,1	165	18	18	42	24

Tableau 3.3. Rubriques de dépenses selon les écarts relatifs des prix moyens 2001 (en %)

Rubriques	Moy	Min	Max	Q1	Q2	Q3	Q3-Q1
630 - Matières - Services - Fournitures	48,8	0,5	456,3	18	21,2	51,7	30,5
631 - Entretien - Réparation	48,8	2,5	351,7	18	18	63,5	45,5
639 - Autres biens et services consommés	56,8	1,04	206,6	18	57,3	71,7	14,4

Encadré 3.6 Exemple d'interprétation des quartiles relatifs à la rubrique de dépenses "Matières - Services - Fournitures"

Q1 = premier quartile

Q2 = deuxième quartile

Q3 = troisième quartile

Q1 = 18% signifie que 25% des variétés d'articles ont des écarts relatifs de prix unitaires moyens inférieurs à 18%

Q2 = 21% signifie que 50% des variétés d'articles ont des écarts relatifs de prix unitaires moyens inférieurs à 21%

Q3 = 53% signifie que 75% des variétés d'articles ont des écarts relatifs de prix unitaires moyens inférieurs à 53%

Q3 - Q1 = intervalle interquartile: 50% des variétés d'articles ont des écarts relatifs de prix unitaires moyens supérieurs ou égaux à 18% et inférieurs à 53%.

Moyenne = Moyenne des écarts relatifs de prix unitaires moyens

Min = Minimum des écarts relatifs de prix unitaires moyens

Max = Maximum des écarts relatifs de prix unitaires moyens

la gestion budgétaire et son application;

- L'amélioration de la qualité et de la transparence de la loi de finances;
- L'amélioration de la déconcentration budgétaire;
- L'amélioration de la qualité de la gestion des dépenses spécifiques;
- L'amélioration de la qualité et de la pérennité du processus d'informatisation;
- Le renforcement du contrôle de la gestion budgétaire.

Une année après l'adoption du Plan d'action, une revue de sa mise en œuvre avec le concours de certains partenaires au développement pratiquant les appuis budgétaires devrait aboutir fin septembre 2003. Les conclusions de cette revue permettront d'appréhender les progrès réalisés par le gouvernement mais aussi les insuffisances et les blocages dont la résolution devra constituer ses priorités.

CONCLUSION

L'analyse institutionnelle de la corruption fournit des indications sur les remèdes à apporter afin de réduire la corruption: une plus grande transparence, l'obligation de rendre compte, l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans l'administration fondée sur un système méritocratique, la simplification et la rationalisation de l'intervention de l'État dans l'activité économique.

Le secteur privé peut constituer un allié important de la société civile pour lutter contre la corruption. Il est en effet dans l'intérêt du secteur privé d'opérer dans un environnement structuré où l'État, en s'appuyant sur des institutions fortes, régleme et arbitre le jeu de la concurrence. À ce titre, le secteur privé

doit lutter pour l'émergence d'un cadre juridique et institutionnel sain, capable de promouvoir la transparence, de lutter contre la corruption et la fraude et pour une sécurité juridique pour l'investissement.

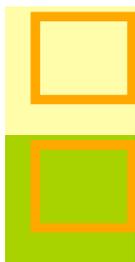
Les organisations de la société civile peuvent également influencer les décisions gouvernementales, en particulier celles qui affectent leurs intérêts, les priorités de développement, la manière dont les services publics sont fournis et la manière dont les ressources publiques sont utilisées. Elles sont appelées à jouer des fonctions importantes notamment en matière de protection des citoyens contre l'arbitraire, de contrôle de l'action publique et d'organisation de la participation des populations au processus de développement. Elles peuvent aussi contribuer à l'émergence d'une volonté politique en dénonçant la corruption, en faisant pression sur le gouvernement et en contrôlant ses actions.

À ce titre, le secteur privé et la société civile peuvent contribuer à:

- Renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des finances publiques;
- Surveiller la coordination de l'aide et de son impact;
- Lutter contre la corruption en soutenant les mesures efficaces dans ce sens;
- Lutter contre les pratiques contraires à l'intérêt général, en particulier le népotisme et le clientélisme;
- Jouer un rôle actif dans le réseau national de lutte anti-corruption en proposant des solutions et des mesures efficaces;
- Dénoncer les actes à travers les médias;
- Faire des plaidoyers et des lobbyings.

Les organisations internationales et régionales ont aussi un rôle important à jouer dans la mesure où elles peuvent servir de relais aux demandes exprimées par la société civile en permettant aux hommes politiques d'insérer des programmes de réformes difficiles dans un cadre de contraintes extérieures.

Les agences d'aide bilatérale peuvent également participer à la lutte contre la corruption à travers des programmes de renforcement des capacités institutionnelles mais aussi en appliquant systématiquement les principes recommandés de transparence et d'efficacité dans la gestion des affaires.



CHAPITRE 4

CORRUPTION ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

INTRODUCTION

Tout État est porté à se parer du label de bonne gouvernance que les bailleurs de fonds internationaux imposent, au titre des conditions de leur coopération, aux États africains en ce qu'il est présenté comme l'une des valeurs de la légitimité étatique. Le renforcement institutionnel de l'État qu'implique la bonne gouvernance est conçu comme une condition pour garantir un développement réel, durable et participer à la consolidation de la démocratie. L'accent est ainsi mis non pas sur les fondements de l'État africain qui sont à l'origine de sa crise actuelle, mais sur son rôle, son fonctionnement en vue d'une double finalité : le développement et la démocratie.

Dans son rapport sur le développement humain de l'année 2000 sur le "rôle de la gouvernance", le Groupe national sur le développement Humain Durable définit la bonne gouvernance comme "*l'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer et optimiser la gestion des affaires publiques (sur le plan économique, politique et social et administratif)*". Dans cette perspective, la bonne gouvernance se caractérise essentiellement par :

- La primauté du droit;
- La participation;
- La transparence;
- L'imputabilité;
- La productivité;
- La durabilité.

La gouvernance démocratique comprend la gouvernance politique et la gouvernance administrative et locale. La gouvernance politique désigne le type de régime politique, sa nature, son mode opératoire et ses relations avec la société civile. Elle inclut le processus de prise de décisions politiques, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'un État légitime qui fait autorité. Dans les États démocratiques, elle implique la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, la représentation des différents intérêts existants dans la communauté politique et permet aux citoyens d'élire en toute liberté leurs représentants. Elle implique donc la promotion de la démocratie.

Toujours selon le rapport sur le développement humain sur le "rôle de la gouvernance", la gouvernance administrative englobe le système d'action publique par lequel les politiques publiques sont conçues, mises en œuvre et évaluées par l'appareil administratif. L'administration publique est donc au

cœur de la gouvernance administrative. Elle repose sur l'organisation administrative et la fonction publique.

Si le rattachement de la gouvernance politique à la gouvernance démocratique ne pose pas, a priori, de problème, parce que le Burkina Faso est un pays de démocratie politique, il n'en va pas de même du rattachement de la gouvernance administrative et locale. Comme de nombreux pays le Burkina Faso n'est pas une démocratie administrative et la démocratie locale y est à un stade embryonnaire comme en témoignent les considérations qui suivent.

Le code électoral édicté par la loi n°021/98/AN du 7 mai 1998 modifiée par la loi n°33/99/AN du 23 décembre 1999 et par la loi n°004-2000/AN du 18 avril 2000 en ses articles 180 alinéa 1 et 2 d'une part, et 206 d'autre part, de même que la loi n°042/98/AN du 6 août 1998 relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, prévoient deux types d'assemblées locales dans le cadre de la décentralisation administrative. Il s'agit des conseils provinciaux et des conseils municipaux.

Les premiers ne sont pas encore fonctionnels en tant qu'assemblée élue. Ils restent actuellement dirigés par les Hauts-Commissaires qui sont des organes déconcentrés de l'Administration centrale. Néanmoins, les textes prévoient l'élection de leurs membres au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans à la représentation proportionnelle selon la technique de la plus forte moyenne. Les seconds, en revanche, fonctionnent de manière démocratique depuis 1995, puisqu'ils ont à leur tête des maires élus par des conseillers municipaux issus du suffrage universel direct. Les délégations spéciales qui ont été pendant longtemps la dominante du droit des collectivités locales au Burkina Faso ont disparu, sauf cas exceptionnel.

Le 24 septembre 2000, des élections municipales ont été organisées au ni-

veau des communes de plein exercice, après celles de 1995. Cette expérience de gestion communale connaît cependant des insuffisances□ les transferts de ressources et de compétences prévus par les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) au profit des collectivités locales, ne sont pas encore effectifs alors que la mise en œuvre d'une politique de décentralisation territoriale est fondamentale pour promouvoir la participation, la distribution équitable des bénéfices du développement, l'accès aux services, la responsabilité gouvernementale et l'efficacité, l'implication des femmes et des organisations de la société civile.

Une décentralisation effective requiert une forte capacité des organisateurs, des collectivités territoriales, notamment au niveau de leurs ressources humaines, des procédures appropriées et l'existence d'une volonté politique ferme se traduisant par l'instauration d'un cadre institutionnel et politique favorable, définissant les pouvoirs, l'autorité déléguée et permettant au niveau local la formulation et la mise en œuvre de projets et de programmes de développement ainsi qu'une mobilisation des ressources et une gestion financière responsable.

La réflexion sur "la corruption et la bonne gouvernance" est conduite autour de trois axes□

- Les pratiques et manifestations de la corruption;
- Ses causes;
- Ses conséquences.

4.1. PRATIQUES ET MANIFESTATIONS DE LA CORRUPTION

Elles sont toutes aussi diverses que variées. Les principales sont la corruption électorale, la cooptation et l'achat d'opposants, la violation des droits humains, l'achat de

conscience, la criminalisation du politique et l'instauration d'un système de parti État.

4.1.1. LA GOUVERNANCE POLITIQUE

La corruption électorale

Les élections participent à l'instauration et au renforcement de la démocratie. Cette démocratie est compromise si des fraudes entachent le processus électoral car les élections doivent être libres, transparentes, crédibles et honnêtes. Ces fraudes sont le fait à la fois des partis d'opposition et des partis au pouvoir. Mais elles profitent aux partis au pouvoir quand les élections sont organisées uniquement par l'administration. Cela dit, les partis d'opposition peuvent également profiter des failles du système électoral pour frauder. D'où qu'elles viennent, les fraudes faussent le jeu démocratique.

Une démocratie sans possibilité d'alternance a un goût d'inachevé. Les fraudes sont donc contraires aux exigences de la gouvernance politique. Au Burkina Faso, pour limiter leur ampleur, à défaut de neutraliser leurs effets, une Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) a vu le jour à l'issue de concertations entre les partis politiques, la société civile et l'État. La CENI est un organe de gestion des élections neutre, permanent et indépendant du gouvernement, ce qui constitue une garantie de confiance pour les citoyens et pour la société civile. En soi, c'est un dispositif de dissuasion pour les éventuels fraudeurs tout comme l'observation des élections par des observateurs nationaux et internationaux.

Comment le juge constitutionnel doit-il réagir face aux cas de fraudes dont il est saisi ? Il prendra en compte ces irrégularités si elles sont établies. Mais pour qu'elles exercent une influence décisive sur les résultats ou affectent le résultat d'ensemble d'un scrutin, il faut

que par leur ampleur et leur gravité le juge les retienne.

En effet, il y a une incompréhension de la population qui croit que toute irrégularité doit entraîner l'annulation de l'ensemble de l'élection. Ainsi, au lendemain des élections législatives du 24 mai 1992, plus d'un avait jugé déconcertante l'attitude de la Cour Suprême. En effet, après avoir reconnu les irrégularités qui ont entaché ces élections dans le procès-verbal du 8 juin 1992, irrégularités qui tiennent en de multiples erreurs, anomalies et incidents, la chambre constitutionnelle a refusé d'invalider ces élections parce que ces irrégularités ne remettaient pas en cause les résultats du scrutin. Les partis politiques victimes s'attendaient à ce que la chambre annulât ces résultats. Elle ne l'a pas fait non par pusillanimité afin d'être dans les bonnes grâces du pouvoir, mais par respect du droit car les requêtes contenant des griefs qui ne peuvent manifestement avoir une influence sur le résultat des élections sont rejetées (article 176 alinéa 2 du code électoral). Cela n'a pas empêché l'opinion de douter de l'indépendance de la chambre chargée de rendre la justice constitutionnelle.

La cooptation et l'achat des opposants politiques

Il s'agit pour le régime en place d'infiltrer les partis qui ne sont pas de la mouvance présidentielle et d'y provoquer la scission, des démissions ou des "débauchages" de militants. Le pouvoir politique peut aussi très bien exploiter les situations de crise que vivent les partis d'oppositions dans l'espoir de s'attacher les services des principaux dirigeants de ces partis soudoyés auparavant; c'est une manifestation de la corruption. Ces situations de crise ont des causes multiples : non-respect des textes régissant les partis (statuts et règlement intérieurs) et des principes organisationnels, mauvaise gestion des ressources humaines et financières, culte de la personnalité, refus de la critique et de l'autocritique, luttes intes-

tines.

Encadré 4.1. Arrêté du 14 juillet 1994 de la Chambre Constitutionnelle

"Considérant que le Député jouit d'une compétence totale dans la limite de ses attributions à l'Assemblée des Députés du Peuple la liberté dans l'exercice de ses compétences, l'irrévocabilité ou l'impossibilité pour une formation politique ou pour le corps électoral de le démettre, l'impossibilité pour le corps électoral de rectifier les actes de son élu;

Considérant que la liberté des alliances politiques, leur non-concordance avec l'éventail idéologique, demeure la condition indispensable à l'existence de la démocratie et du fonctionnement des institutions publiques dans un régime multipartitaire; que dans une société démocratique, le pluralisme politique est inévitable car il conduit à asseoir implicitement la liberté sous les conditions de garanties effectives des libertés fondamentales, notamment celle de l'opposition, du droit à la différence et de l'existence d'un esprit de tolérance générale se traduisant par le respect réciproque de toutes opinions;

Considérant que l'adhésion à un parti ou à une formation politique ne saurait conduire les élus ou les citoyens à l'aliénation à leur liberté transformant alors les élus en commis, serviteurs ou préposés soumis aux ordres, instructions impératives, directives des électeurs ou des groupes parlementaires".

Ces formes de corruption compromettent la bonne gouvernance par ce qu'elles participent de la logique de la pensée unique et s'accommodent parfaitement de l'unanimité, ce qui est regrettable dans un pays qui est à un stade d'approfondissement ou d'affermissement de la démocratie. Elles constituent, en dernière instance, un obstacle à l'alternance.

La corruption peut également expliquer le nomadisme politique. Pratiqué par des députés, il est constitutif d'un manquement à l'éthique politique ou d'une trahison de la volonté du peuple. Est-il normal qu'un député siège à l'Assem-

blée Nationale au nom d'un parti qui n'a pas pris part aux élections législatives?

Avant d'y répondre, rappelons que ce phénomène de migration politique n'est pas une hypothèse d'école. Il a déjà été vécu par la classe politique burkinabè et a même été l'objet d'un arrêt rendu par la chambre constitutionnelle le 14 juillet 1994. Cet arrêt concerne la Convention Nationale des Patriotes Progressistes/Parti social-démocrate (CNPP/PSD), principale formation politique de l'opposition au moment des faits. Neuf députés élus sur la liste de ce parti ont démissionné pour créer un nouveau parti, le Parti pour la Démocratie et le Progrès (PDP) qui n'existait pas lors des élections législatives du 24 mai 1992. La Chambre constitutionnelle dans son arrêt à "la Ponce Pilate", a rappelé le principe de la liberté des alliances politiques et le mandat représentatif et non impératif qu'exerce le député, réhabilitant ainsi l'élu du peuple; mais elle n'a pas tranché véritablement le problème qui lui a été soumis. Du reste, la loi n°032-2001/AN du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques au Burkina Faso conforte le nomadisme politique à travers son article 8 qui dispose: "Tout citoyen jouissant de ses droits civils et politiques est libre d'adhérer au Parti ou formation politique de son choix et d'en démissionner en cas de besoin".

La criminalisation des actes politiques

Des actes politiques sont qualifiés de criminels lorsque les pouvoirs publics accomplissent des actes politiques et économiques en dehors de toute légalité. Ces actes tendent à la privatisation de l'État et peuvent relever de réseaux mafieux. Rappelons en effet que la corruption renvoie à la différenciation du public et du privé c'est-à-dire de l'intérêt général et de l'intérêt particulier. La criminalisation du politique ne peut se concevoir. Alors que dans le cadre du privé, c'est-à-dire dans le cadre du patrimonialisme ou du néo-pa-

trimonialisme, on n'est donc pas loin de la célèbre formule de Louis XIV *"l'État, c'est moi"*. Mais on est loin des exigences de la bonne gouvernance sur le plan politique. Cette forme de corruption se rapproche beaucoup du trafic d'influence.

L'achat de conscience

Dans cette forme de corruption, le pouvoir de l'argent joue un rôle déterminant. Il consiste généralement pour les hommes politiques à remettre à des électeurs, qui promettent de leur accorder leur suffrage, des billets de banque dans le cadre d'une campagne électorale. Cette pratique qui favorise les partis riches s'intensifie à la faveur de l'extrême pauvreté dans laquelle vivent les populations alors que, selon l'article 13 de la Constitution, ils sont égaux en droits et en devoirs.

Dans ces conditions, le suffrage des électeurs n'est pas sollicité sur la base d'un programme politique que les partis politiques ont l'obligation de confectionner dans la perspective de la conquête du pouvoir par des voies légales, mais en fonction de considérations bassement matérielles.

Cela signifie que les partis politiques n'assument pas suffisamment leur fonction d'éducation, c'est-à-dire de formation et d'information de leurs militants ou sympathisants pour les mettre à l'abri de telles pratiques avilissantes parce que portant atteinte à la dignité de l'individu.

L'instauration de système de parti État

C'est un système dans lequel le parti au pouvoir se confond avec l'État à cause de sa mainmise sur l'État ou de sa situation hégémonique. En effet, c'est lui qui fournit le personnel gouvernemental, contrôle les mécanismes étatiques, dispose d'un monopole dans l'orientation de la vie politique. En un mot, il déteint sur toutes les institutions républicaines. Il est le centre nerveux

de l'État à l'instar d'un parti unique. Par ailleurs, ce parti n'a d'existence que par la volonté du chef de l'État. Un tel système de parti État qui voit un seul parti monopoliser toute la vie politique et économique dans un cadre multipartisan, altère la gouvernance politique.

Cependant, cette mainmise n'est pas totale au Burkina Faso car si le Parti au pouvoir choisit principalement les dirigeants du Pays parmi ses militants, des membres de partis d'opposition modérée ont fait leur entrée dans le gouvernement à certaines occasions. De plus, au lendemain des élections législatives du 5 mai 2002 auxquelles une trentaine de partis a pris part, une opposition revigorée (54 députés contre 57 pour le parti majoritaire) siège à l'Assemblée Nationale. Certes, elle ne peut pas renverser le gouvernement, mais elle constitue désormais une force politique avec laquelle il faut compter.

En attendant que cette opposition retrouve ses marques ou soit mieux lotie, elle doit compter avec la presse, notamment la presse privée dans le contrôle de l'action gouvernementale, encore faut-il que les hommes qui l'animent accomplissent correctement leurs missions.

La violation des droits humains

La garantie et la promotion des droits humains sont une exigence de la gouvernance politique. La corruption, ennemie de la gouvernance politique parce qu'elle contredit, entre autres, les droits de l'Homme, intensifie la pauvreté surtout lorsque les pouvoirs publics en sont les auteurs. En effet, elle sape les efforts déployés dans la lutte contre ce fléau, puis elle favorise le non-respect des lois et mine la stabilité sociale et politique, conditions idoines pour la défense des droits humains. On peut donc inférer que dans son essence, la corruption constitue un obstacle pour le développement économique du pays et une menace pour le droit naturel sur lequel reposent les droits humains. Ceux-ci ne sont sauvegardés

que s'il existe une séparation nette entre intérêt public et intérêt privé et si la démocratie est renforcée.

Dans un pays comme le Burkina Faso où la corruption est considérée comme répandue ou très répandue par une très large majorité de la population (cf. chapitre 2.), il n'est pas surprenant que l'on enregistre une violation des droits humains. Cette violation qui se traduit par le travail et le trafic des enfants, les atteintes à la vie ou encore le chômage endémique appelle une intervention de l'État. Celui-ci pourrait dissuader les corrupteurs et les corrompus par un durcissement des lois pénales, par l'instauration d'une culture démocratique. Sur le plan institutionnel, de nombreuses structures ont été créées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la corruption : la coordination nationale de la lutte contre la fraude, la coordination nationale de la bonne gouvernance, le Comité National d'Éthique et la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption. Mais le problème de leur efficacité se pose.

4.1.2. DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Les facteurs généraux

Le trafic d'influence ou abus de pouvoir

Il touche tous les secteurs de la vie économique et sociale : police, gendarmerie, douane, éducation, marchés publics... Ce trafic se manifeste par des fraudes, détournements, pots-de-vin, rackets (rackets systématiques sur les routes par la police et la gendarmerie, dans les postes de gendarmerie), etc. Mais nous retiendrons deux secteurs qui d'après l'enquête menée par le GNR-DHD sont particulièrement frappés par la corruption (cf. chapitre 2., tableau 2.1.) : la douane et les marchés publics.

Dans le secteur des douanes, ce trafic d'influence est un ensemble d'actes

constitutifs d'infractions douanières. Il a pour but ou pour effet d'éviter le paiement des droits et taxes de douanes ou d'obtenir une exonération, un droit réduit ou un avantage quelconque attaché à l'importation ou à l'exportation. En raison de ce trafic, une génération spontanée d'opérateurs économiques appelés "les intouchables", a vu le jour. Dans le cadre de la répartition des amendes et confiscations prévues pour récompenser les douaniers perspicaces dans leur tâche, des hauts responsables se font octroyer des ristournes qui ne leur reviennent pas de droit.

Dans les marchés publics, le trafic d'influence se traduit par des pressions diverses exercées pour obtenir un avantage. Ces pressions ont précisément pour finalité l'attribution de marchés à des amis, parents de décideurs politiques, opérateurs économiques militants du parti au pouvoir, ou responsables administratifs qui, sous le couvert de la technique du prête-nom, créent des sociétés après avoir obtenu des agréments de complaisance.

Ainsi, se sont développées des entreprises de prête-noms. Au niveau des transitaires ou de certaines entreprises commerciales par exemple, les gérants visibles agissent sans vergogne parce qu'ils jouissent d'une protection réelle au sommet où leurs vrais patrons sont des personnalités issues du sérail politico-administratif.

Inutile de préciser que tout ceci se fait au mépris de la réglementation sur les marchés publics et favorise ainsi le développement du clientélisme politique et de l'incivisme. Il arrive parfois que les pressions exercées par l'administration ou le pouvoir politique soient destinées à couvrir des commerçants pris en flagrant délit de fraude. Si le trafic d'influence vise généralement un avantage économique, l'achat de conscience est toujours un enjeu et un moyen d'influence politique.

La criminalisation des structures administratives

Parallèlement au repérage des mécanismes de la petite corruption, d'autres infractions et délits contre la chose publique ont été relevés. Ils alimentent la corruption et en sont en même temps le produit, témoignant d'un processus en cours de criminalisation des structures administratives. L'analyse de la documentation journalistique et les recherches de terrain ont révélé l'importance de fraudes fiscales et de falsifications de toutes sortes □ trafic de devises, falsification d'actes d'état civil, trafic de faux passeports, vente de certificats médicaux complaisants, falsification d'épreuves d'examen.

Le "faux et usage de faux" est donc monnaie courante. Il est cause de corruption des fonctionnaires publics et permet à son tour de dissimuler plus aisément les détournements et autres irrégularités. L'on a souvent dit qu'en Afrique, l'administration fonctionne à l'oralité. Ceci ne signifie pas pour autant qu'elle ne produit pas des documents écrits, mais plutôt que les contrats réels, les accords les plus solides, les règlements les plus respectés restent au niveau de l'oralité, de la parole donnée, de l'éthique non-écrite de la corruption. Le rapport écrit, le compte-rendu financier, le procès-verbal de délibération, servent à garder l'apparence formelle du respect des procédures administratives, vidées ainsi de leur contenu initial. L'écrit est souvent, à des degrés divers, falsifié.

Si le manque de personnel qualifié génère une surcharge des services et engendre des longues "files d'attente" pour l'obtention du moindre service, des goulots d'étranglement peuvent aussi être créés sciemment par les agents. Outre le prétexte classique du dossier gisant au fond de la pile, les administrations, disposent de plusieurs atouts pour "prendre en otage" le temps des usagers et offrir ensuite une accélération personnalisée et payante du service.

Pour les administrations de contrôle, il s'agit de brandir la menace d'appliquer

certaines dispositions de leur arsenal réglementaire. Les administrations peuvent aussi jouer sur la complexité ou la lenteur "naturelle" des procédures. Enfin, l'administration peut être bloquée dans son fonctionnement par des formes variées de pénurie (structurelle, organisée ou simulée).

Système participatif limité dans le processus de prise de décisions administratives

En édictant les actes administratifs unilatéraux ou décisions exécutoires, l'administration poursuit une mission d'intérêt général. Dans cette perspective, les administrés sont parfois associés à l'élaboration de ces décisions par des procédures participatives qui sont □ les consultations et les enquêtes. La participation des citoyens à l'action administrative est l'un des principes de bonne gouvernance. À cet égard, le Plan National de Bonne Gouvernance souligne "*la participation des femmes et des hommes à la prise de décisions, soit directement, soit par le biais d'institutions légitimes et reconnues articulant leurs intérêts*".

La consultation intervient avant le prononcé de la décision qui affecte la situation personnelle des administrés.

Ainsi, au niveau de la fonction publique, la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique institue auprès du Ministre chargé de la fonction publique un cadre de concertation dénommé Conseil Consultatif de la fonction publique. Il est également institué au sein des départements ministériels et institutions publiques de l'État, les organes consultatifs de concertation et de gestion participative appelés Conseil d'administration du secteur ministériel, comité technique paritaire, conseil de discipline. Le but de la consultation est de faire participer les citoyens à la prise de décisions qui les concernent.

Quant à l'enquête publique, c'est un mode d'information et de consultation

préalable à l'intervention d'une décision administrative¹⁷. Il s'agit d'informer les citoyens et d'avoir leur avis avant d'entreprendre certaines actions les touchant directement. En France, ce procédé a longtemps été utilisé en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Au Burkina Faso, cette procédure n'est pas organisée par le législateur alors qu'elle intéresse les opérations d'urbanisme comme le lotissement. Sur ce dernier point, signalons cependant la loi n°14/96 du 26 mai 1996 sur la réforme agraire et foncière et son décret d'application. Ce vide juridique crée des conditions propices à la corruption.

Inefficacité du contrôle de l'action administrative

Le contrôle de l'action de l'administration est difficile. Il s'agit du contrôle administratif exercé par l'Inspection Générale d'État sur les administrations centrales, les administrations décentralisées, les institutions de l'État, les sociétés d'État, les collectivités territoriales, en un mot, sur toutes les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé qui bénéficient du concours financier de la puissance publique.

Ce contrôle administratif, n'est pas toujours suivi d'effet parce que le véritable chef de l'Administration publique qu'est le Président du Faso, est toujours en position de force par rapport aux contrôleurs, puisqu'il est maître de l'opportunité des poursuites.

À cet égard, le sort réservé aux rapports produits par deux Commissions d'enquêtes parlementaires sur des contrôles effectués en 1995, est assez éloquent. Ces contrôles, rappelons-le, ont porté sur la gestion des subventions de l'État aux Établissements publics à caractère administratif, aux organismes et aux opérations conjoncturelles d'une part, et sur l'ac-

tion gouvernementale en matière de privatisation des entreprises publiques, d'autre part. Or, l'absence de sanction fait le lit de l'impunité, toute chose qui encourage la corruption.

Les facteurs spécifiques

Ce sont des facteurs qui intéressent les agents publics pris individuellement. Mais il existe également des facteurs favorisant la corruption dont l'insuffisance du personnel administratif, l'affluence des usagers dans les services, la rétention volontaire de l'information et le désengagement de l'État.

Lorsqu'un nombre insuffisant d'agents publics est commis à une tâche (traitement de dossiers), il s'ensuit une lenteur dans l'accomplissement de leurs missions. Les administrés qui désirent un traitement rapide de leurs dossiers n'hésitent pas à soudoyer les fonctionnaires. Pour d'autres, c'est par des interventions politiques que leurs dossiers seront examinés en priorité.

Mais lorsque la demande dépasse la charge de travail des agents, des mesures spécifiques sont prises. Ainsi, en douane, au-delà des heures légales de travail, il est autorisé d'effectuer des heures supplémentaires que le demandeur doit payer. Et c'est précisément à cette occasion que les douaniers "bosseurs" réalisent un supplément sur leur salaire. Comme on pouvait s'y attendre, certains douaniers ont exagéré en rallongeant les heures de travail supplémentaires avec la complicité de transitaires amis.

Ces risques existent également quand l'agent public fait face à l'affluence des administrés, le service public étant gratuit. Ceux qui ne peuvent attendre seront tentés de lui graisser la "patte" pour être rapidement servis. Ainsi, à la santé, des pots-de-vin sont offerts pour

17 (René Romeuf, la justice administrative □ droits et recours des administrés, Paris, Masson, 1989)

obtenir un certificat médical à l'hôpital en sus des frais de consultations; dans l'enseignement primaire, au secondaire, il faut verser une caution pour une demande de place, caution qui n'est pas remboursée; à la justice, il faut payer pour l'établissement d'un casier judiciaire, d'un certificat de nationalité et pour l'inscription sur le registre de commerce est monnaie courante.

C'est le désir de corrompre qui soutient enfin la rétention volontaire de l'information par un agent public. Il s'agit, en effet, de contraindre moralement l'administré dont le droit à l'information est déjà bafoué, à négocier, voire à payer l'information dont il a besoin. Quand cette information n'est pas retenue, l'agent en donne une lecture intéressée pour le même but.

Cette vénalité des charges se retrouve à l'occasion du désengagement de l'État notamment au moyen de la privatisation. Conscient qu'il ne peut pas tout faire, qu'il ne peut continuer à jouer le rôle de l'État Providence, l'État se désengage de plus en plus des secteurs-clefs de la vie économique et sociale. Alors, certains agents publics profitant de cette situation où il faudrait désormais payer pour accéder par exemple aux soins de santé vont spolier les populations dont la grande majorité est pauvre.

Tous ces cas examinés montrent bien que les agents publics utilisent l'appareil administratif pour s'enrichir et c'est l'administré qui en pâtit, puisque l'obtention du moindre acte administratif relève parfois pour lui d'un véritable parcours de combattant. Vous n'êtes servi qu'après avoir arpenté les couloirs de plusieurs services et payé. Une telle administration est bureaucratique parce qu'elle n'est pas au service des populations. Elle est propice au développement de l'affairisme. De même, la corruption se développe quand les conditions de travail sont mauvaises (pas de matériel de bureau, locaux exigus, etc.).

Naturellement, la corruption a des effets néfastes sur la gouvernance administrative. Quand l'administration va mal parce qu'elle est minée par la corruption, cela a nécessairement des conséquences sur la productivité. En effet, la productivité administrative connaît une baisse sensible justifiée par des insuffisances tenant à la déficience de la gestion des ressources humaines. Le système de la fonction publique de carrière exclusivement utilisé jusqu'alors comme mode de gestion, favorise la corruption. C'est pourquoi, depuis 1998, l'Administration générale a entrepris de faire peau neuve en introduisant dans la gestion de ses personnels des principes du management et des mécanismes du système de la fonction publique de l'emploi, sans pour autant rompre avec la conception statutaire.

Des insuffisances existent également dans les systèmes de rémunération (les salaires ne sont pas négociables pour des agents contractuels de l'État) et dans les systèmes d'évaluation (le nouveau système d'évaluation fondé sur l'exécution d'un contrat de mission n'est pas encore entré en vigueur).

La mauvaise gouvernance a, de plus, affecté la qualité des prestations de service administratif. La défaillance et le manque de visibilité des structures de contrôle (Inspection Générale d'État, Inspection Générale des Finances) en sont une preuve. On peut également souligner que dans l'exécution des marchés publics, on s'efforce souvent de corrompre les contrôleurs pour qu'ils ne soient pas très regardants sur les règles d'exécution notamment les délais contractuels.

À toutes ces tares s'ajoutent des frais supplémentaires illégaux que les patients doivent payer dans les services sanitaires spécialisés, notamment en chirurgie et en radiologie, l'octroi de pots-de-vin pour des services pourtant gratuits, les surfacturations multiples, la fabrication de bulletins de notes ou la

délivrance de certificats de scolarité contre paiement dans l'enseignement, les passe-droits, la concussion, les détournements de deniers et biens publics. Tous ces actes condamnables ont pour effet d'augmenter les coûts dans les services administratifs.

Dans un tel environnement, l'administration ne peut réaliser ses programmes d'activités et atteindre ses objectifs qui sont la satisfaction de l'intérêt général, l'utilité publique et le bien commun. Les actions qu'elle doit entreprendre dans la perspective de la réalisation de ces objectifs seront aussi bien relatives aux capacités d'organisation, de gestion et de coordination. On remarque en effet une faible coordination entre les structures administratives. L'exemple le plus éloquent est celui de la santé : la désorganisation de l'administration s'explique par le non-respect des heures d'ouverture par de nombreux médecins qui passent plus de temps dans des cliniques privées qu'à l'Hôpital, alors qu'ils émargent au budget de l'État en tant que fonctionnaires ou agents publics. Cette situation est favorisée par l'absence de statut d'hospitalo-universitaires pour les médecins qui enseignent à l'Unité de Formation et de Recherche en Sciences de la Santé (UFR-SDS).

Cela dit, les pouvoirs publics ont pris des dispositions en vue de l'élaboration de tableaux prévisionnels des emplois et des effectifs d'une part, et du parachèvement des textes d'organisation des emplois, d'autre part.

L'administration publique connaît de nombreux dysfonctionnements qui limitent son efficacité interne. Certains ont déjà été mis en évidence. Il s'agit du caractère inopérant des structures de lutte contre la corruption, de la persistance de la culture de l'impunité (agents publics indélicats récompensés), du système d'évaluation dans la fonction publique qui n'est toujours pas opérationnelle, du caractère lacunaire de la coordination administrative, d'une gestion financière qui n'est pas sans

reproche parce que ne tenant pas compte des capacités financières du Pays.

De plus, l'exécution des politiques publiques connaît de nombreux goulots d'étranglement. En effet, qu'il s'agisse de la lutte contre la pauvreté, de la lutte contre le sida ou des politiques de modernisation et de réforme de l'administration publique d'une part, et de démocratisation et de développement participatif d'autre part, toutes ces politiques subissent les effets de la mondialisation et dépendent pour leur réalisation de l'aide extérieure.

4.1.3. DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Elles sont d'ordre politique, administratif, économique et social.

Dans le domaine politique

Au niveau local, l'espace politique est jonché de sites de pratiques corruptrices.

La composition de l'espace politique

Le processus tendant à l'implantation des formations politiques, à leur enracinement, au recrutement de militants et à leur fidélisation, mais aussi à l'expression du suffrage, entretient des relations avec la corruption. Comment se fait l'intégration (ou la mobilisation) des citoyens autour des idéaux du parti ? En bonne démocratie, ce sont les partis politiques qui structurent l'électorat, suscitant chez l'électeur un sentiment d'identification qui souvent se transmet de génération en génération. Cette identification se fait par le biais des programmes proposés aux électeurs.

Dans un régime corrompu, la structuration de l'électorat obéit à tout autre considération, puisqu'on passe du vote d'identification au clientélisme, le vote étant une sorte de bon d'achat que l'on négocie en échange de faveurs. Dans ces conditions, on ne peut s'étonner

que le nomadisme politique s'installe.

La corruption peut aussi modifier le système politique et administratif. Ainsi, on peut examiner comment sont modifiées certaines fonctions essentielles des partis politiques, selon qu'on est en bonne démocratie ou dans un système corrompu.

Comment s'opère la sélection du personnel politique?

En bonne démocratie, les élus doivent être capables de convaincre les citoyens de l'utilité de leurs programmes, puis de mettre éventuellement ces programmes en application. Les satisfactions qu'ils en tirent sont plus morales (notoriété, autorité, prestige) que matérielles.

Dans un régime corrompu, la situation est différente. Le choix des partis se portera de préférence sur les individus les mieux à même de négocier les marchés douteux, qui leur permettront de recueillir les fonds pour alimenter leurs caisses. La carrière politique est donc envisagée comme un moyen particulièrement rapide de promotion sociale, d'autant qu'on assiste à une interaction croissante des milieux politiques et des milieux d'affaires.

Corruption électorale

Qu'on le veuille ou non, l'administration publique est en grande partie responsable de la gestion des opérations électorales au Burkina, du fait de sa responsabilité dans l'établissement des actes administratifs (bulletins de naissance, CIB), toutes choses indispensables pour faire valoir son droit électif.

De même, certains responsables administratifs utilisent les biens de l'État (véhicules, carburant, matériels de bureau) et même de l'argent public pendant les campagnes électorales. La presque totalité des préfets et hauts-commissaires utilisent leur autorité pour défendre des causes partisans du parti au pouvoir. Ils sont considérés comme étant là pour les membres d'un

parti et non pour tous les citoyens du département ou de la province. Le plus révoltant, ce sont les postes officiels réputés comme "juteux" et attribués, non pour récompenser des compétences, mais pour acheter des voix. Ce qui constitue alors un hymne au clientélisme et à la corruption.

La collusion entre le politique et l'économique

La collusion entre le Politique et l'Économique constitue un autre aspect de la corruption. Il n'est un secret pour personne que de nos jours bon nombre d'opérateurs économiques burkinabè financent à coup de millions les campagnes électorales.

Des opérateurs économiques finançant les campagnes politiques, estiment (ou espèrent) devoir être rétribués en retour une fois la victoire politique acquise. C'est une action de récupération pour tout procédé des provisions financières électoralistes. Le risque de collusion entre les décideurs politiques et ces opérateurs économiques est conforté par des pratiques corruptrices. Le mode de financement des partis politiques qui ne s'inscrit nullement dans une optique de moralisation de la vie politique ne garantit pas le financement privé des partis politiques.

L'importance prise ces dernières années, avec la démocratisation, par les clientélismes politiques, est spectaculaire. Les "remerciements" pour services rendus au parti s'insinuent dans tous les actes administratifs et politiques. Certes, le clientélisme politique ne fait pas disparaître les autres formes de clientélisme, mais il s'y conjugue, il les recouvre, les englobe ou les domine souvent.

Dans le domaine administratif

Si les pratiques corruptrices empruntent certaines formes et certains mécanismes, elles traduisent une criminalisation des structures administratives. Le "fonctionnement réel" de l'État, au-delà des organigrammes, des textes juridi-

ques ou réglementaires et des déclarations politiques, est en effet très éloigné de son fonctionnement "officiel".

Sans porter de jugement de valeur, en se référant simplement aux normes proclamées, aux discours publics et aux attentes des usagers, on peut parler d'un ensemble "systémique" de "dysfonctionnement", qui sert de terreau aux pratiques corruptrices, sans pour autant se confondre avec ces dernières. On ne peut par exemple tracer une frontière claire entre le "favoritisme", le "clientélisme" et le "piston" généralisés, d'un côté, et les "arrangements" faisant intervenir des contreparties monétaires, de l'autre; ou encore entre les commissions et gratifications légitimes, d'un côté et les pots-de-vin illégitimes, de l'autre.

Pour tenir compte de cette imbrication entre les pratiques corruptrices et le fonctionnement "réel" quotidien des services de l'État, nous avons adopté, loin des définitions strictement juridiques, une acception aussi large que possible du "complexe de la corruption", c'est-à-dire l'ensemble des pratiques d'usage abusif (illégal et/ou illégitime) d'une charge publique procurant des avantages privés indus.

Oscillant entre la dimension de l'échange et celle de l'extorsion, ces pratiques occasionnent des processus de redistribution des ressources publiques détournées, mais engendrent également des mécanismes d'inégalité et d'exclusion dans l'accès à ces ressources.

Dans le domaine économique

En matière économique, les marchés de travaux et fournitures constituent le terrain de prédilection de la corruption aussi bien au niveau national que local.

Les différents rapports du REN-LAC sont édifiants à ce propos. Dans son rapport 2001 sur l'état de la corruption au Burkina Faso après une étude minutieuse sur les mécanismes de cor-

ruption dans ce secteur, le REN-LAC tire les conclusions suivantes: «Il est difficile de mesurer l'ampleur réelle des enrichissements illicites connus dans les passations des marchés publics. Dans le silence, nombre de responsables s'y sont fait des fortunes colossales, donnant même l'impression que l'importance d'une responsabilité de ministre, de directeur ou autre décideur de l'administration est à la dimension des marchés publics dont il a la charge. Plus il en a, plus il est courtisé par les entreprises "des affaires". Les marchés publics constituent un domaine où la corruption a étendu le plus de tentacules au Burkina. Elle y a permis l'ascension de nouveaux riches qui font quasi subitement impression par l'étalage de leur capacité financière. La réalité, c'est que pratiquement tous ceux qui commettent de telles bavures au détriment de l'État bénéficient d'une impunité. C'est en fait un travail de réseau dont l'efficacité, dit-on, dépend aussi du soutien politique apporté. Ministres, Directeurs généraux, DEP, DAF, responsables ou membres de commission, fournisseurs, secrétaires, etc. chacun a son rôle à jouer dans la chaîne, selon l'importance du "deal". Les subsides à engranger varient aussi selon l'importance du marché et c'est ce qui explique souvent que des offres classées deuxième ou même troisième moins disantes se voient octroyer des marchés au détriment des plus qualifiées. Du clientélisme politique, l'avis de cet opérateur économique est sans détour: "vous savez, c'est l'époque où les marchés se donnent aux opérateurs économiques du parti". Cet autre a une opinion différente: "Le marché se donne à qui le mérite, celui qui sait qu'autour du marché public il faut savoir stimuler le décideur. L'argent n'a pas d'odeur. C'est au plus offrant". Dans le cercle ainsi créé, les uns donnent des marchés, s'enrichissent, les autres s'enrichissent et financent les campagnes politiques. Les fautes et incompétences ne comptent pas ou sont tolérées si elles ne sont pas simplement rangées dans les tiroirs "bons pour impunis" ».

La corruption dans les marchés publics est un phénomène si structurel que le terme "marchés publics" paraît synonyme de "corruption" et de "magouilles". La corruption dans le système des marchés publics fonctionne comme une sorte de presseur dont l'étau se resserre au fur et à mesure qu'on avance dans le circuit. Il existe de nombreux sites de corruption qui jonchent le circuit des marchés publics depuis l'appel d'offre jusqu'au remboursement de la retenue de garantie.

À travers le court-circuitage des normes de transparence, de concurrence et d'impartialité censées réguler les marchés publics et par le paiement d'un prix supérieur à celui qui pourrait être accepté par le privé, les décideurs créent une rente illicite, qu'ils partagent avec l'entrepreneur ou le fournisseur par le biais du versement par ce dernier d'une commission. C'est à ce niveau qu'on observe donc les formes les plus accomplies de corruptions transactionnelles.

Les marchés de fourniture sont seuls considérés comme des marchés de corruption facile, du fait des possibilités de surfacturation et du régime de gré à gré, avec possibilité permanente de fractionnement.

Les collusions entre commanditaires et fournisseurs y sont difficiles à déceler différemment. La facilité de corruption ici est liée (aussi) à la faiblesse relative des montants en jeu. Le fournisseur est rarement victime, car la surfacturation ne se fait pas à son détriment. Il sert juste d'intermédiaire pour faciliter le détournement de fonds publics par le commanditaire.

Dans le domaine social

Les pratiques de corruption reposent essentiellement sur les opérations de lotissement. En la matière, il existe des sites de corruption qui jonchent les

circuits des opérateurs de lotissement depuis le recensement des demandeurs jusqu'à l'attribution définitive des parcelles. À chaque étape correspond un mécanisme particulier de corruption et des techniques particulières que développent les membres de commission en charge des opérations de lotissement.

Les opérations de lotissement se déroulent en plusieurs phases et concernent généralement les zones d'habitation non loties. La première étape concerne le recensement des résidents qui sont prioritaires par rapport aux autres demandeurs. Ce recensement est subordonné à une condition : le résident pour être inscrit doit posséder une maison d'habitation dont la toiture est formée d'au moins vingt (20) tôles. C'est un critère discriminatoire, puisque tous les résidents ne remplissent pas forcément cette condition. À ce stade, les pratiques corruptrices se manifestent. Ainsi un résident ne remplissant pas les conditions peut néanmoins être recensé moyennant rétribution des agents recenseurs. Mais la corruption ne se limite pas à ce niveau seulement, puisque plusieurs demandeurs non-résidents sont recensés et se voient accorder un statut de privilégiés.

La deuxième phase concerne l'attribution prononcée par la commission par un acte de notification accompagné d'une lettre d'attribution.

Après les travaux de la commission d'attribution, la liste des attributaires est arrêtée et portée à la connaissance du public. La liste publiée peut comporter cependant des noms fictifs établis par les membres de la commission. Pour ces bénéficiaires fictifs des membres de la commission conservent par-devers eux des notifications vierges et ce sont ces notifications qui vont faire l'objet de transactions. Ces parcelles constituent un moyen de maintenir le clientélisme politique.

Encadré 4.2. Le financement des partis politiques analysé par la Cour des comptes

Le Premier président de la Cour des Comptes a l'honneur de rappeler aux partis politiques bénéficiaires des fonds de l'État dans le cadre du financement de leurs campagnes électorales et de leurs activités hors campagne, que les dispositions des articles 7, 12 et 13 de la loi N°012-2000/AN du 02 mai 2000 portant financement des activités des partis politiques et de campagnes électorales, leur font obligation de rendre compte dans un rapport financier (accompagné des pièces justificatives) de l'utilisation des fonds reçus. Au terme de ces dispositions:

- *Le rapport financier concernant les opérations des campagnes électorales qui doit être certifié et affirmé sincère par la structure compétente du parti est transmis à la Cour des Comptes dans les trois mois qui suivent le jour du scrutin;*
- *Le rapport financier relatif au financement des activités hors campagne électorale est transmis, chaque année à la Cour des Comptes, dans le premier trimestre de l'année suivant celle de l'exercice concerné par les activités. Il y est annexé un bilan comptable certifié par la structure compétente du parti.*

Il invite par conséquent les partis retardataires qui ne l'ont pas fait à régulariser leur situation dans les plus brefs délais.

Ouagadougou, le 24 février 2003
Boureima Pierre NEBIE

4.2. LES CAUSES DE LA CORRUPTION

On distingue les causes générales et les causes spécifiques.

4.2.1. LES CAUSES GÉNÉRALES

Les désillusions de la transition

La transition démocratique c'est-à-dire le passage d'un régime d'exception à un régime démocratique a provoqué

partout des désillusions. À la question "pensez-vous que la corruption existe plus qu'auparavant", près de 91 % des personnes interrogées par le GNR-DHD répondent par la positive. Au Burkina Faso, cette phase est terminée et l'enjeu principal porte maintenant sur la consolidation de la démocratie. À cette fin, les pouvoirs publics ont pris d'importantes initiatives : élaboration d'un statut de l'opposition revendiquée par l'opposition elle-même, phénomène plutôt rare en Afrique et dans les démocraties occidentales à la différence de la Grande-Bretagne, réformes du Code électoral par la création d'une Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), organe démocratique de gestion des élections, par l'introduction du scrutin proportionnel selon la technique des plus forts restes qui favorise la représentation des petits partis, par l'instauration du bulletin unique pour limiter les fraudes électorales, par l'adoption d'une charte qui moralise la vie des partis et formations politiques, par la création d'une juridiction constitutionnelle, etc.

Incontestablement, ces réformes constituent des progrès de l'État de droit. Mais il existe des facteurs de désillusion de l'opinion publique sur les bienfaits de la transition : détournements de deniers publics, enrichissements illicites, assassinat de journaliste, culture de l'impunité entretenue et qui explique l'arrogance des auteurs de détournements, le fait de brader les entreprises publiques au moyen des privatisations et l'absence d'imputabilité publique.

L'absence d'imputabilité publique

Depuis la publication en 2001 du rapport sur l'évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la comptabilité du secteur privé (Country Financial Accountability Assessment), l'État doit faire d'efforts pour informer les partenaires du Burkina Faso sur :

- Le budget de l'Administration publique;

- La comptabilité publique et la résolution de la gestion financière;
- Le système de contrôle interne dans l'administration publique, la gestion des documents / fichiers ou dossiers / archives y compris;
- Les technologies de l'information;
- L'audit de l'Administration publique;
- Le contrôle par le parlement de la gestion des finances;
- La gouvernance des entreprises et l'obligation de rendre compte de la gestion financière;
- L'accès du public aux informations sur la gestion des finances publiques;
- Les ONG / les organisations communautaires de base.

Mais depuis l'adoption de ce rapport, y-a-t-il eu progrès dans la gestion des dépenses budgétaires? Il est encore prématuré de répondre.

Par ailleurs, les partis politiques qui bénéficient du financement public doivent rendre compte de l'utilisation de ces fonds. Certains l'ont fait, mais d'autres n'ont pas encore rendu compte de la gestion des moyens mis à leur disposition par le Trésor public. D'où cet appel de la Cour des Comptes

Le parlement également contrôle l'exécution du budget national par l'adoption de lois de règlement. En 2000, seules deux lois de règlement ont été adoptées, pour les gestions 1993 et 1994. On est donc loin d'une imputabilité publique parfaite.

L'État de droit constitue également un état d'esprit, une certaine culture politique elle-même étroitement reliée à un certain équilibre du système social ainsi qu'à un certain contexte international. Il faut, par conséquent, veiller à ce que les survivances des pratiques autoritaires ne conduisent pas le peuple à regretter les situations de non-droit ou de pouvoir non institutionnalisés. Le pouvoir est institutionnalisé quand il n'est la propriété d'aucun individu, ni d'aucune fraction du peuple. Du reste, l'article 168 de la constitution rejette le pouvoir

personnel.

La faible institutionnalisation du pouvoir

La faible institutionnalisation du pouvoir traduit la difficulté des autorités politiques en principe titulaires de fonctions, à se départir de la conception patrimoniale du pouvoir. Mais en dépit de ce handicap, elles affichent une volonté d'objectivation de celui-ci : moralisation des partis et formations politiques, transparence et réglementation de leur mode de financement ou encore obligation de déclaration des biens avant la prise de fonction, etc.

Naturellement, la faible institutionnalisation du pouvoir favorise l'opacité de la gestion de la chose publique, le manque d'imputabilité publique et le financement occulte des partis politiques source d'inégalité entre eux. Sur ce point, il est à noter qu'en dehors du financement public effectué par le Trésor public, le financement privé n'est pas réglementé. Le déséquilibre entre les pouvoirs constitutionnels est également une des causes de la corruption.

Opacité de l'administration : non-publication des circulaires et instruction de service

Les circulaires ou instructions de service sont des prescriptions que les chefs de service donnent aux agents publics placés sous leur autorité en vue de l'interprétation et de l'application des lois et règlements. Ne faisant pas l'objet de publication au Burkina Faso, "ces mesures d'ordre intérieur" ne sont pas en principe connues des administrés qui ne peuvent se prévaloir de leur violation ni en demander l'annulation. La transparence administrative voudrait cependant qu'elles soient publiées. La publication contribue à l'information des citoyens car une démocratie administrative ne peut s'accommoder du secret. Le Burkina Faso n'en est pas encore à ce point. En France, la loi du 17 juillet 1978 autorise une publication régulière des directives, instructions,

circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Dès lors, tout intéressé peut s'en prévaloir à l'encontre de l'administration selon le décret du 28 novembre 1983. Ainsi se trouve résolu du même coup le problème de l'accès aux documents administratifs.

Politisation de l'administration

Dans un État de droit, l'administration doit faire preuve de neutralité politique, matrice des obligations des agents publics de l'État. Mais dans les faits, on constate de plus en plus une politisation de l'administration que l'on soit en présence d'un système de la fonction publique de carrière ou d'un système de la fonction publique de l'emploi. Cette politisation est favorisée par le pouvoir discrétionnaire de l'Administration que l'on retrouve dans les nominations où il faut tenir compte des compétences techniques en faisant prévaloir le critère du mérite sur celui de l'allégeance politique au régime.

Au Burkina Faso, ce souci n'a pas toujours prévalu car les nominations et le népotisme ont permis de constituer des réseaux de clientèle politique. Il en résulte une mauvaise utilisation des ressources humaines de l'administration, "l'homme qu'il faut" n'étant pas toujours à "la place qu'il faut". L'administration est inféodée au pouvoir politique et la corruption y va grandissante.

Centralisation excessive de l'administration

L'organisation administrative du Burkina Faso est marquée par une centralisation excessive des services malgré l'existence des textes d'orientation de la décentralisation. Cette centralisation résulte de la concentration des structures de l'administration dans la capitale et dans quelques centres urbains. Elle entraîne une concentration de personnel pouvant atteindre des niveaux élevés selon les ministères. Cependant,

certain ministères connaissent une déconcentration, mais le taux reste faible. Qui plus est, ces structures déconcentrées fonctionnent difficilement faute de ressources humaines et matérielles suffisantes.

Le déséquilibre entre les pouvoirs constitutionnels

Tout en proclamant l'État de droit, la Constitution du Burkina Faso a consacré la prééminence du Chef de l'État. Il est la clef de voûte des institutions. Ses importantes prérogatives ci-après le confirment. Il est le chef des armées, il promulgue les lois, préside le Conseil des Ministres; il nomme aux emplois de la haute administration civile et militaire, il peut dissoudre l'Assemblée Nationale, mettre fin aux fonctions du Premier Ministre s'il présente sa démission ou dans l'intérêt supérieur de la Nation. Il peut recourir au référendum législatif. De plus, la position du chef de l'État est aujourd'hui confortée par une majorité qui lui est favorable au Parlement. Dans ces conditions, le parlement ne peut exercer aucun contrôle sur le gouvernement parce qu'il n'aura qu'une fonction de ratification et jouera un rôle de parade ou de mise en forme de la volonté du Président. La prédominance des projets de loi sur les propositions de lois et les habilitations législatives accordées au gouvernement sont un témoignage.

Cette situation d'omnipotence de l'exécutif met en péril les libertés car comme l'a écrit Montesquieu, il n'y a point de liberté sans séparation des pouvoirs (chapitre VI du livre XI de l'Esprit des lois (1748)).

La justice est une institution centrale dans le fonctionnement de l'État de droit car ce sont les juges qui doivent le rendre effectif. Pour ce faire, ils jouissent de l'indépendance de la magistrature qu'ils tiennent de leur statut et sont ainsi à l'abri des interventions des pouvoirs publics. Ce troisième pouvoir peut ainsi assurer la protection des libertés. Mais la réalité montre que ce principe

d'indépendance de la magistrature est hypothéqué car les juges font parfois l'objet de pressions exercées aussi bien par les particuliers que par les pouvoirs publics. Dans ces conditions, l'opinion publique n'hésite pas à conclure que la justice obéit à des ordres, ternissant ainsi son image. Le déséquilibre ne touche pas que les pouvoirs constitutionnels, il affecte également le système partisan marqué par le multipartisme.

Un système partisan marqué par un multipartisme de façade

Le Burkina Faso a une tradition multipartite qui, après une éclipse, est réapparue à la faveur de la transition démocratique.

Ainsi, après le reflux de l'idéologie communiste et le discrédit qui a frappé les partis uniques en Afrique suite à leur faillite totale dans le domaine de la cohésion nationale et de l'amélioration de la situation économique des pays depuis la décolonisation, le constituant Burkinabè a renoué avec le multipartisme. Ce faisant, il a rejeté, la thèse alarmiste selon laquelle le multipartisme réveille les vieux démons de la division et en a fait un principe intangible puisqu'il ne peut faire l'objet de révision.

L'article 13 de la constitution consacre un multipartisme intégral. Le multipartisme est une condition nécessaire de la démocratie. Il permet de jauger la démocratie qui se mesure à son aune. N'a-t-on pas écrit que la démocratie moderne ne se conçoit pas sans l'existence de partis. Si le multipartisme présente toutes ces qualités, est-il pour autant un gage de la démocratie au Burkina Faso?

Jusqu'aux dernières élections législatives, une seule formation politique domine l'échiquier politique national, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès. La propension à parler d'un multipartisme de façade était grande parce qu'il cachait un parti dominant.

Cependant, les élections législatives de mai 2002 ont marqué l'ouverture d'un jeu politique plus ouvert au niveau du pouvoir législatif.

Le multipartisme intégral au Burkina Faso reste marqué par un foisonnement de partis politiques (plus de soixante dix) qui traduit l'euphorie politique qui a caractérisé les premières heures de l'État de droit. Mais l'émiettement de ces partis n'est pas toujours de bon augure pour la démocratie, surtout que la plupart d'entre eux connaît des remous, des turbulences ou des soubresauts dus à une crise dont les causes sont endogènes et exogènes. Pour les causes endogènes, notons les luttes intestines résultant du non-respect de la démocratie à l'intérieur des partis. Quant aux causes exogènes, elles sont souvent liées à la politique de division menée par le parti au pouvoir qui tente d'attirer les militants des autres partis dans son orbite.

La déstructuration de l'ordre moral

La morale agonise au Burkina Faso, a-t-on écrit. Cela est si vrai que les fonctionnaires ne se soucient plus de l'intérêt public ni du respect des biens publics. En un mot, la conscience professionnelle n'est pas la vertu la mieux partagée. Les valeurs morales disparaissent. Les différents cas de fraudes déjà examinés avec leurs acteurs (agents publics de l'État et des collectivités locales, détenteurs du pouvoir politico-administratif et particuliers) le confirment amplement.

De plus, la perception culturelle de la corruption n'est pas la même selon que l'on se trouve dans une société traditionnelle ou dans une société moderne. Ainsi, si le fait de donner un poulet à quelqu'un pour service rendu n'est pas condamnable en milieu traditionnel, en milieu étatique, ce même cadeau est perçu comme un acte de corruption parce que le bénéficiaire de cette offre est payé pour rendre un tel service aux usagers de l'administration. De la même manière, il n'est pas normal que

les agents des médias posent comme condition préalable le paiement d'une somme d'argent avant la couverture d'événement car il s'agit d'un service public.

Cependant, un tel paiement est raisonnable pour des médias privés qui constituent une entreprise commerciale et qui doivent par conséquent faire face à des frais récurrents.

Le non-respect d'une charte d'éthique pour les professionnels des médias

La liberté d'expression existe au Burkina depuis l'amorce du processus démocratique, ce qui explique la floraison de la presse et des médias privés dont le rôle primordial en matière de promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance n'est plus à démontrer. Il n'y a pas de place pour le monolithisme.

Une charte des journalistes du Burkina Faso a été adoptée en 1990, mais elle n'est pas reconnue par l'ensemble des professionnels. Les médias constituent des instruments de lutte contre la corruption.

En effet, par les critiques, les dénonciations, la prise de parole des auditeurs et des lecteurs, ils obligent les pouvoirs publics à améliorer leur gestion de la cité. Les hommes qui les animent ne respectent-ils pas toujours l'éthique ou la déontologie professionnelle ? Dans le contexte de pauvreté du Burkina Faso, il est difficile d'avoir une presse libre et responsable.

En effet, les maux qui minent la presse et les médias, tant publics que privés, sont nombreux et ont pour noms : le manque de professionnalisme, l'autocensure, le manque d'objectivité, les attitudes partisans et l'intolérance, l'absence de messagerie pour la distribution des journaux, la création de certaines presses par des fonctionnaires sans ressources ni compétences, le fait que les médias publics sont souvent

considérés comme les appendices du pouvoir chargés de faire la propagande de ses actions, etc. Tous ces facteurs montrent bien que l'éthique professionnelle n'est pas toujours de mise et qu'il est difficile par conséquent d'éviter les pressions qu'elles viennent du pouvoir politique ou du pouvoir économique.

Une charte d'éthique et de déontologie professionnelle reconnue et respectée aurait sans doute permis d'éviter certains dérapages. Mais hélas ! À l'heure actuelle, seul le Conseil Supérieur de l'Information œuvre au respect de la déontologie professionnelle par les sociétés et entreprises de radiodiffusion sonore et télévisuelle privées et publiques, par les journaux et publications périodiques publics comme privés (article 17 de la loi organique n° 020-2000/AN du 28 juin 2000 portant création, composition, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Information).

L'analphabétisme des administrés

C'est un terreau qui peut favoriser le développement de la corruption. Dans un pays comme le Burkina Faso où la grande majorité de la population est analphabète, seuls ceux qui possèdent une culture juridique suffisante vont devant le juge administratif parce qu'ils saisissent le sens et l'intérêt du contrôle juridictionnel.

Le procès administratif est également soumis à des conditions de forme et de délai que les administrés ne connaissent pas toujours. Par exemple, le recours contentieux doit être formé dans les deux mois de la décision attaquée. Le délai court à compter de la publication si l'acte attaqué est un acte réglementaire. S'il s'agit d'une décision individuelle, le délai court à compter de la notification à l'intéressé. Un peuple peu instruit peut-il se retrouver dans les arcanes de cette procédure complexe ?

Le problème se complique en cas de silence de l'administration sur la demande d'un administré restée sans

réponse. Le commun des mortels ignore que le silence gardé par l'administration pendant quatre mois à compter de la demande, emporte décision implicite de rejet et que le recours contentieux est possible sur la base de cette décision. Des mesures de simplification administrative sont donc souhaitables.

4.2.2. CAUSES SPÉCIFIQUES

L'impunité

La corruption est un phénomène globalement nocif qui a des conséquences très graves sur l'économie nationale et les individus. Si malgré tout, la corruption prend de l'ampleur, c'est en partie dû à l'impunité et à l'envie d'imiter les corrompus et les corrupteurs qui ne sont pas punis. La corruption se généralise dans tous les secteurs de la société.

C'est là une conséquence directe du clientélisme, qui brise toute tentative de réforme, en particulier au niveau de la lutte contre la corruption.

Toute sanction pose en effet problème, parce que le sanctionné est à peu près toujours inséré dans des réseaux clientélistes qui le protègent. Celui qui veut sanctionner se voit ainsi immédiatement l'objet de multiples "interventions", voire de menaces, venant de pairs ou de personnages plus haut placés. La plupart du temps, il se voit désavoué par sa propre hiérarchie, qui ordonne la relaxe de l'auteur de l'infraction ou la suspension de la peine. C'est un facteur important de dissuasion quant à l'application normale des règlements.

D'ailleurs, un sanctionné n'a en général rien fait d'autre que ce que font les autres personnes de son réseau, et en sanctionnant un individu, c'est tout un système que l'on menace.

C'est pourquoi l'impunité est, de fait, la

règle, et la sanction l'exception, on peut alors se demander si l'application exceptionnelle des textes et des règlements, allègements bafoués au quotidien par chacun, ne relève pas le plus souvent de motivations qui n'ont rien à voir avec la justice ou avec la bonne marche des services □ règlements de comptes, élimination de gêneurs, refus de passer à la caisse, de redistribuer ou de prêter allégeance, etc. C'est un grave problème pour la lutte contre la corruption.

Les conditions économiques

Les bas salaires, le faible pouvoir d'achat des fonctionnaires, les moyens de travail limités, sont à la racine des pratiques corruptives. Sur ce registre, des argumentaires sont mis en avant pour justifier les comportements déviant des agents publics.

Les conditions économiques précaires

Bas salaires, pauvreté, incertitudes du lendemain (précarisation de l'emploi, ...), telles sont les conditions dans lesquelles se trouvent la majorité de la population. Même si ces conditions économiques difficiles ne sont pas à l'origine de la corruption, on peut admettre qu'elles contribuent à son aggravation dans nos pays.

Le niveau de revenu et la corruption

Dans une administration donnée, les agents les moins payés sont parfois plus exposés à la corruption et/ ou rencontrent plus de situations où les occasions de corruption sont plus nombreuses. En effet, le petit agent de la circulation, mal payé face à des usagers de la route, très nombreux et ignorant souvent les règles élémentaires de la circulation, peut facilement être tenté d'abuser de sa position plutôt que d'appliquer la loi. De même, l'agent public chargé de la délivrance de pièces administratives courantes, devant l'importance de la demande et l'inorganisation des services, peut se laisser tenter par l'application de règles illégales lui permettant d'arrondir ses

fins de mois. Bien sûr dans ces cas, les montants payés sont en général très modiques en comparaison, par exemple, des enveloppes qui pourraient être perçues dans le cadre de marchés publics, dont les montants seront nettement plus consistants.

Argumentaire justificatif

La perception de la corruption s'exprime à travers un certain nombre de représentations□

** La corruption comme moyen de compensation*

La corruption serait, pour l'agent public ou pour l'utilisateur, un moyen de "récupérer un dû", et donc une compensation pour une injustice dont il s'estime victime. S'il s'agit d'un agent public, c'est la faiblesse de son salaire (ou, plus encore, le fait que celui-ci ne lui ait pas été versé), comparée aux rémunérations versées par le secteur privé, les "projets", les coopérations étrangères ou les organisations internationales, qui légitiment les rétributions illégales et autres "suppléments de salaire" informels. S'il s'agit d'un usager, la corruption apparaît comme un moyen de compenser des taux jugés excessifs de taxation ou de ponction.

** La corruption comme "bonne manière"*

La corruption relèverait aussi de la gentillesse ou de la bienséance. Ici aussi, l'argument est décliné dans plusieurs registres□ la compassion, le savoir-vivre, la courtoisie d'affaires. D'un côté, celui de la compassion, lorsqu'un agent public sait "avoir pitié" de l'utilisateur et cède aux implorations et supplications des uns et des autres. De l'autre côté, celui de l'obligation d'accepter la gratification venant de l'utilisateur satisfait du service obtenu. C'est une question de politesse, de savoir-vivre. La contrepartie monétaire de la transaction est, dans les trois cas,

systématiquement assimilée à un "cadeau", forme sociale par excellence du savoir-vivre, dont on conteste souvent qu'elle ait quoi que ce soit à voir avec la corruption.

** La corruption comme privilège*

La corruption est parfois assimilée à une sorte "d'avantage de fonction", qui, en tant que tel, est un prolongement naturel du statut de fonctionnaire. Le "privilégisme" est en effet une forme d'extension démesurée des "avantages de fonction", que l'on retrouve dans toutes les administrations africaines. Recevoir de l'argent de l'utilisateur ou détourner des matériels ou des fonds publics n'est alors qu'un privilège légitime parmi bien d'autres, qui expriment l'appropriation par les fonctionnaires de l'espace, des facilités et des matériels de leur service.

Cette pression sociale peut être exercée aussi bien par la famille, par l'entourage ou par les collègues. Dans tous les cas, la pression des proches ou des pairs oblige l'intéressé à abandonner ses éventuels scrupules éthiques personnels «anti-corruption» pour céder à une éthique de groupe qui privilégie les services rendus ou la redistribution ostentatoire. On n'est pas loin d'une justification "culturelle".

Par ses largesses, le corrompu obtient le silence des collègues ou la bienveillance de la population. Il s'agit encore une fois de se conformer à l'étiquette qui informe l'univers de la corruption. Le fait d'avoir "bouffé" ne suffit pas à déclencher la stigmatisation, encore faut-il l'avoir fait de façon égoïste, avoir pêché par gourmandise et arrogance, avoir exclu les autres des bénéfiques du détournement.

** La corruption comme mimétisme*

Il s'agit ici de "faire comme tout le monde", pour ne pas être le dindon de la farce. L'exemple de la

corruption vient d'en haut. Les hauts responsables montrent le chemin. Bien stupide serait donc celui qui ne ferait pas comme eux. Une variante plus professionnelle, consiste à renvoyer la responsabilité des pratiques corruptives à la hiérarchie, qui s'y livre la première. La généralisation de la corruption est alors le produit d'une agrégation de stratégies individuelles fondées sur un effet de tâche d'huile. Le risque est grand, en effet, d'être désavoué par les supérieurs hiérarchiques - qui annuleront les sanctions infligées - et d'être exclu des bénéfices de l'accord illicite, qui sera désormais scellé à un niveau supérieur de la hiérarchie administrative.

* *La recherche de l'enrichissement rapide*

Le fait de bénéficier d'un poste "ju-teux" dans un service public quelconque est conçu le plus souvent comme une occasion dont il faut profiter au plus vite et au maximum, car elle n'est pas éternelle. À cet égard, il s'agit de stratégies à court terme, où tous les moyens sont bons pour accroître sa richesse.

* *La manipulation des registres normatifs et réglementaires*

Les transactions et pratiques illicites, contrairement à ce qu'on pourrait penser, ne sont pas liées à une ignorance des normes par les fonctionnaires, mais au contraire à une manipulation de celles-ci, fondée sur leur maîtrise et leur connaissance. C'est seulement du côté des usagers que, souvent, la méconnaissance des normes favorise l'acceptation des pratiques corruptrices, en créant un rapport de force défavorable. Du côté des professionnels, en revanche, le jeu sur ou autour des normes est central pour imposer ou susciter des transactions corruptrices.

L'inadaptation du modèle administratif

Dans les pays en développement, le choc brutal de la modernité n'a pas suffi à effacer les solidarités traditionnelles qui continuent dans une certaine mesure à influencer les comportements. Les relations collectives qui se développent dans les communautés africaines traditionnelles, l'interférence dans les sociétés en pleine mutation et soumises à un processus de modernisation accélérée, des solidarités et des mentalités qui en résultent, affectent directement le cadre dans lequel se développent ces relations, c'est-à-dire la structure et surtout le fonctionnement étatique. Celles-ci ne sont pas, par définition, reçues, comprises et vécues de façon différente par des populations. Celles-ci ont subi en moins d'un siècle "*le traumatisme d'une domination exogène et le bouleversement d'une indépendance brutale*".

L'adoption du constitutionnalisme entendu comme la volonté de soumettre l'exercice du pouvoir à des règles pré-établies et déterminées en fonction d'un but choisi rationnellement a été la conséquence directe de la colonisation. L'élaboration des constitutions adoptées au moment de l'accession à l'indépendance des nouveaux États africains au Sud du Sahara, fut largement dominée par des considérations étrangères au milieu social dans lequel ces textes devaient être appliqués. Le mouvement constitutionnel initial peut être considéré comme étranger par son inspiration et ses buts et marginal par son inspiration dans la mesure où il n'affecte pas en profondeur la société africaine.

Il a cependant été rapidement remis en cause, en raison de la résurgence des particularismes locaux et la restauration d'une culture traditionnelle. Le décalage de plus en plus accentué entre l'infrastructure socioculturelle de l'État, qui rejette progressivement le modèle initial de référence, et sa superstructure

juridique, qui continue à le reproduire, confère à celle-ci un caractère de plus en plus formel qui en limite par là-même sa portée. Le modèle administratif occidental était nécessaire à l'apparition de l'État moderne en Afrique dans la mesure où la société contemporaine fonde les rapports des groupes humains sur des institutions juridiquement et hiérarchiquement organisées en fonction de la notion de l'État.

Les administrations africaines portent l'empreinte des anciennes puissances colonisatrices. Dans le cas du Burkina Faso, elles sont soumises à un système juridique emprunté à la société française et marquées par la double influence de son régime politique et économique capitaliste.

L'imposition d'un appareil administratif initialement conçu et progressivement révisé dans des sociétés non africaines participe du mimétisme administratif, "péché origine des États nouveaux", qui fait qu'on a toujours affaire à "une copie approximative, ne tenant pas compte d'aspirations profondes, des particularités et des tendances de la population; ce modèle, reste non autochtone, même s'il paraît superficiellement assimilé".

Comme le souligne G. Timsit, l'administration africaine ressemble étrangement à celle de l'ex-colonisateur elle en est le calque. Ce qui n'étonne point elle en est un héritage direct. La persistance des mimétismes administratifs, au-delà même des accessions à l'indépendance, est plus surprenante c'est qu'en vérité cette administration se construit sans référence, à son contexte socioculturel, mais uniquement dans la perspective d'un développement économique considéré comme objectif premier et fin ultime de l'État.

Si, comme l'indique M. Grozier, le modèle administratif est aussi un "modèle culturel", on mesurera mieux l'inadaptation des instruments choisis. L'administration africaine a été conçue selon

le type wébérien comme l'explique J.C. Gautron «on a induit de la sociologie wébérienne la perspective stratégique qu'une administration de type "légal-rationnel" devait être substituée à des modes de domination et à des légitimités traditionnelles, et pourrait, en augmentant ses capacités techniques, relever à la fois de la logique de l'État et de celle du développement».

Les principes sur lesquels ont été construites les administrations publiques africaines reposent sur une conception wébérienne de la bureaucratie. Modèle d'organisation rationnelle, fondé sur la division du travail, la compétence et le caractère impersonnel de ses règles et procédures, la bureaucratie est indissociable du processus d'industrialisation occidentale, lui-même dérivé d'une transformation des représentations liée au basculement de l'Occident dans la modernité. La pensée scientifique et rationnelle se substitue aux catégories traditionnelles en vigueur dans les représentations et imprègne l'ensemble des processus sociaux, y compris les modes d'organisations collectifs, comme l'entreprise et l'administration. Or, la transposition des structures administratives s'est réalisée dans un univers culturellement très différent où le rapport à la modernité était largement méconnu. Dès lors, tous les mécanismes bureaucratiques fondamentaux se sont trouvés biaisés.

4.3. LES IMPACTS DE LA CORRUPTION

Les conséquences de la généralisation de ces pratiques sont diverses. D'une part, l'attribution des marchés selon des logiques corruptives contribue à l'augmentation de la dépense publique (due à la pratique courante de la surfacturation) et engendre une baisse de la qualité. Ceux qui gagnent les marchés ont souvent les compétences requises mais ils sont

obligés pour obtenir le marché tout en gardant une marge bénéficiaire de diminuer la quantité ou de réduire la qualité des matériaux utilisés. Des routes plus étroites que la norme, du goudron de mauvaise qualité, des puits plus petits ou inachevés – les exemples ne manquent pas. D'autre part, la situation de monopole dont bénéficient les quelques entreprises soutenues politiquement génère la faillite des concurrents dépourvus d'appuis et favorisent la multiplication de la sous-traitance. L'État et le contribuable sont en définitive les victimes réelles.

En ce qui concerne les politiques appliquées par le pouvoir, en bonne démocratie, ce sont les partis politiques qui doivent contribuer à l'élaboration des politiques du pouvoir. Dans un régime corrompu, le personnel corrompu ne peut que s'intéresser en priorité aux décisions les plus "rentables" en termes de pots-de-vin. Il aura tendance à investir davantage de fonds publics dans les secteurs les moins contrôlés de l'économie, créant une sorte de cercle vicieux qui affaiblit l'autorité et donc sa capacité de contrôle. En outre, de par sa nature même, la corruption privilégie le secret par rapport à la transparence, le groupe restreint d'initiés par rapport à la masse des citoyens. Alors que les mécanismes de contrôle reposent sur la transparence, le caractère occulte des décisions prises réduit d'autant la possibilité de mettre au jour les activités illégales.

4.3.1. LE PATRIMOINE DES DÉCIDEURS POLITIQUES

Le paradigme de la corruption et du patrimonialisme, quel que soit ensuite le type de conceptualisation adopté, conduit à souligner les caractéristiques propres, les invariants de l'État africain dans son fonctionnement prati-

que. La confusion qui s'opère entre le domaine public et le domaine privé permet de souligner la perméabilité des frontières entre le politique et l'économique, comme l'illustre le phénomène de Straddling. De même, l'âpreté des luttes pour l'enrichissement et la domination pousse à l'émergence d'un mode de gouvernement dont la figure du "pouvoir personnel" symbolise l'arbitraire.

L'État africain repose dans son principe sur l'absence de dissociation entre les rôles politiques et économiques. Cette interpénétration découle en grande partie de la logique même du pouvoir qui conduit son détenteur à asseoir sa domination en développant ses réseaux par les pratiques patrimoniales déjà mentionnées. Pour fructifier, le capital économique grâce auquel il sera possible de s'attacher encore plus solidement des clientèles et des dépendants. Le mécanisme, en quelque sorte, s'auto entretient dans la mesure où les ressources économiques confortent la position politique et, réciproquement, les ressources politiques ainsi obtenues permettent d'acquérir de nouvelles richesses. Un tel mécanisme d'accumulation résulte de la spécificité historique de l'Afrique post-coloniale. L'absence de capitaux locaux disponibles et d'une bourgeoisie capitaliste a poussé à l'officialisation du rôle de l'État comme entrepreneur. L'interventionnisme économique de la puissance publique était considéré comme une nécessité en vertu du principe de la substitution de l'État aux carences du secteur privé. Aussi l'État s'est-il trouvé légitimé officiellement dans les doctrines et les idéologies post-coloniales comme un acteur obligé du développement économique. Les acteurs étatiques, politiques et bureaucratiques, se sont ainsi trouvés dans une position de chevauchement entre des secteurs normalement cloisonnés¹⁸. Systématisé, le chevauchement permet de comprendre

18 Le terme anglo-saxon correspondant est le straddling, qui signifie "être à cheval", "enfourcher"

comment se sont constituées des fortunes considérables au sud du Sahara.

Le politique devient ainsi la voie d'accès privilégiée à l'enrichissement tandis que, symétriquement, l'économie conforte le pouvoir. Le monde des entrepreneurs économiques en Afrique n'est que marginalement indépendant dans sa composition du complexe politico-étatique. La trajectoire normale de l'entrepreneur passe d'abord par la conquête d'un poste politique lui permettant ensuite d'étendre sa fortune. Cette pratique a d'ailleurs été officiellement organisée et réglementée dans un certain nombre d'États où, au nom de l'impératif du développement, les fonctionnaires se sont vus autorisés, voire incités, à investir dans l'activité privée. Quelques exceptions viennent relativiser le constat du chevauchement à travers notamment l'excroissance du secteur informel et les fortunes qui, ici ou là, se sont constituées sur cette base. Mais, même le secteur informel n'est pas à l'abri des convoitises des hommes politiques qui voient dans celui-ci une base potentielle d'accumulation à ne pas négliger.

Cette interpénétration réciproque et nécessaire entre les positions politiques et économiques culmine, selon J.F. Médard dans la figure du big man. S'inspirant des travaux anthropologiques de M. Sahlins sur le cas mélanésien, J.F. Médard voit dans les dirigeants de l'Afrique contemporaine des illustrations du big man. De même que le big man de M. Sahlins résulte d'une stratégie d'accumulation qui lui permet, grâce à ses capacités d'entrepreneur, de s'attacher des dépendants et de devenir un homme important, l'homme politique africain se doit de recourir pour survivre à des stratégies identiques d'accumulation. Toutefois, à la différence du big man mélanésien qui réussit à partir de son capital initial qui est économique et social, le big man africain est d'abord investi dans l'action politique condition de son accès aux richesses économiques.

Le pouvoir personnel s'inscrit dans la logique de l'accumulation "vertueuse" mise en évidence par la stratégie du chevauchement et plus largement comme manifestation du néo-patrimonialisme. Le pouvoir personnel renvoie à un savoir-faire particulier dans un contexte de faible institutionnalisation politique. Dans les États occidentaux, le pouvoir ne peut être qualifié de personnel en raison des limites institutionnelles qui balisent tant la compétition qui le précède que son exercice. Ceci ne signifie pas que l'homme politique ne doive pas faire preuve de capacités personnelles déterminantes pour s'affirmer dans un univers de concurrence exacerbée, mais il ne détient pas à lui seul les clés de son accès et de son maintien au pouvoir. En Afrique subsaharienne, le facteur personnel dans la réussite est beaucoup plus grand. Le caractère aléatoire des institutions politiques ne permet pas en effet de borner l'action du chef ou du responsable politique, à la différence des systèmes politiques à forte institutionnalisation où les dirigeants peuvent se succéder sans que le fonctionnement du système global ne s'en trouve modifié, au point de faire apparaître les dirigeants comme permutable. Au contraire, dans les contextes néo-patrimoniaux, les choix et les comportements du chef vont directement affecter le fonctionnement global du système, déterminant simultanément le degré de corruption et de coercition.

4.3.2. LE MODE D'ADMINISTRATION

La bonne gouvernance ne peut trouver sa pleine expression dans un système partisan de gestion des affaires locales, puisqu'il ne garantit ni efficacité, ni transparence de la gestion publique. L'instauration d'une "gestion partisane" est source d'inefficacité.

Un mode d'administration efficace peut aider à définir de bonnes orientations de fournir, au moindre coût, les biens et

les services publics essentiels. D'une manière générale, l'efficacité de la gestion est l'aptitude à utiliser adroitement et judicieusement les ressources publiques pour traiter et améliorer les problèmes publics. Sans une gestion efficace, les collectivités locales ne peuvent s'acquitter de manière satisfaisante de leurs missions et courent le risque, de perdre leur légitimité en raison de la déception engendrée par leurs contre-performances. Il faut établir les fondements d'une gestion "efficace" conduite par des hommes ayant un esprit de corps sur des valeurs partagées de l'intérêt local (général). C'est à la fois une exigence de la démocratie et de bonne gestion.

D'abord, la population a le droit de savoir comment les décisions la concernant sont prises par qui et pour quoi faire. Ensuite, la transparence est garante de la bonne gestion car la mauvaise gestion s'accommode de l'opacité et redoute la lumière. Elle participe, à cet égard et dans certains cas, à la lutte contre la corruption qui figure parmi les grandes priorités internationales, eu égard à l'entrave au développement que constitue ce fléau. En effet, la corruption peut affecter les ressources de la collectivité en privilégiant des projets peu utiles au détriment de ceux qui sont censés en être les bénéficiaires mais qui seront extrêmement rentables pour les décideurs corrompus.

4.3.3. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les pratiques corruptives peuvent avoir un impact néfaste sur les coûts des investissements, augmentation des charges financières par l'effet des surfacturations des biens et services achetés par la collectivité sans appel d'offres concurrentiel.

De manière générale, la corruption peut être cause de mauvaise allocation des ressources locales.

Dans une économie dominée par la

chasse aux pots-de-vin, les décisions d'investir ne sont plus motivées par l'opportunité de l'investissement mais par l'importance des pots-de-vin qu'on pourrait toucher. Dans ces conditions, le risque est grand d'une mauvaise utilisation des ressources à travers la réalisation d'investissement inutile qu'il faut cependant réaliser.

La corruption peut amener certains responsables à allouer des ressources du budget, moins sur la base de l'intérêt de la collectivité que sur la possibilité qu'il y a de solliciter des pots-de-vin. L'un des préjudices majeurs, causé par la corruption, est la distorsion du processus de décision. Les décisions d'achat de biens et services sont négativement affectées par la corruption. L'opportunité de l'achat de qualité, le coût, les conditions d'achat, cessent d'être les critères déterminant l'achat.

Les conséquences de toutes ces pratiques dévoyées sont

- L'inopportunité de la dépense;
- Le choix du mauvais fournisseur;
- L'acceptation de produits ou services mauvais, inutiles.

CONCLUSION

La banalisation des pratiques observées, leur enracinement dans le service public, l'encre dans des logiques sociales qui concourent à les légitimer, amènent sans doute à une sorte de cercle vicieux. Du point de vue de l'utilisateur de l'administration, la corruption est souvent un mode de gestion et de dépassement de l'incertitude, mais, en même temps, elle concourt à augmenter cette incertitude.

L'incertitude découle de l'opacité des règles adoptées par les services administratifs et de la possibilité de les manipuler sans cesse; de l'ambivalence dans les relations avec le public, tantôt maltraité, tantôt choyé (selon son statut

social ou politique, son potentiel corruptif, sa proximité avec le fonctionnaire); de l'interventionnisme des réseaux politiques qui peuvent attribuer des marchés en dehors de tout critère de concurrence. Face à ce sentiment de précarité, la défense consiste pour l'utilisateur à rechercher des protecteurs, des guides dans les méandres de la bureaucratie, des intermédiaires qui se chargeront d'intercéder pour lui. Parfois, on profitera de parents, amis, connaissances, liens de clientèle et de dépendance. Parfois encore, il faudra acheter la protection, payer le "prix de la kola", "graisser la bouche". Le fait que chacun pense qu'il faut se protéger des dysfonctionnements des services publics par la corruption, amène tout un chacun à la pratiquer au quotidien. Les pratiques corruptives se généralisent donc et se banalisent, augmentant de la sorte les dysfonctionnements, les incertitudes quant à l'issue des démarches administratives, et l'offre de corruption.

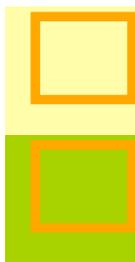
Notons cependant qu'avec la libéralisation, les pouvoirs publics ont affiché une volonté d'œuvrer à une rationalisation de la gestion et à l'approfondissement de la démocratie □ réglementation du mode de financement des partis politiques et des campagnes

électorales, suppression de la Chambre des Représentants, création de trois juridictions suprêmes et d'une juridiction constitutionnelle, création de la CENI qui se perfectionne de plus en plus dans la gestion des élections.

Par ailleurs, le pouvoir politique a affiché sa volonté d'apaiser les cœurs des Burkinabè et de parvenir à une réconciliation nationale par l'organisation de la journée du Pardon, par l'indemnisation des victimes de violences en politique et par la réhabilitation administrative des fonctionnaires et agents publics injustement sanctionnés pendant la période de la Révolution Démocratique et Populaire.

Cependant, il existe de nombreux facteurs qui jettent le doute dans l'esprit des citoyens sur la volonté réelle des pouvoirs publics d'approfondir et de promouvoir la démocratie.

Ils ont pour noms la corruption généralisée qui a justifié la création d'institutions chargées de son éradication, et les révisions constitutionnelles à répétition qui donnent l'impression d'un "tripatouillage" de la loi fondamentale pour renforcer le pouvoir présidentiel auquel la Constitution fait déjà la part belle.



CHAPITRE 5

CORRUPTION ET SECTEURS SOCIAUX DE BASE

INTRODUCTION

L'accès des populations les plus pauvres aux services sociaux de base constitue une préoccupation majeure de l'État Burkinabè, qui l'a situé de ce fait au cœur de ses politiques de développement. Elle figure en effet en bonne place dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) dont elle constitue un des axes prioritaires. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique n'a pas produit à ce jour les résultats escomptés.

La corruption est perçue aujourd'hui comme un phénomène répandu aussi ses effets sur les secteurs sociaux de base doivent être étudiés. Dans un tel contexte socioéconomique de pauvreté et de pénurie en services sociaux de base, la corruption apparaît pour le corrompu, comme une voie rapide pour satisfaire ses besoins et lui procurer le bien-être et le confort social.

Pour cerner l'ampleur de la corruption dans le domaine des secteurs sociaux, des travaux de recherche et d'investigation ont été menés dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'environnement, des infrastructures de base (eau, électricité, propriété foncière). Le constat est amer et appelle une action vigoureuse pour lutter contre

ce fléau.

5.1. LE SECTEUR DE LA SANTÉ

LES ORIGINES DE LA CORRUPTION

Le secteur de la santé est par essence celui dans lequel la corruption devrait être absente. Activité tournée vers l'allègement des souffrances, la guérison des maux et la restauration de la dignité humaine, la santé est l'une des activités les plus nobles que l'être humain puisse exercer auprès de ses semblables.

Dans la société traditionnelle, la médecine n'était pas rémunérée. Le poulet, les cauris ou autres biens demandés n'étaient pas conçus comme une rémunération de l'acte médical mais comme une composante des produits médicaux. La contrepartie de l'acte médical consistait à remercier le guérisseur après guérison.

S'il est difficile de définir avec précision l'époque où le phénomène de la corruption a pris de l'ampleur dans le secteur de la santé, tant en médecine traditionnelle que moderne, on peut affir-

mer qu'il découle de la conjugaison de plusieurs facteurs comme la croissance démographique, la stagnation puis la régression de l'offre en service de santé créant un déséquilibre entre l'offre et la demande, la prise de conscience des possibilités d'enrichissement personnel, la perte progressive des valeurs morales et sociales attachées à la fonction de praticien médical, la banalisation progressive de la souffrance et de la mort, le coût élevé de la santé par rapport aux revenus des populations.

Ces facteurs ont transformé certains praticiens en "vendeurs peu scrupuleux des soins de santé".

LES MANIFESTATIONS

Dans les services de santé, les pratiques de la corruption les plus courantes se manifestent à certaines occasions comme:

La prise des rendez-vous

La fixation des rendez-vous est parfois fonction de la capacité financière du patient. Ainsi le patient peut se voir fixer le rendez-vous dans une clinique privée ou dans un cabinet de soins dans les meilleurs délais. Bien que travaillant dans une formation sanitaire publique et étant rémunéré par l'État, certains médecins et infirmiers se constituent une clientèle privée solvable. En écumant l'hôpital, ils ne laissent dans les formations sanitaires publiques que les indigents ou économiquement faibles, privant ainsi ces structures de ressources importantes qu'elles auraient pu encaisser. Cette pratique, que certains professionnels de la santé ne prennent même plus la peine de dissimuler, crée un manque à gagner important pour le secteur public.

Les consultations

La démarche normale veut que la consultation soit payée à la caisse. Au titre des pratiques anormales, on peut

citer les cas suivants:

- Certains praticiens reçoivent les patients en consultation et se font régler directement le prix de la consultation;
- Certains membres du personnel (infirmiers, brancardiers, gardiens...) démarchent auprès des patients pour leur faciliter la consultation auprès de médecins, moyennant encaissement d'une certaine somme. Ces patients sont ensuite présentés au médecin comme étant membres de leur famille.

Les opérations chirurgicales

Les pratiques les plus courantes dans ces prestations sont surtout les délocalisations des patients dans les cliniques privées, la réalisation des actes chirurgicaux dans les hôpitaux publics, suivi du transfert dans les cliniques privées et les petites interventions chirurgicales pratiquées et encaissées directement par certains infirmiers spécialistes.

Les radiologies

La pratique la plus courante consiste à faire croire au patient que le service ne possède plus de consommables ou que la machine est en panne. On lui suggère alors "*la solution*": payer une certaine somme afin d'obtenir un film. Les radios sont souvent réalisées en dehors des heures de services, les frais sont payés directement à l'infirmier spécialiste qui fait lui-même les interprétations. Lorsqu'il juge celle-ci trop compliquée, il présente le cliché au radiologue comme ayant été régulièrement réalisé.

Lorsqu'un patient ne passe pas par ce circuit, ses examens sont retardés. Ainsi les consommables, achetés pour le centre hospitalier sont revendus au profit des agents corrompus. Ces pratiques sont de plus en plus courantes. Elles conduisent parfois à des interprétations d'examen de mauvaise qualité qui peuvent conduire à des

erreurs de diagnostic.

Les examens de laboratoire

La pratique de la corruption dans ce domaine emprunte la même démarche que la radiologie. Malgré le manque de temps et l'absence de réactifs, il existe un circuit parallèle où certains laborantins, moyennant finance, font les analyses en dehors des heures de services, avec les matériels et les consommables du centre hospitalier.

Cette technique bien mise au point est souvent imparable. Elle s'appuie sur la méconnaissance du fonctionnement des formations sanitaires et le désarroi des patients et de leurs accompagnateurs face à la maladie et l'urgence du traitement qui dépend lui-même des résultats des examens de laboratoire.

LES CAUSES

La société burkinabè semble avoir perdu une partie de ses repères et valeurs morales. *"Perdez l'argent et vous perdez jusqu'à votre père et votre mère"* dit le nouveau dicton populaire. Le très grand déficit de l'offre sanitaire accroît les occasions de corruption. Ainsi, le secteur de la santé est devenu un secteur où se développent des idées mercantiles à l'instar des activités commerciales. La situation d'impunité qui semble être tolérée au Burkina Faso renforce et consolide la pratique de la corruption dans les formations sanitaires.

L'IMPACT

Dans ce secteur la corruption:

- Établit et entretient une inégalité d'accès aux soins;
- Déshumanise la pratique de la médecine;
- Dérégule le fonctionnement des services de santé en utilisant les services publics à des fins privées;
- Détérioré progressivement la qualité des services rendus, la notion de service public ayant tendance à dis-

paraître;

- Dégrade la capacité opérationnelle des services et des plateaux techniques, les formations sanitaires n'ayant pas suffisamment de ressources financières;
- Annihile l'efficacité du contrôle des services et de l'autorité par un jeu pervers où chacun tient l'autre.

Il n'est pas rare de voir dans les formations sanitaires des personnes abandonnées gémissant ou baignant dans leur sang sans que personne ne se soucie de leur sort, en raison du manque de ressources financières ou d'accompagnateurs influents.

5.2. LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

LES MANIFESTATIONS

La corruption se manifeste sous plusieurs formes:

Lors des recrutements scolaires en milieu urbain et périurbain

En principe les effectifs par classe sont arrêtés par les ministères en charge de l'enseignement. Au primaire, ces effectifs varient entre 65 et 67 élèves pour les classes à simple flux et jusqu'à 90 pour les classes à double flux.

Pour éviter les coûts trop élevés de l'enseignement privé, les parents d'élèves ont recours à l'enseignement public. Les classes les plus recherchées sont, bien sûr, celles qui sont à simple flux; viennent ensuite les classes à double flux. Les directeurs et maîtres sont donc l'objet de beaucoup de sollicitude. Chaque parent étant prêt à payer pour trouver une place dans une école publique, le phénomène a développé des pratiques de corruption.

Pour les inscriptions, les parents doivent accompagner les enfants munis des documents administratifs nécessai-

res. Les inscriptions se font par ordre d'arrivée et selon les conditions d'âge fixées par le MEBA. La pratique cependant montre que les enseignants reçoivent à domicile les dossiers de certains élèves à recruter. De ce fait, lors des sessions officielles de recrutement, l'essentiel des effectifs est déjà inscrit.

Dans le secondaire, en complément du budget insuffisant et pour permettre aux établissements de fonctionner, l'État autorise des recrutements complémentaires, appelés "compléments d'effectifs" qui devraient compléter les quotas de boursiers et constituer l'effectif global autorisé.

Ces "compléments d'effectifs" ont un tarif légal fixé par l'État, mais il arrive que le montant payé soit supérieur et ce, au seul profit de l'agent corrompu. Chaque élève recruté par ce biais "rapporte" 45 000 FCFA à 50 000 francs CFA et jusqu'à 100 000 francs CFA dans l'enseignement technique selon la réputation de l'établissement.

Encadré 5.1. L'importance de l'éducation

"On te dit de la reconnaissance pour ce citoyen que tu as donné au peuple et à la patrie; d'accord mais à condition que tu en fasses un être précieux à sa patrie, utile aux champs, utile en temps de guerre comme en temps de paix. Ce qui compte avant tout, c'est l'éducation morale que tu lui donnes, les principes comme les méthodes. La cigogne nourrit ses petits avec les serpents et les lézards qu'elle a trouvés dans les chemins écartés. Quand les ailes leur ont poussé, ils recherchent les mêmes animaux. Le vautour s'arrache aux chevaux, aux chiens et aux hommes mis en croix pour rapporter bien vite à ses petits des lambeaux de cadavres. Telle est encore sa nourriture une fois qu'il est devenu grand et qu'il chasse lui-même et niche sur son arbre. L'aigle, lui, le noble oiseau de Jupiter, ce qu'il chasse dans les bois, c'est le lièvre ou le chevreuil. Il rapporte ces proies dans son aire. Puis quand ses petits ont l'âge de voler de leurs propres ailes, la faim les pousse sur le butin auquel ils avaient goûté dès leur sortie de l'œuf".

JUVENAL, la décadence, Paris, Aléa, 1999, pp 114-5

Les recrutements parallèles

Les recrutements parallèles existent surtout dans le secondaire. Le personnel enseignant et administratif se constitue un "stock" d'enfants ou un "fonds de commerce".

Ce sont des "inscriptions pirates", qui se font après les compléments d'effectifs officiels, où les enfants ne figurent sur aucune liste de l'établissement et en cas de contrôle, les enseignants font sortir ces enfants. Ces inscriptions varient de 30 000 FCFA à 50 000 FCFA par élève. Certains enseignants ont des "listes" de 10 à 20 élèves.

Ces pratiques se font à l'insu du Directeur de l'établissement; les enfants "clandestins" n'ont pas de bulletin en fin d'année. Ils ignorent pour la plupart, le système dont ils sont victimes et la précarité de leur situation.

Même si des sanctions ont été infligées à certains contrevenants, la pratique persiste et s'étend aux personnes ayant des relations dans le milieu enseignant qui deviennent des démarcheurs et qui encaissent et négocient la place. Le parent de l'élève ne saura pas avec quel enseignant le "deal" a été conclu.

Les exclusions sous conditions

En fin d'année, des enfants devant redoubler sont exclus afin de susciter un "geste" de la part des parents. Le "prix" à payer pour que l'enfant reste dans l'établissement varie de 30 000 à 50 000 francs CFA suivant la côte de l'établissement. Si ces exigences ne sont pas satisfaites, l'enfant est effectivement exclu et la place revendue à quelqu'un d'autre.

LES CAUSES

L'enseignement est un service de base essentiel. L'éducation de l'enfant étant une obligation morale et sociale, certains parents lui consacrent d'énormes moyens ou font des sacrifices considérables afin que leurs

enfants aient toutes les chances de leurs côtés. Aucune voie y compris celle de la corruption n'est alors occultée.

La faiblesse de l'offre publique, conjuguée à la cherté relative de l'enseignement privé amène les parents à rechercher des solutions alternatives pour l'accès de leurs enfants au système scolaire. La pratique administrative du recrutement pour "complément d'effectifs" qui n'a pas pour vocation de faciliter l'accès des enfants à l'école, ouvre une voie royale à la corruption.

Il faut également retenir la perte des vertus liées à la fonction d'enseignant. Celui-ci, membre à part entière du corps social, ne peut rester insensible au courant qui traverse toute la société. Il se voit entraîné, soit par sa propre volonté soit par la pression sociale dans le mouvement collectif de la corruption. La tendance générale étant l'exploitation optimale de toute situation à des fins d'enrichissement personnel, le statut d'enseignant et les services qu'il engendre sont monnayés.

L'IMPACT

Le secteur de l'enseignement, sensible par essence, est le véhicule du savoir, donc un facteur essentiel du développement humain.

Les différences observées aujourd'hui entre les générations, en termes de qualités morales et techniques sont une résultante de l'influence de l'enseignement sur l'homme.

L'impact de la corruption sur le secteur de l'enseignement est des plus dévastateurs, il se manifeste à plusieurs niveaux:

- Baisse progressive et tendancielle de la qualité de l'enseignement du fait d'effectifs pléthoriques dans les classes, de la qualité de la formation et des modalités de recrutement des enseignants;
- Baisse de la qualité de la formation

suite à la corruption dans les examens et concours;

- Formation d'enfants sans repères civiques et moraux;
- Iniquité sociale dans l'accès à l'enseignement.

5.3. LES SECTEURS DE L'EAU ET DE L'ÉLECTRICITÉ

L'ONÉA et la SONABEL ont le monopole de la distribution de l'eau et de l'électricité dans les centres urbains et semi-urbains; entreprises tentaculaires elles subissent aussi les méfaits de la corruption.

LES MANIFESTATIONS

La corruption se manifeste à tous les niveaux de la chaîne des prestations des services de l'ONÉA et de la SONABEL.

Établissement des devis

Des agents de ces sociétés subtilisent des imprimés de devis. Lorsqu'ils sont sollicités par des clients ou des démarcheurs pour un branchement d'eau. Ils établissent alors un faux devis à des tarifs prohibitifs. À la remise du devis, ils proposent une intervention pour obtenir une réduction, le client donne la contrepartie et lorsqu'il revient, le véritable devis au tarif officiel lui est remis. Le client a donc payé l'abonnement à son juste prix plus un "batchich" qui, en fait, ne lui a rien apporté, sinon qu'il l'a appauvri à son insu.

Branchements

La technique consiste à faire traîner les travaux de branchement. Les raisons invoquées sont nombreuses:

- Manque de personnel pour effectuer les travaux;
- Travaux urgents à réaliser;

Las d'attendre, le client passe "un marché" avec un agent et les travaux se réalisent normalement. Certains clients, sachant qu'il faut passer par ce chemin pour avoir le branchement, négocient dès la réception du devis et sont servis sans attendre.

Lorsque les agents découvrent un branchement illégal, ils passent un "deal" avec le client indélicat. Le manque à gagner constitue une rente mensuelle pour l'agent qui accepte de garder le silence. Comme dans tout processus de chantage, les sommes demandées augmentent au rythme des besoins de l'agent malhonnête.

Paiement des factures

Lors des opérations de coupure pour non-paiement de factures, les agents s'arrangent pour couper le vendredi matin. Deux cas peuvent alors se présenter:

- Le client ne peut pas payer la facture. Il donne alors quelque chose à l'agent qui ne procède pas à la coupure. Le client bénéficie alors d'un délai supplémentaire;
- L'agent procède à la coupure. Le client est alors invité à aller régler la facture et à présenter l'ordre de rétablissement au service technique, qui va lui proposer un "service rapide" en dehors des heures de services. Le client ne voulant pas rester tout le week-end sans eau ou électricité est obligé de s'exécuter.

Afin de prévenir ces pratiques, la SONABEL et l'ONÉA ont mis en place un système de contrôle interne.

LES CAUSES

- Le déficit d'information de la clientèle. Les délais de branchement sont passés de deux mois à vingt jours pour l'ONÉA et à 15 jours pour la SONABEL. Cependant, cette amélioration des délais n'est pas connue de la clientèle et les agents

continuent de monnayer des interventions pour écourter des délais qui le sont déjà;

- Le manque de transparence des procédures. Pour le client, l'abonnement à l'ONÉA et à la SONABEL se résume à la pose de son compteur. Il ne connaît pas les étapes qui existent entre sa demande et la disponibilité de l'eau et de l'électricité;
- L'insuffisance de contrôle des agents;
- L'impunité: les clients, victimes, se refusent à dénoncer les agents indélicats de peur d'être indexés comme étant la cause du malheur de l'autre;

L'IMPACT

L'impact de la corruption dans ce secteur se traduit par:

- Le renchérissement artificiel du coût d'accès à l'eau et à l'électricité;
- Les délais artificiellement longs de l'accès à l'eau et à l'électricité;
- Le dysfonctionnement des services;
- Les manques à gagner pour les sociétés et les clients.

Les statistiques recueillies auprès des sociétés donnent les chiffres suivants sur l'accès de la population à l'eau et à l'électricité. Pour l'ONÉA, la population totale raccordée au réseau sur tout le territoire est de 232882 en 2000 et de 2398748 en 2001, soit une augmentation de 3%. Le nombre d'abonnés particuliers est passé de 5517 en 2000 à 5915 en 2001, soit une augmentation de 8%. Pour la SONABEL, on dénombre 20275 abonnés sur l'ensemble du territoire. Ces chiffres donnés par les concessionnaires indiquent la faiblesse de la partie de la population qui a accès à leurs services. La forte demande peut expliquer la pression des usagers sur les agents

des sociétés et le développement de la corruption.

5.4. LES INFRASTRUCTURES DE BASE

Dans le domaine des infrastructures de base, il est courant de constater des pratiques de corruption dans leur réalisation suscitant une vive indignation des populations et des bailleurs de fonds (cas des routes, écoles, barrages, dispensaires,...).

LES MANIFESTATIONS

Au stade de la passation des marchés, ce secteur est caractérisé par le manque de transparence. Le caractère stratégique de ces infrastructures favorise l'implication du politique dans le choix des entreprises adjudicatrices:

- Le marché est donné à l'entreprise qui a "rendu des services",
- Le marché est donné à une entreprise qui va faire un "retour de commission",
- Le marché est donné à une entreprise dont le responsable est le prête-nom d'une personnalité,
- Le marché est donné au moins disant, même si techniquement on sait qu'il est impossible de réaliser les travaux dans les règles de l'art à ce prix. Un avenant sera fait en cours de chantier et le coût dépassera alors le plus disant.

Les appels d'offres sont passés normalement, mais le résultat est connu d'avance. Malgré les règles de passation des marchés publics et les montants fixés, il n'est pas rare de voir des marchés d'une valeur considérable (quelques centaines de millions et même plus d'un milliard) passés de gré à gré. Certains marchés sont "décou-

pés en tranches" inférieures au montant réglementaire de la passation de gré à gré, et donnés à la même entreprise.

Des pratiques scandaleuses se retrouvent dans les constructions d'infrastructures publiques, les travaux n'étant pas réalisés suivant les règles de l'art, malgré le contrôle des travaux effectué:

- écroulement des bâtiments avant la réception,
- écroulement du bâtiment à la première saison des pluies,
- débordement des barrages.

Les entreprises ne sont pas poursuivies, personne ne s'occupant de la garantie décennale normalement exigée dans les constructions, le seul critère étant d'attribuer le marché au moins disant.

Pour ce qui concerne le milieu des ONG, la corruption y est souvent plus subtile:

- Certains responsables d'ONG montent leurs propres entreprises par prête-nom interposé. Le marché est passé de gré à gré ou par consultation restreinte, mais "l'entrepreneur" dispose de toutes les données pour faire ce qu'il est convenu d'appeler une "bonne proposition".
- Depuis un certain temps, on remarque une implication de plus en plus grande des responsables d'ONG en politique. L'ONG devient alors un tremplin pour accéder à des postes politiques de premier plan.

En effet, pour la population, le responsable de l'ONG est assimilé à l'ONG et les biens de l'ONG sont les biens du responsable. Ainsi on ne dit pas du responsable d'une ONG qu'il est président ou secrétaire général, mais "qu'il a une ONG", de même on dira, il a X voitures alors que ce sont les véhicules achetés par l'ONG.

- De même, les réalisations de ces ONG sont considérées comme les réalisations personnelles des responsables. Au moment des élections, le responsable devenu candidat fera campagne avec les moyens de l'ONG et n'aura pas de mal à drainer les voix de la population en reconnaissance des réalisations effectuées.

C'est ce qui explique que les partis politiques courtisent les dirigeants d'ONG et la tendance de certains hommes politiques à créer des ONG pour soutenir leur action.

LES CAUSES

La première cause est fondamentalement le manque de contrôle ou de rigueur dans les adjudications des marchés. La faiblesse organisationnelle de la société civile, le faible niveau d'indépendance de la justice, la fragilité financière de la presse et son interdépendance avec le politique sont des facteurs aggravant la pratique de la corruption.

Le laisser aller généralisé découlant de la lassitude dans le combat contre la corruption ouvre un boulevard à sa pratique.

L'IMPACT

L'impact est observable à plusieurs niveaux:

- La réduction de la capacité d'équipements des services publics;
- Le déséquilibre dans la répartition géographique et spatiale des équipements. Celui-ci se traduit par une concentration des biens pour les uns et une pénurie pour les autres;
- L'insécurité et l'inefficacité des infrastructures publiques;
- L'affaiblissement du rôle de contre-pouvoir des organisations de la société civile.

5.5. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

L'habitat constitue l'une des premières préoccupations de l'homme qui a toujours comme souci de se protéger des intempéries et des dangers extérieurs. La possession d'un logement est aussi un élément de reconnaissance sociale et une "assurance-vie".

LES MANIFESTATIONS

Les manifestations de la corruption dans ce secteur sont nombreuses et multiformes. Elles existent dans l'attribution des parcelles et les dispositions actuelles de la Réforme Agraire et Foncière (RAF) ouvrent grandement les portes à toutes sortes de manipulations parce qu'elles sont trop restrictives.

Ainsi, selon la RAF nul ne peut avoir plus d'une parcelle dans un même centre urbain, ni prétendre à la vente ou à la cession d'une parcelle non mise en valeur. Elle stipule également que la vente porte sur le bâtiment et non sur la terre.

En milieu urbain

Les pratiques anormales se retrouvent à toutes les phases d'un lotissement:

Phase de préparation

La procédure la plus classique est de prendre possession d'un terrain non loti, d'y investir et d'attendre la préparation du lotissement. Le propriétaire de l'investissement s'arrange alors avec l'ingénieur urbaniste ou le géomètre afin de ne pas morceler la parcelle et de préserver les investissements réalisés.

Lors de l'attribution des parcelles

Les demandes de parcelles sont tellement nombreuses que la corruption sévit à tous les niveaux.

Dans la réglementation, le processus d'attribution suit les priorités suivantes:

- Les résidents déguerpis par le lotissement (voirie, réserve administrative);
- Les demandeurs résidents, avec enfants;
- Les demandeurs résidents, sans enfants;
- Les demandeurs célibataires résidents;
- Les demandeurs non-résidents.

Malgré cette hiérarchisation des prioritaires, il n'est pas rare de voir les non-résidents bénéficier des parcelles au détriment des résidents.

Certains membres des commissions d'attribution font des listes fictives de demandeurs et revendent ensuite les parcelles, les noms des véritables propriétaires sont alors inscrits sur les documents officiels.

Les inscriptions multiples

Cette technique consiste pour une même personne à acheter plusieurs parcelles non encore attribuées auprès de membres des commissions. Le nom du conjoint ou des enfants est porté sur les documents provisoires. Après la transaction, le nom du véritable propriétaire est porté sur les documents.

Les mutations

- Quelques fois, la mutation n'a pas pu être réalisée à temps et le prête-nom est resté propriétaire de la parcelle, mais ne le sait pas.
- Afin de contourner l'interdiction des mutations des parcelles non mises en valeur:
 - * le futur acquéreur réalise les investissements nécessaires,
 - * la mise en valeur est constatée,
 - * le prix convenu est payé au vendeur
 - * la cession est sous estimée sinon gratuite afin de soustraire

la transaction aux frais de mutation,

En milieu péri-urbain

Dans les zones péri-urbaines, il s'est créé des "entreprises" d'intermédiation foncière. Des ressortissants des villages et même des chefs de village s'accordent avec des démarcheurs. Les terrains ruraux sont morcelés et vendus. Un même terrain peut être vendu à plusieurs personnes.

Certains s'organisent pour avoir plusieurs terrains, qui sont ensuite revendus ou mis en valeur pour en garder la jouissance, ou même véritablement bâtis pour être loués.

Lors des opérations de lotissement, les "propriétaires" sont prévenus par les agents des services de l'État afin d'assister au recensement et de s'assurer des noms à inscrire sur les listes. Ce sont les mêmes pratiques que dans les centres urbains.

En zone rurale

Dans les relations entre les usagers de certains services de l'Administration impôts, commerce, douane et mairies par exemple et les agents publics, la pratique de la corruption publique est courante. Au niveau des mairies, les spéculations foncières, par le biais des lotissements, constituent 82%¹⁹ des cas de corruption.

En milieu rural, la spéculation foncière est aussi l'une des principales causes de corruption qui existent entre certains exploitants agricoles et les chefs coutumiers propriétaires terriens. Pour pouvoir bénéficier régulièrement de terrains favorables à la culture, les exploitants agricoles sont souvent obligés d'offrir des "cadeaux" aux propriétaires terriens coutumiers. Ceci malgré la promulgation et l'application de la réorganisation agraire foncière (RAF).

19 REN-LAC: Rapport de 2001 page 53

La pratique se rapproche des modes traditionnels. La terre appartenant au chef de terre, il faut trouver une personne du village "connue et reconnue" des membres du village qui va servir d'intercesseur. En zone rurale, les terrains ne sont en principe pas vendus, mais "prêtés" soit pour construire une maison d'habitation soit pour cultiver. Les pratiques anormales vont s'organiser autour de l'intercesseur qui va demander des sommes d'argent ou des dons en nature.

LES CAUSES

Considérée comme un domaine sensible, la terre a fait l'objet d'un encadrement strict de la part de l'État à travers la RAF. À ce titre, on peut retenir les dispositions suivantes:

- L'article 3 stipule que le domaine foncier national est constitué de toutes les terres et des biens immeubles ou assimilés situés dans la limite du territoire national et de ceux acquis par l'État et les collectivités publiques à l'étranger.
- L'article 4 précise que le domaine foncier national est de plein droit propriété de l'État.
- L'article 5 indique que certaines terres du domaine foncier national peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales dans les conditions fixées par la présente loi. Les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'État.
- L'article 34 traite de la prise en compte dans le domaine foncier national de certains biens immeubles en raison de leur nature et de la nécessité de leur gestion par l'autorité publique.
- L'article 38 indique que les terres du domaine foncier national sont classées en deux catégories suivant leur situation et leur destination: les terres rurales et les terres urbaines.

L'analyse de ces articles montre un contrôle total du foncier par l'État. Ainsi il est propriétaire des terres rurales comme urbaines. Il définit les conditions de cession de la terre aux tiers. Il conduit ou supervise toutes opérations relatives au foncier. Ce monopole que s'adjuge l'État au nom de la puissance publique et de l'intérêt général est souvent détourné dans la pratique par les agents de l'État à leur profit. Par la concentration de tous les droits afférents à la terre entre les mains de l'État, la RAF porte les germes de la corruption.

L'IMPACT

- La corruption est un élément déstructurant de l'accès à la propriété foncière.
- Les populations à faibles revenus sont refoulées à la lisière des centres urbains dans les zones non loties; et, lors du lotissement, elles ne sont pas sûres d'obtenir une parcelle malgré les dispositions réglementaires. Il y a donc une grande injustice dans l'accès à la propriété.
- Les services de l'État connaissent un dysfonctionnement rendant impossible toute gestion rigoureuse du patrimoine foncier loti. La gestion informatisée des parcelles de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso n'a pu être mise en œuvre; sa réalisation devant mettre fin à des pratiques jusque-là cachées et servant de "rentes" aux agents.
- Le manque à gagner sur les mutations et les taxes foncières est très important pour l'État.
- "La course aux lotissements". La concentration des parcelles, entre les mains d'une minorité, amène les candidats à l'accès à la propriété foncière à s'installer dans les zones péri-urbaines. Vivier électoral, ils font pression sur les élus afin d'obtenir un lotissement, dont une bonne partie n'en aura pas l'accès.

Et le cercle vicieux continue.

- Dans les zones péri-urbaines, les populations sont privées de terres cultivables et donc de revenus, sans pour autant que le montant de la vente leur ait assuré une conversion leur garantissant des revenus à court et moyen terme.
- Création de frustration chez les anciens propriétaires terriens.
- Une autre cause réside dans la spéculation immobilière. L'immobilier apparaît comme un bon investissement puisqu'il permet d'encaisser un loyer et évite d'en payer. Cette situation exacerbe la spéculation foncière.
- La pratique de l'impunité, invite les "gens biens placés" à faire un véritable pillage des parcelles au détriment de la population à qui elles sont destinées.
- Le manque de politique sociale de logement.

5.6. LE SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT

L'environnement est l'une des composantes de la politique du développement humain durable. Il est pris en compte dans tous les secteurs du développement économique en tant que préoccupation transverse. Les aspects intéressants sur le thème à traiter sont:

- le bois d'énergie,
- la pêche,
- la faune.

LES MANIFESTATIONS

Le bois d'énergie

Dans ce sous-secteur, la corruption s'observe dans les activités ou missions

de contrôle. En effet, la chaîne de production, de transport et de commercialisation est soumise à une réglementation et les acteurs de chaque étape doivent s'acquitter d'un agrément professionnel ou occasionnel. Le contrôle de cet agrément donne lieu à une pratique de corruption qui ouvre la voie au non-paiement des amendes.

La pêche

Cette activité est régie par deux départements ministériels:

- L'agriculture, l'hydraulique et les ressources halieutiques pour les aspects production et exploitation,
- L'environnement et le cadre de vie pour les aspects réglementation et contrôle.

Les acteurs de cette filière sont soumis à des contraintes d'agrément. Les pratiques illégales (exercice sans autorisation des activités de pêche) peuvent donner lieu à l'usage de corruption lors de contrôle.

La faune

La pratique de la chasse est soumise à l'acquisition d'un permis de chasse. Si les chasseurs étrangers respectent ces dispositions, il n'en est pas de même des nationaux. La pratique de la corruption s'observe lors des opérations de contrôle.

LES CAUSES

A l'exception du volet assainissement où les causes de corruption rejoignent celles des infrastructures de base, celles des autres volets sont:

L'insuffisance d'agents et le manque de moyens pour l'exécution de leur mission

- La Direction Générale des Eaux et Forêts est dotée par l'État de 22 motocyclettes pour 1 000 agents de terrain et 350 départements. Relevant d'un corps paramilitaire, les agents sont contraints d'exécuter

leur mission avec leurs propres moyens.

Les pressions administratives et politiques

- Les amendes infligées sont la plupart du temps supprimées par l'intervention de personnalités politiques ou administratives. Les agents préfèrent donc prendre un "batchich" plutôt que de se voir ridiculiser par le contordre des supérieurs.

L'IMPACT

L'impact principal de la corruption est la perte tendancielle de recettes pour l'État au titre de ce secteur. Les agents des Eaux et Forêts bénéficient cependant d'une bonne réputation de rigueur dans l'application de la réglementation et sont classés parmi les moins corrompus du secteur.

CONCLUSION

Les secteurs de la santé et de l'éducation sont les plus sensibles puisque les déséquilibres engendrés par la corruption ont des

conséquences parfois vitales, toujours déterminantes dans le devenir de l'individu.

Dans un contexte où la pauvreté est de plus en plus grande, la corruption dans les prestations des services de base aggrave la vulnérabilité des couches les plus défavorisées.

Elle crée une fracture sociale de plus en plus grande qu'il sera difficile de combler.

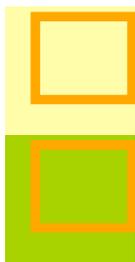
La corruption sera le tombeau du développement économique et social. Elle attaque tout le corps social et le détruit progressivement.

La prise de conscience sur les dangers que crée le phénomène suffira-t-il à endiguer le mal ?

Sera-t-il possible, sans une mobilisation effective de l'ensemble des acteurs du développement, d'engager avec succès une campagne de lutte contre la corruption?

La volonté politique, si elle existe, aura-t-elle raison de la politique de la volonté?

Les questions restent posées.



CHAPITRE 6

CORRUPTION ET VALEURS SOCIOCULTURELLES

INTRODUCTION

La corruption est un phénomène qui se nourrit des ressources de la communauté. Cela n'est pas seulement vrai sur le plan économique, même si c'est là que son caractère "prédateur" est le plus perceptible. C'est aussi vrai sur le plan socioculturel où les effets de la corruption peuvent être plus destructifs encore. Les pratiques corruptrices se développent, en effet, dans un environnement socioculturel tolérant ou même incitatif. Elles ont comme conséquence l'altération du tissu social, et le déracinement culturel de la communauté, rongant ainsi sa charpente spirituelle ou morale. De ce fait, l'analyse de la corruption doit nécessairement tenter d'éclairer les implications socioculturelles de ce phénomène.

6.1. RACINES TRADITIONNELLES ET CORRUPTION

On s'avise assez rapidement du fait que la corruption, en tant que pratique sociale, ne peut se développer et avoir une ampleur conséquente que si elle est compatible

avec le mode de vie de la société, notamment avec les habitudes que le temps a durcies et qui, de ce fait, sont devenues pratique courante. La culture est l'ensemble des usages, des manières d'agir et de penser, des attitudes, des croyances et des sentiments, des manières d'appartenir à une communauté. Et plus on s'éloigne de l'espace de la culture occidentale, plus on se pose la question de savoir quels rapports existent entre les coutumes locales, les traditions d'une part, et la corruption de l'autre. Plus précisément, on cherche à déterminer la mesure dans laquelle les cultures non occidentales sont susceptibles d'engendrer ou d'amplifier le phénomène de la corruption.

En réalité, le sens de la question n'est pas tout à fait clair. Elle peut être portée par le présupposé de l'existence de certaines pratiques consacrées par des traditions ancestrales qui, parce qu'elles sont mal assorties aux principes du libéralisme économique, par exemple celui de la libre concurrence, constituent un terrain propice au développement de la corruption; ou alors, ces pratiques apparaissent comme étant en mesure de susciter des actions qui, interprétées à l'intérieur des canevases modernes, sont ambiguës ou suspectes. C'est ce jeu de significations équivoques et d'enjeux divers qu'il faut

avoir à l'esprit lorsque l'on aborde la question du fondement culturel de la corruption.

Selon Prosper Farama, "*les sociétés traditionnelles (...) ont (...) une part de responsabilité dans le phénomène de corruption que connaît l'Afrique moderne*"²⁰. Or le Burkina, comme la plupart des États africains, est une mosaïque ethno-culturelle. On y compte une soixantaine d'ethnies. Cela ne signifie pas, bien entendu, que nous avons autant d'unités culturelles distinctes. Les contacts qui eurent lieu dans l'histoire ont noué des liens, parfois dans le conflit, et créé les conditions de dynamiques de recompositions identitaires qui supposent échanges, brassages et "métissages" culturels.

Les communautés, dont l'organisation implique une autonomie villageoise poussée, semblent être particulièrement perméables aux influences culturelles. Par exemple, autour de la Comoé, la civilisation dioula a pu constituer ce que l'on pourrait appeler une "culture véhiculaire" pour les communautés Turka, Gouin, Karaboro, Sénoufo, Komono, etc. C'est ainsi qu'ils établissent des correspondances entre leurs noms de famille à partir de leurs traductions en dioula, accroissant ainsi la qualité de la compréhension mutuelle et dégagant ce qu'on pourrait appeler un espace culturel inter-ethnique²¹.

On ne peut penser que chaque ethnie constitue une entité culturelle homogène. Les faits historiques introduisent des nuances entre composantes d'une même communauté ethnique. Jean-Bernard Ouédraogo (1997 p. 48) parle, par exemple, d'un éclatement des Karaboro en Syem, matrilineaires comme les Gouins, et en Kai, patrilineaires.

Parmi les Mossi, les écarts dans les façons de faire peuvent être notables.

On sait qu'entre ceux du Yatenga et ceux de Ouagadougou, il y a des différences substantielles du point de vue des mœurs, des attitudes et des croyances. On voit, à partir de ces considérations que l'analyse des rapports entre corruption et culture est une tâche immense et complexe.

6.1.1. LA PRATIQUE DES DONS

R. Klitgaard écrit (1995, pp 150-151): "les Coréens avaient une coutume bien établie: celle de remettre des cadeaux", coutume liée, explique Martin, "au problème traditionnel de la corruption au sein de l'État coréen." Un autre expert affirme: "Les Coréens sont l'un des peuples les plus affables et les plus généreux qu'on puisse rencontrer. Ils sont prévenants et attentionnés, et s'efforcent par tous les moyens d'instaurer une relation de type personnel avant d'entamer la moindre affaire. Le fait de donner et de recevoir des cadeaux fait partie de la transaction et est considéré comme une commission normale pour services rendus".

En Afrique en général et au Burkina Faso en particulier, la pratique des dons est, dans la tradition, également inscrite dans le code du savoir-vivre. Penser à donner "quelque chose de sa main" est un impératif moral. Ici, encore, on a analysé cet usage comme faisant partie de ces habitudes sociales qui sont susceptibles de créer chez les individus une disposition mentale favorable à des pratiques corruptrices. Le REN-LAC écrit: "*Villa clés en main, cadeau de véhicule, de terrain, de tête de bétail même, etc. Tels sont les formes et types de cadeaux qui ont cours et qui participent de la mise en place d'une culture de pots-de-vin*"²².

Et comme on pouvait s'y attendre, ce

20 REN-LAC, 2001 b p. 76.

21 Jean-Bernard Ouédraogo, 1997.

22 REN-LAC 2001, p. 121.

sont les traditions qui sont désignées comme des phénomènes qui incitent à la corruption. Il est vrai que ceux qui se livrent à la pratique des cadeaux suspects ont coutume d'invoquer la tradition quand ils sont dénoncés. Aux observations du REN-LAC, on a pu répondre que ce mouvement de lutte contre la corruption "a des positions contraires à la culture africaine (...), est contre la tradition (...), ignore les réalités du terrain" (Ibidem). Qu'en est-il en réalité?

Pour la clarté de la présentation, on peut distinguer les dons échangés entre particuliers et ceux qui sont faits par des particuliers aux autorités coutumières.

Selon une présentation courante, l'habitude de faire des cadeaux passe pour être une des causes les plus importantes de la corruption systémique. En apparence, elle semble en effet contribuer à la personnalisation des rapports, ce qui rend les gens disponibles pour des pratiques comme le favoritisme quand elle ne les y oblige pas. Recevoir, c'est toujours se sentir obligé à la gratitude; c'est être l'objet d'une attention et d'une sollicitude qui vous obligent à "rendre service" le moment venu, sous peine d'être mal perçu par la société.

Cultiver les "relations" est un moyen bien connu pour réussir dans la vie aux yeux de la société. Les occasions abondent d'ailleurs où l'on peut manifester une solidarité qui est un placement pour l'avenir: naissances, décès, funérailles, baptêmes, mariages, fêtes coutumières, etc.

Il y a aussi des lieux privilégiés et des codes: celui qui est "dans les affaires" sait, à Ouagadougou, quels débits de boissons il doit fréquenter pour augmenter ses chances de faire une rencontre intéressante. On s'offre à boire, on discute à bâtons rompus; et le com-

mensal de l'occasion est transformé en "connaissance", en "relation", voire en ami. Offrir une bière, cela "peut toujours servir".

Ce point de vue doit être nuancé. En effet, dans la tradition, la pratique du don fait partie de l'effort de convivialité. Le présent n'est pas un placement, mais un témoignage du fait que l'on pense les uns aux autres. De là deux conséquences: d'une part, sa valeur matérielle n'est pas la chose la plus importante, c'est sa valeur symbolique qui importe; d'autre part, recevoir, c'est être honoré, de la même manière que l'on est honoré de voir son présent agréé. Un proverbe moaga dit qu'il vaut mieux recevoir en cadeau une figue qui vous honore qu'une noix de kola qui vous déshonore.

Si donc le cadeau est porté par une intention corruptrice, il est lui-même corrompu en raison de sa source déshonorante. Il doit, en toute rigueur, être rejeté. Les Bobo considèrent le don comme "*l'expression d'une reconnaissance*". Si le don est suspect, c'est-à-dire qu'il représente un privilège non mérité, ou est fait par un inconnu (...), il est rejeté²³.

Si les dons entre particuliers ne peuvent pas conduire à une accumulation matérielle, ceux que l'on fait aux autorités semblent être substantiels. Souvent, on dénonce les cadeaux que les populations font aux chefs comme des pratiques corruptrices dans les sociétés traditionnelles. En effet, apparemment, on tient là l'évidence d'une corruption administrative. On s'imagine que lors des procès par exemple, les attentions aux chefs sont, au moins quelques fois, destinées à influencer indûment sur le verdict. D'un autre côté, le cadeau n'est-il pas attendu? N'est-ce pas là une coutume illégitime d'extorsions de biens? N'est-ce pas la même chose que font les agents publics qui exigent "quelque chose" avant d'accomplir un acte pour

23 REN-LAC, 2001 b, p. 28

lequel ils perçoivent déjà un salaire?

Si l'on veut coûte que coûte contenir la pratique des dons à l'intérieur de la problématique de la corruption, on ne pourra pas comprendre ce qui donnait son sens à cette coutume, dans une société réglée officiellement sur l'idéologie de l'intégrité. Par suite, on pourra difficilement en tirer des enseignements intéressants pour forger des armes dans la perspective de la lutte contre la corruption. On s'avise, d'entrée de jeu, que le fonctionnaire corrompu perçoit, pour son travail, un salaire régulier, alors que le chef, lui, ne bénéficie pas d'un traitement formellement institué. Le responsable traditionnel est au service de la communauté au profit de laquelle il remplit son office. C'est pourquoi la société considère qu'il doit être honoré à chaque fois qu'on a recours à lui. Comme dit le proverbe, "on ne peut pas aller voir le chef les mains vides comme si l'on allait prier Dieu." Le propos est clair. Les présents que l'on fait au chef ne lui sont pas dus en raison de son importance, puisqu'on le compare, évidemment à son désavantage, à Dieu, mais plutôt en raison du fait que, s'étant engagé à s'occuper des affaires publiques, il est désormais à la charge de la communauté. Alors que Dieu possède tout, le chef n'a rien; il est d'autant plus démuné qu'il gère les problèmes de tous, c'est-à-dire des autres, au détriment de ses propres affaires. À vrai dire, il n'a pas d'intérêts privés. L'État, c'est lui; et lui, c'est l'État. Normalement, il y a congruence quasi parfaite entre sa personne et la fonction insigne qu'il remplit. Les honneurs lui sont dûs à ce titre. Et comme les présents sont une manière d'honorer le chef, ils doivent lui être offerts de façon officielle et publique. On n'honore pas, en effet, quelqu'un en cachette, en secret. Chez les moosé, il y a toujours un intermédiaire qui, témoin privilégié devant les autres témoins (en fait, tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, se trouvent être là), prend le présent des mains du donateur et le présente au chef. En fait, il est chargé de s'assurer de la pureté

des intentions qui motivent le don, et de veiller à ce que la valeur soit contenue dans des limites raisonnables.

Il est vrai cependant que cette gestion patrimoniale semble être l'arrière fond culturel de l'État néo-patrimonial, terrain de développement d'une corruption particulièrement sévère. De même que la tradition des dons entre particuliers donne l'impression de s'être muée en pratique sociale qui crée les conditions d'une corruption systémique sous la forme de la corruption-échange social, de même les dons aux autorités traditionnelles semblent avoir un lien particulièrement fort avec le patrimonialisme et, par voie de conséquence, avec le néo-patrimonialisme.

6.1.2. LA DOMINATION PATRIMONIALE

Le concept de domination patrimoniale a été forgé par Max Weber qui s'en sert dans *État et société* pour désigner précisément le fait que dans l'organisation traditionnelle du pouvoir, le public et le privé pouvaient ne pas être distingués l'un de l'autre. Chez les Moosé, le "naam" n'est pas une institution formellement établie dans un espace public distinct du domaine privé. Le pouvoir, au contraire, est un bien familial. C'est toujours un héritage, le patrimoine d'une famille dont un ancêtre passe pour l'avoir conquis. Il n'y a pratiquement pas de bien public. Dès que, pour une raison ou pour une autre, quelqu'un perd définitivement ou pour un temps seulement le bénéfice d'un bien quelconque qui lui appartenait, celui-ci était confié à une autorité qui, en général, l'exploitait à son propre profit. C'était souvent lorsque deux parties prétendaient chacune avoir un droit exclusif sur un objet, que celui-ci était confié à une autorité déterminée. Provisoirement en attendant le règlement du litige, ou définitivement quand la situation se révélait inextricable.

Jean-Pierre Jacob écrit que chez les

Winye, le chef de terre est «le destinataire unique des biens qui n'ont plus de propriétaires ou des choses qui sont "puissantes ou dangereuses" pour pouvoir être possédés par n'importe qui: épis de mil tombés des paniers lors de leur transport à la récolte, charges des commerçants touchant le sol au passage des villages (...), gibier "amer" (...), et, d'une manière générale, toute chose, personne, fétiche, ou animal domestique "sans propriétaire", trouvés en brousse» (REN-LAC, 2001 b, 14-15).

Le chef moaga a aussi la possibilité de distribuer des prébendes, de créer des fonctions et de les confier à qui il veut. Et toute fonction de ce genre est recherchée en ce qu'elle ouvre les portes des honneurs à celui qui y est nommé. Les Mossi disent bien que "si, méprisant, tu refuses la fonction de "chef des termites", un autre l'acceptera; et, pendant qu'il marchera les bras ballants, portant seulement le titre, toi, tu marcheras ployé sous la charge de ton panier de termites".

Comme l'écrivent Giorgio Blundo et Jean-François Médard, "l'État néopatrimonial est une sorte d'État avorté et la corruption lui est consubstantielle." (Transparency International, 2002, p. 11). Alors que le domaine public est formellement institué avec des structures propres, le dirigeant politique africain gère le bien commun de la même manière que le chef traditionnel gouvernait son royaume, c'est-à-dire comme un bien privé. Les moyens de l'État sont mobilisés à son propre profit: ressources matérielles et financières, fonctions et distinctions, tout est à la disposition du chef moderne qui en use pour servir ses intérêts personnels au détriment, bien entendu, de l'intérêt général. On s'avise aussitôt du caractère profondément prédateur d'un tel État susceptible non seulement de dilapider les richesses nationales, mais encore de pratiquer le favoritisme clientéliste à outrance.

À la faveur des Tribunaux Populaires

de la Révolution, on a pu se rendre compte que bien des responsables politiques ne faisaient pas une grande différence entre les biens de l'État et les leurs propres. Du reste, cette confusion des biens publics et privés qu'on peut considérer comme étant à la base de certains détournements est devenue une culture que l'on retrouve même à la racine de la petite corruption banalisée. L'utilisation des véhicules de l'État à des fins privées participe de la mentalité patrimoniale. N'a-t-on pas vu des fonctionnaires s'approvisionner en eau dans leurs services?

Ainsi, il semble que le mode traditionnel de gouvernement patrimonial est le terrain dans lequel se développe une certaine corruption de l'État en Afrique en général, et au Burkina en particulier. Toutefois, comme le remarquent Giorgio Blundo et Jean-François Médard, la corruption qui s'enracine dans le cadre idéologique de la domination patrimoniale "ne correspond pas à des finalités uniquement économiques d'enrichissement individuel, (...) elle a aussi des fonctions politiques et sociales qu'on ne peut ignorer" (Ibidem).

En effet, la corruption néo-patrimoniale relève, dans une large mesure, de pratiques clientélistes et du patronage, et vise à renforcer la longévité d'un dirigeant au pouvoir. Une telle problématique était largement inconnue dans les sociétés traditionnelles où le chef n'avait pas à fonder sa légitimité sur l'achat de l'adhésion à son pouvoir. De la même manière, il ne semble pas non plus que l'accumulation matérielle soit la finalité de la domination patrimoniale.

Selon Jean-Pierre Jacob, chez les Winye, "les populations et leurs chefs eux-mêmes font couramment la distinction entre les réseaux [de noblesse] en parlant de l'appartenance de certains villages à des noblesses qui "mangent grand" ou, au contraire, à des noblesses qui "mangent petit". Les premières exploitent au maximum toutes [leurs] prérogatives (...). Les secondes n'opèrent que des prélèvements symboliques

(par exemple une pincée de mil au lieu de la totalité du mil tombé à terre) et les chefs de terre travaillent pour se nourrir." (REN-LAC, 2001, p. 18-19). L'État néo-patrimonial opère donc un détournement d'objectif par rapport à la tradition patrimoniale.

6.1.3. LE CULTE DE LA PUISSANCE

Le pouvoir traditionnel passe, en général, pour être absolu, surtout dans les sociétés monarchiques ou aristocratiques fortement hiérarchisées. L'analyse, sur ce point, se focalise sur la structure politique d'ensembles ethniques dont l'importance démographique est, il est vrai, considérable. Chez les Moosé, centralisation et concentration des pouvoirs semblent être des faits caractéristiques. Cela a pour conséquences deux attitudes devant le pouvoir qui sont considérées comme étant susceptibles de rendre compte de certains comportements préjudiciables à la culture démocratique et à la bonne gouvernance. Ce sont, d'une part, la survalorisation du pouvoir, et, d'autre part, la soumission apparemment inconditionnelle à l'autorité.

Sur le premier point, les Moosé disent qu'il faut préférer une poignée de naam, de pouvoir, à une pleine corbeille de roture. Il apparaît que la société traditionnelle moaga est, comme l'écrit P. Bouda, "une société de la puissance ou du pouvoir" dans laquelle "il s'agit de rayonner, il importe de dépasser la nudité, la quasinaturalité de celui qui n'a rien, qui n'en impose à personne" (REN-LAC, 2001 b, p. 49). Cela explique que les gens cherchent à se distinguer, à se hisser au-dessus du commun, à sortir de l'anonymat, et cela à tout prix.

Il est vrai qu'aujourd'hui, les Moosé sont réputés être ceux sur lesquels les postes de responsabilité exercent le plus grand attrait. Cependant, dans les faits, on constate que la course aux honneurs est pratiquée avec un enga-

gement égal par les hommes politiques ou par les simples citoyens, quelles que soient leurs ethnies.

Cela est d'autant plus vrai que les postes que l'on s'arrache ne sont pas recherchés forcément pour leur intérêt politique, mais bien plus souvent pour la possibilité qu'ils offrent d'un accès probable aux ressources. On peut donc affirmer que la compétition politique actuelle, sous les formes diverses du népotisme, du clientélisme, du régionalisme ou encore de la fraude électorale, constitue un canal sûr pour s'enrichir. C'est ce contexte, et non le cadre culturel traditionnel, qui constitue une des causes importantes du développement de la corruption.

D'autre part, on peut dire qu'un profond respect pour l'autorité favorise des attitudes qui font violence à l'esprit de l'état de droit. L'individu obéit au chef plutôt qu'à la loi qu'à sa décharge, il ne connaît pas le plus souvent.

Et le contexte électoraliste aidant, ces autorités deviennent des sortes de "grands électeurs" ou comme on dit souvent, dans une volonté d'euphémisation, des "personnes ressources". La chasse aux voix consiste alors, dans une mesure importante, à s'assurer de leur soutien intéressé. Rien d'étonnant alors dans le fait qu'ils deviennent intouchables, des citoyens de première classe. Et le cercle vicieux se referme: plus ils reçoivent des faveurs du personnel politique, plus leur prestige augmente et plus leur ascendant sur une partie de la population devient irrésistible; or, plus ces gens privilégiés acquièrent de l'ascendant, plus ils deviennent en un sens, "incontournables" pour une certaine race d'hommes politiques qui ne reculent pas devant les diverses formes de corruption électorale pour parvenir à leurs fins.

Toutefois, il convient de remarquer que le respect était dû, dans la tradition, à l'autorité légitime. Et il ne suffisait pas d'être arrivé au pouvoir par des voies

régulières pour exercer une autorité légitime. Encore fallait-il régner, au jour le jour, avec intégrité, dans le respect de l'éthique, c'est-à-dire de l'ensemble des normes consacrées qui définissent la vie de l'homme digne du nom d'Homme.

Chez les Moosé, le chef qui contrevenait gravement aux normes éthiques était, au sens propre, corrompu, et assumait jusqu'au bout les conséquences morales, politiques et pénales de son inconduite, en se donnant lui-même la mort. Autant dire que le chef régnait sous le contrôle sourcilieux d'un collègue de sages qualifiés. Il est donc conforme à la vérité de dire que quelque chose de nouveau, d'étranger à la tradition, joue derrière les comportements corrupteurs qui se présentent sous les apparences de prolongements naturels de la coutume.

On ne peut pas réfléchir sur cette question sans être amené à se pencher sur un point connexe, celui de ce qu'on pourrait appeler le "griottage" ou "l'esprit de griot". Le griot semble pouvoir tout obtenir de n'importe qui, et d'abord du Prince, en usant de la parole, c'est-à-dire d'un récit flatteur. Généralement, il fait l'épopée de la famille de celui à qui il veut arracher quelque chose. Son poème, improvisé ou interprété, est, en principe, irrésistible²⁴. De là peut naître l'impression que l'on peut toujours arracher un privilège auprès d'une autorité à force de courbettes et de flagorneries. L'idée est que l'on peut toujours contourner la loi par la flatterie, étant entendu que ce que désire le prince, c'est d'être loué à tort ou à raison par quelqu'un qui sait y faire. "Naaba" est en effet le mot par lequel le transporteur indélicat, fléchissant le genou avec componction, s'adresse au policier. Ou, alors, il utilise un mot français, "patron" ou "chef", dont il use comme un équivalent de "Naaba".

Dans un rapport du REN-LAC, un chauffeur dit "les patrons" en parlant de deux gendarmes²⁵. Et tous les escrocs connaissent le bon usage des mots "grand frère", "koro" en langue dioula, etc.

Cette "corruption rhétorique" n'est innocente qu'en apparence seulement. Elle est en effet un pari sur la vénalité des agents de l'État, elle tire son origine dans une volonté de passer outre la loi, elle suscite et répond à une demande.

Si l'offre de corruption correspond à une demande, ce genre de geste, qui vient d'ailleurs, comme un effort d'appoint en appui à des arguments corrupteurs d'un autre type, concerne la petite corruption généralisée. Ce sont souvent les agents subalternes qui accordent de l'importance à ces signes extérieurs de respect et de crainte auxquels ils n'ont pas souvent droit dans l'exercice normal de leur métier. Ce sont principalement eux qui tiennent à se sentir eux aussi "chefs".

À cela s'ajoute le sentiment que l'on peut toujours s'arranger, et échapper à la sanction. On peut être tenté de relier cette assurance au fait que dans certaines traditions ethniques, de nombreuses voies de recours existent pour obtenir, à coup sûr, le pardon de celui qu'on a offensé.

Chez les Moosé, les neveux, les parents à plaisanterie, sont des intercesseurs que, théoriquement, on ne peut pas éconduire. Dans d'autres ethnies, comme les Samo et les Bobo²⁶, ce sont les forgerons et ou les griots qui ont ce statut. Cela entre dans le cadre du désir d'harmonie, d'entente et de convivialité. Les Moosé disent que "si tu refuses d'agréer la demande de pardon (Dieu te donne un cœur de pardon), tu agréeras le souhait de bon rétablissement (Dieu te donne la santé)".

24 cf, le récit de Paul Tinoaga Ouédraogo, REN-LAC, 2001b, p. 85-86

25 REN-LAC, 2001a, p. 35.

26 REN-LAC, 2001b

L'idée est que le conflit est nécessairement catastrophique, que l'on peut en sortir vainqueur, mais jamais indemne. Ils disent encore que "si chacun tire à soi la calebasse, il n'y en aura plus bientôt que des morceaux". Autrement dit, il faut que des deux protagonistes, l'un au moins cède. Nous avons là une variante du mot selon lequel "un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès". C'est un trait, en général, des sociétés non capitalistes.

Dans le capitalisme, c'est le culte de la compétition et de la concurrence; c'est la logique de l'affrontement permanent. Dans les autres types de société, il y a au contraire, souvent un effort pour neutraliser les tendances agressives, dont on n'a aucune raison de penser qu'elles ne sont pas centrifuges.

Dans certaines régions de France, si après avoir discuté du prix d'un porc par exemple avec un paysan, vous voulez le payer aussitôt l'accord obtenu, il vous dira de remettre votre argent dans votre poche, de prendre le porc, et de venir boire d'abord un verre avec lui. Après seulement, vous paierez. La médiation (ou la diversion) du verre convivial lui permet d'éviter la brutalité du donnant-donnant.

La corruption semble aussi se nourrir de la force des cadres traditionnels qui règlent l'existence de l'individu. La famille, le clan, le village, la région, l'ethnie même sont des structures plus impressionnantes, plus anciennes, plus visibles et plus prégnantes que l'État et ses structures administratives. La solidarité à leur égard est instinctive et parfois absolue, n'étant en tout cas pas limitée par le devoir envers un État impersonnel, formel, lointain et imprécis: "Le bien de l'État, ce n'est pas le champ du père de quelqu'un" peut-on entendre parfois.

Dans ces conditions, servir l'État au détriment de sa famille ou de sa région est passible d'une appréciation profondément négative de la part de la société. Celui qui, occupant un poste

d'où il a accès aux ressources, négligerait d'en profiter personnellement et d'en faire profiter les cercles sociaux au sein desquels s'exerce prioritairement le réflexe de solidarité, sera l'objet d'un désaveu social.

De manière caractéristique, on peut voir dans une ville comme Ouagadougou, certaines ethnies essayer de recréer des cadres traditionnels pour pousser, justement, au réflexe de solidarité. Les Dagari organisent par exemple des "marchés dagari" où les traditions anciennes sont revisitées dans l'objectif de contrer les effets indésirables de l'individualisme moderne (P. Bouda et Pierre Nakoulima, 2000).

C'est dans la même intention que sont périodiquement organisées les journées culturelles "gourounsi" qui essaient de faire revivre les traditions, notamment, la parenté à plaisanterie présentée comme un dispositif traditionnel qui agit efficacement dans le sens de la concorde et de la solidarité.

Mais il y a plus grave encore: l'État moderne est parfois perçu comme un héritier de la colonisation et, par conséquent, il est, dans certaines ethnies, l'objet d'un rejet. C'est ce qui se passe dans la région de la Comoé où les Gouins, les Turka, les Karaboro et les Dogosié, ethnies qui ont cultivé pendant longtemps une tradition de la liberté, s'opposent à l'État par le boycott ou la défiance de certaines structures comme les écoles ou les structures de santé. Par exemple, certains conflits ethniques (comme celui, qui en février 1995, opposa les Karaboro aux Peuls à Mangodara) ou entre groupes sociaux comme les agriculteurs et les éleveurs font partie de ces manifestations de rejet de l'État moderne considéré comme l'héritier de l'État colonial.

Dans un tel contexte, la dissipation des biens de l'État apparaîtra toujours comme un acte de résistance contre la colonisation et son héritier, l'État moderne.

6.2. CORRUPTION ET VALEURS SOCIOCULTURELLES

Toutes les considérations qui précèdent montrent jusqu'à quel point ces propos du président nigérian Obassandjo sont justes: *"Je frémis à l'idée que l'on puisse prendre un élément inhérent à notre culture comme base d'explication raisonnée d'un comportement par ailleurs méprisable. Dans la conception africaine de la reconnaissance et de l'hospitalité, le cadeau est généralement un symbole.* (Transparency International, 2002, p. 54).

Cela signifie que les sociétés anciennes n'avaient pas une culture de la corruption. Toutefois, il serait évidemment inexact de considérer qu'il n'y avait pas des faits de corruption dans l'Afrique traditionnelle. Une institution peut ne pas être corrompue en elle-même, et cependant engendrer des actions assimilables à la corruption à des degrés divers en croisant les projets des individus. Par exemple, un système quelconque de taxes peut développer la corruption à partir du moment où les individus s'avisent de le contourner. C'est d'abord dans le cœur de l'homme que germent les graines de la corruption.

Aussi bien, dans les sociétés traditionnelles, on développe une conception entièrement morale de la corruption qui est considérée comme l'expression de la qualité humaine médiocre du corrompu.

6.2.1. LA QUESTION DU MOT

En général, les sociétés traditionnelles n'ont pas de mots pour nommer le phénomène de la corruption. Dans une étude du REN-LAC (2001b), les chercheurs pensent que les Moosé et les Bobo n'ont pas de termes pour traduire "corruption". Seule

l'étude sur la société traditionnelle Samo a pu désigner un terme de ce genre.

Cette absence du mot pose évidemment un problème délicat: ne signifie-t-elle pas, quant au fond, que dans ces sociétés anciennes, on n'avait aucune notion de la corruption? Et si tel est le cas, ne doit-on pas en conclure qu'elles ne connaissaient pas la corruption, non seulement au sens où elles n'en auraient pas eu conscience, mais encore au sens où le phénomène n'y aurait pas eu cours?

La première réaction serait de considérer que l'absence du mot ne signifie pas l'absence de la chose, ni, encore moins, l'absence d'une prise de conscience du phénomène.

En réalité, le problème est plus délicat. Comme le dit Pierre Bouda, dans la mesure où la corruption est un phénomène social, c'est-à-dire non pas un objet physique mais une action accomplie par les hommes, dans la mesure où elle est déterminée à partir des intentions des individus. On voit mal comment elle peut avoir lieu dans l'espace social, produire des effets dans la conscience des individus qui désirent, calculent, montent des stratégies avant de passer à l'acte, sans que la société ne la désigne par un mot (Transparency International, 2002, p. 54)

S'il est vrai que *"le mot est inventé dans le but d'établir une distinction"*, il est permis de penser que les sociétés traditionnelles qui n'ont pas de mot pour désigner la corruption la conçoivent dans un sens moral absolu, la comprenant dans la notion générale de vice.

Toutes les études réunies par le REN-LAC insistent sur le caractère fondamentalement moral de la corruption pour les sociétés traditionnelles. Comme l'écrit Lazare Ki-Zerbo, dans l'esprit des Anciens, *"le corrompu est celui qui trahit un serment, une fidélité à la Loi"* (REN-LAC, 2001b, p.56).

6.2.2. LA CONCEPTION "ÉTHIQUE" DE LA CORRUPTION

Si l'on essaie de comprendre la corruption depuis la lettre même du mot, on s'aperçoit qu'elle a une forte connotation morale. La corruption est, en effet, altération, c'est-à-dire, changement qui affecte la substance d'une entité dans le sens de la dégradation, de la perte d'une qualité essentielle. Ce qui est corrompu, c'est d'abord ce qui est usé, en un double sens: au sens où il a été utilisé, et au sens où il est usé.

La corruption est ainsi comprise dans un sens physique. Mais ce sens physique est ensuite infléchi dans un sens profondément moral par le fait que le processus corrompu est perçu comme aboutissant à un état "d'inauthenticité". L'être corrompu est celui qui subit une évolution contraire à l'ordre naturel, et s'achevant par une transformation plus ou moins complète qui fait qu'il devient véritablement différent de ce qu'il devrait être.

C'est ce point de vue qui est celui des sociétés traditionnelles sur la corruption. Les Moosé semblent ainsi considérer le corrompu comme, chronologiquement, la première victime de la corruption. Il est en effet, celui qui a subi une érosion de sa valeur humaine qui est donc comme vidé de sa substance.

Illustratif à cet égard est le fait qu'alors que dans les émissions radiophoniques du REN-LAC on utilise le mot "wegbo" pour traduire "corruption", des locuteurs exclusifs du mooré pensent aux expressions "ni yoogo" et "ni yaalga" pour traduire "corrompu", et à l'expression "ni wenga" pour traduire "corrupteur" (cf. les émissions sur la radio "Savane FM" les samedis matins et l'étude sur le moaga traditionnel dans REN-LAC, 2001b). Le mot "wegbo" qu'emploient les journalistes désigne le fait de procéder à un échange ou à un partage inique, qui lèse autrui. L'exemple le plus accompli du "wegbo", ou partage non équitable, est donné dans l'histoire

d'une répartition que fit un jour l'hyène. Ayant tué trois chèvres, elle les emporte jusqu'à sa demeure où elle dit à sa compagne: "Prenez, ton fils et toi, une chèvre; vous serez donc trois. Moi, de mon côté, je prendrai les deux chèvres restantes; nous aussi nous serons donc trois". Par contre, les expressions "ni yoogo" ou "ni yaalga" signifient, à peu près, "homme de peu de valeur".

En un sens, celui qui est l'objet d'une corruption passive est le premier coupable, puisqu'il n'a pas la consistance humaine qui dissuade préventivement le corrupteur, et l'empêche de passer à l'acte. Les choses se passent comme si sa personne était en elle-même une incitation constante à la corruption. D'ailleurs, c'est lui qui accepte de trahir, de renoncer à son intégrité, de se constituer en objet, dégradant ainsi la qualité humaine présente en lui.

Cela permet de comprendre pourquoi, souvent, les sociétés traditionnelles ne voient de la corruption, de la "vente de soi", que dans les transactions où quelqu'un accepte de se conduire indignement en échange d'un avantage matériel. Par exemple, comme dans le proverbe moaga, celui qui consent à mentir en échange d'un dîner. Ou encore, celui qui s'improvise croque-mort pour avoir un gros mouton. La société déclare ne plus pouvoir compter sur cet homme qui, ainsi et à ses yeux, ne compte plus.

À contrario, celui qui enfreint la loi par souci pour un parent, par fidélité à un ami, par gratitude à un bienfaiteur ou par solidarité avec un associé, n'est pas l'objet d'une condamnation définitive et sans nuances. Mieux, c'est plutôt celui qui par respect pour la règle néglige de couvrir un parent ou un ami en danger, sera parfois couvert de mépris. Cela vient du fait que la solidarité est une valeur placée particulièrement haut dans l'échelle des normes sociales. La solidarité personnalisée qui est solidarité de corps, celle que l'on manifeste à l'égard d'individus précis qui font partie de la

base sociale de votre existence est un impératif éthique.

Et puis, les Anciens semblent dire qu'à l'impossible nul n'est tenu. On ne peut pas demander à quelqu'un de respecter des normes abstraites quand ses intérêts concrets sont en jeu. Or les intérêts les plus inestimables sont ceux qui sont liés à la famille et à l'amitié pour lesquelles le devoir de fidélité est sacré. C'est un sentiment de ce genre qui justifie qu'un magistrat puisse se désister quand il a des parents parmi les parties en cause dans le dossier dont il est chargé: "On ne met pas des cailloux dans l'aliment qui va passer sous sa dent".

Le point de vue moral sur la corruption a ainsi tendance à la situer au niveau des rapports sociaux qui structurent officiellement ou souterrainement la communauté. L'effort de l'individu doit tendre vers le maintien de ces rapports. Et la société ne considère pas, de ce fait, que c'est un signe de faiblesse de le faire éventuellement au prix d'une entorse aux principes. C'est pourquoi L. Ki-Zerbo a raison, dans l'analyse de la notion de la corruption chez les Samo, d'insister sur les notions de fidélité et de serment. L'homme véritable est celui qui est fidèle à ses engagements. Or les engagements par lesquels l'individu doit se sentir le plus impérativement lié sont ceux qui portent concrètement l'existence de la communauté et aussi la sienne propre. On n'est vraiment homme que dans l'exacte mesure où la société, la famille, les amis, etc. peuvent compter sur vous en toutes circonstances. Par conséquent, on perd de sa qualité d'homme quand on trahit; on se corrompt quand on n'honore pas ses engagements quand on ne respecte pas la parole donnée qui vous lie à autrui, de telle sorte que les fils qui vous rattachent à la communauté se relâchent et que vous devenez, de ce fait, comme quelqu'un qui a perdu son inscription dans l'espace social.

Il faut reconnaître que la conception morale de la corruption est, encore

aujourd'hui, largement acceptée. Les enquêtes du REN-LAC montrent que les Burkinabè croient, massivement, que la corruption se développe parce que la conscience morale se relâche de plus en plus: "perte de la valeur morale" (REN-LAC, 2001a, p.66), "absence d'intégrité", de dignité et d'honneur, "perte du sens de l'intérêt général" et du service public (Ibidem), telles sont des causes couramment alléguées de la corruption. En conséquence, on ne voit de solution à ce phénomène que dans la "moralisation", dans "l'éducation civique" et dans l'adoption de codes d'éthique (Ibidem), seules capables de guérir les individus du goût du "gain facile" et de l'avidité.

6.2.3. QUELQUES MANIFESTATIONS DE LA CORRUPTION DANS LES SOCIÉTÉS TRADITIONNELLES

Compte tenu de ce qui a été dit sur quelques traits caractéristiques des sociétés traditionnelles et sur leur notion de corruption, on ne s'étonnera pas de constater que ce que nous désignons sous ce mot n'apparaîtra souvent que sous la forme de l'abus de pouvoir ou du détournement d'une fonction de service public pour servir des intérêts particuliers.

Comme tout détenteur de pouvoir, l'autorité traditionnelle peut commettre des abus assimilables à la corruption. Jean Pierre Jacob (op. cit. p.19) parle de certaines noblesses winye particulièrement "gourmandes" auxquelles les populations résistent par des migrations, des renversements de chefs, si elles ne se contentent pas de "laisser le chef avec Dieu". Les chefs peuvent en venir aussi à abuser du principe qui veut que l'objet d'un litige leur soit confié jusqu'au règlement de la contestation. On peut parler ici de corruption, c'est-à-dire au moins de déchéance déontologique, dans la mesure où le chef se prévaut d'une position de pouvoir conférée par une fonction de service public, pour servir des

intérêts privés, personnels. Et cela arrivait peut être assez fréquemment.

Un musicien traditionnel (Yiungo) dit ceci de très illustratif dans une de ses chansons: «Le règne de Naaba Koom est juste et bon. Un point cependant fait désordre: "Attraper l'enfant pour payer le Blanc"». On sait que pendant les travaux forcés, il y eut des chefs qui, pour épargner certains de leurs sujets de ce calvaire, faisaient aux Blancs des "dons" en tous genres. Il en était de même pour le recrutement des enfants qui devaient être envoyés à l'école, et du recrutement en faveur des armées. Et même si tous ces faits concernent la période coloniale, on ne peut pas nier qu'ils traduisent un état d'esprit peu orthodoxe.

Il y a de bonnes raisons de penser que les procès donnaient lieu souvent à des actes de corruption dans la mesure où les parties en conflit pouvaient faire assaut de cadeaux pour convaincre le chef de donner un verdict en leur faveur. L'histoire des deux protagonistes qui voulurent corrompre le chef en lui apportant, l'un un canari de miel (ou de dolo), l'autre un bœuf (ou des boucs) revient souvent. Elle est racontée dans *Morale et corruption dans des sociétés anciennes du Burkina* (REN-LAC, 2001b) par trois auteurs avec des variantes mineures. Comme l'écrit Jean-Pierre Jacob, cette "anecdote (...) paraît suffisamment "saillante" (c'est-à-dire stéréotypique et répandue) pour pouvoir appartenir à un registre narratif non contemporain, et donc témoigner d'un modèle théorique historique." (Idem, p.9).

Le griot est souvent apparu comme quelqu'un qui est facilement sujet à la corruption. On raconte qu'il lui arrive d'user soit de la force de sa parole pour corrompre par la flatterie, soit de sa position d'historiographe du roi pour faire pression sur ce dernier afin d'obtenir pour lui-même des avantages divers. Albert Ouédraogo dans un article que cite Prosper Farama affirme que le couple chef/griot entretient des

relations qui sont des rapports de corruption mutuelle: le chef posant pour l'histoire, a besoin de la complaisance du griot pour lui dessiner, par sa parole agrémentée, un portrait flatteur. De son côté, le griot a besoin des largesses du chef (ou du roi) dont il dépend pour, simplement, vivre (REN-LAC, 2001b, p.74-75).

Ce point de vue appelle quelques remarques. En réalité, le rôle du griot est tellement éminent dans l'élaboration et dans la transmission du récit central de la communauté, dans l'encodage de l'image que la société se fait d'elle-même qu'il est fort probable que sa fonction était très précisément réglée, et soustraite dans une mesure conséquente à la possibilité de sa manipulation induite.

Chez les Moosé, l'historiographe au tam - tam du chef est l'un de ses ministres les plus importants. On aurait donc tort de considérer la fonction de griot comme une espèce de profession libérale dont l'exercice se ferait selon des modalités négociables entre le chef/roi et le griot sans que la société n'interfère. Évidemment, comme toujours, il est possible, dans un cas particulier, qu'il y ait un écart entre les principes et la réalité. Un chef particulièrement fort et autoritaire peut en venir à vassaliser complètement le griot. Un griot à forte personnalité peut profiter de la jeunesse ou du manque de caractère d'un chef pour s'imposer à lui et négocier, à son propre avantage, les conditions de sa mission.

Toute fonction peut être mise au service d'intérêts privés, et servir ainsi la corruption. Cela arrive quand celui qui l'exerce nourrit des intentions corruptrices; il détourne alors la fonction de sa mission première de service public, et ceci est relativement aisé quand, avec le temps cette mission tombe en désuétude. Quand une fonction perd sa substance, tout peut arriver.

En fait, ce n'est jamais sans anachronisme qu'on peut chercher à établir

l'évidence d'une corruption massive dans les sociétés anciennes. En effet, une telle opération implique que l'on perd de vue l'épaisseur du temps historique, et que l'on transplante des pratiques culturelles dans un environnement idéologique moderne. Quand P. Farama fait du "griot (...) l'exemple d'une corruption systémique", on ne peut s'empêcher de penser qu'il a pris le parti déterminé d'imposer les normes contemporaines sur la vie des Anciens. Adopter un tel procédé, c'est s'autoriser à voir partout dans les sociétés anciennes de la corruption ce qui est loin d'être une réalité.

6.3. CORRUPTION ET MUTATIONS SOCIOCULTURELLES

6.3.1. LE CAS DE LA RÉVOLUTION ET DU CNR

La place de la corruption dans les sociétés anciennes est difficile à analyser parce que notre information sur ces sociétés est imparfaite et sujette à caution. Cette difficulté s'explique aussi par la démarche qui consiste à chercher des preuves d'une corruption suffisamment aggravée dans des sociétés supposées être à l'apogée de leur épanouissement culturel.

En effet, si l'on peut raisonnablement penser que toutes les sociétés connaissent la corruption, on considère généralement néanmoins que celle-ci se développe gravement dans un contexte de relâchement de l'encadrement institutionnel. J. P. Jacob écrit que les attitudes corruptionnistes "sont des attitudes partagées par toutes les époques, à partir du moment où celles-ci ont en commun un environnement institutionnel défaillant". Le REN-LAC indique "le dysfonctionnement de l'Administration" comme l'une des causes les plus importantes de la corruption (REN-LAC, 2000, p. xiii).

En effet, la corruption a quelque chose à voir avec le déclin et la décadence. Quand une culture commence à perdre de sa vitalité, elle cesse d'être une culture pour ne plus être qu'une civilisation selon la distinction de Spengler. Ses structures deviennent des coquilles vides. Il suffit alors d'un peu d'audace ou d'une pression un peu forte des besoins (c'est le thème des "bas salaires") pour que l'hyène se glisse dans cette peau de brebis afin de tromper son monde. Cela explique que les cultures traditionnelles, qui sont en perte de vitesse devant l'avancée irrésistible des valeurs culturelles modernes, voient leurs cadres perdre leur signification originelle et apparaître comme des sources de comportements susceptibles d'engendrer la corruption.

C'est parce que les valeurs traditionnelles qui assuraient la socialisation de l'individu sont désormais en voie de péremption qu'elles peuvent être exploitées massivement maintenant à des fins particulières. En effet, la corruption est liée à l'égoïsme, à tout ce qui tourne l'attention de l'individu exclusivement vers ses intérêts les plus personnels, en le détournant de l'espace public.

C'est dans cet esprit que certains ont cru pouvoir situer le moment historique du développement considérable de la corruption au Burkina dans les années du pouvoir du Conseil National de la Révolution. Le REN-LAC rapporte l'opinion suivante au sujet de la cause de la corruption: "C'est l'éducation de base qui est fondamentale: c'est elle seule qui permettrait à l'agent de placer son devoir professionnel avant l'enrichissement. C'est ainsi que la corruption s'est aggravée avec la génération actuelle qui est issue d'une période où les dirigeants ont voulu faire table rase du passé sans discernement" (REN-LAC, 2001a, p. 51).

Selon ce point de vue, le C.N.R. qui a voulu insuffler aux Burkinabè l'audace de l'initiative, "l'esprit d'oser lutter", a, ce faisant, appris aux gens à transgresser les tabous, et donné aux ambitieux

l'audace de tous les coups tordus. Alors que les Voltaïques avaient l'habitude de la simplicité, et avaient tendance à se contenter de peu, le CNR a appris aux Burkinabè à relever la tête et à voir grand. Avec la dénonciation des "vestiges des forces féodales", et les efforts pour briser les bases sociales des anciens hommes politiques, le régime révolutionnaire a achevé de déstructurer, en profondeur, la société.

En schématisant un peu, on peut dire que les structures révolutionnaires n'étaient pas encore suffisamment profondes pour pouvoir réussir un encadrement mental efficace. Malgré ce handicap, elles libéraient les esprits des puissants cadres traditionnels. Du coup, on a su qu'on pouvait marquer le plus grand irrespect pour des choses qui faisaient l'objet d'un respect séculaire: le culte du travail, le sens du devoir, etc. Conséquences possibles à long terme: l'esprit du "gain facile", le recours à des raccourcis, l'audace qui rend l'individu disponible pour toutes les entreprises aventureuses, toutes ces attitudes qui constituent un terrain fertile pour la corruption gagnent du terrain. Celui qui pratique la corruption active n'est pas dans le même esprit que le "traditionaliste" qui fait un don quelconque au chef. Alors, en effet, que ce dernier se tient soumis à la coutume, à l'autorité, le corrupteur a, en réalité, l'audace de défier l'autorité qu'il veut corrompre, de passer outre la loi.

Les enquêtes du REN-LAC font voir que dans l'opinion, on a une conscience aiguë du fait que c'est une "nouvelle mentalité" (REN-LAC, 2001a, p. 51) qui cultive la corruption. Dans la cupidité qui pousse les agents publics de tous ordres à pratiquer la corruption, on perçoit la prégnance de nouveaux standards de vie qui coûtent particulièrement cher. Ainsi, s'est instauré un climat mental "qui rend plus pénible le fait de ne pas posséder ou de posséder moins, que de posséder des biens malhonnêtement acquis" (Ibidem).

Cette analyse semble contredire les

vertus prêtées au régime du CNR, celui-ci a pu être présenté comme un moment où la corruption a été combattue vigoureusement. Dans cette optique, il aurait initié des changements socioculturels favorables à la lutte contre la corruption: mise en place d'instruments effectifs de lutte contre la corruption, institution des TPR à la fois comme instrument de répression et d'éducation, promotion d'une idéologie de l'intégrité, ... On a pu même dire que les années CNR ont été celles où la corruption a le plus considérablement diminué au Burkina.

6.3.2. L'HÉRITAGE COLONIAL

Toutefois, on peut estimer qu'il y a eu un dérapage dans les attitudes envers la corruption à partir du grand chambardement colonial et post-colonial. Ainsi, l'intérêt a été porté de plus en plus aux questions matérielles. Alors qu'auparavant, on courrait après les honneurs, et on cherchait à protéger sa dignité, la colonisation va enclencher un processus de mutation socioculturel le dont l'effet sera la mise au premier plan des biens matériels qui s'imposent désormais comme valeurs centrales.

On a souvent désigné l'institution de l'impôt comme une cause importante du développement de la corruption dans l'Afrique coloniale. La nécessité d'avoir la somme due au titre de cet impôt, la peur de l'humiliation et des sévices qui sanctionnaient l'incapacité de s'acquitter du "prix de la vie", cela donnait aux populations africaines un sens largement nouveau de la valeur de l'argent qui apparaissait désormais comme pouvant faire sinon le bonheur, du moins la sécurité et la paix. C'est, d'ailleurs, à cette occasion que certaines populations se sont mises à pratiquer les cultures de rente.

L'introduction de ces cultures est source d'un changement important dans les mentalités puisqu'elle se place dans la logique de la recherche de l'argent pour

Encadré 6.1. Dignité et morale dans les sociétés traditionnelles

On considère généralement que les sociétés anciennes valorisaient au plus haut point la dignité, l'honneur, la probité, la famille, la solidarité et le respect absolu pour les traditions vénérables. Par exemple, l'Abbé André Jules Boncougou donne comme "valeurs fondamentales" de l'éducation chez les Moosé: la piété filiale entendue comme "soumission aux parents, aux aînés et à tous les anciens du village" auxquels on doit le plus grand respect (1971, p162) Lazare Ki - Zerbo insiste sur l'honneur comme valeur centrale dans le système moral traditionnel des Samo (REN-LAC, 2001b,p. 62). En principe, ces valeurs sont censées éloigner, des individus et des groupes sociaux, la volonté de se servir d'abord, envers et contre tout, qui est tout l'esprit de la corruption. Les Moosé désignent l'homme véritable par le mot "Burkina". Et ils pensent, sous ce mot, à un homme qui possède toutes les vertus désirables: un homme qui dit la vérité, quoi qu'il lui en coûte, un homme qui tient la parole et à qui, par conséquent, on peut se fier, un homme qui ne trempe jamais dans des transactions dont la clarté n'est pas des plus nettes. On voit bien qu'une société qui parviendrait à former ses membres, de telle sorte que chacun d'eux conforme ses actions aux exigences d'un idéal aussi élevé, se débarrasserait de la corruption à coup sûr et totalement. Nous sommes ici encore devant l'évidence de l'idée que la source de la corruption est d'abord dans le cœur de l'homme, que c'est à l'individu et non aux institutions qu'incombe la responsabilité pénale, politique et morale de son acte. Dans l'optique de la plupart des sociétés anciennes, c'est l'indignité de l'individu qui affecte la communauté et non l'inverse. Et si la famille ou le village pâtit de l'inconduite d'un de leurs membres, c'est généralement parce qu'une faute extrêmement grave rompt l'harmonie qui doit régner, dans le monde, entre le visible et l'invisible, l'ici-bas et l'au-delà, l'humain, le zoologique, le végétal, l'inorganique, etc. Du coup l'individu devient une victime expiatoire trop dérisoire. Et la règle de solidarité intervient et s'impose en invoquant une responsabilité collective sous la forme un peu forcée d'une défaillance de l'encadrement pédagogique.

En somme, les sociétés traditionnelles, loin de noyer la responsabilité individuelle dans une responsabilité collective, donnaient à leurs membres une conscience aiguë de leurs devoirs personnels qui culminent dans les notions de dignité, de probité et de fidélité. Ces normes sont destinées à éradiquer la corruption depuis le cœur de l'individu. La dignité et l'honneur impliquant la probité, la nécessité de s'éloigner des entreprises qui compromettent l'individu en ce sens qu'elles l'entraînent à poser des actions dont il ne peut pas être fier: faire argent de toute main, "se vendre", tricher, ignorer le droit d'autrui, etc.

En réalité, il faut tenir compte, ici, de la hiérarchie des valeurs. On peut dire que, d'une certaine manière, la fidélité passe avant toute autre considération: fidélité à la famille, au village, aux amis, à soi aussi. De telle sorte qu'une action contraire au principe d'honneur et de dignité peut être excusable quand on cède ainsi devant les intérêts supérieurs de la communauté, de sa famille, de l'amitié, etc. Le conflit des valeurs peut bousculer les principes qui commandaient une conduite au-dessus de tout soupçon. La fidélité, entendue au sens de solidarité impérative, a un pouvoir étendu de transformation plus ou moins complète dont l'effet est d'enjoliver les actes ordinairement réprouvés, et de les faire apparaître sous un jour honorable. Toutefois, on conviendra que cette situation limite considérablement la corruption dans la mesure où l'individu n'est pas encouragé à rechercher par tous les moyens la défense de ses intérêts personnels stricts. D'autre part, dans les faits, les situations dans lesquelles l'individu est amené à trancher inconditionnellement en faveur de la famille, de la communauté à laquelle il appartient, ou de ses amis, n'ont pas, la plupart du temps, une dimension économique. Il s'agit, en général, de situations dans lesquelles ce qui est en jeu, c'est plutôt l'honneur que des biens matériels. De telle sorte qu'on peut dire qu'il n'y a pas, en toute rigueur, domination d'une valeur (fidélité ou solidarité) sur les autres (honneur, dignité et probité), mais renforcement d'un principe par un autre. En effet, l'individu n'a pas à choisir entre l'honneur et la fidélité à sa famille, il doit choisir entre son honneur personnel et l'honneur de sa famille. Ainsi, il est raisonnable de considérer que les principes de dignité, d'honneur et de probité constituent une espèce d'idéologie destinée à agir, en principe contre la possibilité d'un développement important de la corruption. Il est clair toutefois qu'il faut éviter toute vision romancée de la situation parce que des normes comme la dignité ou l'honneur sont susceptibles, dans les cas concrets, d'être interprétées diversement, et de justifier des actes très éloignés les uns les autres.

lui-même, et par la suite, d'une acceptation des pratiques d'accumulation. Dans les sociétés traditionnelles, notamment dans les sociétés égalitaires, une telle accumulation était souvent mal vue et proscrite. En effet, on considérait qu'elle était susceptible d'entraîner des différences entre les fortunes qui, si elles atteignent un certain niveau, menacent le principe d'égalité parce que celui qui est beaucoup plus riche que les autres risque toujours d'avoir un ascendant redoutable sur l'ensemble de la communauté. C'est pourquoi, chez les Samos par exemple, les surplus étaient "redistribués de façon ostentatoire dans les cérémonies religieuses, ou bien dans le cadre d'une sociabilité communautaire, au cabaret" (REN-LAC, 2001b, P.61). Cet état de choses va changer profondément et rapidement.

Un autre fait majeur qui avait lieu pendant la période coloniale est l'institution des intermédiaires qui se sont signalés par leur vénalité et leur brutalité. Les interprètes, les secrétaires, les garde-cercles constituaient une nouvelle classe sociale qui donnait des exemples de la manière dont la force et le pouvoir pouvaient être utilisés dans le sens des intérêts individuels. Hampâté Ba note que "la perception de l'impôt de capitation [fut] une source d'abus de la part des divers intermédiaires". Et Lazare Ki-Zerbo qui cite ce mot considère que "la mise en place d'intermédiaires et d'auxiliaires administratifs [donna] naissance à une catégorie d'acteurs très corruptibles" (REN-LAC, 2001b, p.62). Ils vont exploiter leur proximité avec le Blanc et leur connaissance des traditions culturelles africaines pour élaborer des stratégies d'enrichissement personnel sur le dos des populations.

L'Abbé Boncougou dit par exemple qu'ils se sont posés en "nouvelle chefferie" qui enseignait la corruption. Par exemple, les chefs traditionnels craignaient les secrétaires, "ces fonctionnaires armés, rudes, intransigeants, prêts à brutaliser ceux qui résistaient à

leurs ordres" et dont ils apprirent à "acheter" le silence au prix qu'il fallait (Boncougou, 1971, P.77-81). On peut expliquer le comportement des auxiliaires par leur "formation sommaire". Il y avait certainement aussi le réflexe du parvenu, et l'avidité aiguisée par les possibilités offertes par les flux importants de biens matériels qui s'accumulaient dans des proportions qu'ils n'avaient jamais vues: arachides, noix de karité, coton, argent, tous ces biens étaient rassemblés dans les villages sur un ordre du commandant pour être acheminés à Ouagadougou. Il y avait probablement aussi le désir d'imiter le Blanc dont ils étaient des collaborateurs proches, et le fait que ces intermédiaires, tout en connaissant les us et coutumes africains, en étaient affranchis.

Ce sont à peu près les mêmes causes qui vont expliquer le détournement post-colonial de certaines traditions vers des objectifs qui engendrent la corruption. La tradition du don s'est dégradée en pratique de corruption dans la mesure où elle sert maintenant des stratégies personnelles d'accumulation. Comme l'indique Ousmane Dianor, la redistribution va désormais "dans les réseaux d'adhésion", par exemple dans des circuits de militantisme politique partisan.

De la même manière, ce sont les aspirations individuelles à un certain niveau de vie et à un style de vie, dont les modèles sont occidentaux, qui expliquent parfois les détournements de fonds. Et là encore, il faut admettre que l'incitation peut venir directement des Occidentaux. Ainsi, Marilo Mathieu écrit que les pratiques de corruption dans les projets de développement "ont été provoquées souvent délibérément par les expatriés eux-mêmes, arrivés avec les opérations de distribution massive de vivres à partir de 1979, puis avec les programmes d'aide alimentaire. Il fallait aller vite, passer outre les procédures administratives, les autorisations". De là, la mise en place de "caisses noires", ou des "enveloppes diplomatiques",

(Giorgio Blundo, 2000, PP.127-128).

Les corrompus en viennent même à être arrogants et agressifs à l'égard de la critique. Comme l'écrit J. Bouveresse, quand la corruption règne sur la société, *"l'honnêteté ne fait pas le poids devant le culot"*, et *"l'imagination morale devient si pauvre et si stéréotypée qu'on ne trouve plus, pour expliquer le comportement des contestataires (...) que des motivations personnelles peu honorables et même franchement suspects"* (Idem, p.164).

En parcourant le rapport 2001 du REN-LAC, on se rend compte du niveau que l'arrogance des corrompus a atteint au Burkina: "Le REN-LAC même est un réseau de voleurs" (p.7-8), "vous du REN-LAC, vous nous fatiguez pour rien. Foutez le camp! Vous gênez même les affaires des gens. Vous-mêmes, vous êtes corrompus" (p.8), tels sont les propos que les enquêteurs ont dû subir.

La corruption est "normalisée": "(...) on ne peut pas éradiquer la corruption. C'est normal d'ailleurs. Je suis pour sa survivance" (p.37). Pourquoi ne peut-on pas lutter contre la corruption? Parce que "tout le monde est corrompu".

Et pourquoi ne faut-il pas lutter contre elle? Parce que ceux qui s'y livrent ne sont pas mauvais; ils veulent seulement vivre: "On cherche notre pain". Conclusion: "la corruption est un mal nécessaire" (p.7). Les mots perdent leurs sens: "Je ne considère pas cela comme de la corruption, c'est une façon de maintenir de bonnes relations entre les agents et nous". Pour un peu, on trouverait même étrange le désir de lutter contre la corruption.

La corruption change l'échelle des valeurs. Par exemple le travail perd de son intérêt au profit des expédients qui rapprochent plus ou moins indûment des sources d'enrichissement. En général, c'est la politique qui suscite des vocations. La vertu est découragée, l'honnêteté rend les armes: "Les enseignants, à force de voir les autres arna-

quer les populations sans être inquiétés ont décidé de leur emboîter le pas". C'est la course aux "postes juteux" au détriment des métiers où l'on peut s'épanouir d'un point de vue moral et intellectuel. Comme le sens du bien public s'est corrompu, la citoyenneté ne s'exerce plus de manière pleine et entière.

Encadré 6.2 Transformations socioculturelles du fait de la corruption

Dès que la corruption trouve un terrain favorable pour s'établir, elle renforce les conditions qui lui permettent de se développer toujours plus. Elle a par exemple, le pouvoir d'annihiler la conscience morale et de rendre ainsi les individus insensibles à la critique, compliquant ainsi à l'extrême, la tâche de ceux qui luttent contre elle. Karl Kraus qui a consacré sa vie à combattre la corruption, notamment celle qui sévit dans la presse, écrit: "Dans les époques d'élévation morale, le blâme aiguise les consciences, dans les époques de déclin moral, il les émousse. Car il y a deux façons de répondre aux attaques: que les organes de défense soient renforcées ou que l'organisme devienne insensible. Nous vivons une époque de décadence morale, et par conséquent d'endurcissement moral. Il est plus difficile que jamais aujourd'hui de s'attaquer aux profiteurs de la corruption, parce qu'ils se sont rendus insensibles à toute attaque" (Bourveresse, 2000, p.171). C'est ainsi que Pierre Yaméogo met en scène un signalé corrompu que ses concitoyens appelaient, significativement, "10%". Comme sa fille s'enquérât auprès de lui sur ce qu'il en était réellement, il répondit, goguenard, que ses détracteurs étaient bien en retard, qu'il y avait longtemps qu'il n'acceptait plus seulement 10% de commission sur chaque marché qu'il aidait un particulier à obtenir; il était passé à 15%. On peut dire qu'il arrive bien souvent que la réalité quotidienne dépasse l'imagination de l'artiste.

D'ailleurs, de la même façon que l'individu ne vit plus son statut de citoyen avec toutes ses exigences, de même l'Administration corrompue ne lui assure plus tous les droits qui s'attachent à sa qualité de citoyen.

Enfin, en accentuant la pauvreté, la

corruption réduit les possibilités de développement et même de survie de certains secteurs de la culture. En effet, "elle fausse (...) les décisions à l'avantage des entreprises à forte intensité capitaliste (plus lucratives en termes de corruption) et au détriment des activités [qui bénéficient] aux pauvres" (PNUD/Burkina, 1998).

6.4. MESURE DES DIMENSIONS SOCIOCULTURELLES DE LA CORRUPTION

Les sociétés traditionnelles réglaient leur existence sur le principe de la solidarité qui implique la conscience de la valeur absolue, de l'intérêt général. De telle sorte que les actes posés par les individus, mais encore plus par ceux qui détiennent le pouvoir, sont guidés par le souci de promouvoir l'intérêt de la communauté en maintenant l'équilibre entre les hommes et leur environnement, entre les individus, et entre les groupes sociaux. Il y a la recherche constante de la mesure, fondée sur l'idée qu'un certain excès serait inévitablement fatal à la communauté et donc, bien entendu, aux individus. De là, la pratique du don qui vise à la fois l'instauration de relations conviviales, la réciprocité dans le souci de l'autre, et la redistribution en faveur des couches les plus défavorisées de la population dont la pauvreté a atteint un certain seuil considéré comme la limite au-delà de laquelle le manque devient inacceptable au sein d'une communauté digne de ce nom.

Or le nouveau code des valeurs privilégie l'intérêt individuel, l'accumulation personnelle de richesses à laquelle on se livre, sans s'imposer une limite quelconque. Pris au point de collusion de ces représentations de la vie, de ces systèmes de normes, l'individu détourne l'ancien code de sa destination primitive, pour servir ses intérêts propres. Il faut d'ailleurs reconnaître que

ce code a perdu une bonne partie de sa substance par suite du fait colonial. C'est ainsi que, comme l'explique Ousmane Dianor (Giorgio Blundo, 2000, p.157), l'accaparement redistributif conduit maintenant à une corruption prédatrice dont l'objectif principal est le renforcement de la légitimité de l'élite au pouvoir par le biais du clientélisme et du patronage.

On peut considérer les questions suivantes comme pouvant constituer un outil de mesure des dimensions socioculturelles de la corruption:

- L'intégrité est-elle considérée comme un principe important de régulation de la vie de la communauté, des groupes et des individus? Ou bien, est-elle, au contraire, considérée comme une valeur désuète?
- L'idéal qui inspire l'action des groupes et des individus relève-t-il de la volonté de "réussir dans la vie" à tout prix? Le travail perd-il en considération au profit d'expédients divers qui assurent le "gain facile"?
- Le sens du service et du bien public subit-il une érosion importante? Les gens sacrifient-ils plus volontiers l'intérêt général à leurs intérêts particuliers?
- La pratique des dons et de l'hospitalité prend-elle la forme intéressée des pots-de-vin ou du clientélisme?
- Les organes politiques traditionnels sont-ils détournés du service public vers la promotion d'intérêts particuliers (enrichissement personnel, népotisme, régionalisme, tribalisme)?

On a en souvenir ces images des périodes coloniales où l'on voit quelques parents d'élèves offrir un coq à l'instituteur du village. La perception du geste diffère selon les cultures. Ici on a un geste normal, "africain", qui valorise le donateur à ses yeux. Donner un présent au chef de village, au préfet, à l'instituteur, à l'infirmier, ... était-ce le

point de départ de la corruption de l'administration ou la manifestation de rapports de convenances somme toute normale ou jugée comme telle

Aujourd'hui, le phénomène a subi une déviance dans l'esprit, une extrapolation dans la pratique tout en conservant cette substance de valorisation de soi-même et du respect de l'autre. Sauf bien entendu pour ce qui est des cas de trafic d'influence.

CONCLUSION

Bien entendu, les traditions qui organisaient la vie des sociétés anciennes ne peuvent plus être toutes réhabilitées. Même quand une pratique ancienne nous paraît bonne, il n'est pas certain que l'on puisse lui redonner la vie, ni qu'elle puisse aujourd'hui produire les fruits qui en faisaient la valeur autrefois. Cependant, on peut essayer, sur certains points, sinon de réinstaurer des codes anciens, du moins de suivre l'exemple des hommes du passé, de nous inspirer de leur style pour essayer de faire barrage aux pratiques que nous rangeons ordinairement dans le registre de la corruption.

Par exemple, on pourrait mener une réflexion autour du mode de gouvernement de la cité. Il y avait, dans les sociétés anciennes des principes qui assuraient une relative transparence de

la gestion des affaires publiques sans que cela n'implique un engagement financier propre à susciter des convoitises de toute nature.

La manière dont le chef était véritablement entouré, surveillé, contrôlé et guidé, peut éventuellement inspirer des réflexions sur le moyen de mettre en place un mode de gouvernement responsable où les principes s'imposeraient réellement à tous (bonne gouvernance).

De la même manière, l'éducation traditionnelle, loin d'être seulement une entreprise vouée à l'instruction simple, à l'acquisition de connaissances et d'aptitudes techniques, méritait vraiment le nom d'éducation en ce sens qu'elle était attachée à promouvoir des valeurs essentielles qui donnent à l'individu le sens de la communauté et, donc, du bien collectif, de l'intérêt général. Cela est essentiel, par exemple, pour la mise en place de systèmes d'intégrité solides et fiables comme le recommande Transparency International (2002). Enfin, l'esprit de responsabilité qui a caractérisé les sociétés traditionnelles (l'individu est responsable de ses actes, et il est responsable du bien-être de tous; la communauté dans son ensemble est responsable de l'intégration - et de l'intégrité- de l'individu, ce qui donne son sens et sa nécessité à la pratique de l'éducation collective) est, selon toute évidence, une clef de la lutte contre la corruption.

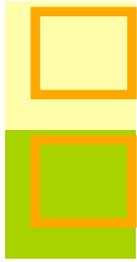
Encadre 6.3. Corruption et proverbes

Contre

- Entre dîner au prix du mensonge, et jeûner pour prix de la vérité, le choix d'un homme digne est clair.
- L'homme digne préfère la pauvreté au discrédit.
- On ne s'improvise pas croque-mort à la vue du gros mouton destiné à ceux qui enterrent le mort.
- Un morceau de figue qui honore est préférable à une noix de cola qui déshonore.

Pour

- Ce n'est pas quand ta mère est préposée au partage des beignets, que tu peux craindre d'en manquer.
- L'enfant intelligent achète les beignets de sa mère: les beignets sont pour sa mère, l'argent est pour sa mère
- On ne peut pas partager le miel sans se lécher les mains.
- La chèvre broute là où elle est attachée.
- Là où la rivière se fait tortueuse, là aussi le caïman doit faire des contorsions.
- D'une bouche aigre ne sortent que des paroles aigres.
- Nul ne met du sable dans ce qu'il doit manger.
- La bouche qu'emplit la farine est réduite à l'impuissance.



CHAPITRE 7

COOPÉRATION RÉGIONALE ET INTERNATIONALE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

INTRODUCTION

Le Burkina Faso, qui connaît les conséquences de ressources budgétaires propres insuffisantes et de la mondialisation de l'économie, trouve, dans la coopération régionale et internationale un soutien précieux, parfois contraignant mais certainement indispensable au maintien des équilibres macroéconomiques et de l'investissement, notamment dans les domaines sociaux. En effet, le budget de l'État est structurellement déficitaire. Pour preuve, le budget de l'État année 2003 s'établit en recettes ordinaires (fiscales, non fiscales et en capital) à 354,08 milliards de FCFA contre un total de dépenses estimé à 616,21 milliards de FCFA, soit un déficit de 262,13 milliards de FCFA.

Grâce aux recettes spéciales (aides, dons, subventions et emprunts) qui s'élèvent à 204,05 milliards de FCFA, ce déficit budgétaire est ramené à 58,08 milliards de FCFA.

Par ailleurs, depuis le début des années 1980, on assiste à une intégration des économies dans le monde entier, au moyen surtout des courants d'échanges et des flux financiers. Il s'agit de l'apparition et du développement de la mondialisation qui per-

met à tous les pays du monde d'avoir accès à davantage de capitaux, de ressources technologiques, à des importations moins coûteuses et aussi de développer leurs débouchés à l'exportation.

Cependant, les marchés ne garantissent pas nécessairement que l'efficacité accrue de la concurrence et de la division du travail profite à tous. Il y a, en effet, des domaines que l'État ne peut laisser aux forces du marché, en raison de la pauvreté encore étendue au sein de la population. Ces domaines sont, en général, ceux des secteurs de l'éducation et de la santé.

C'est pourquoi un pays comme le Burkina Faso, enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, peuplé de 11,6 millions d'habitants dont 46,4% vivent en dessous du seuil de pauvreté en 2003 (seuil estimé à 82 672 CFA par adulte et par an), a l'obligation permanente de poursuivre les réformes engagées depuis le début du processus de restructuration économique et politique en 1991 pour tirer parti de la mondialisation. Ces réformes politiques et économiques sont effectivement engagées et bénéficient de l'appui de la communauté internationale.

Les flux financiers du partenariat entre le Burkina Faso et l'extérieur sont

considérables. À titre d'exemple, le tableau 7.1 présente un aperçu des interventions multilatérales au Burkina Faso.

Tableau 7.1 Apports des principaux bailleurs de fonds multilatéraux en millions de dollars US

Institutions	Montant
BAD	48,3
Banque Mondiale	93,0
BID	7,9
Union Européenne	55,5
FMI	23,0
SNU	19,0

Source : Rapport sur la coopération au développement (2001)

L'importance et la nature de cette aide commandent qu'un dispositif conséquent de transparence et de bonne gestion soit mis en place afin d'éviter que les fonds destinés aux populations ne soient détournés de leurs objectifs.

La grande préoccupation est de s'assurer que les hommes chargés de la gestion des fonds publics ainsi que les procédures en place permettent d'éviter que les deniers publics ne servent à alimenter les appétences des personnes corrompues. Une bonne gestion des ressources budgétaires apparaît alors nécessaire pour assurer une répartition judicieuse des fonds.

La réglementation sur les projets de développement, principaux vecteurs de financements extérieurs, a été renforcée en 1998 avec l'adoption de sept décrets (N° 98- 240 à 246 du 19 juin 1998). L'objectif, au-delà de la formalisation des procédés généraux sur la gestion des projets, visait à prévenir toute influence ou mainmise de la superstructure administrative sur ces entités sous tutelle et réputées financièrement nanties. Ces décrets ont donc été conçus et formalisés dans le but de donner une certaine indépendance aux structures et personnes chargées de la gestion des projets, cela pour éviter

toute influence néfaste de la tutelle sur l'exécution des projets. Ainsi est-il prévu que les chefs de projets et le personnel soient recrutés à partir d'un test organisé sur la base d'un appel à la concurrence.

Quel est donc le dispositif mis en place pour protéger les deniers publics de l'aide des assauts de la corruption? Comment assure-t-on que le circuit des partenariats donne aux destinataires finaux la substance des fonds mobilisés à cet effet? Quel rôle le bailleur de fonds peut-il tenir pour impulser un ordre de transparence dans la gestion des fonds provenant de la coopération internationale? Ce sont les interrogations auxquelles tente de répondre ce chapitre. Pour répondre à ces questions, la lutte contre la corruption sera analysée à trois niveaux essentiels: le cadre institutionnel de la coopération régionale et internationale et la lutte contre la corruption, le rôle des partenaires au développement dans la lutte contre la corruption et les programmes de coopération et la lutte contre la corruption.

7.1. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET NORMATIF

7.1.1. LE CADRE SOUS RÉGIONAL

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dans le Traité portant sa création en janvier 1994, avait énoncé une volonté de mieux gérer l'aide au développement à travers l'article 88 qui stipule: "Un an après l'entrée en vigueur du présent Traité sont interdits de plein droit (...) Les aides publiques susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". C'est, cependant, la directive N°02/2000/CM/UEMOA portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA qui va véritablement éta-

blir des dispositions réglementaires en la matière et effectuer un pas qualitatif important dans la législation en la matière.

Un des principes fondamentaux de cette directive est l'obligation faite aux États membres de l'UEMOA de concevoir et d'affirmer, quel que soit le niveau de leur développement, des principes clairs au regard de l'orthodoxie financière et de la gestion saine et transparente des finances publiques.

Ce code de transparence qui dérive de la déclaration des Chefs d'États et de gouvernement de l'UEMOA en date du 8 décembre 1999 intitulée *"Relever ensemble, dans la solidarité, les défis du troisième millénaire"*, vise à préciser les principes et les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques.

La transparence des finances publiques est définie par le texte communautaire comme *"l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires."*

Le texte de l'UEMOA laisse cependant la primauté aux lois intérieures. Ainsi, le cadre juridique de la transparence est défini comme le *"dispositif constitutionnel, législatif et réglementaire qui régit la gestion des finances publiques dans chacun des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine"*.

Le code de l'UEMOA prescrit une conduite à chaque État dans le sens de l'adaptation du cadre juridique de ses finances publiques. Il met l'accent sur les procédures de passation des marchés publics que les différents États doivent mettre en œuvre en s'appuyant sur des principes d'économie, d'effica-

cité et de clarté.

Les concepteurs de ce code ont bien compris que le domaine de la corruption est aussi celui de la sensibilité et de la faiblesse humaines. Aussi, l'article A-2-1-5 du Code de transparence de l'UEMOA apparaît-il beaucoup plus comme une requête profonde adressée aux dirigeants des pays. Il aurait pu constituer la base de cette directive puisqu'il énonce que l'efficacité de l'administration des finances est largement tributaire de la qualité des ressources humaines aux différents échelons de responsabilités et d'exécution. Pour l'application adéquate des textes financiers, les États doivent assurer une formation initiale suffisante et un recyclage permanent des personnels des services financiers et fiscaux.□

Cette importante directive concerne également deux institutions autonomes de l'Union. Il s'agit de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Cette dernière institution de coopération régionale concourt en toute indépendance à la réalisation des objectifs de l'UEMOA, notamment le soutien à mener pour une moralisation des finances publiques. La BCEAO, quant à elle, a pour politique d'exercer une ferme surveillance sur les politiques monétaires et financières des pays, tout en assurant la disponibilité et l'intégrité de l'information financière. La BCEAO assure le contrôle interne au niveau des banques commerciales de l'UEMOA et a pour ambition de préserver la zone de pratiques commerciales illégales comme le blanchiment d'argent sale. C'est dans cette perspective qu'a été initiée une directive de lutte contre le blanchiment. Ce texte transmis pour adoption à la Commission de l'UEMOA devrait permettre de protéger la zone monétaire d'opérations de transfert ou de trafics irréguliers d'avoires monétaires.

7.1.2. LE CADRE RÉGIONAL

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi en 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986 n'a pas pris en compte véritablement le phénomène de la corruption. Néanmoins quelques articles, sans toutefois être très précis, relèvent la nécessité de préserver une bonne morale. L'article 17 de la charte énonce que "la promotion et la protection de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté constituent un devoir de l'État dans le cadre de la sauvegarde des droits de l'homme". Quant à l'article 29, il renchérit en relevant que "l'individu a le devoir (...) de contribuer à la promotion de la santé morale de la société".

C'est la Charte africaine de la Fonction publique en Afrique, adoptée le 05 février 2001 par la troisième conférence biennale panafricaine des ministres de la fonction publique à Windhoek (Namibie), qui sera plus explicite, notamment en son article 25 "l'agent public doit s'abstenir de toute activité contraire à l'éthique et à la morale, tels que les détournements de deniers publics, le favoritisme, le népotisme, la discrimination, le trafic d'influence ou l'indiscrétion administrative".

Au niveau africain toujours, il faut rappeler que la Déclaration du millénaire des Nations Unies, adoptée en septembre 2000 a réaffirmé son soutien à la création de conditions de stabilité et de démocratie sur le continent. La déclaration attire également l'attention sur l'engagement de la communauté mondiale à accroître le flux de ressources vers l'Afrique en augmentant notamment le flux de capitaux privés des pays développés. Ce qui suppose, au préalable, les conditions d'une gestion saine de ces flux de ressources.

De même, le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique), une initiative africaine, est une résolution propre à générer

d'importantes ressources. Il commande que des règles de bonne gestion et de lutte contre la corruption soient définies, et le document de référence évoque un dispositif sans véritablement indiquer les moyens et les modalités de la lutte "afin de renforcer la gouvernance politique et de consolider la capacité à respecter ces engagements, les dirigeants du NEPAD engageront un processus d'initiatives ciblées de renforcement des capacités. Ces réformes institutionnelles se concentreront sur"

- Une réforme de la Fonction publique et de l'Administration,
- Le renforcement du contrôle parlementaire,
- Une lutte efficace contre la corruption et les détournements de fonds,
- La réforme du régime judiciaire".

L'initiative pour la bonne gouvernance économique engage les dirigeants africains à assumer un certain nombre de responsabilités parmi lesquelles la promotion et la protection des investissements en établissant des normes claires de responsabilités et de transparence.

Aussi, revient-il aux États d'adopter un code de bonne conduite pour mettre en confiance les investisseurs et pour assurer l'atteinte des objectifs du programme. L'adhésion des investisseurs sera fonction des gages qui leur seront donnés sur la volonté des États africains à renforcer leur gouvernance par des mesures de stabilité durable nécessaires aux investissements efficaces et sécurisés.

À cet effet, les investisseurs ont décidé, lors du sommet du 17 avril 2002 à Dakar, d'instituer une structure de coordination internationale afin de mieux collaborer avec le Comité de Mise en Œuvre du NEPAD.

Un projet de l'Union Africaine, Mécanisme d'Évaluation entre les Pairs, a été adopté pour la mise en œuvre d'une convention de l'Union Africaine

sur la prévention et la lutte contre la corruption. Cette convention devra permettre de promouvoir et renforcer la mise en place en Afrique des mécanismes nécessaires pour détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées dans les secteurs public et privé.

Cette convention se donne pour ambition de promouvoir, faciliter et réglementer la coopération entre les états parties par une coordination et une harmonisation des politiques et législations entre les États parties aux fins de prévention, de détection, de répression et d'éradication de la corruption sur le continent.

7.1.3. LE CADRE MONDIAL

L'Organisation des Nations Unies (Onu)

Cette organisation, qui a pour ambition de contribuer à l'instauration d'un ordre mondial fondé sur la justice, la paix et le développement, place désormais la corruption au centre des débats afin de parvenir à une meilleure appréhension de la problématique du développement. En effet, les efforts déployés par les organisations internationales et les gouvernements pour lutter contre la pauvreté sont parfois mis à mal par les pratiques de fraude, de détournements des fonds vers les paradis fiscaux parfois en complicité avec les grandes sociétés internationales. La grande corruption se joue ainsi des investissements destinés au pays en développement. À cela s'ajoute la faiblesse du système judiciaire dans bon nombre de pays en développement. Aussi, pour contrer cette grande corruption au niveau international, il convenait qu'un organisme crédible par son envergure et ses moyens s'investisse pour placer des balises pouvant contribuer à réduire le phénomène de la corruption.

Face à la montée de la corruption, perceptible notamment au niveau des ad-

ministrations publiques, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté au cours de sa 51^e session tenue le 12 décembre 1996 la résolution N° 51/59 instituant un code de conduite des agents de la fonction publique.

Encadré 7.1. Le NEPAD

Il faut rappeler que le NEPAD est la fusion de trois plans de développement de l'Afrique proposés par des Chefs d'État

- La "renaissance africaine" du président sud africain Thabo Mbeki,
- Le "millenium African Plan" du président nigérian Olusegun Obasanjo,
- Le "Plan OMEGA" du président sénégalais Abdoulaye Wade.

Le document de référence du Secrétariat du NEPAD, adopté au sommet des Chefs d'États de Lusaka les 06 et 07 juillet 2001 et publié à Abuja en octobre de la même année, a consacré le NEPAD comme un programme de l'Union Africaine.

Source Document des références du NEPAD (ABUJA, octobre 2001)

Cette résolution s'est justifiée par les préoccupations soulevées au niveau de l'Assemblée Générale sur l'ampleur de la corruption devenue "un phénomène transnational" pouvant affecter toutes les sociétés et tous les pays "et sur les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la délinquance économique, y compris le blanchiment de l'argent".

Ce code qui traite des principes généraux, de la fonction publique, des conflits d'intérêts, de la déclaration des biens, de l'acceptation des dons, des activités politiques et confidentielles, a été recommandé aux États de l'Organisation comme guide dans la lutte contre la corruption.

L'ONU s'est ensuite engagée dans la lutte contre la corruption avec l'adoption le 4 décembre 2000 de la résolution 55/61 par son l'Assemblée Générale

intitulée "instrument juridique international efficace contre la corruption". Le 20 décembre de la même année, une autre résolution a été adoptée, la 55/188 intitulée "*prévention et lutte contre la corruption et le transfert illégal de fonds et rapatriement desdits fonds dans les pays d'origine*".

Ces deux résolutions sont destinées à préparer une Convention des Nations Unies contre la corruption. À cet effet un comité spécial a été créé et chargé de négocier la future convention. La première réunion de ce comité a eu lieu du 21 janvier au 1^{er} février 2002 à Vienne. Il a adopté le projet révisé de convention.

L'organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE)

La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales signées à Paris le 17 décembre 1997 est entrée en vigueur le 15 février 1999.

Ce document précise tout d'abord en son article 1-4a le champ d'application de la convention qui fait obligation aux parties signataires de sanctionner toute personne détenant un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, toute personne exerçant une fonction publique pour une entreprise ou un organisme public et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique.

Cette convention, comme on le voit, permet à un État de sanctionner des agents publics étrangers. Elle apparaît comme un bouclier, une réponse au phénomène du blanchiment d'argent sale qui s'est répandu depuis un certain temps dans les sphères commerciales au niveau international.

Les pays signataires se sont rendu compte que la collaboration inter-états dans le but de lutter contre certaines pratiques de corruption au niveau international était la seule voie à suivre pour

parvenir à un assainissement de pratiques commerciales frauduleuses. Ainsi, l'article 9 de la convention retrace l'engagement des parties à s'accorder mutuellement une entraide judiciaire aux fins des enquêtes et procédures pénales relatives aux infractions relevant de la convention; mais la convention va également dans le sens d'un traitement égalitaire de l'infraction commise en stipulant en son article 7 que les parties considéreront la corruption d'un agent public comme infraction principale aux fins de l'application de leur législation relative au blanchiment de capitaux, au même titre que s'il s'agissait de la corruption de leurs agents publics.

Les autres organismes

On peut citer l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) dont le but est la coopération entre les différentes douanes des pays membres en vue d'assurer la transparence et l'intégrité dans toutes les transactions commerciales internationales. Il y a la Chambre de Commerce Internationale (CCI) qui a pour ambition la facilitation des investissements privés, et qui pourrait inclure dans son plan d'actions l'acceptation par les grandes firmes d'un code de bonne conduite au niveau des affaires. L'Association Internationale des Procureurs et l'Association Internationale des Barreaux sont bien placées pour appuyer la réflexion menée sur les dispositifs anti-corruption à mettre en place au niveau international.

Actes de la société civile

Au niveau de la société civile, on peut noter l'existence de plusieurs ONG et l'organisation de conférences internationales.

Transparency International

L'ONG Transparency International qui dispose de 80 sections nationales à travers le monde joue, à travers son Secrétariat International, un grand rôle dans la définition et la mise en œuvre

de politiques et instruments destinés à lutter contre la corruption dans le monde.

Cette ONG publie annuellement le classement des pays en fonction d'un Index de Perception de la Corruption (IPC) et de l'IPCE. L'IPC est principalement la vision qu'ont les hommes d'affaires sur l'évolution de la corruption dans le pays. Quant à l'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (IPCE), il classe les principaux pays exportateurs en fonction du degré selon lequel ils sont perçus comme abritant des entreprises versant des pots-de-vin de corruption.

Le classement IPC 2002 fait référence à la perception du degré de corruption tel que le ressentent les hommes d'affaires, les universitaires et les analystes de risques et s'étend de 10 (haut niveau de probité) à 0 (haut niveau de corruption). En 2002, cent deux pays ont été classés (cf. tableau 7.2). Cet IPC n'a pas pris en compte le Burkina Faso. Les pays d'Europe du Nord sont généralement classés parmi les moins corrompus (par exemple la Finlande et le Danemark). Bien que le Botswana ait été classé avant la France, les pays d'Afrique subsaharienne sont généralement classés parmi les pays les plus corrompus. Le Nigéria est ainsi avant dernier.

En 2001, le Burkina Faso avait été classé 65^e avec un index de 3/10. Ce qui montre un niveau de corruption assez élevé pour ladite année. On peut aisément conclure à une stagnation voire une évolution négative de cet indice déjà bas, eu égard à la faible répercussion des actions du dispositif interne de lutte contre la corruption.

Il faut souligner que Transparency International organise des rencontres internationales qui se positionnent comme des tremplins indispensables dans la lutte contre la corruption.

Tableau 7.2 Classement de quelques pays par degré de transparence décroissant

Classement	Pays	IPC
1	Finlande	9,9
2	Danemark	9,5
24	Botswana	6,3
25	France	6,4
66	Sénégal	2,9
101	Nigéria	1,6
102	Bangladesh	1,2

Source  Transparency International 2002

La Conférence internationale de Lima

Tenue en septembre 1997 elle a engendré la *Déclaration de Lima contre la corruption*. Cette conférence qui a réuni plus de mille représentants d'organisations internationales, de représentations professionnelles, de journalistes a mis en exergue le rôle particulier et important de la société civile, capable de mobiliser efficacement les gens autour de réformes significatives dans le but de combattre la corruption. Cette déclaration appelle les institutions internationales à appuyer les organisations de la société civile dans la promotion de la bonne gouvernance. Elle en appelle aussi à une réglementation des opérations effectuées par toutes les places bancaires internationales pour garantir que les avoirs contrôlés par elles soient gérés selon des normes internationales agréées et que les biens acquis de manière illicite puissent être repérés, gelés et saisis.

La Conférence internationale anti-corruption de Durban

Elle s'est tenue du 10 au 15 octobre 1999 et a généré l'Engagement de Durban. Cet engagement énonce la volonté des 135 pays participants à considérer la lutte contre la corruption comme un devoir et à combattre toute

forme de corruption en considérant que "la main qui donne est au moins aussi coupable que la main qui reçoit".

À cette occasion, il a été décidé de renforcer les dispositions d'entraide judiciaire et d'encourager la pénalisation effective de toutes les formes de corruption. Depuis, les conférences anti-corruption de Prague (2001) puis de Séoul (2003) ont également eu lieu.

La convention inter américaine de lutte contre la corruption

C'est une convention de l'Organisation des États américains souvent citée en exemple pour l'effectivité d'application de certaines décisions au niveau du continent américain dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Les bailleurs de fonds et la lutte contre la corruption

Au plan international, la coopération que le Burkina entretient avec les partenaires multilatéraux et bilatéraux constitue un cadre de mobilisation de ressources financières indispensables à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté. Aussi, les dispositifs mis en place par quelques partenaires du Burkina Faso sont passés en revue.

La Banque Mondiale

La Banque Mondiale, premier partenaire du Burkina Faso en termes de volume d'investissements (1 70 millions de dollars US depuis 1973) est, depuis près d'une décennie, préoccupée par la corruption en général dans les pays en développement. À tel point qu'en 1996, lors de l'assemblée du Comité des gouverneurs, le Président de la Banque Mondiale, Monsieur James Wolfensohn déclarait : "Nous devons aborder les questions de transparence, de bonne gestion comme des capacités institutionnelles (...), nous devons nous occuper du cancer de la corruption. Laissez-moi insister que la Banque Mondiale ne tolèrera

plus la corruption dans tous les programmes qu'elle finance". À l'issue de cette interpellation, des mesures ont été effectivement prises pour lutter contre la corruption et protéger les ressources de la Banque Mondiale.

Dans les "Directives pour la passation des marchés financés par la Banque Mondiale", mises à jour en janvier 1999 et avril 2002, document de référence pour les procédures à utiliser par les emprunteurs de cette institution, des dispositions nouvelles ont été introduites (article 1.15) qui font obligation aux emprunteurs auprès de la Banque Mondiale, aux soumissionnaires, entrepreneurs et fournisseurs des marchés financés par cette institution d'observer, lors de la passation et de l'exécution de ces marchés, les règles d'éthique professionnelle les plus strictes. Dans ce document, la Banque Mondiale considère comme coupable de corruption quiconque offre, sollicite ou accepte un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public au cours de l'attribution ou de l'exécution d'un marché ou alors quiconque se livre à des manœuvres frauduleuses (entente ou manœuvre collusoire des soumissionnaires) visant à maintenir artificiellement les prix des offres à des niveaux ne correspondant pas à ceux qui résulteraient de la concurrence libre et ouverte.

Une unité d'investigation a été créée au sein de la Banque Mondiale chargée d'analyser les plaintes et dénonciations d'allégations de fraude et de corruption et surtout d'y donner suite. La particularité de cette unité est qu'elle peut agir contre le personnel même de la Banque, convaincu de fraude; la sanction pouvant aller jusqu'à la rupture de contrat. Cette disposition fait suite à un amendement à l'article 8.01 du règlement intérieur de l'institution concernant la tolérance zéro à la fraude intervenue en 1997 et qui prévoit la radiation de tout agent de l'institution impliqué dans la mauvaise gestion des fonds de la banque ou usant d'abus dans sa position à la banque pour obtenir des gains

financiers.

Cette unité dispose d'un téléphone rouge par lequel le personnel de la Banque Mondiale et le grand public peuvent rapporter sous le couvert de l'anonymat toute allégation de fraude ou de corruption. Il faut noter qu'au Burkina Faso ce téléphone rouge n'est pas connu du grand public. En PCV, c'est le numéro 704 556 7076.

Ces dispositions, qui s'attaquent à la corruption interne à une institution, stigmatisent cette idée que l'on a souvent de croire que le phénomène de la corruption est exclusif au réceptacle des ressources, donc aux pays qui reçoivent l'aide en provenance des pays riches.

Le souhait est que de telles dispositions puissent figurer dans les procédures de tous les partenaires au développement.

L'Union Européenne

Les conclusions de l'Accord de partenariat "Afrique, Caraïbes, Pacifique, Union Européenne", signé au sommet de Cotonou le 23 juin 2000, engagent non seulement l'Union Européenne considérée comme entité unique, mais également les pays signataires pris individuellement et parmi lesquelles on retrouve d'importants partenaires du Burkina Faso : le Danemark, la France, les Pays-Bas et l'Allemagne.

L'accord de Cotonou apparaît comme un nouveau défi des différentes parties pour mener une stratégie de coopération qui associe aide au développement et conception d'un cadre propice au développement commercial et aux investissements. Pour ce faire, le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Monsieur Poul Nielson, a affirmé au cours de ce sommet le code de conduite à tenir pour réaliser le défi de Cotonou 2000. Ainsi a-t-il insisté sur la nécessaire volonté d'œuvrer dans un environnement qui se caractérise par sa stabilité politique et par son respect des

droits de l'homme, des principes de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques.

L'accord de Cotonou, dans son préambule, reconnaît qu'un environnement garantissant la bonne gestion des affaires publiques fait partie intégrante du développement à long terme. Les concepteurs de l'Accord de Cotonou ont voulu, à partir de cette assertion, donner une place de choix à la lutte contre la corruption. Ainsi l'alinéa 3 de l'article 9 du Titre II de l'Accord situe plus clairement les objectifs poursuivis par l'Union Européenne et le Burkina notamment sur le cadre institutionnel envisagé pour lutter contre la corruption. Cet alinéa dit en substance que la gestion transparente et responsable implique la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption. Le deuxième paragraphe de cet alinéa stipule ensuite que *"la bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définies à l'article 97 constituent une violation de cet élément"*.

L'article 97 intitulé *"Procédure de consultation et mesures appropriées concernant la corruption"* a été conçu dans un esprit plus conciliateur que répressif. En effet, il met en place un processus "d'arrangement" pour résoudre les cas graves de corruption. Ainsi l'alinéa 1 de cet article énonce que *"les parties considèrent que, dans les cas où la Communauté est un partenaire important en termes d'appui financier aux politiques et programmes économiques et sectoriels, les cas graves de corruption font l'objet de consultations entre les parties"*.

À la suite, l'article énonce les modalités de réaction face aux cas avérés de corruption. Il faut cependant noter qu'à ce niveau, le texte ne spécifie pas les

mesures à prendre, laissant sans doute à chaque pays le soin d'appliquer sa législation en la matière. Il est en effet dit que *"si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties ou en cas de refus de consultation, les parties prennent les mesures appropriées. Dans tous les cas, il appartient en premier lieu, à la partie auprès de laquelle ont été constatés les cas graves de corruption de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Les mesures prises par l'une ou l'autre partie doivent être proportionnelles à la gravité de la situation"*.

La Suisse

Il est intéressant de s'arrêter sur le cas de ce pays qui intervient dans le financement du développement au Burkina Faso à travers un bureau de coopération. En effet, ce pays, de par sa position de neutralité, a longtemps accueilli des fonds publics détournés notamment par des chefs d'État de pays pauvres (par exemple Mobutu Sésé SEKO, Jean Claude Duvalier, etc.).

Aujourd'hui, il existe en Suisse une législation de lutte contre le blanchiment codifiée dans la loi fédérale du 10 octobre 1997. Cette loi fait obligation aux intermédiaires financiers de dénoncer les transactions financières douteuses. Ces intermédiaires financiers sont les banques, les institutions d'assurance ou toute personne qui garde en dépôt ou aide à placer ou transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers.

Il faut aussi dire que la Suisse dispose d'une loi d'entraide judiciaire qui permet de récupérer les deniers publics déposés dans ce pays. Cette loi aura permis par exemple la restitution aux Philippines des fonds détournés par Marcos.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Le cadre de coopération pays (2001-2005) s'inscrit dans la dynamique de

réduction de la pauvreté. Ce deuxième cadre de coopération concentrera ses interventions sur des thèmes réunis autour de trois axes : la gouvernance démocratique, la gouvernance économique et enfin l'environnement et le développement local.

L'appui du PNUD vise donc l'amélioration de la gouvernance en général afin de créer un environnement propice à la lutte contre la pauvreté. Le choix du thème de ce Rapport sur le développement humain durable constitue un appui à la lutte contre la corruption. Le niveau d'intervention de ce bailleur étant institutionnel, les questions de gouvernance sont donc essentielles. Elles sous-tendent une volonté certaine de mener une action contre les systèmes propres à installer et entretenir la corruption.

Le PNUD a apporté un appui pour la réalisation d'une étude d'état des lieux sur la corruption parue en décembre 2001 et a indiqué sa disponibilité dans la poursuite du processus de mise en place de la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption et son opérationnalisation. Il a notamment apporté son appui à l'Organisation du Comité interministériel chargé de l'élaboration des termes de références de la mission de Coordination de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption.

La Banque Africaine de Développement (BAD)

La BAD contribue à la lutte contre la corruption à travers deux programmes. Le premier programme financé depuis 1991 et achevé en 1998 était intitulé "appui institutionnel à quatre ministères". Un deuxième programme intitulé "Programme d'appui à la bonne gouvernance" a été signé le 15 février 2002 et vise à contribuer à l'amélioration de l'efficacité des prestations de services publics et à renforcer l'utilisation rationnelle et équitable des ressources publiques en vue de la réduction de la pauvreté.

Encadré 7.2. Le Mécanisme Africain d'Évaluation entre Pairs (MAEP)

Le Mécanisme Africain d'Évaluation entre Pairs (MAEP) constitue un processus par lequel les États membres de l'Union Africaine (UA) y ayant volontairement adhéré s'engagent à renforcer la bonne gouvernance à travers l'adoption de politiques, normes et pratiques. Les objectifs visés sont une croissance économique élevée, un développement durable et une intégration sous-régionale et continentale accélérée (cf. article 3). Les États membres s'engagent à se soumettre à des évaluations périodiques, dans le domaine de la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises.

Le MAEP s'appuie sur quatre composantes organisationnelles□

- Le Comité des Chefs d'État et de Gouvernement Participants qui constitue la plus haute instance de prise de décision du MAEP;
- Le Panel des Éminentes personnalités qui doit superviser le processus d'évaluation, examiner les rapports d'évaluation et faire des recommandations;
- Le Secrétariat du MAEP, pour l'appui technique et administratif au MAEP;
- L'Équipe d'Évaluation des pays, pour la visite des pays et la préparation des rapports d'évaluation.

Le MAEP constitue un processus qui comporte cinq étapes principales□

- Après son adhésion au MAEP, un pays doit prendre les mesures nécessaires pour se préparer au processus, notamment pour établir son programme d'action. De son côté, le Secrétariat du MAEP collecte et analyse l'information disponible sur le pays en vue de préparer un document de base ainsi que des fiches techniques;
- La deuxième étape constitue la visite du pays par l'équipe d'Évaluation du MAEP. Les responsables du pays ne jouent que le rôle de facilitateur afin que l'équipe d'évaluation puisse entamer de larges consultations avec les représentants des partis politiques, les opérateurs économiques et les représentants de la société civile;
- La troisième étape consiste en la préparation du rapport par l'équipe. Les recommandations de l'équipe doivent essentiellement porter sur l'amélioration possible du programme d'action du pays, en vue d'accélérer la réalisation des meilleures pratiques. Le projet de rapport de l'Équipe est discuté avec les autorités du pays, en vue de contrôler l'exactitude de l'information;
- Le Secrétariat soumet le rapport de l'Équipe au Panel des Personnalités Éminentes. Cette quatrième étape prend fin lorsque les décisions sont transmises au chef de l'État ou du Gouvernement du pays qui fait l'objet d'une évaluation;
- Dans la cinquième et dernière étape, les rapports du MAEP sont publiés. Ils sont également présentés officiellement et publiquement dans les structures régionales et sous-régionales.

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)

C'est l'institution commune de financement des États de l'UEMOA. Elle intervient surtout dans l'économie en général (industrie, développement rural, infrastructures de base, télécommunications, etc.) sans disposition particulière de lutte contre la corruption.

Cependant, on peut considérer que le code de transparence de l'UEMOA s'applique à tous ses programmes.

Le Royaume des Pays-Bas

Le Royaume des Pays-Bas intervient au Burkina essentiellement dans le domaine du développement rural, de l'éducation de base et de la santé. La lisibilité de son concours à la lutte contre la corruption apparaît dans les conventions signées avec le Burkina.

C'est ainsi que dans la convention N° BF 01 4401 pour le financement du Programme Décennal de l'Enseignement de Base (PDDEB), l'article 15

précise □ "les parties s'abstiendront de proposer à des tiers, de solliciter ou d'accepter de tiers, soit pour elles-mêmes, soit pour toute autre partie, tout don, toute rémunération, tout dédommagement ou tout autre avantage de quelque nature que ce soit qui puisse être interprété comme une pratique illicite ou de corruption ou d'en accepter la promesse de la part de tiers. Une telle pratique peut entraîner la résiliation de tout ou partie du présent contrat"

Le Royaume du Danemark

C'est sans aucun doute la coopération la plus impliquée à l'heure actuelle dans la lutte contre la corruption. En effet, le Danemark et le Burkina Faso ont signé le 7 novembre 2002 une convention pour le financement du projet N° 104 BKF 43.32, "appui à la mise en place et au démarrage des activités de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption". Ce projet porte sur un budget de trente quatre millions de francs CFA pour appuyer l'institution chargée de la lutte contre la corruption, notamment sur le plan matériel.

De plus le Royaume du Danemark, lors de consultations avec le partenaire burkinabé, ne se prive guère de manifester sa ferme volonté d'apporter les concours nécessaires à la stratégie de lutte contre la corruption tout en dénonçant au passage certains crimes restés impunis.

7.2. LE RÔLE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

Il importe que les pays bénéficiaires de l'aide extérieure prennent des dispositions adéquates pour que ces ressources soient utilisées avec le maximum d'efficacité et d'efficience. Toutefois, les partenaires au développement qui apportent leur assistance à

la bonne gouvernance du pays pourraient s'impliquer par des actions opportunes ayant pour ambition de réduire les risques de mauvaise gestion notamment les pratiques de corruption.

Le rôle de ces partenaires peut être étudié du point de vue du comportement des gouvernants, des actes des contre-pouvoirs de contrôle, de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption, des modes et des niveaux d'intervention, de la grande et petite corruption.

7.2.1. LE COMPORTEMENT DES GOUVERNANTS

L'exécutif, du fait de sa position privilégiée dans la gestion quotidienne de la vie économique, sociale et culturelle de la nation dispose d'importants moyens matériels et financiers pouvant entraîner des utilisations abusives.

L'homme politique a, en effet, besoin d'argent pour faire de la politique, soit pour assurer une réélection, soit pour assurer l'après-défaite. L'ampleur des besoins l'amène le plus souvent à utiliser les deniers publics à des fins personnelles. Pour cela, l'homme politique aux commandes des affaires de l'État dispose de pouvoirs pratiquement imparables □ le pouvoir de nomination et de révocation qui contraint les collaborateurs à répondre à ses exigences pécuniaires. Il y a aussi la fameuse valise diplomatique qui peut constituer un puissant moyen de transfert de richesses (liquidités et valeurs) et de blanchiment d'argent, notamment effectué avec les firmes nationales et internationales.

Le décideur politique subit aussi des influences externes, notamment dans le domaine des marchés publics. Les grandes firmes dans leur stratégie de marketing réservent une place de choix à l'approche directe des décideurs. Par des pratiques corruptrices, elles con-

tourner les procédures usuelles d'attribution des marchés en répercutant les charges supplémentaires liées à la corruption sur le coût des marchés. Le décideur politique ainsi corrompu utilisera à son tour son arsenal favori cité plus haut, le pouvoir de nomination et de révocation, pour influencer le président de la commission d'attribution ou tout autre personne indiquée.

Ces comportements liés à la grande corruption interpellent

- Les organisations de la société civile à mener la sensibilisation et l'incitation à la création de mécanismes internationaux de contrôle de la corruption;
- La presse dans un rôle de suivi méthodique, régulier et impartial des actions gouvernementales à rendre compte des actions illégales et des comportements immoraux des gouvernants;
- Les bailleurs de fonds à soutenir les actions de cette presse indépendante, engagée dans les actions de moralisation de la vie publique mais aussi dans la réflexion à mener pour la revue des procédures de passation de marchés publics.

Sur ce comportement des gouvernants, il faut remarquer qu'un rapport des Nations Unies sur la prévention de la criminalité estime que le prix de la corruption pour le continent s'élève à 30 milliards de dollars soit l'équivalent de 15 000 milliards de F CFA. Ce qui nous amène à constater et conclure que certains pays africains sont littéralement mis à sac par leurs dirigeants avec la complicité du réseau international de blanchiment d'argent. Quant on sait que ce sont les populations qui souffrent de ces détournements de fonds à grande échelle, il revient aux partenaires au développement engagés dans la lutte pour le développement de mettre la pression nécessaire pour la mise en œuvre des mesures prises au

niveau international pour lutter contre cette grande corruption. Cette pression doit cerner les pays de transit et le dépôt d'argent ou de valeurs communément considérés comme des paradis fiscaux (*"Andorre, Monaco, le Liechtenstein, le Luxembourg, la Suisse, les îles Caïmans", etc.*).

Malheureusement, cette lutte s'avère difficile en raison de la mainmise des gouvernants sur la quasi-totalité des instruments du pouvoir, de l'exécutif au législatif en passant par le judiciaire. Pour preuve, ce n'est que lorsqu'un "président-pilleur" de deniers publics est destitué que des actions sont engagées pour connaître le forfait et en réclamer la restitution. C'est à ce moment seulement que des chiffres sont avancés et cet état de fait montre la limite bien particulière pour la dénonciation de certains abus.

7.2.2. LES CONTREPOUVOIRS DE CONTRÔLE

La crédibilité des institutions appelées à contrôler l'exécutif (Parlement, Cour des comptes) est souvent mise à mal eu égard à la mainmise de l'exécutif sur ces institutions. Les investigations qu'elles effectuent, aboutissent à des résultats qui ne sont communiqués qu'au décideur politique et quelquefois, la machine d'investigation reste bloquée pour raison d'État. Toujours est-il que selon l'opinion publique, l'action de ces organes est toujours considérée comme influencée par l'exécutif.

Les partenaires au développement, notamment les organisations de la société civile (OSC) qui participent à la lutte contre la corruption peuvent apporter un appui au renforcement des capacités de ces institutions permettant de garantir leur indépendance fonctionnelle vis-à-vis de l'exécutif. Cependant leur objectif principal devrait être la promotion de la mise en concordance des actions de ces organes avec la straté-

gie de bonne gouvernance prônée dans le CSLP.

7.2.3. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La volonté de mener des politiques rigoureuses de lutte contre la corruption est réellement établie au plus haut niveau. Cette volonté s'est encore manifestée dès la mise en place du gouvernement en juin 2002. En effet, le Premier Ministre a, lors de la conférence de presse du 11 juin 2002, consacrée à la formation du gouvernement précisé *"nous allons travailler à mettre en place un dispositif de lutte anti-corruption très lisible, pour réprimer ceux qui commencent à faire de la corruption une activité professionnelle. Nous en avons besoin afin d'éviter que le phénomène ne devienne un poids très lourd à supporter dans la conduite de notre politique économique et sociale"*.

Cependant, la mise en application de cet engagement dépasse le simple cadre de la phraséologie. Il y a les moyens à mettre en œuvre pour confirmer la réelle disponibilité gouvernementale de porter un coup de frein au phénomène de la corruption.

Les bailleurs de fonds, en tant que partenaires privilégiés et influents du gouvernement, peuvent contribuer efficacement à la réalisation de cette volonté du gouvernement en orientant certains financements vers la formulation et l'exécution de stratégie de lutte contre la corruption.

7.2.4. LES MODES ET NIVEAU D'INTERVENTION

Intervention actuelle

Au cours de la décennie passée, le Burkina a enregistré des performances

macro-économiques importantes. Depuis 1991, le pays a mis en œuvre plusieurs réformes économiques dans le cadre d'une série de programmes d'ajustements structurels et de stabilisation avec le soutien des partenaires au développement, notamment les institutions de Bretton Woods. En conséquence, le PIB réel qui était en baisse dans la première moitié des années 1990 a augmenté à partir de 1994. Le taux de croissance du PIB a ainsi atteint 5,1 % en moyenne annuelle entre 1997 et 2001.

Les aspirations du Burkina et des partenaires au développement qui l'accompagnent consistent à réaliser de bonnes performances et relever les défis de la bonne gouvernance pour atteindre des taux de croissance durables, réduire la pauvreté et les écarts financiers.

Le processus de formulation du premier CSLP en février 2000 a été conduit selon une méthodologie participative qui a impliqué tous les partenaires au développement du Burkina à l'élaboration même du document de référence. Ensuite, au moment de la lecture du bilan de la première année d'exécution du CSLP, les partenaires ont été également sollicités pour donner leurs points de vue sur les forces et faiblesses de la mise en œuvre de la stratégie.

Cette tradition d'associer les partenaires à la conception de la stratégie nationale permet à ces bailleurs de fonds de jouer le double rôle d'appui à la conception de la politique et de suivi-contrôle des résultats de mise en œuvre.

Appui à la conception des stratégies

Ce rôle consultatif porte sur les modalités de gestion administrative à mettre en place pour prévenir la mal gouvernance et la corruption. Il faut dire que cette fonction tacite, en raison du poids important de la communauté des bailleurs de fonds, prend une tournure plus

Encadré 7.3. Le CFAA et le PRGB

L'évaluation de la Responsabilité Financière du Pays □ CFAA

Le gouvernement, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'Ambassade du Danemark, l'Ambassade des Pays-Bas, la Coopération canadienne pour le développement, l'Agence Française pour le Développement et la Coopération suisse au développement ont participé à l'élaboration du CFAA, finalisé en janvier 2001. La particularité de ce document est qu'il est celui des bailleurs de fonds. L'objectif général de l'étude était d'évaluer la qualité des mécanismes qui assurent la transparence de la gestion financière au Burkina. L'étude de la responsabilité financière du pays s'est surtout focalisée sur le secteur public et para public. Elle a identifié les atouts et faiblesses, ainsi que les risques du cadre de responsabilité financière et proposé des recommandations en vue d'améliorer le système en place.

L'étude s'appuie sur la révision de la gestion budgétaire faite par le gouvernement à travers le Plan de renforcement de la gestion budgétaire (PRGB). Ainsi le CFAA a abordé de façon plus globale la question de la transparence budgétaire et réalisé une analyse de risque fiduciaire détaillée en tenant compte des choix stratégiques pour l'appui du pays.

L'étude a reconnu une avancée réalisée par les autorités burkinabè ces dernières années en matière de gestion de dépenses publiques et de risques fiduciaires. Par ailleurs, un progrès notable a été enregistré dans l'informatisation de la gestion des finances publiques, notamment les dépenses, à travers l'adoption de différents systèmes tels que le circuit intégré de la dépense (CID), le système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'État (SIGASPE), le système de gestion et d'analyse de la dette publique (SYGADE) et le réseau inter-administratif (RESINA).

Malgré ces avancées, l'étude a noté que des progrès restent à faire dans un certain nombre de domaines. Le système de contrôle des postes a posteriori pour s'assurer que les services ont été effectivement rendus aux bénéficiaires reste faible. Le mandat de l'Inspection Générale d'État (IGE) et celui de l'Inspection Générale des Finances (IGF) doit être renforcé et un accent doit être mis sur la conception de mécanismes pour la réalisation d'un audit régulier des finances publiques. Il faut également noter que le contrôle parlementaire n'est pas efficace en raison de la livraison tardive (après la clôture de l'année fiscale) des rapports d'exécution budgétaire à l'Assemblée Nationale.

L'étude a relevé une certaine dérive dans l'application des procédures. Ainsi, les dérogations aux procédures budgétaires sont légion puisque 13 % seulement des dépenses publiques sont traitées conformément aux procédures normales.

Le Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB)

C'est en septembre 2001 qu'il a été finalisé puis adopté par le Conseil des ministres comme document de base pour le renforcement du processus budgétaire au Burkina. Le PRGB permet d'avoir une vision saine et globale du cadre institutionnel pour la gestion budgétaire. Il décrit le système de gestion financière en place, identifie les difficultés et énonce les actions prioritaires.

suggestive que consultative. À tel point qu'au sein de la population une grande partie, même des intellectuels, reste convaincue que les stratégies économiques mises en place au Burkina sont dictées par les bailleurs de fonds, principalement les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International). N'entend-t-on pas dire ça et là, notamment dans la presse et l'opinion publique, que le Burkina est un bon élève de ces institutions ?

Ce rôle consultatif est donc très important dans la politique de bonne gouvernance parce qu'il intervient à une phase initiale dans laquelle les partenaires peuvent suggérer la mise en place de systèmes propres à décourager la corruption, les détournements de biens, etc.

Suivi et contrôle des résultats

C'est un rôle de suivi des résultats attendus de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Pour exemple, la première phase du CSLP a établi un système de réduction de la pauvreté à moyen terme qui a mis en place un programme de réformes triennal visant à permettre la mesure de repères de progrès spécifiques et indicateurs de résultats définis et acceptés par le gouvernement et l'ensemble des bailleurs de fonds.

Dans ce rôle de "conseiller" des actions gouvernementales, les bailleurs de fonds se doivent d'appuyer le gouvernement par le biais de financement d'études, de séminaires ou même de soutien par l'assistance technique appropriée.

Pour exemple, quelques études, liées au souci de la gouvernance convenable, ont été financées avec l'appui des partenaires : six études d'Examen des Dépenses Publiques ont été réalisées depuis 1999. En 2000, un Rapport national d'évaluation des marchés publics a été finalisé. Ce rapport a permis l'élaboration et la signature par l'auto-

rité d'un nouveau décret sur la réglementation des marchés publics (décret N° 2002-110 PRES/PM/MEFdu 20 mars 2002). Le Rapport sur l'application des normes et des Codes, le Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) et l'Évaluation de la Responsabilité Financière du pays (Country Financial Accountability Assessment- CFAA) ont été finalisés en 2001. À cette même période, l'Étude sur la compétitivité et la croissance a fait l'objet de discussions à Ouagadougou avec la société civile et les bailleurs de fonds etc.

Rôle de la société civile

Une affaire a défrayé la chronique durant l'année 2002. c'est l'affaire Cathwell, ONG caritative présente dans 43 provinces du Burkina. Cette ONG américaine intervient dans un domaine assez sensible pour notre pays, structurellement déficitaire en céréales. Elle assure pour les cantines scolaires le service de 320 29 élèves par jour dans 1741 écoles. Des commerçants de la place ont en effet profité d'une certaine faiblesse des textes pour se procurer à crédit du riz de cette ONG. Ils ont contracté ces dettes au nom de leur société et ne veulent pas payer. Le plus gros débiteur doit 419 millions de F CFA.

Cette situation appelle sans doute la nécessité d'une moralisation de la vie des affaires, mais aussi une revue de la stratégie d'intervention des donateurs d'aide directe.

Les donateurs doivent avant de procéder à ce genre de dons s'assurer de toutes les dispositions prises dans le pays surtout en matière de législation contre les différentes formes de corruption et de détournement. Un certain renforcement du suivi physique de l'aide directe pourrait s'opérer notamment par un appui aux structures administratives chargées de ce suivi.

Le rôle des ONG peut être déterminant dans la lutte contre la corruption parce

Encadré 7.4. Engrais chimiques en provenance du Japon

Le journal l'Évènement du 10 août 2002 titrait "Engrais chimiques du Japon" PLUS DE 2 MILLIARDS DÉTOURNÉS" (environ 3 000 000 de dollars US).

En effet, l'article nous apprend que dans le cadre des négociations de Kennedy Round ciblées sur la coopération en vue de soulager la pauvreté dans le monde, le Japon ayant opté pour une coopération dans le domaine de la fourniture d'engrais et de pesticides pour l'amélioration de la production a signé avec le Burkina un protocole d'accord pour la fourniture de 3000 tonnes d'engrais par an. Cet engrais, exonéré de diverses taxes, est rendu plus compétitif par rapport à ses concurrents sur le marché. L'article continue ainsi "c'est la Direction des Intrants et de la Mécanisation Agricole (DIMA, aujourd'hui Direction Générale de la Production Agricole) qui se charge de la vente. Cet engrais est stocké dans deux entrepôts à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Dans le souci d'atteindre les objectifs assignés à l'opération, la DIMA a décidé de privilégier les groupements villageois qui travaillent à la production de riz et en dehors des zones cotonnières.... Des facilités étaient accordées à ces groupements 50% cash à la commande, les 50% restants en fin de campagne. Mais la meilleure stratégie, c'est celle qui s'accompagne d'un dispositif de suivi. Or ici il n'y en avait pas, dès que le producteur franchissait la porte du magasin, le commerçant était là pour embarquer l'engrais qu'il déchargeait dans ses propres magasins. On comprend dès lors pourquoi à ce jour, certains débiteurs sont incapables de rembourser le moindre kopeck".

L'article, signé de Germain Bitiou Nama, poursuit en disant que les responsabilités sont plus étendues parce que d'autres catégories de clients se sont approvisionnées directement à la DIMA (commerçants, sociétés commerciales, institutions étatiques).

Il poursuit en disant "l'engrais japonais était devenu source d'affairisme. Nous avons évoqué dans l'indépendant n°14 le cas de K. D. de Sindou propulsé du jour au lendemain commerçant d'engrais. Depuis 1997 qu'il exploite le filon, il n'a pas remboursé un seul centime malgré une ardoise salée de 41 650 000 F CFA. Interpellé par la police courant juillet 2002, il fut rapidement relâché après l'intervention d'amis puissants qui n'auraient pourtant versé que 150 000 F CFA".

L'ensemble des dettes cumulées sur l'engrais a atteint 2 milliards 500 millions sans compter 25 millions de créances de débiteurs décédés. Bien entendu le Japon a réagi en mettant les autorités en demeure de respecter le protocole d'accord notamment concernant le fonds de contrepartie.

L'article conclut en disant "si parmi les débiteurs de l'ex-DIMA, bon nombre peuvent payer, c'est le cas notamment des quelques hommes politiques (députés, maires, épouses de dignitaires) mais aussi de certaines sociétés cossues ou de commerçants nantis, il s'en trouve, par contre, qui, malgré leur bonne volonté sont incapables de le faire. C'est en quelque sorte la triste conclusion de ce feuilleton où, une fois de plus, des biens publics sont détournés par des individus peu scrupuleux, avec malheureusement pourrait-on dire, la complicité d'agents de l'État".

qu'elles sont plus proches des besoins des populations mais aussi parce qu'elles sont à même de faire la sensibilisation au niveau de leurs sphères d'intervention. En effet, il y a plus de 260 ONG (internationales et nationales) et à la base on compte près de 15 000 organisations, coopératives ou groupements ruraux.

Contrairement aux bailleurs de fonds classiques (organisations internationales, pays) qui ont une certaine réserve diplomatique, les ONG peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption, car elles ont une relative liberté et une certaine indépendance qui leur permettent de dénoncer la collusion des pouvoirs administratifs ou politiques.

Dans le domaine de la grande corruption, les organisations de la société civile, seules, ne disposent pas d'assez de marge de manœuvre pour arriver à bout de tels forfaits. Seule l'alliance "Justice, presse indépendante et société civile" peut apporter une réponse à un tel niveau de corruption qui, généralement, se pratique au sommet de l'État.

7.3. LES PROGRAMMES DE COOPÉRATION

Le Burkina, comme on le sait, est engagé avec l'appui des partenaires au développement dans une stratégie de lutte contre la pauvreté. À cet effet, les partenaires bilatéraux et multilatéraux s'investissent dans la définition de programmes de développement en fonction de considérations particulières à chacun d'eux. Cependant, l'objectif commun vise à sortir le pays de la pauvreté.

Aussi est-il souhaitable que des mécanismes de mobilisation et de gestion des ressources permettant de prévenir des risques de corruption, soient mis en place.

7.3.1. LA COORDINATION DE L'AIDE

Une bonne coordination des aides peut constituer un moyen assez efficace de lutte contre la corruption dans la mesure où, si elle est effective, elle permet à l'État d'avoir une vue d'ensemble des interventions de tous les bailleurs de fonds.

La coordination de l'aide est un aspect qui revient toujours quand on évoque l'aide publique au développement. La difficulté de parvenir à une coordination efficace relève de l'insuffisance de mise en concordance des appuis au niveau de l'administration et de la position ambiguë de certains bailleurs de fonds.

L'insuffisance de cette mise en concordance est liée à la faiblesse de la capacité de l'administration à effectuer le suivi régulier et global des aides apportées au Burkina. Il s'agit généralement de manque de logistique technique et de personnel qualifié nécessaire à la mobilisation et à la coordination des ressources.

Quant aux bailleurs de fonds, ils militent généralement en faveur d'une coordination de l'aide devant se faire nécessairement au niveau gouvernemental. En effet, la plupart d'entre eux adhèrent aujourd'hui à l'aide programme ou appui budgétaire. Cependant, les partenaires adoptent une position équivoque dans la mesure où ils tiennent à brandir leur bannière pour revendiquer leurs appuis (par des inaugurations officielles à grand renfort de publicité).

Outre la coordination de l'aide, il convient de s'appesantir également sur la coordination des actions en vue de mener un combat collectif et soutenu contre la corruption au niveau international. Cette coordination concerne aussi bien les bailleurs de fonds que les organisations de la société civile. Il s'agit là de mener une action d'envergure pour que les gouvernements et les firmes nationales et internationales trouvent en face d'eux une force coalisée et déterminée dans le combat

contre la corruption. Cette forme de coordination interpelle notamment les ONG.

Au Burkina, la coordination de l'Aide est assurée par la Direction Générale de la Coopération. Par l'organisation de tables rondes, cette direction aide à la mise en place des financements surtout au niveau des programmes et projets nécessitant l'intervention de plusieurs bailleurs de fonds. La Direction Générale de l'Économie et de la Planification assure elle aussi un suivi de l'évaluation des investissements extérieurs et partant contribue aussi à la coordination de l'aide.

7.3.2. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Les mécanismes de contrôle jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption.

Au niveau gouvernemental, ce constat a été bien perçu et, de ce fait, le gouvernement a décidé de placer au sein de la Direction chargée de vérifier les contrats sur financements extérieurs (la DGCOOP) un service de contrôle financier.

Par ailleurs, des organes de contrôle administratifs sont chargés de la vérification de l'utilisation des deniers publics. C'est le cas de l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui assure l'audit des comptes pour les projets financés par le PNUD. Quant à l'Inspection Générale d'État (IGE), elle est en mesure, comme l'IGF, de mener toute mission de contrôle au niveau des programmes et projets de développement.

On peut noter que pratiquement tous les bailleurs de fonds exigent que leurs interventions (les projets et programmes) soient soumises à un audit externe dont les résultats conditionnent

souvent la poursuite desdits programmes et projets.

Par ailleurs, les mécanismes de mise à disposition des fonds des partenaires au développement devraient également être suivis. En effet, dans le cadre des financements extérieurs, il y a des cas de contrats dits arrangés par le bailleur de fonds avec un prestataire privé. C'est en fait une forte recommandation à l'endroit des gestionnaires nationaux de programme qui se trouvent ainsi sous influence. Cette pratique est notoire dans le domaine de l'assistance technique qui est parfois un véritable marché de placements contrôlé par les personnes qui, au sein des organismes de financement, disposent de la latitude de proposer des procédés de gestion des fonds publics. Cette latitude alliée au pouvoir financier de leur institution amène ces personnes à devenir de véritables recruteurs d'assistants techniques notamment étrangers. Elles proposent les postes à pourvoir et les curricula vitae en insistant sur celui qu'ils préfèrent et très souvent les gestionnaires locaux n'ont d'autre choix que de suivre ces recommandations.

Aussi est-il souhaitable qu'au sein des institutions de financement il puisse y avoir des organes de contrôle, surtout externe, qui s'appuient sur les procédures internes pour évaluer les résultats atteints au niveau des interventions spécifiques de ces organismes et de leurs personnels.

Enfin, l'audit devrait également concerner les responsables administratifs et financiers des grands projets de développement. Il s'agit surtout d'un appui que les différents partenaires peuvent apporter à la Cour des comptes, aux inspections administratives, aux institutions et associations luttant contre la corruption pour un renforcement de leurs capacités internes et pour les appuyer dans l'œuvre de vérification de la mise en application de la stratégie nationale de bonne gouvernance.

7.3.3. LES POLITIQUES DE CONDITIONNALITÉ

Elles sont mises en place par les bailleurs de fonds pour

- S'assurer que les financements qu'ils consentent seront utilisés à bon escient;
- Garantir le remboursement de leurs investissements;
- Guider la politique économique d'un pays dans une voie particulière.

Les politiques de conditionnalités sont établies essentiellement par les institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque Mondiale). Elles constituent un moyen sur lequel les bailleurs de fonds peuvent se fonder pour amener le gouvernement à la prise de mesures visant à réduire la corruption. Son utilisation peut cependant être circonscrite à des crédits bien définis (par exemple celui de la stratégie de réduction de la pauvreté) pour éviter que la conditionnalité non remplie ne soit une entrave au démarrage de projets à caractère social.

7.3.4. LES CONDITIONS DE NÉGOCIATIONS

Les programmes de coopération sont généralement inscrits dans des conventions conclues entre le Burkina et le bailleur de fonds. Très souvent, c'est le bailleur de fonds qui propose une convention type sur lequel le Burkina a très peu de marges de manœuvre. Les besoins étant pressants, les signatures de convention sont faites avec des conditions pas toujours avantageuses pour le pays.

Les financements ainsi obtenus lient les actions à mener aux intérêts du bailleur de fonds. C'est l'aide liée. On demandera par exemple qu'un véhicule d'un programme soit acheté dans le pays du bailleur de fonds. Bien que cette forme de conditionnalité ne soit pas d'ac-

tualité, certaines exigences des bailleurs de fonds perpétuent l'esprit de l'aide liée.

Pour minimiser ce risque, il conviendrait de modifier les conditions de négociation. Le bénéficiaire, en l'occurrence l'État, doit être mieux impliqué à l'évaluation des programmes à mettre en œuvre et avoir une force de proposition dans le schéma de négociation des financements.

7.4. PERSPECTIVES DANS LE PARTENARIAT

L'étude menée en 2001 sur le renforcement de la gestion budgétaire (PRGB) complétée par le diagnostic extérieur réalisé de manière coordonnée par les partenaires au développement (CFAA) a convaincu le gouvernement de mener une réflexion sur la gestion budgétaire dans la perspective de l'établissement et du renforcement d'un nouveau cadre de partenariat avec les bailleurs de fonds. Ainsi, le gouvernement a décidé de s'orienter de plus en plus vers la stratégie de budget programme. L'appui des partenaires au développement est désormais voulu plus direct, plus ciblé sur des priorités budgétaires. C'est la notion d'appui budgétaire.

L'appui budgétaire peut être conçu comme un outil permettant une stabilité macro-économique mais visant également la couverture des besoins induits par la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

L'appui budgétaire permet une intervention des partenaires au développement dans un cadre unique qui assure une analyse plus globale et plus cohérente de la politique gouvernementale. Il permet de soutenir le dialogue global avec le gouvernement en matière de politiques économiques et de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, l'appui bud-

gétaire à travers le budget, permet de maintenir un dialogue sur les modes de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires, notamment sur leur amélioration.

De façon globale, le diagnostic général fait ressortir que la situation en termes de transparence, de crédibilité et d'efficacité concernant la gestion des dépenses publiques, semble suffisante pour effectuer un appui budgétaire. Le cadre budgétaire est préférable pour les bailleurs de fonds parce qu'il favorise une plus grande appropriation des politiques par l'administration et une durabilité des mesures de réformes engagées. Il faut également ajouter que l'appui budgétaire facilite la coordination des interventions des bailleurs, du fait de l'unicité du cadre de financement et améliore la capacité d'absorption à cause de l'utilisation d'une procédure unique à travers le budget de l'État.

D'ores et déjà, un certain nombre de partenaires au développement s'est engagé à soutenir le Gouvernement dans la mise en œuvre du CSLP, à travers des appuis budgétaires coordonnés en privilégiant

- Une plus grande appropriation de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté par le gouvernement;
- Une amélioration de l'efficacité de la politique du gouvernement et de l'aide extérieure grâce au suivi d'indicateurs de performances dans les secteurs concernés par la lutte contre la pauvreté;
- Une amélioration de la prévisibilité et de la régularité des appuis budgétaires;
- Un renforcement de la coordination entre les partenaires grâce à des évaluations conjointes.

Au nombre des bailleurs de fonds qui se sont engagés dans l'appui budgétaire, on compte des institutions multilatérales (la Banque Mondiale et l'Union Européenne notamment) et aussi des bilatéraux comme la Belgique, le Da-

nemark, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la France.

Cette forme d'appui va nécessairement impliquer de la part des bailleurs de fonds un suivi plus rigoureux et un renforcement des mécanismes de contrôle a posteriori sur les progrès accomplis. Ils doivent mettre l'accent sur les résultats susceptibles d'être suivis sur le terrain pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds dépensés au niveau de l'État. En effet, cette forme d'appui, si elle n'est pas accompagnée d'un suivi adapté, peut constituer la porte ouverte à toute forme de détournement de fonds et de corruption dans les services chargés de l'administration de ces fonds.

Le rôle des bailleurs de fonds devrait d'abord consister à apporter un appui aux organes de contrôle a posteriori, notamment l'Inspection Générale d'État et l'Inspection Générale des Finances. Ces administrations sont en effet chargées de repérer les cas de détournements de fonds ou les cas d'irrégularités dans le processus de mise à disposition des fonds des bailleurs. Le renforcement en amont des capacités de contrôle du circuit de la dépense, tel qu'il est défini notamment dans le PRGB, mérite également l'appui des partenaires au développement.

Il faut enfin que les exigences des bailleurs de fonds sur les irrégularités décelées connaissent une sanction effective appropriée. C'est en effet le pan faible de la procédure de lutte anti-corruption au Burkina. Les dossiers des différentes inspections administratives et des auditeurs sont le plus souvent rangés sans suite dans les tiroirs des décideurs. Les bailleurs de fonds doivent s'assurer que les éléments de mesure de la régularité des opérations sont crédibles et mis en œuvre par des procédés d'évaluation indiscutables.

Aussi, pour permettre le suivi de la régularité du système, l'exercice "test de conditionnalité", initié par l'Union Européenne et adopté par la plupart

des bailleurs, propose un ensemble d'indicateurs destinés à faciliter le suivi-évaluation des activités gouvernementales.

Dans cet exercice d'aide budgétaire, il faut noter le rôle essentiel du Fonds Monétaire International (FMI) qui apporte une aide technique dans la programmation financière et budgétaire en poursuivant les objectifs ci-après□

- Améliorer la gestion des dépenses publiques en s'assurant que les fonds d'aide visent réellement à proposer de meilleurs services;
- Rendre plus efficaces les ministères clés et les structures chargées des dépenses au niveau local en créant progressivement un réseau des mécanismes et qualifications nécessaires pour une meilleure gestion budgétaire.

Malgré cette batterie de mesures et les efforts pour améliorer les systèmes de gestion et des marchés publics, quelques risques fiduciaires demeurent. Voilà pourquoi, sur la base du diagnostic partagé, les réformes envisagées doivent s'articuler autour des axes suivants□

- L'amélioration de l'équilibre des pouvoirs par un renforcement du pouvoir judiciaire, en particulier juridictionnel des comptes,
- La moralisation et la transparence des affaires publiques,
- Le renforcement de l'organisation et des responsabilités au sein de l'exécutif,
- La transposition en droit national des directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques,

Les limites de l'aide directe

Certains bailleurs de fonds et ONG procèdent par des dons en nature. C'est parfois dans la nature de l'aide qu'il y a le plus de risque de détournements des moyens de transfert en raison de la faiblesse, voire de l'absence de bornes de contrôles durant le pro-

cessus de transfert de l'aide.

Les détournements concernent le plus souvent des biens en nature et ne peuvent se réaliser sans la complicité des personnes clés de la chaîne de transfert.

CONCLUSION

En raison de la place importante des bailleurs de fonds dans le contexte du Burkina Faso et compte tenu du processus participatif mis en place au niveau de la conception des mécanismes de lutte contre la pauvreté et dans le processus d'ancrage de la bonne gouvernance dans tout le système administratif, il apparaît que les bailleurs de fonds peuvent avoir un rôle important dans la formulation d'une stratégie de lutte contre la corruption. Le souhait est qu'ils puissent insuffler une dynamique utile et surtout visible pour la population, lasse de la passivité ambiante autour de ce phénomène qui, pourtant, prend de l'ampleur.

Le défi majeur sera de rendre opérationnelle la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption. Il s'agira de mener jusqu'au bout et de manière efficace la stratégie de lutte préconisée par cette institution. Et pour cela, le personnel de cette structure doit s'exercer à la pro activité dans tous les domaines susceptibles de générer des actes de corruption.

Aussi, conviendrait-il de doter la structure d'une stratégie propice. Pour ce faire, les mesures d'accompagnement doivent être à la hauteur des résultats recherchés.

Ces mesures pourraient être□

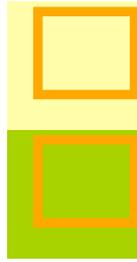
- L'apport assez conséquent en ressources humaines qualifiées, au titre des membres de la structure;
- L'instauration de la prestation de serment pour lesdits membres;

- La désignation des membres comme "point focal" au niveau des administrations sensibles (impôts et douane);
- Leur participation (ponctuelle et ciblée pour le moment) comme observateurs aux séances des Commissions d'Attribution des Marchés de l'État;
- Le pouvoir de l'institution à donner l'information au public, dans le respect des principes du code de l'information;
- La production de rapports périodiques avec des plans d'actions détaillés;
- La mise en place d'un contact (téléphone rouge, messagerie) à la

disposition du public pour recueillir toute information sur la corruption.

L'évolution préoccupante du phénomène de la corruption au Burkina Faso doit également engager les partenaires au développement à apporter le soutien nécessaire aux organisations qui œuvrent dans la lutte contre la corruption.

C'est une bataille de longue haleine, face à un adversaire insaisissable, abstrait dans l'évidence et qui ne faiblira réellement qu'avec la réduction durable et générale de la pauvreté au Burkina Faso et une lutte assidue contre ce fléau.



CHAPITRE 8

POLITIQUES ET STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

INTRODUCTION

La lutte contre la corruption se définit comme l'ensemble des mesures et actions visant à réduire, voire à éradiquer les pratiques de corruption dans toutes les structures économiques, politiques, juridiques et sociales. Pour analyser l'état de la lutte contre la corruption, il apparaît nécessaire de présenter d'abord, le cadre normatif, les lois et les règlements, qui permet de définir concrètement la corruption au Burkina Faso sur une base juridique (partie 1); puis, les institutions étatiques en charge de la lutte contre la corruption, de près ou de loin, (partie 2); enfin la place et le rôle du parlement et de la société civile dans la lutte contre la corruption.

Cet état des lieux permet de souligner les forces et aussi les limites du dispositif actuel de lutte contre la corruption au Burkina Faso. Les principales formes de la corruption sont-elles bien appréhendées par le cadre normatif actuel ? L'institutionnalisation de la lutte

contre la corruption est-elle suffisamment avancée ? Quelles sont les principales limites à l'efficacité du dispositif actuel ?

L'analyse des institutions chargées de la lutte contre la corruption doit être enrichie d'un rappel des règles et pratiques qui en permettent un bon fonctionnement, comme l'autonomie de la cour des comptes, l'indépendance des médias et le pouvoir réel de contrôle du législatif sur l'exécutif (cf. tableau 8.1).

La connaissance du dispositif de lutte contre la corruption ne serait pas complète sans l'étude des mécanismes auxiliaires, qui permettent notamment de prévenir les actes de corruption et d'améliorer les systèmes de gestion.

Ces mécanismes sont étudiés dans deux cas : celui des banques et institutions financières et celui du budget de l'État (cf. partie 3). À partir de ce bilan critique du dispositif de lutte contre la corruption, des éléments de stratégie sont proposés (prévention, dénonciation et répression).

Tableau 8.1. Les piliers institutionnels et leurs règles de conduite

Piliers institutionnels	Règles et pratiques de base correspondantes
Exécutif	Préservation du bien commun, mise en œuvre d'une stratégie cohérente
Législatif	Élections justes et équitables, pouvoir de contrôle réel de l'exécutif
Judiciaire	Indépendance et équité, protection des témoins
Cour des comptes	Pouvoir de questionner les élus et les agents publics
Inspection Générale d'État Inspection Générale des Finances	Obligation de publier les rapports de contrôle, capacité de saisir la justice
Administration publique	Fonctionnement selon les règles éthiques du service public
Médias	Indépendance et droit à l'information, fin de l'ère de l'autocensure
Société civile	Liberté d'expression et d'association
Médiateur et autorité de régulation	Objectivité, autorité morale et suivi des dossiers de réclamation et de plaintes
Agence de surveillance, de prévention et de lutte contre la corruption	Autonomie - lois applicables et appliquées
Secteur privé	Code de conduite, politique de concurrence y compris dans le domaine des marchés publics
Acteurs internationaux	Incitation contractuelle à la transparence, coopération légale et judiciaire mutuelle efficace

Source Transparency International, *Combattre la corruption – enjeux et perspectives*, Paris, Ed. Karthala, 2002, p.68

8.1. LE CADRE NORMATIF

Le Burkina Faso dispose d'un cadre normatif important en matière de lutte contre la corruption, qu'il s'agisse de prévention ou de répression. Preuve de cette importance du dispositif normatif, la constitution rend obligatoire la déclaration des biens du chef de l'État à l'occasion de son investiture. Le Code pénal burkinabè définit explicitement la corruption. Si cette définition peut apparaître restrictive, d'autres délits, assimilables à des actes de corruption sont également sanctionnés par le Code pénal. Il s'agit par exemple de l'enrichissement illicite.

Enfin, les principales lois organisant la bonne gouvernance économique (code des impôts, code des douanes, règles d'organisation de la concurrence, code de la publicité) et démocratique (code électoral) sont présentées²⁷.

8.1.1. LA CONSTITUTION

La loi fondamentale de la République n'est pas indifférente aux problèmes de corruption et s'intéresse tout particulièrement à celle qui peut toucher les gouvernants. C'est à ce titre qu'à son article 44 alinéa 2, elle fait obligation au Président du Faso de remettre, à l'occasion de la cérémonie de son investiture, une déclaration écrite de ses biens au président du Conseil Constitutionnel.

Dans le même ordre d'idée, l'article 77 alinéa 2 relayé par la loi n°014-2002/AN portant détermination de la liste des personnalités soumises à la déclaration de leurs biens, astreint les membres du gouvernement, les présidents d'institutions et certaines personnalités au dépôt de la liste de leurs biens

auprès du Conseil Constitutionnel.

Afin d'assurer l'effectivité de ce principe à valeur constitutionnelle, un mécanisme de vérification de la véracité des déclarations de biens a été institué par la loi n° 22/95/ADP du 18 mai 1995 qui crée une commission à cet effet. Selon l'article 9 de ladite loi, "*en cas de fausse déclaration, de déclaration inexacte ou incomplète ou de dissimulation dûment établies par la commission de vérification, il appartient au chef du gouvernement d'en tenir rapport au Président du Faso qui statue en dernier ressort sur l'aptitude d'un membre du gouvernement à poursuivre l'exercice de ses fonctions sous préjudices des poursuites judiciaires*". Seule ombre au tableau, cette loi ne s'applique pas au Président du Faso qui jouit, en l'espèce, d'une véritable immunité en cas de fausse déclaration.

8.1.2. LE CODE PÉNAL

Le Code pénal, en matière de corruption, opère une distinction entre deux types de corruption : la corruption passive et la corruption active, le corrompu et le corrupteur. Selon l'article 156 du code pénal, se rend coupable de corruption passive tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, tout militaire ou assimilé, tout agent ou préposé de l'administration, toute personne investie d'un mandat électif qui agrée des offres ou promesses, qui reçoit des dons ou présents, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi. Par contre, et aux termes de l'article 158, le délit de corruption active est constitué quand une personne contraint ou tente de contraindre par voies de faits ou menace, corrompt ou tente de corrompre les personnes de la qualité exprimée [à l'article 156], que cette tentative ait eu ou pas de l'effet. Dans l'un

27 Le Burkina Faso a également ratifié de nombreuses conventions, accords et chartes au plan international (cf. chapitre 8).

comme dans l'autre cas, les sanctions répressives sont les mêmes²⁸.

Si le Code pénal s'en tient donc à une définition restrictive de la corruption, il n'en comporte pas moins des dispositions qui punissent certains faits qui s'apparentent à la corruption. Il en est ainsi de la prise illégale d'intérêt²⁹, de la concussion³⁰, du trafic d'influence³¹, de la soustraction ou du détournement de biens³² et surtout de l'enrichissement illicite³³.

Le code pénal punit également les pratiques frauduleuses qui s'apparentent à la corruption, à savoir les pratiques frauduleuses aux examens et concours et celles qui sont susceptibles d'entacher les jugements rendus par les magistrats. Concernant les fraudes aux examens et concours, la fraude est définie avec précision par le code pénal³⁴. En conséquence, la loi a prévu des sanctions qui vont d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de 150 000 à 1 000 000 de F CFA. Ces sanctions sont applicables aux cas de tentatives de fraude, de non-observation des règlements et d'imprudences favorisant une fraude, à la fraude commise à l'occasion d'un examen ou concours d'accès à un emploi public ou l'obtention d'un diplôme

et à la fraude commise à l'occasion d'examen ou concours autre que public.

Quant aux pratiques frauduleuses susceptibles d'entacher les jugements rendus par les magistrats, le Code pénal retient le faux témoignage ainsi que la subornation de témoin et d'interprète³⁵. En la matière, la sanction encourue porte sur une peine d'emprisonnement et/ou une sanction pécuniaire. La lourdeur de cette sanction dépend d'abord de la nature du faux témoignage (matière criminelle, délictuelle, de simple police ou en matière civile, commerciale, sociale ou administrative). De plus, la peine maximale est prononcée si le témoin a reçu de l'argent, une récompense ou une promesse (généralement six mois à vingt ans et 75 000 à 1 500 000 F CFA). Ces sanctions s'appliquent aussi bien à l'interprète qui dénature volontairement lors d'un procès la substance des déclarations orales ou documents traduits, qu'à l'expert désigné par une autorité judiciaire, qui donne un avis mensonger ou une affirmation de faits contraire à la vérité. Le délit de subornation de témoin est également sanctionné par l'article 293 du Code qui dispose que "Commet le délit de subornation de témoin et est puni d'un

28 Articles 154 à 172 du Code pénal.

29 définie par le fait d'avoir un intérêt, direct ou indirect, qui met en conflit son intérêt personnel et les devoirs de la fonction (article 161 et 162).

30 définie comme le délit consistant à recevoir ou à exiger des sommes dans l'exercice d'une fonction publique (article 155).

31 qui consiste pour une personne à abuser de l'influence que lui donne son mandat ou sa qualité ou de l'influence supposée en vue de faire obtenir ou tenter d'obtenir des récompenses, distinctions des fonctions, marchés ou une décision favorable d'une autorité publique, des entreprises ou avec une administration placée sous son contrôle d'influence (articles 156, 157, 302, 303, 306 et 307).

32 qui concerne toute personne dissipant à des fins personnelles des deniers publics, des valeurs mobilières des titres de paiement (articles 154 et 161).

33 illicite qui est une forme de détournement, lorsqu'une personne s'enrichit en se servant des biens de l'État ou tout autre moyen de l'État ou de ses collectivités.

34 cf. l'article 311 du Code pénal; la fraude aux examens est définie comme le fait de transmettre, communiquer, diffuser ou vendre des épreuves, leurs corrigés ou leurs solutions; de substituer des dites épreuves, les résultats ou les listes de candidats; de modifier par rajout ou retrait des notes ou des noms de candidats des listes relatives auxdits examens et concours.

35 Selon l'article 288 le faux témoignage est "l'altération volontaire de la vérité faite sous la forme du serment par un témoin dans une disposition devenue irrévocable dans le but de tromper la justice en faveur de l'une des parties".

emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de 300 000 à 900 000 francs ou l'une de ces deux peines seulement, quiconque, en toute matière, en tout état de procédure ou en vue d'une demande ou d'une défense en justice, use de promesses, offres ou présents, de pressions, menaces, voies de fait, manœuvres ou artifices pour déterminer autrui à faire ou à délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation mensongère, que la subornation ait ou non produit effet". Il en est de même pour la subornation d'interprète (article 296).

8.1.3. LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX EMPLOIS ET AUX AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Au titre des comportements éthiques attendus des agents des administrations publiques figurent les exigences de loyauté, de probité, d'impartialité, de discipline, d'une saine gestion des biens publics, d'égards et de diligence à l'endroit du public. Mais de toutes ces exigences celles de loyauté, de probité et d'impartialité sont les plus porteuses d'éthique, ce qui explique que leur efficacité est renforcée par une série d'interdictions assorties de régimes disciplinaires pour en assurer l'effectivité (cf. titre V de la loi). À ce titre, on peut citer l'interdiction

- De solliciter ou d'accepter des dons, gratifications ou autres avantages quelconques pour les services qu'ils sont tenus de rendre dans le cadre de leurs fonctions ou en relation avec celles-ci, c'est-à-dire l'interdiction de la corruption (article 19);
- D'avoir un intérêt, direct ou indirect, qui met en conflit son intérêt personnel et les devoirs de la fonction, c'est-à-dire l'interdiction de la prise illégale d'intérêt (article 16 al.2);
- De soustraction et de détournement des biens et deniers publics (article 18 al.2).

Ainsi et aux termes de l'article 19 de la loi n°13/98/AN du 26 avril 1998 "*les agents de la fonction publique ne doivent, en aucun cas, solliciter ou accepter des tiers, directement ou par personne interposée, des dons, gratifications ou autres avantages quelconques pour les services qu'ils sont tenus de rendre dans le cadre de leurs fonctions ou en relation avec celles-ci*".

Le dispositif législatif contre la corruption comporte un spectre de domaines très diversifiés. À ce titre, on peut citer

- La loi n° 3/92/ADP du 3 décembre 1992 portant révision du Code des douanes (article 37);
- La loi organique n°036-2001/AN du 31 décembre 2001 portant statut du corps de la magistrature (art.11 à 14);
- La loi N°47/96/ADP du 21 novembre 1996 portant statut général des agents des collectivités territoriales (articles 27 à 34);
- La Résolution N°99-001/AN/BAN/PRES du 12 mai 1999 portant statut de la Fonction publique parlementaire (articles 79 à 81).

Tous ces textes de lois, dans les articles cités, condamnent et sanctionnent la prise illégale d'intérêt par toute personne investie d'une mission de service public.

Les dispositions du statut du corps de la magistrature et de la fonction publique parlementaire imposent en plus des obligations qui rendent incompatibles ces fonctions avec toute autre fonction publique ou toute autre activité professionnelle, salariée ou commerciale. Les conjoints des agents visés sont astreints à la déclaration de leur activité lucrative privée à l'administration dont ils relèvent. Une mention spécifique sur le statut des magistrats souligne à l'article 14 qu'aucun "*magistrat ne peut, à peine de nullité de la*

décision, intervenir, connaître d'une cause dans laquelle son conjoint ou lui-même, ses alliés, parents jusqu'au degré d'oncle et de neveu inclus exercent ou ont exercé des fonctions de magistrat, d'avocat, d'expert de syndicat ou de liquidateur judiciaire".

8.1.4. LE CODE DES IMPÔTS ET LE CODE DE L'ENREGISTREMENT, DU TIMBRE ET LES TAXES SUR LES VALEURS MOBILIÈRES³⁶

Dans un souci de garantir une bonne entrée des ressources financières au trésor public, le Code des impôts et celui de l'enregistrement, du timbre et des taxes sur les valeurs mobilières, prévoient des sanctions visant à réprimer toutes les infractions empêchant le recouvrement.

Sur le plan de la vérification et du contrôle, le Code des impôts, en son article 454, dispose *"quiconque s'est frauduleusement soustrait, ou a tenté de se soustraire frauduleusement au paiement total, ou partiel des impôts directs et taxes assimilées, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait organisé son insolvabilité, ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, est passible des sanctions fiscales applicables d'une amende de soixante mille à trois cent mille francs ou/et d'un emprisonnement de deux mois à deux ans"*. Il est à noter que les dispositions du code des impôts réprimant les infractions au recouvrement de l'impôt ont été renforcées à l'occasion de l'adoption de la loi de finance pour l'exécution du budget de l'État 2002 (articles 455 bis et ter nouveaux).

Le Code de l'enregistrement, du timbre

et des taxes sur les valeurs mobilières prévoit, en la matière, des mesures préventives et répressives. Les mesures préventives visent à combattre la dissimulation de fonds et à renforcer l'obligation d'honnêteté du contribuable par la signature de documents de déclaration assortis de la mention *"je soussigné affirme, sous les formes édictées par l'article 137 du code de l'enregistrement, que le présent acte exprime l'intégrité du prix ou de la soulte"*.

Pour les mesures répressives, l'article 130 dispose que *"toute dissimulation dans le prix d'une vente d'immeuble, d'une cession de fonds de commerce ou de clientèle ou d'une cession de droit à bail ou promesse de bail immobilière et dans la soulte d'un échange ou d'un partage est punie d'une amende égale à la moitié de la somme dissimulée et payée solidairement par les parties à répartir entre elles par égale part"*.

8.1.5. LE CODE DES DOUANES³⁷

Le Code des douanes distingue deux types d'infractions à la réglementation douanière *"les contraventions et les délits de douanes"*. Les contraventions douanières sont classées en quatre grandes catégories dans le code des douanes *"le refus d'obtempérer aux injonctions des agents, du déchargement et du jet de marchandises en cours de route (contravention de première classe, article 257); les irrégularités qui ont pour résultat d'empêcher le recouvrement d'un droit ou une taxe notamment les excédents sur le poids, le nombre en la mesure déclarée (contravention de deuxième classe, article 258); les faits de contrebande d'importation ou d'exportation sans*

36 Les lois n° 6-65-AN du 26 mai 1965 et ensemble avec ses modifications et n° 26-63-AN du 24 juillet 1963 portant respectivement Code des impôts directs et indirects et Code de l'enregistrement, du timbre et les taxes sur les valeurs mobilières.

37 La loi n°3/92/ADP du 3 décembre 1992 portant code des douanes (révision en 1992).

déclaration, des fausses déclarations de toute nature (contravention de troisième classe, article 259) et les infractions relatives à des marchandises soumises à autorisation spéciale l'entrée ou à la sortie (contravention de quatrième classe, article 260).

Quant au délits douaniers, le Code en prévoit trois principaux³⁸

- Le délit de première classe, prévu par l'article 261, et qui est restreint par *"tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque ces infractions se rapportent à des marchandises de catégories de celles qui sont soumises à autorisation spéciale"*;
- Le délit de deuxième classe que définit l'article 262 comme une *"contrebande commise par une réunion de trois individus et plus jusqu'à six inclusivement que tous portent ou non des marchandises de fraude"*;
- Le délit de troisième classe qui, selon l'article 263 a et b, *"est une contrebande commise soit par plus de six individus, soit par trois individus ou plus à dos d'animal, à vélo, à bicyclette, par avion et par véhicule autopropulsé"*.

Dans tous ces cas, la peine encourue, selon l'article 263, est, en plus de la confiscation de l'objet de fraude, des moyens de transport, des objets servant à masquer la fraude, d'une amende égale au quadruple de la valeur des objets confisqués et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans.

8.1.6. LES RÈGLES D'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE³⁸

En la matière, la loi définit un ensemble de pratiques commerciales anti-concurrentielles répréhensi-

bles et édicte, sous peine de sanction, des obligations aux acteurs de la vie économique.

Les principales pratiques prohibées concernent les ententes et les abus de position dominante, les prix imposés et de reventes à pertes, les pratiques discriminatoires entre professionnels et la publicité mensongère ou trompeuse.

Les exigences de la loi en matière de consommation sont principalement³⁹

- L'information des consommateurs par tout procédé approprié (marquage, étiquetages, affichage, voie de presse) sur les prix, la limitation de la responsabilité contractuelle, les conditions particulières de vente, etc);
- L'obligation d'établir ou d'exiger une facture pour laquelle l'article 12 in fine de la loi dispose que *"les originaux et les copies des factures doivent être conservés par l'acheteur et le vendeur pendant un délai de cinq ans à compter de la date de la transaction et en tout état de cause jusqu'à épuisement du stock"*;
- La communication des barèmes de prix et des conditions de vente (date de paiement, ou rabais par exemple) exigée à tout revendeur à tout industriel, grossiste ou importateur. Cette mesure participe à une meilleure visibilité des prix entre professionnels et sa non-observation constitue une infraction aux règles de transparence du marché et une restriction de la concurrence.

Le non-respect de ces exigences constitue une infraction aux règles de concurrence loyale et expose le contrevenant à une peine d'emprisonnement pouvant aller de six jours à six mois et/ou d'amende de cinq mille à cinq millions de francs.

38 La loi n°15/94/ADP/ du 5 mai 1994 porte organisation de la concurrence.

8.1.7. LE CODE DE LA PUBLICITÉ³⁹

Cette loi a permis de donner une définition claire des professions publicitaires et les différentes formes d'exercice de la profession. Ainsi l'article 21 de la loi dispose que *"tout message publicitaire doit être conforme aux exigences de véracité, de décence, et de respect de la personne humaine"*. Cette disposition indexe les deux infractions majeures que sont la publicité mensongère ou trompeuse et la concurrence déloyale. Constitue une publicité mensongère ou trompeuse *"toute publicité comportant des allégations ou des présentations fausses, ayant pour effet d'induire le consommateur en erreur"*, que les allégations, indications ou présentations fausses portent sur la composition, les qualités substantielles, l'espèce, l'origine, mode et date de fabrication, les propriétés, etc. (cf. articles 115 et 116). Outre la cessation éventuelle de la publicité, ce délit, conformément à l'article 150 du Code de la publicité, est puni d'une peine d'amende de 5 000 à 5 000 000 francs CFA et/ou d'emprisonnement de deux à trois ans.

Quant à la concurrence déloyale, elle désigne selon l'article 129 *"toute publicité tendant soit au dénigrement, soit à la confusion en vue de détourner une clientèle"*; le dénigrement étant *"tout acte tendant à déprécier ou à discréditer même implicitement l'industrie, le commerce, les services ou les produits d'un concurrent"* (article 130) alors que la confusion, elle, consiste pour un commerçant à *"s'inspirer des moyens*

de publicité d'un autre commerçant" (article 131). La loi prévoit, en pareil cas, une réparation des dommages causés à la victime par le coupable, nonobstant la cessation des actes répréhensibles (article 134).

8.1.8. LE CODE ÉLECTORAL

Le code électoral a subi plusieurs modifications dans le souci de dégager un consensus minimal entre l'ensemble des acteurs politiques. Tout ce processus d'amendement des dispositions du code électoral est intervenu à la suite d'organisations d'élections régulières (présidentielles, législatives et municipales) afin d'adapter la législation aux exigences du jeu démocratique.

C'est ainsi que la quatrième République est celle qui a connu la plus grande production législative en matière électorale. En effet, sur une période de onze (11) ans (1991-2002) le pays aura changé sept (7) fois de Code électoral ce qui veut dire que la compétition politique aura été régie dans ce laps de temps par huit (8) codes électoraux⁴⁰.

Cette succession rapide de textes législatifs sur l'organisation des compétitions électorales est la traduction d'un manque de consensus sur les règles du jeu électoral. Les changements intervenus ont plus affecté la gestion des élections que le mode de scrutin⁴¹. Le code électoral réprime lourdement la fraude avec une panoplie de sanctions adaptées à chaque cas⁴². Ces sanctions vont d'un

39 La loi n°025-2001 du 25 octobre 2001 portant Code de la publicité.

40 Il s'agit de la Zatu An VIII 0020/FP/PRES du 20 février 1991, de l'ordonnance n° 92-018/PRES du 25 mars 1992, de la loi n° 003/97/ADP du 12 février 1997, de la loi n° 021/98/AN du 7 mai 1998, de la loi n° 033/99/AN du 23 décembre 1999, de la loi n°004/2000/AN du 18 avril 2000, de la loi n° 014/2001/AN du 13 juillet 2001 et de la loi n° 002/2002/AN du 23 janvier 2002.

41 Ainsi le mode de scrutin pour les élections autres que présidentielles, n'a connu qu'une modification passant de la proportionnelle à la plus forte moyenne à la proportionnelle au plus fort reste.

42 Il s'agit de l'inscription sous un faux nom ou une fausse qualité; la délivrance d'un faux certificat d'inscription ou de radiation; vote d'une personne déchue du droit de vote; la soustraction, l'ajout de bulletin ou la lecture d'un nom autre que celui inscrit; la soustraction d'une urne contenant des suffrages émis et non encore dépouillés.

emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de dix mille à cent mille francs CFA.

Afin de parvenir à des élections justes et équitables, le législateur burkinabè a, en 2000, adopté la loi n° 12/2000/AN du 2 mai 2000 portant financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales, loi modifiée en ses articles 14 et 19 par la loi n°12/2001/AN du 28 juin 2001. Ainsi aux termes de l'article 14, *"la contribution de l'État prévue à l'article 10 ci-dessus est accordée à tous les partis politiques ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés aux dernières élections législatives. La répartition s'effectue au prorata du nombre de suffrage obtenus"*.

L'article 19 précise que *"nonobstant les dispositions de l'article 14 ci-dessus et pour une période allant jusqu'à la fin de la prochaine législature, la contribution de l'État est répartie de la manière suivante □ 50% à répartir entre tous les partis politiques ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés aux dernières élections législatives au prorata du nombre de suffrages; 50% à répartir de façon égalitaire entre tous les partis politiques reconnus à ce jour eu égard à leurs statuts et ayant pris part au moins à un scrutin"*.

L'objectif poursuivi par ce projet de loi est non seulement de préserver l'équité dans la compétition et de permettre aux partis politiques de jouer pleinement le rôle que leur assigne la constitution à son article 13 mais surtout d'éviter la corruption par le biais des détournements des biens publics et le financement privé des partis.

Force est de constater que la loi portant financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales comporte de graves lacunes à même d'hypothéquer sa capacité à enrayer la corruption dans le domaine de la compétition politique.

En effet, si le souci d'éviter les détournements est pris en compte par l'article

3 de la loi n° 12-2000/AN qui dispose que *"l'utilisation par les partis politiques des biens et services de l'État autres que les prises en charge et les subventions prévues par la loi est interdite"*.

L'autre aspect de la question, à savoir le financement privé des partis politiques, est complètement occulté. Une lacune qui ouvre des brèches dans le dispositif tendant à prévenir la corruption et à assurer l'égalité des candidats, surtout que ladite loi ne comporte aucune disposition relative au plafonnement des dépenses de campagne.

Toutes choses qui remettent en cause l'idée de l'organisation d'une compétition loyale entre candidats bénéficiant relativement des mêmes potentialités de victoire en résorbant les inégalités matérielles de départ. En effet, les principales causes de ces inégalités, contre lesquelles il faut se prémunir ou lutter sont l'argent et les faveurs du pouvoir.

Sans réglementation du financement privé des partis politiques par une limitation des dons privés et surtout sans un plafonnement des dépenses de campagne, le risque est grand que cette loi soit un coup d'épée dans l'eau.

Sur ce point, on pourra utilement s'inspirer des lois allemandes des 24 juillet 1967 et 22 juillet 1969, de la Fédéral election campaign act du 7 avril 1972 ou de la loi française du 11 mars 1988. Le principe qui doit sous-tendre cette loi est le principe d'égalité de chance et de transparence financière.

Autre lacune à relever, la loi sur le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales n'aménage pas des sanctions véritablement dissuasives. Il faut que le non-respect du plafond de dépenses autorisées par un candidat soit puni par la perte de son mandat s'il est élu, et le remboursement des fonds publics dans le cas contraire. De même et hors campagne électorale, le parti qui n'aura pas utilisé à bon escient (détournement) les fonds publics devrait être

exclu, pour une durée à déterminer, du bénéfice des fonds publics.

8.2. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Les textes réglementaires en matière de lutte contre la corruption et la fraude portent essentiellement sur l'organisation des marchés publics d'une part et celle des examens et concours professionnels scolaires et universitaires d'autre part.

8.2.1. LES MARCHÉS PUBLICS

Le texte le plus significatif et le plus récent en matière d'organisation des marchés publics, le décret n°2003-269/PRES/PM/MBF du 27 mai 2003 portant réglementation générale des achats publics, pose un principe fondamental de base qui est la mise à concurrence des soumissionnaires des marchés de l'État⁴³. Toutefois, cette mise à concurrence est modérée dans deux cas d'extrême urgence, la défaillance d'un fournisseur ou d'un entrepreneur et aussi le cas de force majeure motivée par des circonstances imprévisibles. Certaines dispositions autorisent alors, dans des conditions bien définies, la consultation restreinte et le gré à gré. Quelle que soit la nature de l'offre, (ouverte, restreinte ou de gré à gré), les articles 21 à 48 du décret imposent, à la puissance publique comme au soumissionnaire, des formalités afin de garantir la transparence des opérations. La violation des dispositions réglementant la procédure de passation des marchés publics entraîne des sanctions selon que l'infraction est imputable à l'administration et à ses agents ou aux

soumissionnaires et attributaires de marchés.

Pour l'administration, le fractionnement de marché, la passation de marché avec des soumissionnaires non agréés ou la rédaction de faux rapports d'exécution de marché fournis par les agents de contrôle et de vérification constituent les principaux cas d'infraction. Les sanctions applicables sont généralement la réparation du dommage causé par les auteurs sans préjudice des sanctions disciplinaires (cf. articles 123 à 126). Pour les soumissionnaires et les attributaires, la réglementation générale des marchés publics retient deux types d'infractions : la constitution de dossier avec des fausses attestations ou publications ainsi que la corruption des agents chargés des procédures de passation, d'exécution, de contrôle ou de réglementation des marchés. La sanction encourue est le retrait partiel ou total, temporaire ou définitif de leur agrément ou la suspension de la commande publique (cf. articles 127 à 129).

Nonobstant les sanctions ci-dessus prévues, des poursuites judiciaires peuvent être engagées contre les coupables d'infraction à la réglementation.

8.2.2. LES EXAMENS PROFESSIONNELS ET LES CONCOURS

Les examens professionnels

Les modalités d'organisation des examens professionnels et concours prévoient des sanctions disciplinaires lourdes contre tout agent public ou candidat ayant commis ou tenté de commettre des fraudes pendant les examens⁴⁴. Les sanctions contre l'agent public vont de l'exclusion temporaire à la radiation sans suppression des droits

43 Cf. le décret n°2003-269/PRES/PM/MEF du 27 mai portant réglementation générale des achats publics. Ce décret a remplacé le décret n°2002-110/PRES/PM/MEF du 20 mars 2002.

44 Cf. le décret n°99-103/PRES/PM/MFPDI/MEF du 29 avril 1999

à pension. Quant au candidat fautif, il est passible d'une suspension de tout concours ou examen organisé par les services publics de l'État. Les sanctions pénales et /ou pécuniaires sont prévues par le code pénal.

Les examens et concours organisés par les Ministères en charge de l'Éducation Nationale

Les dispositions relatives aux cas de fraude décelés dans les examens et concours organisés par les ministères en charge de l'Éducation Nationale retiennent quant à elles trois cas de cas de fraude⁴⁵. Les malversations relatives à la préparation des concours (l'élaboration, la confection, l'impression, la conservation et le transport des sujets) et aussi au déroulement des examens et concours (correction des copies, interrogation des candidats, le relevé des notes et le calcul des notes), les communications pendant les épreuves et toute introduction ou usage de documents non autorisés et enfin l'usurpation ou la falsification d'identité (usage de fausses pièces tels que diplômes ou extraits d'acte de naissance).

Selon les articles 3 et 4 de l'arrêté, les sanctions prévues sont l'exclusion immédiate de la salle d'examen du ou des candidats ayant commis des fraudes et la traduction, devant le Conseil de discipline, de tout membre de commission ou agent de l'administration pris en flagrant délit d'irrégularité grave. Il est à noter que l'action disciplinaire ne fait pas obstacle à l'action publique. Ce texte qui date de près de vingt ans mériterait un toilettage pour mieux l'adapter à la lutte efficace contre la fraude aux examens qui est de plus en plus grandissante.

Les sanctions disciplinaires

Ces modalités concernent les pratiques

de fraude, la tentative de fraude ou déclaration frauduleuse commise lors de l'inscription ou au cours d'un examen entraînent l'annulation de l'inscription ou de l'examen du candidat et le cas échéant de ses complices et leur expulsion s'il y a flagrant délit⁴⁶. Les sanctions sont prononcées par le président du jury avant que les contrevenants soient traduits devant la Commission de discipline qui peut décider de l'application deux sanctions principales. D'abord, l'interdiction d'inscription et de subir des examens dans l'établissement d'enseignement supérieur dans lequel il a commis la fraude. Enfin, l'exclusion perpétuelle de tout établissement universitaire et l'interdiction de se présenter à l'épreuve du baccalauréat, et à tout autre examen organisé par l'université, les instituts et les écoles d'enseignement supérieur publics et libres.

Ce texte porte en fait davantage sur l'application de la discipline attendue des étudiants que sur une lutte générale contre la fraude. Ce texte n'aborde en effet que de manière laconique les cas de fraudes dans l'enseignement supérieur, alors que la situation actuelle pourrait compromettre sérieusement la bonne formation des futurs cadres et responsables.

Conclusion

La lutte contre la corruption et la fraude, comme le montrent les développements ci-avant, jouit d'une garantie normative et réglementaire certaine au Burkina Faso. Toutes choses qui traduisent une prise de conscience de l'importance du fléau. Cependant, les déficiences dans les conditions d'application des textes peuvent les rendre formels et virtuels. En outre, le dispositif normatif comporte des lacunes; il en est ainsi du vide juridique constaté en ce qui concerne le financement privé des partis politiques

45 Cf. l'arrêté n°13/EN/DEC du 20 mai 1985

46 Kiti n°AN V-0137/FP/ESRS

tout comme l'inexistence d'une législation régissant le régime des cadeaux alors que la pratique est répandue dans les administrations et constitue souvent une brèche par laquelle la corruption peut s'introduire.

8.3. LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

8.3.1. LES INSTITUTIONS ÉTATIQUES

Les structures institutionnelles mises en place par l'État sont d'origine législative (Inspection Générale d'État, Inspections techniques des services, Cour des Comptes, Commission Nationale de la Concurrence) ou réglementaire (Coordination Nationale de lutte contre la pauvreté, Comité National d'Éthique, Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption).

L'Inspection Générale d'État, instance supérieure de contrôle

Depuis 1993, l'Inspection Générale de l'État (IGE), rattachée au premier ministre, est chargée de quatre missions essentielles^{47,48}.

- Contrôler l'observation des textes législatifs et réglementaires qui régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable dans tous les services publics, les collectivités publiques locales, les établissements publics et tous les organismes investis d'une mission de ser-

vice public;

- Évaluer la qualité du fonctionnement et la gestion des services;
- Vérifier l'utilisation des crédits et la régularité des opérations;
- Proposer des mesures susceptibles de renforcer la qualité de l'administration publique.

L'IGE a une mission de contrôle général; ce contrôle s'exerce sur la gestion financière et administrative des administrations centrales, des administrations décentralisées, des institutions de l'État, des missions diplomatiques à l'étranger, des sociétés d'État à participation publique, des circonscriptions administratives majoritaires, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que des personnes morales de droit public bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Conformément à l'article 8 de la loi n° 13/93/ADP du 18 mai 1993, l'IGE, pour ce qui concerne l'accomplissement de ses missions, intervient à la demande du chef de l'État, du Chef du gouvernement et du Président de l'Assemblée Nationale. Elle peut également s'auto-saisir de tout dossier ou de toute affaire de corruption ou de mauvaise gestion. La structure est dirigée par un Inspecteur Général qui coordonne les activités des Inspecteurs d'État, tous nommés en Conseil des Ministres sur proposition du Premier Ministre *"parmi les agents de l'État appartenant à la catégorie A1 ou à des catégories assimilées et comptant au moins dix (10) ans de services effectifs dans ladite catégorie"*

47 Cf. la loi n°13/93/ADP du 18 mai 1993.

48 Depuis l'accession du Burkina Faso à l'indépendance en 1960, on note, de la part des pouvoirs successifs une certaine volonté de mettre en place des organes de contrôle général comme l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Administratives. Ces organes ont connu des évolutions selon les régimes politiques. Ainsi, sous le Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (CMRPN) de 1980-1982, ces organes ont été fusionnés pour constituer une Inspection Générale d'État. Cette structure disparaîtra sous le Conseil de Salut du Peuple (CSP1 et CSP2) de 1982-1983, et le Conseil National de la Révolution (CNR) de 1983-1987, pour réapparaître avec l'avènement du Front Populaire en 1987.

(article 2 du décret n°95-185/PRES/PM portant statut des inspecteurs d'État).

Ils doivent en outre "jouir d'une bonne moralité et être physiquement, intellectuellement et moralement aptes à exercer des fonctions d'inspection" (article 4 du statut). La loi confère à l'IGE des pouvoirs d'investigation dont, en particulier, l'accès à toutes les sources de documentation, à tous les dossiers et à tout document que les inspecteurs jugent nécessaires à l'accomplissement de leurs missions déjà citées plus haut. Le droit à tout renseignement dont ils ont besoin ne peut souffrir d'aucune opposition, même en ce qui concerne les organes privés dans le cadre de leurs rapports avec les agents ou organismes contrôlés (cf. article 15 de la loi n°13/93/ADP du 18 mai 1993). Ces pouvoirs sont renforcés par des garanties statutaires aménagées par le législateur en vue d'assurer l'indépendance et l'esprit d'initiative des inspecteurs dans l'exercice de leur fonction.

L'inspecteur général adresse des rapports périodiques et un rapport général annuel au Premier Ministre qui l'informe, en retour, des suites qui peuvent être réservées à ces rapports. À ce titre, l'institution a produit, depuis le démarrage effectif de ses activités, cent trente cinq (135) rapports soit une quinzaine par an.

Comme on peut le constater, cette structure instituée comme instance supérieure de contrôle de l'État a préséance sur tous les autres corps de contrôle au Burkina Faso et la loi d'application qui la régit fait obligation à toutes les inspections générales techniques des départements ministériels et des institutions de lui adresser copie de tous leurs rapports. Mais en réalité, il apparaît que cette structure théoriquement bien outillée pour mener la lutte contre la corruption; se révèle, dans la réalité, peu opérationnelle du fait d'un certain nombre de facteurs, notamment

- La lourdeur de ses procédures liée à

un type d'organigramme inadéquat, de nature à entraver l'indépendance et l'esprit d'initiative des inspecteurs, indépendance pourtant consacrée dans les textes; en effet, aux termes du décret n° 98-456/PRES/PM du 25 novembre 1998 portant organisation des services de l'IGE, les inspecteurs sont placés dans des liens de subordination hiérarchique au sein des directions techniques placées sous la coordination du Secrétaire Général qui, lui-même, est placé sous l'autorité de l'Inspecteur Général d'État; (des inspecteurs dits indépendants sont sous la direction de directeurs généraux);

- Le pouvoir d'investigation limité des inspecteurs qui n'ont pas la possibilité d'aller au bout de leur action en matière de prévention, de dénonciation et de répression. L'institution n'a pas la capacité de publier les rapports qu'elle établit, ni de faire instruire des dossiers de corruption par les tribunaux suite à ses rapports;
- Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les destinataires de ces rapports quant aux suites à donner sur le plan administratif ou judiciaire constitue un réel frein et une limite réelle à la visibilité de l'action de l'IGE. La confidentialité des rapports de contrôle ne permet pas au public d'avoir accès à l'information sur le contenu de ces rapports, ni sur leur aboutissement. Ce faisant, ces rapports restent, la plupart du temps, sans suite malgré la création, en 2000, d'un comité chargé de leur suivi. La création de ce comité de suivi et de mise en œuvre des rapports, présidé par le Secrétaire Général du Premier Ministère, n'a visiblement pas contribué à améliorer l'image que l'opinion publique se fait de l'IGE, tant les résultats escomptés se font toujours attendre;
- L'insuffisance des moyens financiers, humains et matériels n'est pas non plus négligeable dans les

obstacles à l'atteinte des objectifs de cette institution. L'IGE, qui apparaît plus comme "une salle d'attente pour les personnalités en instance d'affectation", mérite un renforcement de ses pouvoirs. Dans le cadre du programme de bonne gouvernance, l'IGE a formulé des propositions qui visent à lui donner la capacité non seulement de rendre publics ses rapports mais surtout de saisir directement la juridiction compétente en cas de découverte de faits ou de pratiques de corruption. Ces réformes, si elles aboutissaient, donneraient plus de pouvoirs et de crédit à l'institution.

Les inspections techniques des services du département ministériel

Chaque département ministériel comprend une inspection technique des services chargée du contrôle et de l'appui-conseils dans l'application de la politique du département⁴⁹. Les missions qui lui sont confiées portent essentiellement sur□

- Le contrôle de l'application des textes législatifs, réglementaires, et des instructions administratives régissant le fonctionnement administratif, financier et comptable de tous les services et projets;
- L'étude des réclamations des administrés et usagers des services;
- Les investigations relatives à la gestion administrative et financière, l'étude de la qualité du fonctionnement et de la gestion en vue de proposer toutes mesures de renforcement ou d'amélioration de la qualité des services;
- L'appui-conseil pour l'organisation des services et des projets.

Le contrôle hiérarchique exercé dans le

cadre de ces inspections techniques devrait également permettre de lutter contre la petite corruption.

Il faut noter le cas particulier de l'Inspection Générale des Finances (IGF), qui est chargée du contrôle de tous les services financiers et fiscaux de l'État, des sociétés d'État et d'une manière générale de tous les établissements qui reçoivent, détiennent ou manipulent des fonds publics.

La Cour des comptes, juridiction supérieure de contrôle des finances publiques

La Cour des comptes est régie par la loi organique n°014-2000AN du 16 avril 2000. Elle est une institution juridictionnelle qui succède à la Chambre des comptes de la Cour Suprême. En sa qualité de juridiction suprême de contrôle des finances publiques, elle a pour tâches□

- La sauvegarde du patrimoine public et la sincérité des finances publiques;
- L'amélioration des méthodes de gestion en veillant au respect de la transparence;
- La rationalisation des activités de l'administration et la bonne affectation des ressources;
- Le jugement des comptes des comptables publiques et la répression des fautes de gestion;
- L'assistance à l'Assemblée Nationale dans sa fonction de contrôle de l'exécution des lois de finances.

Pour remplir ces missions, la Cour des comptes dispose de pouvoirs d'investigation qui lui permettent d'entendre tout responsable ou de se faire communiquer tout rapport d'inspection, de

49 Cf. le décret N° 2002-254/PRES/PM/SGG/CM du 20 décembre 1999;

vérification ou de contrôle. On note par ailleurs que le Procureur général près la Cour des comptes peut déférer directement aux juridictions compétentes les agissements constitutifs de crimes ou de délits. La Cour établit trois types de rapport

- Un rapport général annuel qu'elle dépose sur le bureau de l'Assemblée Nationale en même temps que le projet de loi de règlement du gouvernement;
- Un rapport adressé au Chef de l'État et publié dans le Journal Officiel, dans lequel elle peut suggérer toute réforme nécessaire à l'attention du destinataire;
- Un rapport d'ensemble sur l'activité, la gestion et les bilans des entreprises qu'elle a contrôlées.

Comme on le constate, la Cour des comptes apparaît, au regard de ses attributions, comme une des structures pouvant lutter efficacement contre les pratiques de la corruption; encore faut-il qu'après sa récente installation, elle soit dotée des moyens logistiques, humains indispensables lui permettant d'aller au-delà du bilan d'activités de la Chambre des comptes de la Cour Suprême. En effet, la structure n'a publié qu'un rapport depuis sa création en 1984, rapport qui date de la période révolutionnaire. Par ailleurs, il importe de relever que la Cour des comptes, au regard des attributions qui lui sont reconnues (cf. article 18 de la loi organique n°014-2000AN du 16 avril 2000) ne peut être performante du fait de l'immensité de la tâche. Il s'avère donc nécessaire de procéder à sa déconcentration aux niveaux régional et provincial.

La Coordination Nationale de Lutte contre la Fraude

Créée en 1994, la Coordination est

placée sous l'autorité du Ministre chargé des Finances⁵⁰. Elle est chargée de l'exécution de la politique nationale contre la fraude. À ce titre, elle a pour mission de

- Organiser et animer la réflexion sur la lutte contre la fraude;
- Coordonner l'action des différentes administrations qui interviennent dans la lutte contre la fraude;
- Proposer la stratégie nationale de lutte contre la fraude et en assurer la mise en œuvre;
- Constater et poursuivre devant les tribunaux ou régler par voie transactionnelle les cas de fraude découverts à l'occasion de ces contrôles;
- Créer et exploiter un fichier national sur la fraude.

La Coordination peut, sur instruction du Ministre chargé des finances ou sur la demande du service compétent, se saisir de tout dossier de fraude. Elle est organisée autour de trois sections, qui traitent respectivement de la fiscalité de porte, de la fiscalité intérieure et des infractions à la législation sur l'industrie, le commerce (concurrence déloyale, contrefaçons, importation de produits prohibés) l'artisanat, les mines, la culture, le tourisme, l'environnement et le transport (concurrence déloyale, contrefaçons, importation de produits prohibés).

Les actions engagées ces dernières années portent autant sur la prévention (appui au groupement professionnel des industriels) que sur la répression (opérations "coup de poing" de lutte contre les produits interdits d'importations au Burkina Faso, contrôle de la TVA sur certains produits spécifiques notamment sur les baux d'immeubles à usage professionnel, de

50 par le décret n°94-047/PRJS/PFPL du 05 février 1994

bureau ou commercial, la vérification des doubles bilans fiscal et bancaire des contribuables).

La situation du recouvrement des amendes et des pénalités au titre de l'année 2002, faisait ressortir, à la date du 4 décembre 2002, un total de cent dix neuf millions cent seize mille six cent soixante francs (119 166 60 F CFA) y compris la TVA. Pour mieux lutter contre ce fléau, la Coordination envisage

- La création d'un numéro d'appel vert "Alerte à la Fraude" par téléphone ou par fax qui fonctionnera 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7;
- La mise en place d'outils de communication en vue de sensibiliser les populations sur les méfaits de la fraude et les inciter à dénoncer les cas suspects;
- Le développement et l'entretien d'un réseau officiel d'informations avec le concours des forces de sécurité et de défense;
- Le développement d'un réseau de partenaires dans toutes les structures où existent des unités de lutte contre la fraude en vue de renforcer l'action sur le terrain.

Mais pour cela, la Coordination a besoin d'être renforcée en moyens matériels, humains et financiers. Malgré des résultats sur le terrain, la Coordination nationale de lutte contre la fraude reste inconnue du grand public du fait du caractère secret de ses activités, à telle enseigne que l'on s'interroge sur son caractère opératoire.

La Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation

C'est en application de la loi du 5 mai 1994 portant organisation de la concurrence que la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC) a été instituée. Cette commission n'avait, au départ, que des

Encadré 8.1 Les limites de la CNCC et l'organisation de la société civile

Les limites à l'efficacité de la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation tiennent à divers facteurs, notamment

- La méconnaissance de la structure par le public;
- L'insuffisante diffusion des rapports d'activité de l'institution. Dans son rapport 2000, la Commission épingle la BRAKINA en ce qui concerne la création de la SODIBO qui constitue un abus de position dominante (cf. avis du 9 octobre 2000 de la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation, CNCC);
- L'absence d'une application rigoureuse de la législation sur la concurrence;
- Le non-respect de l'article 3 de la loi sur la concurrence qui fait obligation à l'Administration de soumettre à l'avis de la Commission tous les projets de textes touchant le domaine de la concurrence;
- L'insuffisance de la volonté politique. Les mandats des commissaires expirés en 2001 n'ont été renouvelés qu'en 2003 ce qui a entraîné une paralysie de l'institution puisque durant cette période elle ne pouvait pas être saisie. En outre, le caractère non permanent de l'activité de commissaire influe négativement sur la rigueur de la commission dans son travail;
- Enfin, l'insuffisance des moyens financiers, humains, logistiques et matériels. Ainsi, le rapport 2001 n'est pas encore publié faute de moyens financiers.

En réaction à cette situation, on assiste à une multiplication des associations de consommateurs qui sont aujourd'hui au nombre de trois (3) la ligue des consommateurs du Burkina, l'association des consommateurs au Burkina et l'organisation des consommateurs du Burkina. Ces organisations rencontrent également des difficultés dans leurs actions. Il s'agit, entre autres

- De l'analphabétisme qui limite l'accès des consommateurs à l'information sur la qualité et l'utilisation des produits;
- Du faible pouvoir d'achat de la plupart des consommateurs;
- De l'ignorance par les consommateurs de leurs droits.

compétences consultatives. En effet, sa fonction se limitait à donner des avis sur les textes d'application de la loi ci-dessus, les pratiques anticoncurrentielles et sur tous les faits qui paraissent susceptibles d'infraction au sens de ladite loi. Elle était exclusivement saisie par l'administration.

Suite à une révision de la loi, la Commission a acquis des pouvoirs de décisions⁵¹. À ce titre elle peut

- Entendre les parties à un litige et ordonner qu'il soit mis fin aux pratiques anti-concurrentielles;
- Infliger des sanctions pécuniaires ou d'emprisonnement.

Le droit de saisir la structure a été également élargi à d'autres acteurs, notamment les opérateurs économiques et les associations de consommateurs.

La mise en œuvre d'une politique de libéralisation de l'économie nationale et la réduction progressive du rôle de l'état dans l'activité économique ont favorisé l'instauration d'un environnement concurrentiel. Notamment, les formalités du commerce intérieur et extérieur ont été simplifiées. Les Autorisations Préalables d'Importation (API) ont été supprimées de même que les agréments accordés aux commerçants grossistes et demi-grossistes; la liste des produits soumis à Autorisation Spéciale d'Importation (ASI) a été considérablement réduite pour se limiter surtout aux armes, munitions, aux effets militaires et aux substances appauvrissant la couche d'ozone.

De même, de grandes entreprises étatiques comme la Caisse Générale de Péréquation pour l'importation du

riz, la SONABEL pour la distribution d'électricité et l'ONATEL pour la téléphonie mobile, ont perdu l'exclusivité ou le monopole qu'elles détenaient. S'agissant de la concurrence, la loi qui la régit dispose, que les prix des produits, des biens et des services sont libres sur toute l'étendue du territoire et déterminés par le seul jeu de la concurrence.

Malgré ces avancées, le jeu de la libre concurrence que la CNCC est chargée de favoriser et d'appuyer rencontre en pratique des limites encore importantes dans le cas de l'économie burkinabè, comme en témoignent par exemple certaines importations frauduleuses. Dans son dernier rapport sur l'État de la concurrence et de la consommation au Burkina Faso en 2000, la Commission, tout en soulignant l'effectivité de la concurrence, observe l'existence de limites au principe de la libre concurrence et des problèmes de consommation. La mise en application du libre jeu de la concurrence se heurte encore à des difficultés qui s'expliquent par l'étroitesse du marché national et des situations de monopole de fait, tant dans le commerce que l'industrie⁵². In fine, la capacité à appliquer la législation relative à la concurrence, au droit du travail et à la fiscalité se trouve aujourd'hui encore limitée par le retard pris dans la publication des rapports d'activité, la non-soumission systématique à la CNCC des projets relatifs à la concurrence et enfin par le manque de moyens financiers (cf. encadré 8.1).

Le Comité National d'Éthique

Le Comité National d'Éthique constitue un observatoire chargé de veiller à la sauvegarde des valeurs laïques et républicaines en application des enga-

51 cf. loi n° 033-2001/AN du 04 novembre 2001, articles 3 et 3bis

52 On se souvient qu'il n'y a pas si longtemps, l'Inspection générale des Affaires Économiques a saisi du Nescafé sur le marché de Ouagadougou qui aurait été frauduleusement importé par des commerçants non bénéficiaires du monopole. Même si ces produits ont été restitués, l'événement est symptomatique de l'existence de positions monopolistiques.

gements pris par le Chef de l'État lors de la Journée Nationale du Pardon de mars 2001⁵³.

Ce comité, composé de trois représentants des autorités coutumières et religieuses désignés par le Præsidium de la Journée nationale de pardon, de trois représentants des grands corps de contrôle de l'État (Cour des comptes, Inspection Générale d'État, Médiateur du Faso) et de trois personnalités désignées par le Président du Faso est appelé à faire des propositions relatives à la moralisation de la vie publique et à la préservation du civisme.

Le Comité établit un rapport annuel sur l'état de l'éthique au Burkina Faso. Ses avis et recommandations sont destinés au Président du Faso qui en assure la publication par toute voie autorisée (article 8). Le premier rapport du Comité National d'Éthique a été publié à l'automne 2003.

Eu égard à la création récente de cette institution, il serait hasardeux d'en faire le bilan. Au titre de ses toutes premières activités publiques, on peut noter l'organisation d'une série de conférences sur l'éthique dans les différents secteurs de la vie nationale, conférences au cours desquelles il est ressorti la nécessité d'une décentralisation des activités du Comité.

Au regard des textes qui le régissent, le Comité National d'Éthique apparaît plus comme un tableau de bord de bonne conduite, qu'un véritable instrument de lutte contre la corruption. Afin de pouvoir définir le contenu des valeurs éthiques au Burkina Faso et œuvrer à leur ancrage au sein de la société, il mérite d'être structuré de manière à déconcentrer ses activités et doté de moyens.

La Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption

La Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption, instituée à la fin 2001, constitue l'élément central de lutte contre la corruption. Ses missions sont de deux ordres⁵⁴ □

- Coordonner la lutte contre la corruption. À ce titre, elle doit proposer au gouvernement une politique générale et des programmes sectoriels de lutte contre la corruption;
- Assister le gouvernement dans la prévention, la dénonciation et la lutte contre les pratiques de délinquance financière et de corruption au sein de l'administration.

Pour assurer ses missions, elle est habilitée à □

- Étudier et exploiter les rapports de contrôle et d'inspection émanant de l'IGE et des inspections techniques des départements ministériels;
- Faire des recommandations sur le fonctionnement et l'organisation des structures de contrôle des services publics;
- Recevoir et étudier les dénonciations et faire diligenter toute enquête par les organes de contrôle compétents ou sur toute autre affaire dont elle s'auto saisit;
- Déceler les dysfonctionnements de l'administration et les foyers de corruption au sein des ministères;
- Faire toute proposition en vue d'aider le Premier Ministre à donner les orientations visant à assurer la bonne gestion des ressources publiques et le fonctionnement régulier des services publics.

À la lecture des attributions de la Haute Autorité, on ne peut s'empêcher de souligner les risques de contradictions à venir avec les compétences dévolues

53 créé par le décret n°2001-278/PES du 05 juin 2001.

54 cf. décret n° 2001-773/PM/MEF du 31 décembre 2001.

à l'IGE. De plus, certaines des missions de l'institution risquent de rester fictives, notamment l'éventuelle saisine de l'IGE, en l'absence d'une révision de la loi n°13-93-ADP du 18 mai 1993 qui, à son article 2, réserve cette compétence de saisine au Président du Faso, au Président de l'Assemblée Nationale et au Chef du gouvernement. Une telle procédure, si elle devait être mise en œuvre, constituerait une violation du principe de la hiérarchie des normes puisque l'IGE est une structure créée par la loi.

En conséquence, la Haute Autorité qui est d'origine réglementaire ne devrait pas pouvoir faire diligenter une enquête par l'IGE. Il est souhaitable que l'arrêté devant préciser les modalités de fonctionnement de la nouvelle structure corrige cette contradiction en vue d'éviter les conflits d'autorité et de préséance. En outre, et en l'absence de plan ou de programme d'action énoncé dans le décret de création, les tâches de coordination de la lutte contre la corruption risquent d'être problématiques dans la mesure où il n'existe pas une politique gouvernementale clairement définie à laquelle participerait, à divers niveaux, d'autres acteurs de la lutte contre la corruption.

Il ressort, de ce qui précède, que le dispositif institutionnel construit par l'État comprend six structures qui, peu ou prou, s'occupent de la lutte contre la corruption. La multiplication de ces structures ces derniers temps avec la création du Comité National d'Éthique et la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption laisse supposer une prise de conscience des méfaits de la corruption sur la stabilité même de l'État.

Cette première impression positive est vite dissipée par le constat de l'absence d'une véritable stratégie de lutte contre la corruption. Ce qui conduit à une déperdition des efforts du fait du manque de synergie dans l'action entre les

différentes structures qui se juxtaposent avec parfois des contradictions et des doubles emplois dans les compétences. Il est donc plus qu'impérieux de coordonner l'action de ces différentes structures et de définir des politiques cohérentes afin d'impliquer la société civile dans la lutte contre la corruption.

8.3.2. LE PARLEMENT

La Constitution, en son article 84, consacre le pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale par le parlement. C'est le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui fixe les procédures de contrôle. À cet effet, le parlement peut créer une commission d'enquête conformément aux conditions définies dans le règlement intérieur afin de diligenter une enquête sur toute situation ou dossier qu'elle juge nécessaire pour situer les responsabilités dans la gestion des affaires publiques.

Dans le cadre du contrôle de la politique gouvernementale, le parlement peut à tout moment exiger tous documents et renseignements permettant l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels ou la vérification des comptes des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte. Mais il faut reconnaître que ce contrôle a des limites qui peuvent le rendre inefficace.

En effet, le gouvernement dispose d'un moyen pour éteindre l'action parlementaire puisque, selon les dispositions du règlement intérieur 2002⁵⁵, dès lors que le Ministre chargé de la justice fait ouvrir une information judiciaire sur quelque dossier ou affaire pour lesquels des commissions d'enquêtes devaient être créées ou étaient déjà en activité, la procédure de création prend fin si elle est en cours et la commission est immédiatement dissoute si elle avait déjà été créée. À cela, il faut ajouter le

55 Article 136 du règlement intérieur 2002.

fait majoritaire qui constitue un autre élément limitant la portée de ce type de contrôle dont les résultats ne sont d'ailleurs pas obligatoirement publiés. Une commission d'enquête avait été mise en place lors de privatisations, mais le rapport n'a pas abouti.

8.3.3. LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les structures de la société civile sont soit des organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption (REN-LAC), soit des structures d'intervention occasionnelle (mouvements d'association des droits de l'homme, syndicats, médias).

Le Réseau National de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC)

Créé le 20 décembre 1997, le REN-LAC est une ONG regroupant une trentaine d'organisations de la société civile qui s'est assignée comme objectif principal d'œuvrer à l'enracinement de la bonne morale et de la transparence dans la gestion des affaires de la cité.

Dans sa lutte contre la corruption, il s'engage notamment à mener des campagnes de sensibilisation, à veiller à l'application des textes existants, à faire des propositions de codification dans le domaine de la lutte contre la corruption et à recevoir et instruire les plaintes et à engager toutes actions visant la lutte contre la corruption. Il veille également à ce que l'État prenne des mesures pour combattre les actes de corruption dans les transactions commerciales nationales et internationales.

Le REN-LAC est dirigé par un Secréariat Permanent élu par l'Assemblée Générale et appuyé dans ses fonctions par un secrétaire permanent adjoint et trois secrétaires à la tête des trois commissions : la commission "Information, communication et sensibilisation", la commission "Études et contentieux" et la commission "Enquête". Les trente délégués des organisations membres

du REN-LAC se répartissent dans ces différentes commissions.

Plus récemment, le réseau a ajouté à son programme de travail la recherche de partenariat pour assurer son financement et le développement des relations publiques avec le gouvernement, les médias et certaines structures administratives comme l'IGE.

Le REN-LAC a été saisi d'environ une centaine de dossiers qui portent sur des plaintes de pratiques de corruption. 30% de ces plaintes concernent la justice. Le REN-LAC n'ayant pas la capacité d'ester en justice, sauf s'il est directement concerné, n'a pas souvent pu faire aboutir ces dossiers. En vue d'obtenir de meilleurs résultats, le Réseau met actuellement en place un Conseil juridique qui pourra instruire les dossiers de plaintes en justice.

On peut se réjouir du dynamisme de ce Réseau qui mène diverses activités de sensibilisation (publication d'articles de presse dont *"corruption dans la Cité"* dans l'Observateur Paalga) et qui a, à son actif, deux publications en 2000 et en 2001 sur l'état de la corruption au Burkina Faso. Il faut reconnaître que le travail et les études réalisés par le REN-LAC ont l'avantage de

- Mettre à nu l'ampleur du phénomène dans tous les secteurs d'activité du pays;
- Informer et sensibiliser le public sur les enjeux et les défis de la lutte contre le fléau;
- Proposer des mesures pour améliorer le dispositif existant de lutte contre la corruption.

Cependant, la structure souffre de certaines limites dans son action parmi lesquelles on peut citer

- L'insuffisance de la participation des délégués des organisations membres du Réseau aux différentes réunions pour la seule raison de l'absence de prise en charge (per-

diems);

- L'inaccessibilité des informations sur la grande corruption (marchés publics, justice, douane...) compte tenu de la méfiance de l'administration vis-à-vis de la structure;
- L'insuffisance de la prise en compte des propositions du Réseau dans les stratégies gouvernementales de lutte contre la corruption.

Nonobstant ces insuffisances, le REN-LAC mérite d'être appuyé en matière de moyens pour qu'il poursuive sa noble mission.

Les mouvements et associations de défense des droits de l'homme

Le développement des associations et mouvements de défense des droits de l'homme a été remarquable depuis l'avènement du Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP) en 1987. Ces organisations, par leurs actions contre l'injustice et pour la promotion des droits humains, participent de manière indirecte à la lutte contre la corruption surtout par l'éveil à la citoyenneté. Au Burkina Faso, elles ont, ces dernières années, suite au drame de Sapouy en décembre 1998, mis sur pied, en alliance avec des syndicats et des organisations politiques, le Collectif des Organisations Démocratiques de masse et de partis politiques dont les préoccupations affichées sont la lutte contre l'impunité et le traitement diligent des affaires pendantes en justice. Ces préoccupations affichées par cette alliance ont fait l'objet de critiques de la part de certains acteurs proches du pouvoir. Ces derniers estiment que ladite alliance cache des ambitions politiques et une volonté de récupération politique de l'indignation consécutive au drame de Sapouy par les partis d'opposition aux fins de déstabilisation du régime en

place. Quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur ce mouvement, à tort ou à raison, force est de reconnaître qu'il a énormément contribué à l'évolution politique et organisationnelle du Burkina Faso vers un système plus démocratique et plus respectueux des droits humains.

Les syndicats

Au Burkina Faso, les organisations syndicales ont constitué les premières structures de veille en matière de contrôle de la gestion des affaires de la cité et ce, par la dénonciation des différentes pratiques de corruption que sont les fraudes aux examens et concours, le trafic d'influence, le népotisme et les autres actes de corruption perpétrés dans le cadre des marchés publics. Lors des assemblées générales et par la voie des représentants du personnel, ils indexent souvent la mauvaise gestion des entreprises publiques et parapubliques, dénoncent les privatisations et leur cohorte de corruption, en somme, toutes les pratiques et comportements tendant à compromettre les intérêts des travailleurs. Ces luttes que mènent les syndicats pour améliorer leurs conditions de travail contribuent en partie à sensibiliser les pouvoirs publics sur la nécessité de prendre des mesures tendant à réduire l'emprise de la corruption⁵⁶. Par exemple, les syndicats en exprimant l'intérêt de leurs membres peuvent permettre d'assurer une plus grande transparence dans les privatisations. Ils constituent à ce titre une structure de régulation.

Les médias

La diversité du paysage médiatique au Burkina Faso peut être considéré comme un élément positif dans la lutte contre la corruption. En la matière, le constat est celui d'un engagement plus élevé des médias privés qui se révèlent plus actifs que les médias publics ou

56 cf. décret n° 99-103/PRES/PM/MFPDI/MEF du 29 avril 1999 portant organisation des examens et concours

d'État qui semblent appliquer l'autocensure. Cet état de fait s'explique par la culture de la peur instillée pendant la période des régimes d'exception, l'insuffisance de formation et la banalisation de la profession de journaliste assimilée à celle de propagandiste ou de griot.

La conséquence est que d'une manière générale et à quelques exceptions près, il n'existe pas un véritable journalisme d'investigation permettant de porter à la connaissance du public des faits vérifiés de corruption. Les médias se contentent d'informations d'ordre général, parcellaires ou relevant même parfois de la simple rumeur. Toutes choses qui ne sont pas à même d'asseoir une lutte efficace contre la corruption, d'autant plus qu'il ne faut pas occulter, en la matière, l'intervention de puissants groupes pour museler la presse et étouffer les pratiques de corruption. Dans ce cas, il convient de signaler la création, depuis 1996 du Conseil Supérieur de l'Information recréé par la loi organique n° 20-2000/AN du 28 juin 2000 portant création, composition, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Information. Certaines des attributions de la nouvelle institution pourraient servir dans la lutte contre la corruption. Il s'agit, entre autres, de

- L'article 19 "le CSI veille, par ses recommandations, au respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information dans les programmes des sociétés et entreprises publiques ou privées, des organes de presse écrite de la radiodiffusion sonore et télévisuelle";
- L'article 21 "le CSI garantit l'égalité d'accès des partis politiques, des associations professionnelles, des syndicats et des composantes de la société civile à la presse écrite et aux médias audiovisuels publics".

Cependant, les premières interventions de l'institution pour censurer certaines émissions d'antenne directe de dénon-

ciation ("Ça ne va pas" ou "Trop c'est trop") en application de l'article 17 al.5 qui lui assigne de veiller à la protection de la personne humaine contre les violences résultant du secteur de l'information, si elles étaient en partie justifiées eu égard aux excès relevés, ont conduit à la disparition de tribunes qui peu ou prou participaient, par la dénonciation, à la lutte contre la corruption.

Il ressort de l'analyse du cadre institutionnel que les différentes structures créées par l'État sont, pour des raisons diverses, mal connues du grand public avec, en sus, un manque de visibilité de leurs activités qui n'ont pas l'impact attendu dans la lutte contre la corruption. En outre, la multiplicité de ces structures est cause de confusion ou de contradiction dans les missions et attributions; c'est le cas de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption et du Comité National d'Éthique, toutes les deux chargées de proposer des mesures pour la normalisation de la vie publique. Cette multiplicité conduit également à des difficultés en matière de moyens humains, logistiques, matériels et financiers pour le fonctionnement efficient de chacune de ces structures.

De même, l'insuffisance du pouvoir réel dans l'accomplissement des missions est un frein à la lutte contre la corruption (exemple voir le cas de l'IGE où l'inspecteur n'a pas le pouvoir de poursuivre des cas de corruption ou de mauvaise gestion). Dans l'ensemble, on retiendra qu'une multitude de structures n'est pas un gage de réussite dans la lutte contre la corruption. Quant à l'action de la société civile dans ce domaine, il est à déplorer, malgré l'existence d'un tissu associatif assez dense, que la plupart des associations ne s'intéressent pas véritablement à la lutte contre la corruption.

De l'efficacité du dispositif

Il ressort de l'analyse du cadre institutionnel que les différentes structures créées par l'État sont mal connues.

Encadré 8.2. Liberté de la presse, éthique, déontologie

La vérité d'un ancien journaliste

C'est le Conseil supérieur de l'information (CSI) qui est à l'origine des retrouvailles entre les confrères burkinabè et leur aîné en saisissant l'occasion de la présence dans notre capitale de ce dernier pour le séminaire de l'UNESCO sur le NEPAD, tenu la semaine dernière. Le doyen, il a 40 ans de pratique du métier de journaliste et est retraité de l'UNESCO depuis 1999, ne s'est pas fait prier pour échanger à bâtons rompus avec l'auditoire composé pour l'essentiel de jeunes journalistes. D'entrée de jeu, le doyen a trouvé le thème très actuel avec les questions soulevées qui se sont de tout temps posées à la profession. Une profession qui, selon Monsieur Da Costa, repose sur un trépied : le savoir, le savoir-faire et la savoir-être. Concernant la liberté de presse, l'ancien directeur d'Afrique nouvelle dira qu'elle n'est jamais acquise étant donné que tout pouvoir notamment le politique, a tendance à avoir sous son contrôle les médias qui sont eux-mêmes des instruments de pouvoir. Le conférencier a ensuite jeté une lumière crue sur le journalisme burkinabé et a affirmé être témoin, durant le laps de temps de sa présence à Ouagadougou de pratiques dans la profession qui lui font peur, d'autant plus qu'elles se généralisent et se banalisent. Toutes choses qui sont à l'opposé du journalisme voltaïque, synonyme de grandeur, de qualité, d'intégrité de ses acteurs dont il a côtoyé certains en participant par exemple à la confection du N°00 de Sidwaya. Un exemple de pratique abhorrée par le doyen est le perdiem, le fameux "gombo" servi et exigé à tout bout de champ par les journalistes au grand dam de la déontologie de leur profession. Monsieur Da Costa dit ne pas être contre le perdiem qui doit être seulement compris comme des frais donnés à un journaliste, en déplacement, pour couvrir ses différents besoins : logement, restauration, transport, etc. Mais il est farouchement contre son institutionnalisation systématique qui s'apparente à de la corruption.

Sur la liberté prise avec la déontologie évoquée ci-dessus, Al Cino Da Costa a énuméré quelques raisons, non spécifiques au Burkina, qui l'expliquent. Il s'agit de la méconnaissance de la profession prise d'assaut par toute sorte de personne à la faveur de la libéralisation de l'espace médiatique, le manque de formation de la plupart des journalistes, les lacunes dans la formation elle-même à cause du bas niveau de culture générale. Autres raisons de non-respect de la déontologie : la généralisation de la corruption qui n'épargne donc pas les journalistes dont la majorité est dans la précarité ici comme ailleurs, le manque de statut de journaliste dans la plupart des pays, le manque de cadre législatif pour la profession, etc. La conséquence qui en résulte est le non-respect du métier et de ceux qui l'exercent par les autres corps. D'où cette invite du doyen aux journalistes en général, à travers ceux du Burkina, à faire la police dans leur métier pour le préserver et pour garantir la liberté de presse dont ils sont les premiers gestionnaires. Il a aussi invité les journalistes à s'organiser, à se battre à l'image de ceux de sa génération qui ont par exemple doté la profession d'une convention collective au Sénégal après d'âpres luttes.

Après les propos introductifs d'environ une heure d'horloge, la parole a été donnée à l'auditoire par le modérateur du jour, Roger Nikiéma, un autre doyen. Les uns et les autres ont posé des questions de compréhension ou apporté leur contribution au débat.

LE PAYS N°2835 du 14 mars 2003

Les activités des institutions en charge de la lutte contre la corruption, qui n'ont pas l'impact attendu, restent peu visibles. De plus, la multiplication des structures peut être source de contradiction entre leurs missions et attributions respectives; c'est le cas de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption et du Comité National d'Éthique, tous deux chargés de proposer des mesures pour la normalisation de la vie publique.

Le fonctionnement de ces nombreuses structures souffre souvent d'insuffisance en matière de moyens humains, logistiques, matériels et financiers. De même, l'insuffisance du pouvoir réel dans l'accomplissement des missions constitue également un frein à la lutte contre la corruption.

L'exemple le plus probant est le cas de l'IGE, qui apparaît comme "une salle d'attente pour les personnalités en instance d'affectation". Pourtant, elle mérite un renforcement de ses pouvoirs. Dans le cadre du programme national de bonne gouvernance, l'IGE a formulé des propositions qui visent à lui donner la capacité non seulement de rendre public ses rapports mais surtout de saisir directement la juridiction compétente en cas de découverte de faits ou de pratiques de corruption. Ces réformes, si elles aboutissaient, donneraient plus de pouvoirs et de crédit à l'institution.

Dans un contexte de moyens financiers limités, la multiplication des structures ne constitue en rien un gage de réussite pour la lutte contre la corruption.

Du côté de la société civile, malgré l'existence d'un tissu associatif assez dense, les associations ne semblent pas s'intéresser véritablement à la lutte contre la corruption à l'exception notable du REN-LAC. Si ce réseau possède peu de moyens pour ester en justice et surtout n'a pas accès aux informations sur la grande corruption, il bénéficie tout de même d'une forte audience et popularité grâce à ces pu-

blications.

En matière de lutte contre la corruption l'expérience tend à montrer que l'éthique est la base sur laquelle les dimensions légales et institutionnelles du développement durable doivent être bâties parce que si le développement durable est affaire de volonté collective, de raison collective, il est aussi et surtout affaire de morale collective. C'est dire que l'éthique et les principes du développement durable doivent être au cœur de la réponse à donner à l'insidieuse expansion de la corruption. Il importe donc de promouvoir la transparence, d'aménager des mécanismes de contrepoids et de contrepouvoir, de développer l'habilitation et la reddition de comptes. C'est donc dire que l'élaboration d'une stratégie cohérente de lutte contre la corruption implique

- La définition d'objectifs mesurables;
- L'établissement d'un programme assorti d'un échéancier;
- La mobilisation de ressources suffisantes;
- La mise en place de mécanismes ou d'instruments d'évaluation;
- La publication des rapports.

8.4. LES MÉCANISMES SUBSIDIAIRES

Les mécanismes subsidiaires constituent des garde-fous aménagés afin de prévenir la survenance d'acte de corruption. Ces mécanismes d'appoint apparaissent en effet nécessaires pour prévenir les actes de corruption et améliorer les systèmes de gestion. Ils constituent donc des mécanismes intégrés de procédures de contrôle ou d'exécution au sein des services de l'État et des institutions privées, en complément de l'ensemble du dispositif normatif et institutionnel de lutte contre la corruption. Ainsi, les services publics (État, établissements publics) et privés (Banques, Établissements Finan-

ciers Sociétés industrielles, etc.) sont généralement soumis à un double contrôle interne, par les structures de contrôle et de suivi créées au sein des ces entités et externe, par des organes de contrôle compétents de l'administration ou des sociétés-mères. Pour un bon accomplissement de ces contrôles, il est mis en place des procédures et des techniques de leur exécution, l'objectif poursuivi étant

- D'assurer une exécution efficace de la mission de contrôle et de surveillance exercée par les structures spécifiques;
- De prévenir ou de stigmatiser les éventuelles utilisations abusives des règles établies, et dont la corruption est souvent à la base.

D'une manière générale, les mécanismes subsidiaires existent dans tous les services publics et privés pour, non seulement permettre le bon fonctionnement de ces services mais aussi contribuer à limiter la corruption. Ces mécanismes concernent toutes les structures disposant de documents statutaires devant être contrôlés. La diversité de ces mécanismes exclut donc tout examen exhaustif. Seuls deux cas importants sont analysés ici : les banques et les institutions financières d'une part, le budget de l'État d'autre part.

8.4.1. LES BANQUES ET INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Les mécanismes d'exécution

Les banques et des institutions financières sont de plus en plus confrontées au phénomène de la corruption qui semble prendre des proportions inquiétantes. En effet, il s'y développe, et plus particulièrement ces dernières années, plusieurs formes de corruption et notamment le blanchiment d'argent sale dont les fonds proviennent de la criminalité organisée (drogue, proxénétisme, vente d'armes, trafic et vente d'enfants)

de la fraude comptable, de la fraude informatique et de l'évasion fiscale. Cette situation a conduit à la construction d'un véritable cadre normatif de lutte contre le blanchiment de capitaux avec la révision et/ou l'adoption d'instruments juridiques portant règlement de gestion et de contrôle tant aux niveaux international, régional que national.

Au plan international, les textes juridiques ci-après constituent aujourd'hui le cadre de référence sur lequel s'appuient les institutions financières internationales, notamment celles de Bretton Woods pour apprécier les efforts des États en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il s'agit de

- La convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes adoptée à Vienne le 19 décembre 1988;
- La convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime;
- La convention des Nations-Unies sur le crime organisé adopté le 15 décembre 2000 à Palerme en Italie;
- La directive du Conseil de l'Union Européenne du 04 décembre 2001 modifiant la directive du 10 juin 1991 invitant les États membres de l'Union Européenne à modifier leur droit national afin de prévenir l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment;
- La déclaration de Bâle de 1988 définissant les règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires de la Banque de Règlements Internationaux (BRI);
- Les quarante (40) recommandations du Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) créées en 1989 au sommet du

Groupe du G7 à Paris par les pays membres de l'OCDE;

- L'US Patriot Act, texte de loi américain adopté le 11 septembre 2001 par le Congrès des États-Unis d'Amérique et instituant une nouvelle régulation de l'information et les possibilités d'échange d'informations entre banques et qui précise la réglementation relative à l'identification des clients.

Au plan régional, les textes adoptés sont les suivants □

- Le règlement n°09/98/CM/UEMOA du 20 décembre 1998 relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'UEMOA;
- Le règlement n°15/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA;
- La directive n°08/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 portant sur les mesures de promotion de la bancarisation et l'utilisation des moyens de paiement scripturaux;
- Le règlement n°14/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA;
- La directive n°07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les États membres de l'UEMOA;

Au plan national, on peut citer □

- La loi uniforme contre le blanchiment de capitaux (en cours d'adoption);
- La loi n°017/99/AN du 29 avril 1999 portant Code des drogues promulguée par le décret n°99-213/PRES du 23 juin 1999;
- L'arrêté n°97/60/MEF/SG/MDCFDE /DGTCP/DAMOF définissant les attributions de l'administration des Postes et Télécommunications en

matière d'exécution des relations financières avec l'étranger;

- L'arrêté n°97/61/MEF/SG/MDCFDE /DGTCP/DAMOF relatif aux relations financières avec le Cap Vert, la Gambie, la Guinée, le Libéria, la Mauritanie, le Nigeria et la Sierra Leone.

À l'ensemble de ce dispositif normatif externe aux institutions bancaires, il faut ajouter les dispositions internes adoptées par les établissements de crédit. En matière de dispositif anti-blanchiment, force est de constater que les établissements bancaires reliés à des groupes internationaux ont une longueur d'avance sur ceux qui n'ont qu'une activité locale. Il importe aussi de souligner que le faible taux de bancarisation constitue un écueil dans la lutte contre le blanchiment dans la mesure où une grande partie des transactions financières se fait en marge du système financier.

En dehors des questions de blanchiment, il convient de relever que les procédures d'exécution et de contrôle bancaire reposent sur les principes définis par la loi-cadre portant règlement de gestion financière dans les banques et institutions financières (version 1996). Elle est complétée par la convention adoptée toujours dans le cadre sous régional créant une commission bancaire chargée de déterminer les règles de gestion et de contrôle.

Il revient donc à chaque établissement bancaire d'adopter et d'appliquer un règlement intérieur ou un code déontologique conformément à l'esprit de la loi-cadre et de la convention. Les règles de procédures dans les banques s'appliquent selon la nature des opérations. Dans tous les cas, pour chaque opération, les intervenants sont définis et leurs pouvoirs bien balisés ce qui exclut le conflit de compétence et permet de situer les responsabilités en cas d'infraction. La procédure de dossier de crédit au profit des clients illustre bien cette situation. Ainsi, dans une banque de la place, le principe est la collégialité

dans la prise des décisions d'octroi de crédit. Par exemple une demande de crédit d'un montant supérieur à 1 000 000 de dollars devra franchir six étapes avant que le compte du client soit, le cas échéant, approvisionné. Ces étapes sont les suivantes

- Étude de la demande par le chargé de compte;
- Décision du Comité de Crédit (le dossier doit obtenir un avis favorable d'au moins trois membres du Comité dont un doit avoir une expérience d'appréciation des risques en rapport avec le montant du crédit);
- Avis motivé du Siège (maison mère);
- Avis du Conseil d'Administration;
- Vérification des conditions de déblocage;
- Autorisation de décaissement;
- Approvisionnement du compte.

Comme on le voit, le chargé de compte n'intervient que pour introduire le dossier dans le circuit. En outre, pour éviter que ce dernier prêche "le faux pour avoir le vrai" ou tente de saboter le dossier d'un client parce que ce dernier refuse de céder à la corruption, il a été créé un mécanisme de contrôle consistant en un examen hebdomadaire des dossiers de crédit par le directeur général et son adjoint.

Outre la hiérarchisation dans les procédures d'exécution, il existe d'autres dispositions comme le contrôle externe effectué par le siège (contrôle des opérations, contrôle du crédit, contrôle de la qualité du service), le plafonnement des crédits accordés aux administrateurs et au personnel de banque qui sont éligibles au taux d'endettement légal afin d'éviter un surendettement qui les fragiliserait surtout s'ils sont en contact avec la clientèle. Toutes ces mesures à caractère préventif visent à minimiser le détournement de fonds et les actes de corruption.

Les banques ont également mis en place des structures spécifiques de lutte contre les pratiques de la corruption; il s'agit de la création du comité anti-

blanchiment d'argent qui peut se saisir de toute affaire relative à toute opération douteuse de transaction financière et de la cellule de lutte contre la fraude créée au sein de l'Association Professionnelle des Banques et Institutions Financières (APBF) et qui réunit les directeurs de contrôle interne de chaque banque.

Le contrôle au niveau des banques et des institutions financières

Le contrôle dans les banques se déroule au plan interne et externe. Au niveau interne, il existe plusieurs phases de contrôle. Au cours des procédures d'exécution, chaque acteur intervenant dans la procédure, soit de dossier de crédit soit d'opération de transfert financier, effectue un autre contrôle dans le cadre de sa mission étant donné qu'il procède à une vérification de la conformité des règles applicables à chaque opération. Il y a également le contrôle qu'exercent les commissaires aux comptes qui à l'occasion de l'arrêt des comptes à la fin de l'année comptable vérifient si les règles de gestion ont été respectées. Ils rendent compte aux actionnaires de la banque qui à leur niveau vont s'assurer qu'il y a eu une gestion saine et que les chiffres d'affaires sont exacts.

Enfin, le contrôleur général de la banque contrôle systématiquement tous les services centraux, décentralisés de la banque dans le but de s'assurer de l'application dans la légalité des règles bancaires dans les procédures d'exécution des opérations financières; il adresse un rapport à la direction générale et à l'attention du conseil d'administration et dans lequel il consigne les éventuels dysfonctionnements des services.

Au niveau externe, la Commission bancaire, au sein de la zone BCEAO, a un pouvoir de contrôle sur les banques et institutions financières des pays membres de l'organisation. Elle contrôle l'effectivité de la mise en œuvre des règles établies par la convention qui les lie. Jusqu'en 1989, les contrôles étaient

conduits par les représentations nationales de la Banque Centrale (BCEAO). Depuis cette date, le contrôle est effectué par les contrôleurs de la Commission bancaire et de la Banque Centrale. L'objectif visé par cette restructuration du système de contrôle est de supprimer les contrôles de complaisance sous l'effet du trafic d'influence sur les plus hautes autorités des banques et d'assurer une plus grande transparence dans la gestion des banques. Les sanctions encourues en cas d'infractions lors d'un contrôle externe vont du paiement d'une pénalité au retrait de l'agrément.

8.4.2. LE BUDGET DE L'ÉTAT

Les procédures d'exécution

En attendant l'adoption de la réforme en cours portant régime financier et comptable au Burkina Faso, c'est le décret N° 69-197/PRES/MFP du 19 septembre 1969 portant régime financier et comptable en République de Haute Volta qui reste d'application en matière de gestion des deniers publics. Des dispositions de ce texte définissent les principes de préparation, d'élaboration ainsi que les attributions, obligations et responsabilités de tous les intervenants dans le processus d'élaboration du budget de l'État. Les différents acteurs (les administrateurs de crédits, les ordonnateurs et les comptables publics) qui participent aux différentes étapes de la procédure des dépenses publiques à savoir l'engagement, l'ordonnancement, la liquidation et le paiement sont responsables de la légalité, la régularité et l'exactitude des certificats qu'ils délivrent. Cette responsabilité s'exerce selon les règles applicables en matière disciplinaire, administrative, civile et pénale. La complexité des procédures et la multiplicité des intervenants sont à la fois des moyens pour s'assurer de la véracité des opérations financières et réduire les risques de corruption.

Les procédures de contrôle

Le budget de l'État est soumis à un triple contrôle □ administratif, juridictionnel et parlementaire. Il s'agit essentiellement de contrôles de régularité des opérations financières exercés aux différents stades de la dépense publique.

Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est triple □ *hiérarchique, fonctionnel et organique.*

Le contrôle hiérarchique est exercé d'une manière permanente par les supérieurs hiérarchiques des services et des départements ministériels sur les agents placés sous leur responsabilité.

Le contrôle fonctionnel résulte du devoir de contrôle lié aux fonctions d'administrateur, d'ordonnateur ou de comptable (contrôle de régularité budgétaire et comptable des engagements, des liquidations, des ordonnancements et des paiements de dépenses).

Le contrôle organique est effectué à deux niveaux. D'une part, par les organes de contrôle a priori tel que le contrôle financier qui assure de manière permanente un contrôle de régularité et de moralité des dépenses publiques. À cet effet, tous les actes de nature à exercer des répercussions sur les finances de l'État doivent obligatoirement être visés par ce service sous peine de nullité de leurs effets sur le plan budgétaire. D'autre part, les organes de contrôle a posteriori, notamment l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale d'État qui, à tout moment et à n'importe quelle étape de l'exécution de la dépense, peuvent vérifier l'utilisation des crédits et la régularité des opérations budgétaires, tant au niveau des administrateurs de crédits, des ordonnateurs que des comptables publics. Ces vérifications peuvent se faire □

- Soit à la demande du Chef de l'État, du Premier Ministre ou du Président de l'Assemblée Nationale (saisine

de l'Inspection d'État); du Ministre des Finances ou de tout autre membre du gouvernement (saisine de l'Inspection Générale des Finances);

- Soit sur initiatives des premiers responsables de ces structures, suite à des constats de mauvaise gestion, ou sur la base de présomptions ou de dénonciations faites auprès de ces organes.

D'une manière générale, les procédures du contrôle administratif connaissent les mêmes étapes que les procédures d'exécution des dépenses budgétaires.

Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des Comptes (autrefois Chambre des Comptes). C'est un contrôle de la régularité et de l'exactitude des opérations budgétaires de l'État et des comptes des comptables publics exercé a posteriori par cet organe situé en dehors des hiérarchies administratives de l'exécutif et jouissant d'une indépendance administrative et fonctionnelle.

À cet effet, les comptes de gestion des comptables principaux du Trésor doivent être transmis, en état d'examen, à la Cour des Comptes au plus tard à la fin du premier semestre de chaque année, pour le compte de l'année financière écoulée. Le Président de la Cour désigne un conseiller-rapporteur pour chaque compte de gestion, chargé d'examiner attentivement

- Le fascicule "compte de gestion" (vérification de la sincérité du compte de gestion et de sa conformité avec le plan comptable de l'État, de l'exactitude des chiffres etc);

- Les pièces justificatives produites à l'appui du compte de gestion (présence effective et régularité de ces pièces);
- La légalité et la régularité des paiements.

La Cour statue après examen du rapport du conseiller et des réponses éventuelles du comptable ou les observations du ministère public. Elle statue par des arrêts qui déterminent si le comptable est quitte, en avance ou en débet. Outre le contrôle juridictionnel, la Cour des Comptes exerce un contrôle administratif de l'exécution des recettes et des dépenses publiques et rend compte de ses constats et observations par un rapport adressé au chef de l'État.

Le contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale est assuré par l'Assemblée Nationale. Il est concrétisé par l'adoption de la Loi de Règlement après que les comptes de résultats aient été au préalable adoptés par le gouvernement et transmis à l'Assemblée Nationale, accompagnés d'un rapport et d'un procès verbal de concordance établi par la Cour des Comptes. L'Assemblée Nationale peut également contrôler l'exécution du budget de l'État par la mise en place des commissions parlementaires. Comme on peut le constater, cet arsenal de contrôles (administratif, juridictionnel et parlementaire) effectués à divers stades du processus de la dépense publique (a priori et a posteriori) a pour objectif principal de protéger les finances publiques contre les erreurs de gestion, les dilapidations de fonds, les détournements et autres malversations financières qui puisent souvent leurs origines dans la corruption.

Tableau 8.2. Le contrôle – étapes, acteurs et actions

Contrôle		
Étapes	Acteurs et nature	Actions
Les engagements	<i>Administrateurs des crédits</i> Contrôle hiérarchique a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de régularité des engagements faits par lui-même ou par ses collaborateurs • Vérification de la présence effective de toutes les pièces justificatives • Certification du bon d'engagement • Transmission de l'ensemble au Contrôleur financier pour visa
	<i>Contrôleur Financier</i> Contrôle organique a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de légalité, de régularité, de moralité de la dépense et des pièces jointes au bon d'engagement • Certification du bon d'engagement et des pièces jointes • Transmission en retour des documents à l'administrateur de crédits, après certification
Les liquidations	<i>Administrateurs des crédits</i> Contrôle hiérarchique a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de l'établissement du bon de liquidation • Certification de la facture • Transmission de l'ensemble des pièces au contrôleur financier
	<i>Contrôleur Financier</i> Contrôle organique a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Vérification de l'exactitude de la liquidation • Vérification de la certification de la facture définitive • Visa du bon de liquidation • Transmission du dossier au service Ordonnancement ou rejet
	<i>Ordonnateur (Direction Générale du budget)</i> Contrôle fonctionnel a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle du bon de liquidation • Contrôle des pièces jointes • Édition du mandat de paiement si aucune irrégularité n'est relevée • Transmission du dossier au Trésor pour paiement, ou rejet
L'ordonnancement de la dépense	<i>Service de la Dépense du Trésor.</i> Contrôle fonctionnel a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle du mandat de paiement • Contrôle des pièces justificatives • Édition du bon de caisse ou du bordereau de virement ou rejet s'il y a des irrégularités
	<i>Le comptable</i> Contrôle fonctionnel a priori	<ul style="list-style-type: none"> • Vérification de la présence effective et de la régularité des pièces justificatives exigées • Vérification de la disponibilité des fonds • Vérification de l'application des règles de prescription et de déchéance. • Paiement de la dépense.
Les paiements et tout le processus de la dépense	<i>Inspection Générale des Finances</i> ou <i>Inspection Générale d'État</i> Contrôle organique a posteriori	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle budgétaire • Contrôle de la qualité des intervenants (administrateurs et ordonnateurs) • Contrôle de la régularité de toutes les opérations (engagement, liquidation, ordonnancement) • Contrôle comptable • Contrôle de la qualité du payeur (comptable public) • Contrôle de la régularité de toutes les pièces justificatives ayant servi au paiement • Transmission d'un rapport circonstancié aux Autorités de tutelle indiquées, avec des propositions de redressements des irrégularités, situant les responsabilités administratives et pécuniaires et les sanctions applicables en cas de mauvaise gestion

8.5. LES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La prévention consiste en une synergie d'actions des différents acteurs de lutte contre la corruption sur le plan national et international afin de faire mieux connaître le phénomène et ses conséquences désastreuses pour les citoyens. La connaissance du phénomène participe à un éveil et à une prise de conscience individuelle et collective sur les conséquences de la corruption. Elle est surtout déterminante dans l'engagement des uns et des autres à la combattre. À cet effet, l'exigence de transparence et de l'imputabilité constitue un passage nécessaire à une prévention efficiente et efficace du phénomène.

La dénonciation consiste en la divulgation des cas de corruption avérés; elle passe inéluctablement par l'information du grand public sur les actes et pratiques de corruption sous toutes ses formes. Cette tâche incombe principalement aux médias et aux structures spécialisées de lutte contre la corruption mises en place par l'État, le secteur privé comme la société civile, qui par une large diffusion des résultats de leurs enquêtes, études ou audits, contribuent à mettre à nu les actes et pratiques de corruption qui pervertissent le tissu social et l'annihilent les efforts de développement. À terme, elle devrait être assumée par l'ensemble des citoyens et toutes les structures de la gouvernance.

Quant à la répression, elle consiste non seulement en l'adoption de textes législatifs et réglementaires visant à réprimer les actes et pratiques de corruption, mais aussi en la mise en place de structures institutionnelles fonctionnelles en vue de l'application effective et équitable des dits textes. Dans ce domaine, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une condition préalable et nécessaire à l'obtention de résultats

dans la lutte contre la corruption.

"Un État qui n'a pas les moyens d'évoluer n'a pas non plus les moyens d'assurer sa survie". Cette affirmation d'Edmund BURKE est plus qu'appropriée quand on envisage la question des stratégies de lutte contre la corruption. Une lutte dont la nécessité ne se discute plus, surtout pour les pays en développement qui risqueraient alors de pérenniser leur marginalité économique et politique au niveau international. Or, d'après les résultats de l'enquête, la corruption semble répandue ou très répandue au Burkina Faso. Un constat qui impose une mobilisation sociale contre un phénomène qui constitue à la fois une cause et un symptôme du dysfonctionnement de l'État.

Ces caractérisations soulignent, s'il en était encore besoin, le danger que constitue la corruption pour les pays en développement et les risques de paupérisation croissante qu'ils encourent si une lutte énergique n'est pas engagée contre la corruption. Mais pour ce faire, il importe d'avoir une claire connaissance des enjeux et défis en présence si l'on veut obtenir des résultats significatifs dans la lutte contre la corruption. Ces enjeux et défis se situent aux plans politique et administratif, éthique et social.

Sur le plan politique et administratif, on relève quatre enjeux□

- Sauvegarder la démocratie et assurer le bon fonctionnement de l'état de droit car le développement du fléau que constitue la corruption menace dangereusement les fondements de l'État démocratique;
- Instaurer une plus grande transparence et l'obligation de rendre compte, l'amélioration de la gestion des ressources humaines fondée sur le mérite, la simplification et la rationalisation de l'intervention de l'État dans l'activité économique;
- Intensifier la coopération internationale afin d'endiguer le développement des nouvelles formes de crimi-

- nalité transfrontière consécutives aux NTIC et à l'action des mafias;
- Assurer l'indépendance de la justice;

Quant au plan éthique et social, il s'agit

- D'entreprendre la revalorisation de l'éthique dans la société toute entière;
- D'assurer une meilleure redistribution des richesses et de mener la lutte contre la pauvreté;
- De lever les obstacles que constituent d'une part les intérêts de la pyramide politico-administrative qu'elle remet en cause et d'autre part le fatalisme et l'ignorance des victimes souvent maintenues dans la peur.

Ces enjeux et défis soulignent que ne pas combattre la corruption, c'est exposer la société à des risques d'implosion et de violence, consécutifs à la prédation systématique qui annihile les efforts de développement et débouche sur une injustice sociale caractérisée par l'accentuation de la précarité et une crise de confiance dans les institutions républicaines.

Dans cette optique, le Burkina Faso se doit d'adopter des politiques et stratégies qui lui sont propres étant entendu que l'on ne saurait transposer mécaniquement les textes de lois et les procédures de contrôle des pays développés aux pays en voie de développement.

Quelle stratégie peut-on élaborer pour le renforcement de la lutte contre la corruption au Burkina Faso ? La réponse à pareille interrogation n'est pas aisée.

Une stratégie de lutte contre la corruption doit viser la restauration des valeurs éthiques dans la gestion politique, économique et administrative de la Cité, une valorisation des vertus de probité et d'impartialité, un sens aigu du bien commun, en d'autres termes, un sursaut moral dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt général.

Un cadre éthique intégré à l'action publique est essentiel pour orienter les actions vers la recherche du bien commun au sens le plus large et amorcer un cercle vertueux favorisant le développement et l'amélioration de la gouvernance.

Identifier les directions d'action à suivre n'est qu'une petite partie du chemin à parcourir. La difficulté principale reste la mise en œuvre de ces principes d'action, car elle passe par la définition d'une stratégie réellement opérationnelle qui exige une réelle volonté politique. Si l'on peut considérer, avec les dernières évolutions institutionnelles, qu'il existe une prise de conscience des méfaits du phénomène, il est difficile de parler de véritable volonté politique au regard non seulement de la perception du citoyen qui considère, d'ailleurs, que les gouvernants alimentent la corruption au lieu de la combattre, mais aussi et surtout de l'impunité ambiante et des réactions par à-coup aux manifestations de la corruption. Une stratégie de lutte contre la corruption devra s'articuler autour de trois axes majeurs à savoir : la prévention, la dénonciation et la répression.

8.5.1. LA PRÉVENTION

Au regard de l'importance de l'ancrage de la corruption dans la société, le choix des stratégies susceptibles de la combattre avec succès reste une équation difficile à résoudre. Mais une chose est sûre, en la matière, mieux vaut prévenir que guérir. Ce faisant, c'est en amont que doivent se concentrer les différentes actions à entreprendre dans la lutte contre la corruption et qui doivent viser à

Préserver et renforcer l'État de droit

Si l'État burkinabè présente formellement les caractéristiques d'un État de droit, l'amer constat est celui que les

fragiles gains démocratiques sont menacés par certains phénomènes contre lesquels l'État de droit était censé protéger le citoyen □ la corruption, l'abus de pouvoir, le népotisme, le clientélisme, etc.

Or il est connu que la corruption, parce qu'elle ébranle les valeurs et institutions démocratiques fondamentales et compromet le développement social, économique et politique ainsi que l'exercice des droits de l'homme, menace dangereusement l'État de droit et, partant, la stabilité et la sécurité de la société du fait de l'iniquité dans la répartition des ressources.

Une vigoureuse action s'impose donc car la confiance, la crédibilité et l'autorité de la puissance publique dans une société moderne et démocratique passent nécessairement par l'intégrité, la responsabilité et la transparence du système politique et de la fonction publique. La préservation de l'État de droit et son renforcement nécessitent que des initiatives soient prises dans les directions qui suivantes □

Rendre effective la séparation des pouvoirs et leur autonomie

Le déséquilibre des pouvoirs dans la Constitution du 02 juin 1991, notamment au profit de la fonction présidentielle, rend formelle la séparation des pouvoirs surtout dans le contexte politique actuel caractérisé par un parti dominant. Cet état de fait contient les germes d'une présidentialisation du régime qui, par la confusion des pouvoirs qui en résultera, constituera un terrain favorable à la corruption. En effet, en l'absence de véritables contre-poids ou contrepouvoirs, la corruption et l'impunité irriguent le corps social par le haut.

C'est dire qu'il importe de mettre en place un système efficient de contre-pouvoirs et de garde-fous à même de garantir le respect des principes fondamentaux contenus dans la Constitution et les lois de la République et d'assurer, au sein des organismes et

institutions publics la reddition de comptes. En somme, il s'agit de construire un système de responsabilité vertical mais aussi horizontal. Cela passe par une pratique révisée de la Constitution afin d'assurer un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du parlement.

Mettre en place les mécanismes d'une compétition politique honnête, libre et transparente

Enjeu politique, la démocratie est assise sur la contradiction et la compétition. Mais cette contestation et cette compétition exigent un minimum de consensus sur les règles du jeu politique (loi électorale, conception des institutions, institutionnalisation du pouvoir, continuité de l'État), en un mot, l'existence d'un civisme politique, c'est-à-dire un accord sur la nature du régime et les valeurs de référence. Ces valeurs trouvent leur fondement dans l'éthique car l'éthique et la politique se partagent un domaine commun □ l'agir des hommes; l'éthique est la science du "bien agir" tandis que la politique est la gardienne du "vivre ensemble".

Les pratiques de corruption étant étroitement liées au mode de gouvernement, il s'agit, en tout premier lieu, d'ouvrir et d'investir le chantier de l'institutionnalisation du pouvoir car il faut bien que les dirigeants, les gouvernants s'imprègnent de l'idée qu'ils ne sont pas propriétaires du pouvoir d'État mais de simples mandatés, chargés de la réalisation du bien commun. L'institutionnalisation du pouvoir constitue le fondement de la puissance de l'État.

Ce faisant, l'instauration dans les institutions d'une contrainte éthique à l'exercice du pouvoir, bien que nécessaire, est insuffisante car l'éthique passe par la conscience des hommes politiques. Ces derniers doivent être sélectionnés en vue de "l'utilité publique et du bien commun" parce que la droiture des gouvernants renforce l'intériorisation des valeurs éthiques. De façon immédiate, le retour à la pratique des maisons de fonction et

à une saine et stricte gestion du patrimoine de l'État (notamment des véhicules de fonction) permettraient d'enclencher le processus d'institutionnalisation du pouvoir.

Cette institutionnalisation du pouvoir exige aussi de repenser les modalités de sélection, de promotion et de sanction des hommes politiques bannissant la cooptation, peu susceptible d'offrir des garanties de vertu, et fondées sur des critères éthiques dirimants. Dans ce sens, la mise en place d'un système inspiré du contenu de l'article 6 de la Déclaration des Droits du Citoyen de 1789⁵⁷ devrait conduire à plus d'intégrité dans le personnel politique. Dans cet ordre d'idées, et eu égard au mode de scrutin en vigueur, l'organisation de primaires dans toutes les formations politiques pour l'établissement des listes de candidats devrait être promue afin d'éviter la corruption, l'intrigue, le copinage, le népotisme.

La réalisation de cet objectif d'institutionnalisation du pouvoir passe d'abord par la transformation de l'État, débarrassé de ses dérives néo-patrimoniales qui conduisent à l'insidieuse confusion des domaines public et privé dans le fonctionnement de l'État. En effet dans l'État néo-patrimonial, le pouvoir et la richesse tendent à se confondre car la possession du pouvoir ouvre la voie à l'accumulation économique,⁵⁸ surtout dans un contexte structurel de rareté des ressources comme c'est le cas au Burkina Faso.

Ce faisant, les enjeux de la compétition politique, dans un tel contexte où le contrôle du pouvoir politique constitue la clé de l'accès aux ressources économiques, ne se réduisent pas seulement au simple contrôle de positions de

pouvoir pour le pouvoir mais sont intimement liés à des enjeux économiques immédiats.

Ensuite, il convient d'améliorer le système électoral à toutes les étapes (confection des listes, administration des élections, campagnes électorales, etc.) afin d'avoir des élections concurrentielles, libres, transparentes et honnêtes car si les hommes politiques ne sont pas sanctionnés par le pouvoir judiciaire, ils peuvent l'être par les électeurs.

À cet effet, différentes mesures méritent d'être prises pour mettre un frein au développement de la corruption politique qui ne prend pas seulement la forme de la corruption électorale par l'achat des voix, mais s'étend à l'achat et à la cooptation des opposants pour fausser la compétition politique. Il s'agit en particulier de

- L'établissement d'une liste électorale informatisée;
- L'utilisation d'un seul document d'identification pour l'inscription sur les listes électorales;
- L'adoption d'une législation sur le financement des partis et les campagnes électorales qui renforce la transparence dans le processus électoral avec la définition d'un cadre de financement public de la vie politique avec un plafonnement des dépenses et l'interdiction du recours au financement par les entreprises et les opérateurs économiques; pareille législation devrait, entre autres dispositions, faire obligation aux partis et organisations politiques de déclarer leurs moyens de financement et prévoir de lourdes peines pour les transgresseurs.

Enfin, il importe non seulement de don-

57 "Tous les citoyens sont admissibles aux dignités et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents"

58 Pour plus de détails sur la notion d'État néo-patrimonial, voir J.F. MEDARD, "L'État néo-patrimonial en Afrique noire" in J.F. MEDARD (éd), *États d'Afrique Noire*, Paris Karthala, 1991. Voir aussi du même auteur, "la crise de l'État néo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique subsaharienne", in *Monde en développement*, 1998, tome 26, n°102, pp.55-67.

ner à l'opposition les moyens d'intervenir de manière efficace pour amener le gouvernement à rendre compte de son action et favoriser ainsi la probité, la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance, mais aussi et surtout que cette opposition cesse de jouer les faire-valoir pour véritablement endosser le costume de contrôleur de l'action gouvernementale et joue son rôle de contrepouvoir. Cela passe, aussi, par la reconnaissance, en dehors des périodes électorales, à toutes les formations politiques et organisations de la société civile, d'un droit d'expression sur les médias d'État. Toutes choses qui ne peuvent que renforcer le pluralisme politique et l'enracinement de la culture démocratique.

En la matière, le Conseil Supérieur de l'Information serait bien inspiré d'organiser en dehors des périodes électorales, comme dans bon nombre de pays occidentaux, notamment en France, des tranches de passage des formations politiques et organisations de la société civile sur les antennes des médias publics en vue de rendre compte de la vie des partis et des activités de la société civile.

La corruption dilapide les ressources publiques, entrave le développement et fausse la concurrence. Pour tenter d'y remédier, un certain nombre de mesures ou d'actions méritent d'être entreprises pour assainir l'activité économique et assurer la démocratie.

Construire une administration républicaine

L'allocation des postes politiques et administratifs est de nos jours influencée non seulement par les ressources potentielles qu'ils représentent mais surtout par l'appartenance politique. La politisation de l'administration qui s'ensuit conduit à une administration fondée sur le clientélisme et non la compétence. Une situation qui aboutit à

- La négation du mérite et partant la

partialité dans le traitement de la carrière des agents - avancement et récompenses à la tête du client, affectation dans des postes "juteux" ou "secs" en fonction de l'appartenance politique;

- Des hiérarchies formelles inopérantes, surqualification ou sous-qualification par rapport aux tâches à effectuer;
- L'indiscipline et à l'impunité tant disciplinaire que des crimes économiques.

Toutes choses qui ont pour conséquence la démotivation des agents et l'installation d'une conception prédatrice du bien public. Le rôle des fonctionnaires est de servir le public et non les intérêts politiques du parti au pouvoir. Il en résulte que le personnel de l'État a une double obligation : faire preuve de loyauté vis-à-vis de l'autorité tout en défendant l'intérêt général et viser l'efficacité dans sa part d'exercice du pouvoir. Pour construire une administration républicaine c'est-à-dire éviter sa politisation, il importe de

- Veiller à l'adoption de la législation de contrôle qui s'impose pour assurer la transparence et la responsabilité dans la gestion publique par le recours à des canaux de communications clairs et sans équivoque et notamment le caractère écrit de toutes les directives;
- Établir un régime déontologique cohérent, détaillé et facile à comprendre en vue de consolider la pratique d'une conduite conforme à l'éthique, l'accès privilégié à l'information et l'attribution de fonds publics conséquents. Cela passe par la rédaction d'un code de déontologie spécifique reposant sur dix valeurs essentielles à savoir : le désintéressement, l'impartialité ou objectivité, la probité, l'intégrité, la transparence, la légalité, l'efficacité, la responsabilité l'équité et le leadership car au titre des comportements éthiques attendus des agents

des administrations publiques figurent les exigences de loyauté, de probité, d'impartialité, de discipline, de saine gestion des biens publics, d'égards et de diligence à l'endroit du public;

- Créer un environnement de travail qui garantisse la transparence et renforce l'intégrité dans la gestion quotidienne par l'adoption d'une législation visant à prévenir la corruption là où elle est particulièrement tentante, et ce par les mesures suivantes□
 - Réduire à l'extrême la situation de pouvoir discrétionnaire car la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule personne peut constituer une tentation forte d'en tirer profit à l'occasion par exemple de la délivrance d'autorisations administratives; pour éviter un usage arbitraire de ce pouvoir, il importe d'inverser la tendance et de faire de la situation de compétence liée le principe et celle de pouvoir discrétionnaire l'exception;
 - Garantir à chaque citoyen un niveau satisfaisant de protection sociale;
 - Introduire dans la fonction publique des structures de rémunération qui n'incitent pas à la corruption;
 - Instituer des mécanismes transparents et rigoureux pour le choix des titulaires de hautes charges publiques afin de s'assurer que seuls les plus compétents et les plus honnêtes sont nommés aux postes visés;
 - Prévoir des procédures administratives rapides et transparentes par l'édition de manuels de procédures à la disposition du public permettant à tous de participer dans des conditions d'égalité aux processus de prise de décisions.

En somme, une plus grande transparence, l'obligation de rendre des comptes, l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique fondée sur le mérite sont autant de principes d'action qui, mis en œuvre, permettront d'endiguer la corruption.

Mettre en place un système de diffusion de l'information administrative

Le monopole de la détention de l'information est un des facteurs explicatifs du développement de la corruption. Assurer l'égal droit des opérateurs économiques à l'information constitue un levier essentiel dans la lutte contre la corruption. En la matière, il faudrait exploiter de manière optimale les nouvelles technologies de l'information et de la communication faciliter l'accès des usagers à l'information touchant□

- Les informations administratives, économiques et financières qui sont l'objet de monnayage et donc de corruption à tous les niveaux (État, bailleurs de fonds, ONG, etc.);
- Les informations relatives aux traitements des factures et autres supports de règlements et principalement ceux réalisés par le Trésor public;
- Les informations relatives aux coûts des projets à soumettre à la concurrence afin d'éviter le dumping et les revalorisations de prix et assurer la transparence dans les procédures d'aliénation des biens de l'État.

Il s'agit, par une claire définition des conditions des libertés économiques et le renforcement des lois et réglementations d'enrayer les tendances monopolistiques et de garantir l'équité en matière de procédures des marchés publics, de régime d'imposition de privatisations et d'administration de la justice.

Les règles ne peuvent éliminer la nécessité de se fixer des normes de

conduite personnelle élevées, d'assurer un leadership, d'éduquer et d'établir des énoncés clairs sur les valeurs organisationnelles et déontologiques communes telles l'intégrité, la dignité, l'équité entre les sexes, le respect, l'impartialité et la reddition de comptes. En effet, outre les règles officielles, les principaux moyens pour réussir une politique de lutte contre la corruption sont l'éducation et le leadership.

Encadré 8.3 Les Comités Anti-Corruption (CAC) dans la police Burkinabè

Le 8 novembre 2001, le REN-LAC a organisé un séminaire atelier sur le thème "La police Burkinabè face à la corruption" regroupant les responsables régionaux de la police Burkinabè. Les discussions permirent de souligner et de faire comprendre l'importance du management participatif dans la lutte contre la corruption. En effet, une stratégie efficace de lutte repose sur l'implication de tous les agents d'une administration et à tous niveaux de responsabilité. Aussi, lors de ce séminaire, les principales techniques et outils utiles au management participatif furent présentés à l'ensemble des participants. Une des conclusions importantes de cette rencontre a été l'acceptation par la direction générale de la police d'une proposition du REN-LAC consistant à constituer de comités de lutte contre la corruption.

Depuis ce séminaire, ces comités de lutte anti-corruption (CAC) ont commencé à être mis en place dans la police. Ils constituent en fait une petite structure interne à l'administration, avec pour principale fonction, le suivi et la résolution des dysfonctionnements et des pratiques illégales dans l'exécution du travail quotidien. Afin de redonner une bonne image de l'administration dans sa mission de service public, ces comités doivent à la fois détecter les causes favorisant la corruption et proposer en aval des solutions et des mesures pour la réduire.

Le CAC constitue un groupe permanent qui se réunit en principe au moins une fois tous les quinze jours. Il doit exister un CAC dans tout service dont l'effectif dépasse cinq personnes. La direction doit reconnaître et appuyer l'existence des CAC. Pour cela, un groupe constitué du Directeur Général et des différents directeurs est chargé du suivi des activités des CAC. Un coordonnateur est nommé à cet effet.

Promouvoir la démocratie comme valeur de référence

La lutte contre la corruption est tributaire des avancées démocratiques, c'est-à-dire des progrès dans la défense des droits humains et la consolidation de la liberté d'expression. Sans la garantie aux citoyens de la pleine jouissance des droits et libertés, le combat pour une société débarrassée du fléau de corruption est voué à l'échec et la rhétorique sur la question un vœu pieu. En outre, il est bien connu que la démocratie ne peut s'épanouir sans développement d'une citoyenneté active. Cette dernière suppose, dans le contexte du Burkina Faso, un investissement exceptionnel dans l'éducation et l'installation d'une logique de droits et devoirs dans la perception des gouvernants. Il y a lieu, pour ce faire

- D'engager un combat déterminé contre l'analphabétisme;
- De renforcer l'instruction civique dans les programmes scolaires et inscrire la lutte contre la corruption dans les curricula d'éducation civique;
- D'encourager le public à dénoncer et condamner la corruption et, à cet effet, veiller, par des mesures légales et autres, à assurer à toutes les personnes qui jouent un rôle actif dans la lutte contre la corruption un appui et une protection efficaces contre l'intimidation;
- Contribuer à promouvoir un sens élevé de la probité et de l'intégrité morale par des campagnes de sensibilisation et des actions d'éveil à la citoyenneté (connaissance par le citoyen de ses droits et devoirs);

Certes, la formation et la sensibilisation n'aideront pas ceux qui, se nourrissant de la corruption, ne s'intéressent pas à l'éthique; mais pour ceux qui s'en soucient (la plus grande majorité), elle contribuera à accroître leur compréhension et leur sensibilité à la question éthique. Les communautés sont interpellées pour œuvrer en faveur de l'éducation éthique de base des

enfants; des pratiques comme la parenté à plaisanteries, encouragées par les institutions de l'État et des acteurs sociaux, peuvent constituer des vecteurs d'éthique car elles participent inmanquablement à la valorisation de nos bonnes traditions, à la cohésion et la préservation de la paix sociale.

Asseoir un leadership dans le domaine éthique

Le leadership dans le domaine de la lutte contre la corruption constitue le principal facteur déterminant d'une conduite conforme à l'éthique dans les organisations du secteur public et du secteur privé. Même les meilleurs codes déontologiques ne sauraient protéger les Burkinabè contre les agissements d'un gouvernement qui ne serait pas fondamentalement honnête. Les hauts responsables doivent être les premiers à donner le bon exemple car les comportements indélicats peuvent faire école et se répandre facilement jusqu'aux niveaux inférieurs de l'administration

Les leaders d'opinion (hommes politiques, personnalités marquantes du secteur privé et de la société civile) doivent être des modèles exemplaires d'une conduite personnelle conforme à l'éthique. D'où la nécessité de procédures de surveillance de la fortune et du train de vie des dirigeants par, notamment, une mise à disposition du public des déclarations de biens et la tenue d'un registre des cadeaux et des civilités d'hospitalité. Toutes ces actions doivent viser à prévenir l'enrichissement personnel, le népotisme, et les sinécures à vie (nombre de mandats illimités).

8.5.2. LES STRATÉGIES EN MATIÈRE DE DÉNONCIATION

Les acteurs de la société civile (associations, organisations syndicales, communautés religieuses, etc.) ont une place de choix dans la

moralisation de la vie publique. En ce sens la société civile et les médias peuvent contribuer à l'émergence d'une volonté politique en dénonçant la corruption, en faisant pression sur le gouvernement et en contrôlant ses actions. Car le constat du développement de la corruption impose une mobilisation sociale en phase de devenir un symptôme du dysfonctionnement de l'État. Une stratégie en matière de dénonciation devrait tendre à

Renforcer l'implication de la société civile dans la lutte contre la corruption

Il s'agit de mobiliser toutes les couches de la société en faveur de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité. Les citoyens doivent être les acteurs, les partisans actifs et les gardiens du processus et non des sujets passifs si l'on veut réaliser des changements réels et durables et non une vitrine, une façade de mesures cosmétiques. Pour ce faire, il faudrait

- Mettre en place une large coalition sur la base d'une approche participative rassemblant tous ceux qui, au sein de la société, ont intérêt au changement;
- Renforcer les capacités institutionnelles des organisations de la société civile;
- Imaginer une mise en réseaux dans laquelle les différents niveaux de gouvernance œuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques.

Il s'agit, en application du principe de subsidiarité, de construire un régime cadre destiné à créer les conditions d'une fructueuse collaboration État / Société civile et ce par

- L'amélioration de la coordination administrative;
- L'amélioration des capacités d'information et d'analyse;
- L'établissement de procédures

concertées de suivi.

Garantir l'indépendance de la presse

Le rôle des médias est d'attirer l'attention et d'informer le public sur les faits et cas de corruption. Pour leur permettre d'assurer cette fonction sociale, il faudrait□

- Renforcer les capacités des entreprises de presse car des médias indépendants et en bonne santé constituent des vecteurs de transparence;
- Former les professionnels de la presse au journalisme d'investigation;
- Œuvrer au renforcement de la déontologie et de l'éthique par la création d'une structure de veille, afin de protéger le droit du public à une information pertinente et crédible, c'est-à-dire libre, exacte et honnête (équilibre).
- Intégrer les principes de la charte dans le code de l'information;
- Réviser les textes organiques du Conseil Supérieur de l'Information (CSI) afin d'en faire une structure indépendante des gouvernants du moment.

L'information est un des éléments qui permet l'action. Elle doit être nourrie par des études et des travaux de recherche à même de préciser l'indice de la corruption, son organisation et ses déterminations afin de guider et de susciter la collaboration de tous les acteurs.

8.5.3. LES STRATÉGIES EN MATIÈRE DE RÉPRESSION

Lorsque le fonctionnement du service public manque de transparence et qu'il devient opaque pour les administrés, il génère corruption et clientélisme. C'est alors la faute de la puissance publique qui se traduit par un mépris des principes du droit public et une absence de contrôle. En effet, malgré

l'existence d'un dispositif normatif et institutionnel, la lutte contre la corruption laisse apparaître un manque de volonté politique pour appliquer la loi dans son intégralité. La lutte contre la corruption souffre donc d'un déficit d'effectivité. Pour y remédier, on peut envisager des actions concrètes□

Rationaliser le dispositif institutionnel et normatif

Il s'agit de revisiter l'ensemble du dispositif afin de combler les vides juridiques mais surtout d'éliminer les chevauchements, double-emploi, et autres contradictions, pouvant être source d'inerties. Ces interférences peuvent donner lieu à des conflits positifs de compétences, à savoir la concurrence entre institutions sur une même matière ou à des conflits négatifs de compétence où toutes les structures se déclarent incompétente pour connaître de la question. Cette préoccupation n'est pas une simple vue de l'esprit. Ainsi des textes créant l'Inspection Générale d'État, (institué comme instance supérieure de contrôle de l'État ayant préséance sur tous les autres corps de contrôle) et ceux de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption laissent entrevoir des conflits de compétence possibles. Une mise en cohérence de l'ensemble du dispositif institutionnel et normatif s'impose. Cette mise en cohérence devrait s'accompagner de l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un plan national de lutte contre la corruption.

Garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice

La liberté du système judiciaire ainsi que celle de la presse constituent des contre-pouvoirs dans la gestion de la chose publique et des remparts contre le développement de la corruption. De leur degré d'indépendance dépend leur capacité à jouer leurs rôles de supervision et de vigilance vis-à-vis de la conduite des gouvernants.

Au Burkina Faso, s'il existe un cadre

normatif (constitutionnel et légal) propice à l'indépendance de la magistrature (cf. titre VIII de la Constitution et loi organique n° 036-2001/AN du 31 décembre 2001 portant statut du corps de la magistrature), l'institution judiciaire reste souvent indexée comme une des institutions les plus corrompues. Or la consolidation de l'État de droit et de la démocratie passe par une réhabilitation véritable et complète de l'impartialité de la magistrature c'est-à-dire son émancipation des autres pouvoirs comme le veulent l'esprit et la lettre de la Constitution. Pour asseoir une justice à même d'assumer pleinement son rôle dans la lutte contre la corruption, il importe, en plus du raffermissement des garanties statutaires d'indépendance

- Sinon de couper le cordon ombilical qui lie la chancellerie au parquet, de supprimer le pouvoir de la chancellerie d'interférer dans le cadre de procédures précises en vue d'arrêter le déclenchement d'une poursuite;
- De recruter et de former des juges spécialisés dans la lutte contre la corruption et de les doter des moyens modernes d'investigation et de travail;
- De poursuivre et de renforcer la politique actuelle d'appui à l'administration de la justice.

Lutter résolument contre l'impunité et l'irresponsabilité

Une lutte contre l'impunité et l'irresponsabilité est consubstantielle à la lutte contre la corruption car il a été observé une corrélation entre niveau de corruption et le degré d'impunité. Laisser se développer l'impunité, c'est faire le lit de la corruption. Ce faisant, et pour enrayer le phénomène, il importe de

- Voter des lois anti-corruption incriminant la corruption qui prévoient des peines suffisamment sévères et dissuasives à l'endroit des délinquants potentiels;
- Ratifier les instruments internationaux et assurer leur transposition dans le droit positif

- Sanctionner disciplinairement les comportements contraires à l'éthique mais aussi poursuivre pénalement toute forme de corruption active ou passive, directe ou indirecte et les infractions aux valeurs fondamentales du service public telle que l'utilisation d'une charge publique en vue de bénéfices personnels;
- Publier les rapports de l'inspection d'État, des audits et autres enquêtes parlementaires;
- Ouvrir la possibilité de saisine du juge aux structures, associations et organisations de lutte contre la corruption en instituant en la matière "*l'actio popularis*" ou "*action populaire*";

En définitive, une stratégie cohérente de lutte contre la corruption suppose la construction d'un système national d'intégrité c'est-à-dire un système de transparence et de responsabilité avec un double objectif : prévenir la fraude en faisant de la corruption "une entreprise à hauts risques et à petits profits" et la sanctionner systématiquement lorsqu'elle se manifeste. Dans cette tâche, il importe de ne pas sombrer dans l'excès, qui consisterait à développer des règles toujours plus détaillées et de normes dans l'espoir qu'à l'avenir toutes les situations soient déjà couvertes par une règle actuelle.

CONCLUSION

Une stratégie de lutte contre la corruption pour être opératoire exige la mise en place d'une infrastructure de l'éthique c'est-à-dire une gamme d'instruments et de processus qui régleme les comportements indésirables et incite à la bonne conduite. Cela exige la réunion d'un certain nombre de conditions fondamentales dont principalement

- L'engagement politique (les hommes politiques doivent souligner l'importance de l'éthique, donner

l'exemple et soutenir la bonne conduite avec des ressources adéquates);

- La construction d'un cadre juridique efficient et efficace (lois et réglementations). Si ce cadre juridique est relativement complet aujourd'hui au Burkina Faso, certains vides doivent être comblés, notamment afin d'encadrer le financement privé des partis politiques;
- La mise en place d'institutions chargées de lutter contre la corruption. Parce que ces institutions sont aujourd'hui assez nombreuses au Burkina Faso et que la création de certaines d'entre elles est récente, il apparaît nécessaire de clarifier leurs missions et attributions respectives afin d'éviter toute source de contradiction et de conflit de compétences.
- La mise en place d'un organigramme clair de l'ensemble des structures concernées par la lutte contre la corruption, en précisant leurs compétences respectives et en établissant une hiérarchie fonctionnelle;
- La mise en place de mécanismes de responsabilisation efficaces (procédures administratives, audits, évaluations de la performance, mécanismes de consultation et de supervision);
- L'élaboration de codes de conduite (énoncé de valeurs, des obligations et des restrictions);

- La garantie de bonne condition d'emploi (traitement juste et équitable, rémunération et sécurité appropriées);
- Le renforcement des capacités des organismes intervenant dans la lutte contre la corruption;
- L'existence d'une société civile active et de médias libres qui surveillent les activités gouvernementales.

La stratégie à mettre en œuvre part de la moralisation de la vie publique pour asseoir une éthique appliquée c'est-à-dire □

- *Une pratique éducative* car l'éthique appliquée, se fondant sur le principe selon lequel "le jugement moral ne s'apprend pas mais se cultive", vise à accélérer la prise de conscience;
- *Une pratique politique* en ce que l'éthique appliquée, avec le bien commun comme valeur de référence, cherche à mettre en place les conditions optimales pour l'exercice du jugement moral;
- *Une pratique philosophique* dans la mesure où l'éthique appliquée tend au développement de la conscience critique et créatrice, articulée autour de l'excellence humaine.

Dans cette œuvre de longue haleine, il convient d'avoir présent à l'esprit que sans l'engagement des dirigeants publics ou politiques, la construction d'une véritable infrastructure de l'éthique est illusoire.

Encadré 8. Les corrupteurs protégés

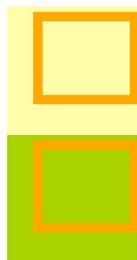
Le 02/12/02 dans la matinée, mon chauffeur a été arrêté par un policier municipal à Ouagadougou. Il a brûlé un feu rouge. Son permis a été retiré. Il devait revenir à 15 heures avec une somme de 4 800 francs CFA pour récupérer son permis. Je continuais à Kaya. La nuit, mon chauffeur me rejoint. Je lui demande son reçu des 4 800 francs. Il dit que j'ai discuté avec un autre policier et il a demandé 2 000 francs sans reçu. Je suis allé voir le directeur de la police municipale, Monsieur Konsimbo Pierre Claver. Il faisait semblant d'être furieux. Mon chauffeur assurait qu'il reconnaîtrait le policier qui lui a rendu le permis s'il le voyait. La réaction de Monsieur Konsimbo non il ne pouvait pas accepter que mon chauffeur aille chercher un policier corrupteur dans la caserne, et monsieur le directeur ne pouvait pas non plus savoir qui a remis le permis (pour 2 000 francs) à mon chauffeur. J'ai mis ma plainte par écrit et envoyé l'ampliation à monsieur le maire de Ouagadougou et au ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation. Le 05/12/02, monsieur le maire Simon Compaoré m'a appelé et ne présence de son premier adjoint Monsieur Martin Ouédraogo et de son chef de cabinet. Ils faisaient tous semblant d'être furieux. J'exprimais aussi mon indignation sur le fait qu'au bureau de la police toute personne pouvait prendre des documents aussi importants qu'un permis de conduire, sans qu'on puisse retrouver qui a pris le document et encore moins ce qu'il avait fait du document. J'ai dit que le directeur d'un tel service est incompetent pour ce travail et devrait être destitué immédiatement. À ce moment, le ton changeait et les batteries pour la protection du policier étaient mises en position. Mon chauffeur était au fond le responsable car il avait accepté de payer 2 000 francs sans demander un reçu. Quant à moi, ce n'était pas à moi de juger la compétence du directeur de la police. J'ai répondu qu'un simple chauffeur ne pouvait pas faire face à un policier. Et moi, j'ai la liberté d'exprimer mes pensées sur la compétence du directeur.

Le 19/12/02, j'ai téléphoné à monsieur Martin Ouédraogo pour demander des nouvelles du policier corrupteur mais il m'a dit de m'adresser à Monsieur le directeur de la police. Le même jour, je visitais Monsieur Konsimbo Pierre Claver qui me dit que son adjoint poursuivait le dossier. Le 28/12/02, les 4, 8 et 9 janvier, j'ai téléphoné de nouveau à Monsieur Konsimbo, il était toujours sorti. Le 20 janvier j'ai eu de la veine. J'ai entendu que la réceptionniste disait au directeur que le Père Balemans voulait lui parler et il a répondu qu'elle n'a qu'à dire qu'il était sorti, je lui ai répondu que j'ai compris les sorties du directeur. La police municipale a eu à ses débuts le renommée d'être intègre mais avec des patrons qui protègent la fraude, cette intégrité s'est assez vite affaiblie.

Bonne nouvelle un cadre de la police qui voyait qu'un policier empochait 2 000 francs pour rendre la mobylette d'une dame qui avait brûlé un feu rouge, est intervenu et a obligé le policier corrupteur à rendre les 2 000 francs à la dame.

F. Balemans

Le Pays N° 2837 du 18 mars 2003



ANNEXES

Annexe 1	Bibliographie	188
Annexe 2	Caractéristiques du développement humain durable au Burkina Faso	192
Annexe 3	Méthodologie de calcul du revenu par habitant	198
Annexe 4	Méthodologie de calcul des différents indices de développement	200

Annexe 1. Bibliographie

Accord de Partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000.

Afrique contemporaine (1999) : "La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal", *Afrique contemporaine*, 3e trimestre, p. 06-118.

Anand Swamy, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar 2000, *Gender and Corruption*

Balima S.A (1996) : "Légendes et histoires des peuples du Burkina Faso" JA Conseil.

Banque Mondiale 1991, 1997 Rapport sur le développement dans le monde.

Banque Mondiale La réforme du secteur public au Mali,

Bertok Janos 2000 Corruption, éthique et intégrité, OCDE

Blundo G. et de Sardan J.P O, "La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest", dans : *Politique africaine* n°83, octobre 2001.

Giorgio Blundo coordonne, avec J.-P. Olivier de Sardan, une recherche d'anthropologie comparative sur la corruption en Afrique de l'Ouest.

Pierre B. Bouda, 1998 "L'explication de la violence. Compte rendu du livre de Jean Bernard Ouedraogo, *Violence et communautés en Afrique noire*", *cahiers du CERLESH*, n°15, pp.305-308.

Pierre B. Bouda et Pierre G. Nakoulma, 2000b, *Devant la raison les résistances identitaires en Afrique comme processus de reconstructions idéologiques rationnelles*, à paraître dans le cadre du projet inter universitaire belgo-burkinabé "pluri".

Cirila P. Limpangog 2001, *Struggling through Corruption: A gendered perspective, A background paper presentation in the workshop "Mobilizing the Society in Fighting Corruption. The Role of Women Organizations"*, 10th International Anti-Corruption Conference, Prague, Czech Republic.

Bio Tchane Abdoulaye, *Lutter contre la corruption un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie mondiale*, Paris, l'Harmattan, 321p.

André Jules Boncounou 1975 *L'autorité chez les Mossi de Haute Volta*, Institut Supérieur de pastorale catéchétique, Paris

Blundo Giorgio (s/dir) Monnayer les pouvoirs espaces, mécanismes et représentations de la corruption, Genève, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 2000, 344p.

Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P. (sous la direction de) *La corruption au quotidien en Afrique de l'ouest approche socio-anthropologique comparative au Niger, Bénin et Sénégal.* CIRD, 2.5/25

Jacques Bouveresse, 2001, Schmock ou le triomphe du journalisme

Bulletin officiel de l'UEMOA N° 18 du deuxième trimestre 2000 (directives portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

Cadre stratégique sur la lutte contre la pauvreté 2000-2002, Ministère de l'Économie et des Finances, Ouagadougou, 2000

David Dollar, Raymond Fisman, Roberta Gatti 1999, Are Women Really the "Fairer Sex? Corruption and Women in Government, The World Bank, Policy Research Report on Gender and development, Working Paper Series, No. 4.

Développement et Coopération (D+C) N°2/2000, Mars/Avril

L'Évènement, n° 15 du mois d'août 2002

Lambert Denis Clair, *Le devoir d'intégrité est – il aussi impératif dans la vie économique que dans la vie politique*, document non publié, Mai 2000

Mwalimu Mati 2001, Perspectives on the Gender Dimension of Corruption, Transparency International-Kenya presentation to the National Commission on the Status of Women, Nairobi 9th August.

Gray, Cheryl W. et Kaufmann, Daniel: Corruption et développement in Finances et développement, Mars 1998

Hors Irène 2000, Lutter contre la corruption dans les pays en voie de développement, OCDE l'Observateur, Centre de développement

INSD août 2002 Résultats des enquêtes auprès des attributaires de marchés publics pour l'année 2001

Kayizzi-Mugerwa Steve (2002) «Privatization in Sub-saharan Africa On factors affecting Implementation», United nations university, WIDER Discussion paper N°. 2002/12

Robert Klitgaard, 1975, Combattre la corruption, Nouveaux Horizons, Paris.

Le pays, 5 septembre 2001 «Banque mondiale, réduire la corruption et la fraude» article paru dans «Le Pays»

Maria Gonzales de Asis, Reducing Corruption at the Local Level, World Bank Institute, October 2000.

Mahbub ul Haq: Reflexion on human development, Oxford 1995

Ndiaye Fatou Oumar «La corruption et les délits voisins, Dakar, Edition Goose, 2000, 196p.

OCDE/UNDP (1998) : "Integrity improvement initiatives in developing countries"

OCDE, How globalisation improves Governance» Technical paper, n°181.

OCDE, Négative Alchemy ? Corruption and composition of capital Flows.

OCDE, W. Goudie Adrew et Stasavage David, 2000 □ Corruption □ the issues, Technical paper n°122,.

Jean-Bernard OUEDRAOGO, 1997, Violence et communautés en Afrique oire. La région de la Comoé entre règles de concurrence et logique de la destruction, L'Harmattan, Paris.

Politique africaine (2001) □ "Dessus de table". La corruption dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal", Politique africaine, 83, octobre, p.79-97.

PNUD : « Les objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine ». Rapport sur le développement humain 2003.

PNUD Burkina Faso et La Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption, Rapport Final, déc. 2002 : "Etude sur l'état des lieux de la législation anti-corruption et du dispositif de contrôle de l'administration." PNUD (Burkina-Faso) et La Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption, Rapport Final

PNUD 2000 : Rapport national sur le développement humain □ Le rôle de la gouvernance

PNUD, New York, Notes de lecture sur la corruption.

Réunion des experts OUA 2001 □ Projet de l'OUA/UA sur la lutte contre la corruption

PNUD, Rapport sur le développement Humain 2001

Roslyn Hees 1998, Impact of Corruption on Women's Development, Transparency International, Sofia, Bulgaria, October.

http://www.transparency.org/speeches/rhees_womens_development.html

REN-LAC, 2002 □ Lois contre la corruption □ Inventaire des dispositions réglementaires et juridiques relatives à la lutte contre la corruption au Burkina Faso

REN-LAC, 2001 □ Rapport sur "Etat de la corruption au Burkina Faso".

REN-LAC juin 2001 □ Morale et Corruption dans les sociétés anciennes du Burkina (Bobo, Manga, San et Winye)

REN-LAC (2001) : Le Burkina Faso à l'épreuve de la corruption, Ouagadougou, REN-LAC, 2001, 265p

REN-LAC 2000 : Rapport sur "Etat de la corruption au Burkina Faso"

REN-LAC Actes du séminaire international sur "La lutte anti-corruption de Ouagadougou"

RNDHD (1997) : PNUD, Burkina Faso

RNDHD (1998) : PNUD, Burkina Faso

RNDHD (1999) : PNUD, Burkina Faso

RNDHD (2000) : "Le rôle de la gouvernance" PNUD, Burkina Faso

RNDHD (2001) : "La lutte contre le VIH-SIDA" PNUD, Burkina Faso

Shang-Jin Wei () □ "Corruption in economic Development : Beneficial Grease, Minor

Annoyance or Major Obstacle” IMF Working paper

Sanou Alain et Ali \square morale et corruption dans les sociétés anciennes du Burkina Faso (Bobo, Moaga, San, Winye), REN-LAC, Ouagadougou, 2001

J.-P. Olivier de Sardan et alii (2001), La corruption au quotidien en Afrique de l’Ouest. Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal, Commission des communautés européennes et Direction du développement et de la coopération Suisse. Marseille, 2002, 282 p.

J.-P. Olivier de Sardan (2001) \square "La corruption quotidienne en Afrique de l’Ouest", Politique africaine, 83, octobre, p.28-37.

J.-P. Olivier de Sardan (2001) \square "Sémiologie populaire de la corruption", Politique africaine, 83, octobre, p.98-114.

J.-P. Olivier de Sardan (2000) \square "La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique", in Blundo, G. (ed.). Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption. Paris, Presses Universitaires de France - Genève, IUED, p.21-46.

Stiglitz J.E (2002) : "La grande désillusion" Fayard

Stiglitz J.E (1998) : « \square Towards a new paradigm for development \square Strategies, Policies and Processes \square Presbisch Lecture

Transparency international : "Global corruption report. 2003" Profile books.

Transparency International \square Combattre la Corruption \square enjeux et perspectives, Paris, Karthala, 2002, 356p.

UEMOA (2003) \square Législation communautaire de la concurrence

UEMOA \square Traité de l’Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UNDP, 1995 Public sector management, Governance and Sustainable human development.

UNDP: Challenges and prospects for sustainable human development, New York 1995

Union africaine \square « \square Mécanisme africain d’évaluation entre les pairs \square .

Union européenne-ACP 2000 \square Etudes Diagnos \square Analyse de l’environnement de l’entreprise au Burkina Faso, Union Européenne-ACP

Zagré Pascal : Les Politiques Économiques du Burkina Faso \square une tradition d’ajustement, Karthala, 1994.

Annexe 2. Caractéristiques du développement humain durable au Burkina Faso

Après le lancement, du dernier rapport mondial du PNUD sur le Développement Humain: "Les Objectifs du Millénaire pour le Développement: un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine", un débat national s'est instauré au Burkina Faso sur le classement du pays à partir l'Indicateur du Développement Humain (IDH). Cette note procède de la volonté d'éclairer et de fournir une meilleure compréhension de l'IDH afin qu'il puisse servir d'instrument de dialogue de politique de développement et de formulation des stratégies de développement. En ce sens, il convient tout d'abord de présenter simplement le concept de développement humain que l'IDH, un indicateur aussi imparfait que les autres indicateurs de développement, s'efforce de mesurer.

1. LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le développement humain durable (DHD) ou processus d'élargissement quantitatif et qualitatif des choix individuels et collectifs obéit à deux principes complémentaires. L'être humain est le tenant de son mieux-être. Pour prendre en main sa destinée, il doit se doter de capacités. C'est le premier principe du DHD. Que fait-il de ses capacités? Il les utilise pour satisfaire durablement ses besoins. C'est le second principe. Le premier principe conduit au second qui le renforce, car ce dernier raffermi davantage les capacités de l'homme. Ce processus d'élargissement des choix des individus se fonde sur quatre piliers.

L'équité est l'accessibilité de tout individu, sans discrimination aucune, à toute opportunité économique, sociale, culturelle et politique. C'est un principe élémentaire des droits humains. Pouvoir la revendiquer et en jouir de façon efficace suppose qu'il soit sain de corps et d'esprit. Tout doit être mis en œuvre dans la dynamique du développement afin qu'aucun être humain ne soit marginalisé dans le processus productif, dans la définition des choix de la société. L'homme et la femme sont couverts par les mêmes droits: droit à l'éducation, à la terre, au crédit, droit de vote, etc. Il en est de même du riche et du pauvre. La bonne gouvernance se doit de fonder son assise sur la base de l'équité pour un renforcement de la sécurité individuelle, collective et politique de la nation. La participation dans l'équité à la définition des choix de société permet d'orienter les ressources rares pour la réalisation de priorités véritablement nationales. Les dépenses pour le pain et l'eau des populations se substitueront par exemple aux dépenses d'armement.

La dynamique d'élargissement des choix des individus se veut **durable**. Il s'agit d'un développement qui assure l'équité pour une génération et entre les générations. Les décisions de la génération présente ne doivent aucunement porter préjudice aux générations à venir. La durabilité du développement implique une reproductibilité continue et qualitative des ressources humaines et physiques et ne signifie aucunement un renouvellement à l'identique des ressources humaines et physiques. Autrement dit, toute génération est appelée à saisir toutes les opportunités qui s'offrent à elle pour améliorer son bien-être sans compromettre les chances des générations à venir.

L'utilisation intelligente des capacités des individus conduit à la création continue de richesses. Ce processus ne peut se faire dans un milieu caractérisé par des distorsions de prix. Les signaux du marché devront refléter les coûts d'opportunités réels des ressources utilisées. C'est là le gage d'une utilisation rationnelle des facteurs de production. Le développement humain durable se veut donc **productif**.

Le Développement Humain Durable se veut **habilitant**. Il se démarque donc du paternalisme et de la charité. C'est un développement de l'individu par lui-même. Celui-ci participe à tous les échelons de la définition des objectifs et de la prise de décision quels que soient sa race, son sexe et sa richesse. Aucun individu n'est omniscient et peut décider de l'affectation des ressources à la place des autres. Le Développement Humain Durable se démarque donc de la charité, car il respecte la dignité de l'homme. Dans bien des communautés traditionnelles, l'arbre à palabre était l'instrument par lequel les individus participaient aux décisions devant influencer leur vie. Malheureusement, ces instances villageoises et locales ont été remplacées par des administrations gérant des programmes élaborés et dirigés par un État central. L'habilitation des populations, parce qu'elle les implique dans la vie de la Nation, crée les fondements durables, équitables et productifs dans l'utilisation des ressources.

Comme tout processus nécessite d'être suivi, il est nécessaire d'établir des indicateurs mesurables et de lecture simple qui dans la mesure du possible, embrassent l'essence de la dynamique. C'est là toute la problématique d'identification des instruments de suivi et d'évaluation.

2. LES MESURES DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Trois indicateurs seront présentés. Il s'agit de l'IDH qui constitue l'outil de référence, des indicateurs Sexo-spécifique du Développement (ISDH) et de Pauvreté Humaine complémentaires à l'IDH pour la prise en compte de l'équité homme-femme dans le développement et la participation.

2.1. L'indicateur de développement et ses composantes

L'Indicateur de Développement Humain (IDH) introduit dans le premier Rapport Mondial (1990) sur le Développement Humain (RMDH) veut mesurer le niveau de développement global d'un pays. Il se construit autour de trois besoins fondamentaux:

- Vivre longtemps et pleinement conduit à considérer de très faibles taux de mortalité à tous les âges. Lesquels se synthétisent dans un indicateur d'espérance de vie à la naissance élevé.
- Vivre pleinement et en possession de toutes ses facultés psychiques et physiques traduit des besoins d'éducation et de santé satisfaits. Lesquels permettent, si certaines conditions sont réunies, une participation active à la vie de l'entité.
- Acheter des biens et services: une aspiration qui a été prise en compte et non des moindres est le besoin. L'individu a besoin d'un revenu qui lui permet d'exercer ses choix.

L'indicateur de Développement humain (IDH) proposé par le PNUD dans ses différents rapports mondiaux a deux dimensions. La première est relative à la dynamique interne du développement de l'individu. Elle se confond à l'humainement possible, compte tenu de l'état présent de la science qui permet à l'homme d'atteindre une espérance de vie maximale à la naissance de 85 ans, et des taux d'instruction -

scolarisation et alphabétisation - pour tous les individus (100%). Il en est de même du revenu par habitant situé au plafond de 40 000 dollars PPA et qui tient compte du caractère décroissant de son utilité marginale¹. Il est à noter que les maxima établis pour le revenu et l'espérance de vie à la naissance sont appelés à évoluer avec les différentes mutations technologiques qui s'opèrent de nos jours.

Tout IDH indique la distance ou l'effort supplémentaire à fournir dans la dotation humaine en capacité de tous ordres. En outre, il fournit à toute Nation une mesure évolutive de son niveau de Développement atteint et ceci, comparativement au groupe auquel il appartient ou à l'entité qu'elle veut rattraper. Malheureusement, c'est très souvent sur ce thème que les débats les plus vifs s'établissent au sein de des communautés. Des questions récurrentes apparaissent. En voici quelques unes: Pourquoi tel pays d'apparence plus pauvre est-il mieux positionné dans le classement mondial que le notre? En quoi sont-ils plus développés que nous? Comment se fait-il que notre pays qui arrive à payer ses fonctionnaires régulièrement n'est-il pas mieux classer que ceux qui n'y arrivent pas? Pourquoi sommes nous une terre d'asile de milliers de personnes venant de pays humainement plus développés?

Il s'agit d'interrogations légitimes qui souvent occultent des aspects de développement plus importantes. En effet, l'IDH fondamentalement peut servir de point focal pour la définition d'objectif de développement humain étant donné les ressources disponibles. Dès lors, Il permet d'ancrer les stratégies et les politiques de développement vers des activités de dotation et d'accroissement des capacités des individus afin qu'ils puissent élargir quantitativement, qualitativement et durablement leurs choix individuels et collectifs.

L'IDH peut se calculer en fonction des groupes sociaux culturels de la Nation, en fonction de la division territoriale du pays. Ainsi calculé, il est un outil de réorientation de la politique de développement pour une meilleure redistribution des richesses et un développement spatial harmonieux.

2.2. La lecture de l'IDH en relation avec sa composante revenu per capita

Avant la publication de l'IDH à partir de 1990, le niveau de développement d'un pays était le plus souvent lu à l'aune de revenu par tête du pays. Celui-ci est incorporé dans l'IDH en tant que sous composante de même poids que l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'instruction. Ceci pour dire que Produit National Brut (PNB) par habitant n'est pas synonyme de Bonheur Nation Brut (BNB) par habitant. En effet, des nuisances fortes peuvent accroître le revenu d'une Nation industrialisée. La production et le revenu augmentent lorsqu'un accident conduit à accroître la prestation des infirmiers et médecins ou lorsque des bouchons sur les autoroutes se forment et conduisent à l'accroissement de la consommation d'essence.

L'ajout d'indicateurs de développement (espérance de vie à la naissance, niveau de scolarisation) au revenu signifie que la capacité humaine est très importante dans le processus de développement et que le développement constitue un processus de long terme conduit par l'individu éduqué et qui vit longtemps.

Un indicateur de développement humain faible associé à un revenu par tête élevé pose le problème d'une redistribution inégalitaire du fruit de la croissance économique et d'une fixation des priorités nationales au détriment d'une grande partie de la population. C'est aussi un indicateur d'une faible habilitation de la population.

¹ Le rapport mondial sur le Développement humain a introduit une modification logarithmique du calcul du sous indicateur de revenu pour refléter la décroissance de son utilité marginale.

Un indicateur de développement humain faible associé à un faible revenu par tête prouve l'existence d'une faible dotation en capital humain et donc une faible capacité d'élargissement durable des choix individuels et collectifs. Ce cas de figure est caractéristique de beaucoup de pays d'Afrique au Sud du Sahara. L'initialisation du Développement Humain Durable (DHD) dans cette partie pauvre du monde passe par une dotation en infrastructure humaine - Santé de base, éducation de base, eau et assainissement.

2.3. Quelques limites de l'IDH et le besoin d'indicateurs complémentaires tels que l'ISDH, l'IPF et l'IPH

L'indicateur de développement humain durable, bien que comblant quelques-unes des lacunes dans l'utilisation du revenu comme un unique indicateur du niveau de bien-être d'une population, n'est pas la panacée. En effet, il ne met pas en relief les fondamentaux du développement humain que sont l'équité, la durabilité et la participation. Un taux de scolarisation, dans beaucoup de pays est seulement représentatif du niveau d'instruction des hommes. Il ne traduit pas le biais introduit dans le système éducatif au détriment des filles. Dès lors et ne serait - ce qu'à ce niveau, la lecture du principe d'équité et de participation est faussée.

La discrimination entre les Hommes et les Femmes est corrigée par l'indicateur sexospécifique (ISDH) qui, utilisant les mêmes composant que l'IDH, le décompose cependant entre Homme et Femme. Plus l'inégalité genre est prononcée plus l'ISDH se différencie de l'IDH.

L'IDH ne permet pas de mesurer la participation de la population aux choix des stratégies de développement et de leur mise en œuvre. Dans bien de communautés, une frange importante de la population est en marge de la vie socio-économique et politique. Il s'agit des pauvres et des femmes. Tenant compte de ce besoin de participation, il est également associé à la lecture de l'IDH, des Indicateurs comme celui de la Pauvreté Humaine (IPH) et de la Participation de la Femme (IPF).

Quant à l'IPF, il utilise des données relatives à la participation du genre féminin dans les débats menés au niveau des instances décisionnelles. Il s'agit:

- Du pourcentage de femmes parlementaires,
- Du pourcentage de femmes occupant des fonctions de représentation, de direction et d'encadrement supérieur,
- De la part des femmes occupant des postes de cadres et de fonctions techniques
- De la part estimée du revenu du travail des femmes sur celle des hommes.

L'IPF et aussi bien l'ISDH sont des outils qui doivent être associés à l'interprétation de l'IDH. Ils permettent de mettre en relief l'existence d'une discrimination de genre dans le processus de développement humain.

L'Indicateur de pauvreté humaine se compose de quatre sous indicateurs:

- La probabilité à la naissance de décéder avant 40 ans,
- Le taux d'analphabétisme,
- Le pourcentage de la population privée d'accès régulier à un point d'eau potable aménagé,
- L'insuffisance pondérale des enfants (de moins de 5 ans).

Il permet de déterminer la frange de la population n'ayant pas les capacités pour participer efficacement au processus d'élargissement des choix des individus car

incapables de satisfaire leurs besoins élémentaires.

3. LE NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DU BURKINA FASO ET DE SES 45 PROVINCES

3.1. Le contexte de développement

Le niveau de développement Humain du Burkina Faso est faible. Il est estimé à 0,330 en 2001 contre 0,325 en 1999. C'est l'un des plus bas niveau de développement au monde. Le Burkina Faso se classe ainsi 173^{ème} sur 175 pays. Il se caractérise par :

- Une espérance de vie à la naissance de 45,8 ans. Les Burkinabé sont donc soumis à une forte probabilité de mort précoce contrairement aux Japonais qui peuvent espérer à la naissance vivre plus de 81 ans;
- Un faible accès à la connaissance. Les burkinabé accèdent très peu au savoir : à peine 22% de leurs enfants burkinabé fréquentent le système scolaire et 24,8% des adultes savent lire et écrire;
- Un revenu par tête relativement faible 1120 dollars US(PPA).

	IDH	Espérance de vie (années)	Taux de scolarisation (%)	Taux d'alphabétisation (%)	Revenu par tête (\$ US, PPA)
Burkina Faso	0,330	45,8	22,0	24,8	1120
Rwanda	0,422	38,2	52,0	68,0	1250
Mali	0,337	48,4	29,0	26,4	810
Congo (RDC)	0,363	40,6	27,0	62,7	680

Source: Rapport Mondial sur le DHD, 2003

Même si le revenu par tête au Burkina Faso est supérieur à celui du Rwanda, du Mali et de la République Démocratique du Congo (RDC), le potentiel de développement de ces derniers en termes de capacité humaine est plus important. Sur 100 enfants, le Burkina Faso n'en scolarise que 22 tandis que le Rwanda en scolarise 52, le Mali 29 et la RDC 27. La capacité de lire et d'écrire chez les adultes est encore plus élevée au Rwanda (68%), au Mali (26,4%) et en RDC (62.7%).

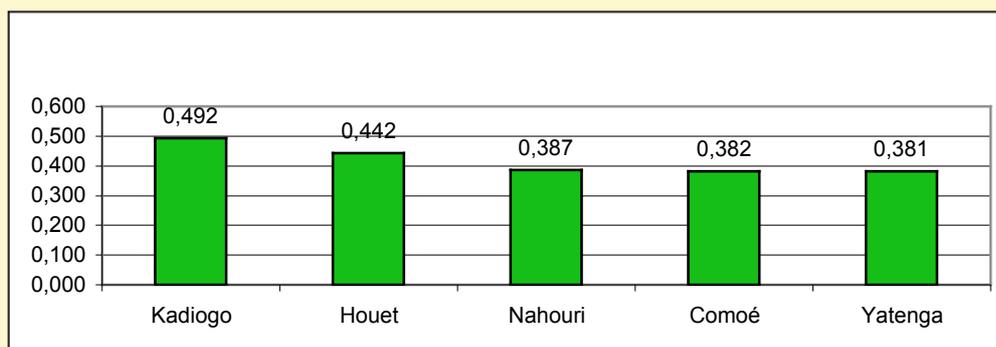
La dynamique de développement humain du Burkina Faso se fait en laissant à la périphérie une part importante de la population. L'indicateur de Pauvreté Humaine indique que 58,6% des Burkinabè sont soumis à la pauvreté humaine mesurée sur la base de l'analphabétisme, de la précocité de la vie et de l'incapacité à accéder aux services sociaux de base. Autrement dit plus de la moitié des Burkinabè ne peuvent efficacement participer au processus de développement humain. Par ailleurs, le taux d'analphabétisme des femmes (86,1%) est très important et de plus de deux fois supérieur à celui des hommes (34,9%). Ce niveau de discrimination genre est si fort que l'Indicateur Sexo-spécifique du Développement Humain (ISDH), se situe à 0,317 indiquant que les inégalités genre (Homme / Femme) diminuent la valeur de l'IDH (0,330) de 13 points.

3.2. Le niveau de développement humain des 45 provinces du Burkina Faso

La faiblesse du niveau de développement humain peut cacher des disparités

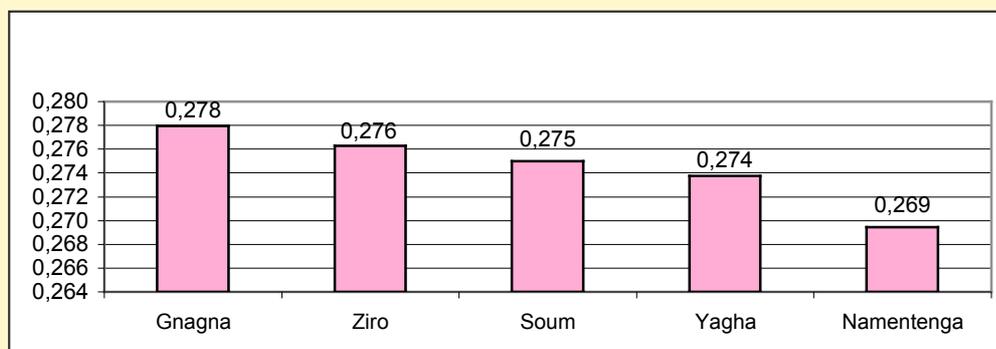
régionales. C'est pourquoi, il convient de décomposer l'IDH entre les provinces du Burkina Faso. La province moyenne atteint un niveau de développement estimé à 0,332. La province du Bale a un IDH identique à la moyenne province. Autrement dit, elle serait un concentré des caractéristiques de l'ensemble des provinces du Burkina Faso. La dispersion des niveaux de développement est faible car l'écart type est estimé à 0,4%. Il existerait donc une homogénéité de DHD entre les 45 provinces. La valeur maximale est affectée à la province du Kadiogo (0,492).

Figure 1: Les cinq meilleurs indices DHD régionaux (2001)



Au bas de l'échelle, figure la province du Namentenga (0,269).

Figure 2. Les cinq plus faibles indices régionaux (2001)



Le Namentenga a un niveau de revenu par tête (PPA) estimé à 464 dollars supérieur par exemple à celui de la Sissili (435), il s'en différencie pourtant par la faiblesse de son taux de scolarisation (25,9% contre 47%) et de son taux d'alphabétisation (18,8 contre 25,5%). Le niveau de Développement Humain des provinces mesuré à l'aune de l'IDH se différencie donc du niveau de revenu des provinces. Le Namentenga a un niveau de développement humain quasi identique à celui du Burkina Faso du début des années quatre-vingt.

Tableau 2. Les indicateurs de développement humain des 45 provinces du Burkina Faso

	Revenu par tête PPA	Taux de scolarisation - 15 ans	Alphabétisation + 15 ans	Espérance de vie 2001	I rev	I educ	I evie	IDH 2001
Kadiogo	755	90	55,81	53,1	0,337	0,671	0,468	0,492
Houet	826	70	40,76	53,1	0,352	0,504	0,468	0,442
Nahouri	1053	52	23,88	51	0,392	0,334	0,433	0,387
Comoé	1000	61	28,59	47	0,384	0,394	0,366	0,382
Yatenga	1031	56	25,4	49	0,389	0,354	0,4	0,381
Boulkiemdé	1025	57	26,97	47	0,388	0,370	0,366	0,375
Mouhoun	984	50	28,19	47	0,381	0,355	0,366	0,368
Poni	1045	41	20,28	51	0,391	0,272	0,433	0,366
Boulgou	941	44	22,51	48	0,374	0,298	0,383	0,352
Gourma	1022	36	20,67	49	0,387	0,259	0,4	0,349
Sanmatenga	1089	35	31,03	44	0,398	0,321	0,316	0,346
Seno	724	24	26,78	49	0,330	0,257	0,4	0,329
Nayala	446	81	26,78	51	0,249	0,447	0,433	0,377
Tuy	546	45	40,76	47	0,283	0,420	0,366	0,357
Sourou	489	47	26,78	51	0,265	0,336	0,433	0,345
Zandoma	537	55	25,4	49	0,280	0,352	0,4	0,344
Kouritenga	532	46	24,09	51	0,279	0,312	0,433	0,342
Zoundweogo	559	46	21,29	51	0,287	0,296	0,433	0,339
Bale	498	52	28,19	47	0,268	0,362	0,366	0,332
Sanguié	517	57	24,54	47	0,274	0,352	0,366	0,331
Leraba	550	44	28,7	47	0,284	0,339	0,366	0,330
Passoré	537	47	22,27	49	0,280	0,306	0,4	0,329
Loroum	523	41	25,4	49	0,276	0,307	0,4	0,328
KénéDougou	512	46	28,7	47	0,272	0,343	0,366	0,328
Kourweogo	568	49	22,73	47	0,289	0,314	0,366	0,324
Oubritenga	555	49	22,73	47	0,286	0,314	0,366	0,322
Kossi	477	39	29,68	47	0,260	0,326	0,366	0,318
Noumbiel	557	28	20,28	51	0,286	0,228	0,433	0,316
Banwa	489	35	29,68	47	0,265	0,313	0,366	0,315
Bam	547	43	26,55	44	0,283	0,320	0,316	0,307
Ioba	552	49	23,44	44	0,285	0,319	0,316	0,307
Ganzourgou	545	35	19,49	48	0,283	0,246	0,383	0,304
Bazéga	559	48	22,22	44	0,287	0,309	0,316	0,304
Kompienga	464	35	18,81	49	0,255	0,241	0,4	0,299
Koulpelogo	546	28	22,51	47	0,283	0,243	0,366	0,298
Sissili	435	47	25,52	44	0,245	0,325	0,316	0,296
Bougouriba	467	46	23,44	44	0,257	0,309	0,316	0,295
Oudalan	410	27	20,8	49	0,235	0,229	0,4	0,288
Tapoa	527	26	18,81	47	0,277	0,213	0,366	0,286
Komandjari	539	15	20,67	47	0,281	0,186	0,366	0,278
Gnagna	554	22	16,35	47	0,285	0,181	0,366	0,278
Ziro	404	33	25,52	44	0,232	0,279	0,316	0,276
Soum	397	25	21,66	47	0,230	0,228	0,366	0,275
Yagha	402	18	19,21	49	0,232	0,189	0,4	0,274
Namentenga	464	35	18,08	44	0,255	0,2356	0,3167	0,269
Moyenne								0,332
Ecart type								0,044

I rev Sous indicateur de revenu

I evie Sous indicateur d'espérance de vie

I éduc Sous indicateur d'éducation

IDH Indicateur de développement humain

Annexe 3. Méthodologie de calcul du revenu par habitant

1. LE MODÈLE

Soit Y le revenu, Y_p le revenu tiré du secteur primaire et Y_{st} celui issu des secteurs secondaire et tertiaire. Le revenu se décompose alors comme suit

$$(1) Y = Y_p + Y_{st} \text{ avec } Y_p = \alpha Y \text{ (}\alpha \text{ part du secteur primaire dans le revenu national)}$$

Le revenu par tête est le rapport du revenu sur la population (P). On a donc

$$(2) Y/P = 1/P (Y_p + Y_{st})$$

Une hypothèse forte est retenue : la productivité du travail est identique d'un secteur à l'autre.

Autrement dit, le PIB du secteur primaire (Y_p) est le produit de la force de travail (L_p) et de la productivité du travail (w_p) dans le dit secteur :

$$Y_p = w_p L_p$$

De même, le PIB des secteurs secondaire et tertiaire Y_{st} est le produit de la force de travail (L_{st}) et de la productivité du travail (w_{st}) de ces secteurs :

$$Y_{st} = (w_{st}) L_{st}$$

2. RÉPARTITION DU PIB PAR PROVINCES

La nation est composée de n provinces. La productivité du travail est supposée identique d'une région à l'autre $w_i = w_j = w$

Le PIB se répartit entre les régions au prorata de leurs poids dans la force de travail de la nation. Autrement dit, dans le secteur primaire, l'entité i , qui a l_i comme force de travail, engrange Y_{pi} comme PIB

$$Y_{pi} = wp (l_{pi}/L_p) L_p$$

avec (l_{pi}/L_p) poids de l'entité dans la force de travail (L_p) du secteur primaire et $L_p = \sum l_{pi}$

De même pour les secteurs secondaire et tertiaire, on a

$$Y_{sti} = (w_{st}) (l_{sti}/L_{st}) L_{st}$$

avec (l_{sti}/L_{st}) poids de l'entité dans la force de travail (L_{st}) du secteur primaire $L_{st} = \sum l_{sti}$

Tous secteurs confondus, le PIB d'une entité s'écrit alors

$$Y_i = w_p (l_{pi}/\sum l_{pi}) l_p + (w_{st}) (l_{sti}/\sum l_{sti}) l_{st}$$

Au niveau du secteur primaire, la productivité est

$$w_p = w_{pi} = Y / (\sum l_{pi})$$

De même, pour les secteurs secondaires et tertiaires

$$w_{st} = w_{sti} = (1 - \alpha) Y / (\sum l_{sti})$$

Le revenu par tête (Y_i/P_i) d'une entité est alors le rapport de son revenu (Y_i) sur sa population totale (P)

$$(2') Y_i/P_i = (1/P_i) [(w_p) (l_{pi}/\sum l_{pi}) L_p] + (1/P_i) [(w_{st}) (l_{sti}/\sum l_{sti}) (L_{st})]$$

Pour chaque province, les variables à renseigner sont donc $(l_{pi}/\sum l_{pi})$ et $(l_{sti}/\sum l_{sti})$.

3. RÉPARTITION SECTORIELLE DE LA FORCE DE TRAVAIL DU BURKINA FASO

Au Burkina Faso, il n'existe pas d'information régulière sur la répartition spatiale de la population active. Toutefois, les dernières données de recensement (1998) permettent d'obtenir une information sur la répartition des actifs occupés comme suit

Secteurs d'activités	Milieu urbain	Milieu rural	Général
Primaire	38,4	97,0	90,2
Secondaire	9,6	1,0	2,0
Tertiaire	52,0	2,0	7,8
Total	100,0	100,0	100,0

Source: INSD (2000) - RGPH, 1998

90,2% de la force de travail burkinabè est occupée dans le secteur primaire (agriculture, élevage, chasse et pêche) et 9,8% dans les secteurs secondaire et tertiaire. En outre, il existe au Burkina Faso douze provinces urbaines dix abritent des villes moyennes et deux provinces qui logent Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. De ce fait, on distingue donc trente trois provinces rurales.

Les coefficients urbains ou ruraux du tableau ci-dessus sont alors appliqués aux provinces identifiées pour la répartition de leurs forces de travail entre les secteurs primaires secondaire et tertiaire.

Les principales sources de données utilisées sont les suivantes:

- INSD (2000) Recensement Général de la Population et de l'Habitat, 1998
- PNUD (2003) "Les OMD un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté Mondiale", Rapport Mondial sur le Développement Humain, eds Economica, Paris 2003

Annexe 4. Méthodologie de calcul des différents indices de développement

1. L'INDICATEUR DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

L'indicateur de développement humain durable (IDH) est un indicateur composite comportant trois éléments : la durée de vie, mesurée par l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation, mesuré par un indicateur combinant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour un tiers le taux brut de scolarisation (tous niveaux confondus), et le niveau de vie, mesuré d'après le PIB réel par habitant (mesuré en parités des pouvoirs d'achat).

Avant de calculer l'IDH lui-même, il faut établir un indice pour chacune des trois composantes. Puis, avant d'être agrégé dans l'IDH, chaque indice doit être normalisé de façon à prendre une valeur comprise entre zéro et un. Aussi, les valeurs minimale et maximale que l'indice élémentaire peut prendre doivent être définies au préalable.

Tous les indicateurs qui entrent dans la composition de l'IDH se calculent selon la formule générale suivante :

$$\text{Indice dimensionnel} = \frac{\text{valeur constatée} - \text{valeur minimale}}{\text{valeur maximale} - \text{valeur minimale}}$$

L'IDH correspond à la moyenne arithmétique de ces indices dimensionnels.

Le tableau ci-dessous illustre son calcul pour un pays témoin.

Critères	Valeur maximale	Valeur minimale
Espérance de vie à la naissance (années)	85	25
Taux d'alphabétisation (%)	100	0
Taux brut de scolarisation (%)	100	0
PIB par habitant (en PPA)	40 000	100

1.1. Calcul de l'indice d'espérance de vie

L'indice d'espérance de vie mesure le niveau atteint par le pays considéré en termes d'espérance de vie à la naissance. Par exemple, pour l'Arménie, l'espérance de vie à la naissance était de 72,7 ans en 1999, soit un indice de 0,795:

$$\text{Indice d'espérance de vie} = \frac{72,5 - 25}{85 - 25} = 0,795$$

1.2. Calcul de l'indice de niveau d'instruction

L'indice de niveau d'instruction mesure l'avancement du pays considéré en termes d'alphabétisation des adultes et d'enseignement (taux brut combiné de scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur). La procédure consiste, tout d'abord, à calculer un indice pour l'alphabétisation des adultes et un autre pour la scolarisation. Ces deux indices sont ensuite agrégés pour donner l'indice de niveau d'instruction, dans lequel l'alphabétisation des adultes reçoit une pondération des deux tiers et le taux brut de scolarisation une pondération d'un tiers. En Arménie, où le taux d'alphabétisation des adultes atteignait 98,3% et le taux brut de scolarisation combiné 79,9% en 1999, l'indice de niveau d'instruction est de 0,922:

$$\text{Indicateur d'alphabétisation des adultes} = \frac{98,3 \square 0}{100 \square 0} = 0,983$$

$$\text{Indicateur de scolarisation} = \frac{79,9 \square 0}{100 \square 0} = 0,799$$

$$\begin{aligned} \text{Indice de niveau d'instruction} &= 2/3 (\text{indice d'alphabétisation des adultes}) \\ &+ 1/3 (\text{indice de scolarisation}) = 2/3 (0,983) + 1/3 (0,799) = 0,922 \end{aligned}$$

1.3. Indicateur de PIB réel par habitant (PPA)

L'indice de PIB est calculé sur la base du PIB par habitant corrigé de la parité des pouvoirs d'achat (PPA). Le revenu intervient dans l'IDH afin de rendre compte de tous les aspects du développement humain qui ne sont pas représentés par la longévité, la santé et l'instruction. Son montant est corrigé parce qu'un revenu illimité n'est pas nécessaire pour atteindre un niveau de développement humain durable acceptable. Le calcul s'effectue donc à partir du logarithme du PIB. Pour l'Arménie, dont le PIB par habitant était de 2215 dollars (PPA) en 1999, l'indice de PIB s'établit à 0,517.

$$\text{Indice de PIB} = \frac{\log(2215) \square \log(100)}{\log(40000) \square \log(100)} = 0,517$$

1.4. Calcul de l'IDH

L'IDH est la moyenne arithmétique de la somme des trois indicateurs de durée de vie, de niveau d'éducation et de PIB réel corrigé par habitant (PPA), ce qui donne pour la Grèce et le Gabon les résultats suivants :

$$\begin{aligned} \text{IDH} &= 1/3 (\text{indice d'espérance de vie}) + 1/3 (\text{indice de niveau d'instruction}) \\ &+ 1/3 (\text{indice de PIB}) = 1/3 (0,795) + 1/3 (0,922) + 1/3 (0,517) \end{aligned}$$

2. CALCUL DE L'INDICATEUR SEXOSPÉCIFIQUE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET DE L'INDICATEUR DE LA PARTICIPATION DES FEMMES

Dans le cadre des comparaisons internationales, l'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et l'indicateur de la participation des femmes (IPF) sont limités aux données généralement accessibles et communes à tous les pays. Nous nous sommes efforcés, dans ce rapport, d'utiliser les données les plus récentes, les plus fiables et présentant la plus grande cohérence interne possible. Le recueil de données sexospécifiques nombreuses et fiables est une tâche complexe à laquelle la communauté internationale doit s'attaquer résolument.

2.1. L'indicateur sexospécifique du développement humain

L'ISDH a pour objectif de refléter les disparités sociologiques entre hommes et femmes, ceci pour les mêmes variables que l'IDH (pour une explication détaillée de la méthodologie utilisée pour le calcul de l'ISDH, voir la note technique 1 du Rapport mondial sur le développement humain 1995).

Dans le calcul de l'ISDH, les valeurs maximale et minimale de l'espérance de vie sont corrigées pour tenir compte de l'avantage biologique des femmes dans ce domaine. Pour les femmes, la valeur maximale de l'espérance de vie est ainsi de 87,5 ans et la valeur minimale de 27,5 ans. Pour les hommes, ces valeurs sont respectivement de 82,5 ans et de 22,5 ans.

Le calcul de la composante du revenu est plus complexe. Pour calculer les parts du revenu du travail des hommes et des femmes, deux données ont été utilisées : le rapport entre la moyenne des salaires féminins et celle des salaires masculins et la part de la population active âgée de 15 ans et plus. Pour les pays pour lesquels il n'y a pas de données disponibles pour le rapport des salaires, une valeur de 75 %, moyenne pondérée du rapport des salaires pour tous les pays pour lesquels les données sont disponibles est retenue. Ensuite le PIB corrigé par habitant moyen est pondéré sur la base de la disparité entre les sexes en matière de parts de revenus et de la proportion de femmes et d'hommes dans la population.

La dernière opération du calcul de l'ISDH consiste à additionner les indicateurs de l'espérance de vie, du niveau d'éducation et du revenu et à diviser la somme par 3.

Exemple de calcul de l'ISDH

Nous avons choisi la Norvège pour illustrer la méthode de calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humain.

Norvège		
	Femmes	Hommes
Pourcentage de la population totale	51 %	49 %
Espérance de vie à la naissance	80,4 ans	74,6 ans
Alphabétisation des adultes	99 %	99 %
Scolarisation tous niveaux confondus	93 %	92 %

Première étape : calcul de l'indicateur d'espérance de vie également réparti

Espérance de vie

$$\begin{aligned} \text{Femmes} & (80,4 - 27,5)/60 = 0,882 \\ \text{Hommes} & (74,6 - 22,5)/60 = 0,868 \end{aligned}$$

Indice d'espérance de vie également réparti

$$\begin{aligned} & \{[(\% \text{ de la population féminine} \times (\text{indicateur d'espérance de vie des femmes}) - 1] + \\ & [(\% \text{ de la population masculine} \times (\text{indicateur d'espérance de vie des hommes}) - 1)] - 1 = \\ & [0,51(0,882) - 1 + 0,49(0,868) - 1] - 1 = 0,875 \end{aligned}$$

Deuxième étape \square **calcul de l'indicateur de niveau d'éducation également réparti**

Alphabétisation des adultes

Femmes	$(99 - 0)/100 = 0,990$
Hommes	$(99 - 0)/100 = 0,990$

Taux brut de scolarisation tous niveaux confondus

Femmes	$(93 - 0)/100 = 0,930$
Hommes	$(92 - 0)/100 = 0,920$

Indice de niveau d'éducation

Femmes $2/3$ (taux d'alphabétisation des adultes) + $1/3$ (taux brut de scolarisation tous niveau confondus) = $2/3(0,990) + 1/3(0,930) = 0,970$

Hommes $2/3$ (taux d'alphabétisation des adultes) + $1/3$ (taux brut de scolarisation tous niveau confondus) = $2/3(0,990) + 1/3(0,920) = 0,967$

Indice du niveau d'éducation également réparti :

$$\{[(\% \text{ de la population féminine} \times (\text{indicateur de niveau d'éducation}) - 1] + [(\% \text{ de la population masculine} \times (\text{indicateur de niveau d'éducation}) - 1)] - 1\}^{-1}$$
$$= [0,51(0,970) - 1 + 0,49(0,967) - 1]^{-1} = 0,968$$

Troisième étape \square **calcul de l'indice de revenu également réparti**

Pourcentage de la population active

Femmes	45,5
Hommes	54,5

Rapport des salaires non agricoles féminins aux salaires masculins : 0,870

PIB réel corrigé par habitant (en parité des pouvoirs d'achat) : 6 073 PPA (voir plus haut dans cette section)²

A. Calcul des parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

$$\text{Salaire moyen (w)} = (\% \text{ de femmes dans la population active} \times \text{salaires féminins}) + (\% \text{ d'hommes dans la population active} \times 1)$$
$$= (0,455 \times 0,870) + (0,545 \times 1) = 0,941$$

Rapport du salaire féminin au salaire moyen (w)

$$0,870/0,941 = 0,925$$

Rapport du salaire masculin au salaire moyen (w)

$$1/0,941 = 1,063$$

Part des revenus du travail

Note : $[(\text{salaires féminins}/\text{salaires moyens}) \times \% \text{ de femmes dans la population active}] + [(\text{salaires masculins}/\text{salaires moyens}) \times \% \text{ d'hommes dans la population active}] = 1$.

² Rapport mondial sur le développement humain 1997

Femmes Salaires féminins/population active féminine = $0,9247 \times 0,4553 = 0,4210$
 Hommes Salaires masculins/population active masculine = $1,063 \times 0,545 = 0,579$

Parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

Femmes Part féminine des revenus du travail/ % de la population féminine
 = $0,421/0,505 = 0,834$

Hommes Part masculine des revenus du travail/ % de la population masculine
 = $0,579/0,495 = 1,169$

B. Indice du revenu également réparti (pondération $\square = 2$)

$$\begin{aligned} & \{[(\% \text{ de la population féminine} \times (\text{part féminine du revenu}) - 1) + [(\% \text{ de la population} \\ & \text{masculine} \times (\text{part masculine du revenu}) - 1]] - 1\} \\ & = [0,505(0,834) - 1 + 0,495(1,169) - 1] - 1 = 0,972 \\ & = 0,972 \times 6\,073 = 5\,903 \\ & = (5\,903 - 100)/(6\,154 - 100) = 0,934 \end{aligned}$$

Quatrième étape \square Calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humaine

$$\begin{aligned} \text{ISDH} &= 1/3 (\text{indice d'espérance de vie également réparti}) + 1/3 (\text{indice de niveau} \\ & \text{d'instruction également réparti}) + 1/3 (\text{indice de revenu également réparti}) \\ & = 1/3(0,875 + 0,968 + 0,959) = 0,934 \end{aligned}$$

2.2. L'indicateur de la participation des femmes

L'indicateur de la participation des femmes (IPF) a pour composantes des variables définies explicitement pour mesurer le contrôle que les hommes et les femmes peuvent exercer sur leur destinée dans les domaines politique et économique.

Le premier ensemble de variables a été choisi pour rendre compte de la participation et du pouvoir décisionnaire dans la sphère économique. Il comprend les pourcentages d'hommes et de femmes exerçant, d'une part, des fonctions de direction et d'encadrement supérieur et, d'autre part, des professions techniques et libérales. Ce sont là des catégories d'emploi très vastes et aux définitions assez floues. Les groupes de population concernés par ces deux grandes catégories étant différents, des indicateurs distincts pour chacune d'elles ont été calculés, qui ont ensuite été additionnés. La troisième variable est constituée par le pourcentage de femmes et d'hommes occupant des fonctions parlementaires. Elle a été choisie pour refléter la participation à la vie politique et le pouvoir de décision des femmes.

A chacune des trois variables est appliquée la méthode de la moyenne pondérée en fonction de la population pour calculer un pourcentage équivalent également réparti (PEER) pour les deux sexes considérés conjointement. Chaque variable est ensuite indexée en divisant le PEER par 50 %.

La variable du revenu est choisie pour exprimer le contrôle des ressources économiques. Elle est calculée de la même manière que pour l'ISDH, à la différence près que c'est le PIB réel par habitant non corrigé qui est ici utilisé (au lieu du PIB corrigé). La valeur maximale du revenu est, là encore, de 40 000 dollars (PPA) et la valeur minimale de 100 dollars (PPA).

En dernière étape, les indicateurs des trois variables - participation et pouvoir

décisionnaire économiques, participation et pouvoir décisionnaire politiques, contrôle des ressources économiques - sont additionnés avant de diviser le résultat par trois pour obtenir l'IPF global.

Exemple de calcul de l'IPF

Nous avons choisi le Cameroun pour illustrer les différentes étapes du calcul de l'indicateur de la participation des femmes. Le paramètre d'aversion pour l'inégalité est égal à 2. (les résultats des calculs présentent parfois de légères variations dues à l'arrondissement des chiffres.)

Première étape : Calcul des indicateurs de représentation parlementaire, de fonctions de direction et d'encadrement supérieur, et de professions techniques et libérales.

Cameroun		
	Femmes %	Hommes %
Représentation parlementaire	12,1	87,8
Fonctions de direction et de cadres supérieurs	10,1	89,9
Fonctions cadres et de techniciens	24,4	75,6
Population totale	50,38	49,62

Calcul du PEER de représentation parlementaire

$$[0,4962 (87,8)^{-1} + 0,5038 (12,1)^{-1}]^{-1} = 21,3$$

Calcul du PEER pour les fonctions de direction et les cadres supérieurs

$$[0,4962 (89,9)^{-1} + 0,5038 (10,1)^{-1}]^{-1} = 18,05$$

Calcul du PEER pour les cadres et les techniciens

$$0,4962 (75,6)^{-1} + 0,5038 (24,4)^{-1}]^{-1} = 36,75$$

Indexation de la représentation parlementaire

$$21,30/50 = 0,426$$

Indexation des fonctions de direction et d'encadrement supérieur

$$18,05/50 = 0,361$$

Indexation des postes de cadres et de techniciens

$$36,75/50 = 0,7350$$

Calcul de l'indicateur combiné de fonctions de direction et d'encadrement supérieur et des emplois de techniciens et professions libérales

$$(0,3610 + 0,7350)/2 = 0,5480$$

Deuxième étape : Calcul de l'indicateur des parts de revenu du travail

Pourcentage de la population active

Femmes	37,4
Hommes	62,6

Rapport des salaires non agricoles féminins aux salaires non agricoles masculins :
75%

PIB réel non corrigé par habitant : 2 120 dollars (PPA)

Rapports du salaire féminin et du salaire masculin au salaire moyen (w)

$$W = 0,374 (0,75) + 0,626 (1) = 0,9065$$

Rapport du salaire féminin au salaire moyen : 0,75/0,9065 = 0,8274

Rapport du salaire masculin au salaire moyen : 1/0,9065 = 1,1031

Part des revenus du travail

Note : [(salaire féminins/salaires moyens) x % féminin de la population active] + [(salaires masculins/salaires moyens) x % masculin de la population active] = 1.

$$\text{Femmes} \quad 0,8274 \times 0,374 = 0,3094$$

$$\text{Hommes} \quad 1,1031 \times 0,626 = 0,6095$$

Parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

$$\text{Femmes} \quad 0,3094/0,5038 = 0,6141$$

$$\text{Hommes} \quad 0,6905/0,4962 = 1,3916$$

Calcul de l'indicateur du revenu également réparti

$$[0,4962 (1,3916)-1 + 0,5038 (0,6141)-1]-1 = 0,8496$$

$$0,8496 \times 2\ 120 = 1\ 801$$

$$= (1\ 801 - 100)/(40\ 000 - 100) = 0,0426$$

Troisième étape : Calcul de l'indice de la participation des femmes

$$[1/3(0,0426 + 0,0548 + 0,426)] = 0,3389^3$$

3. L'INDICE DE PÉNURIE DE CAPACITÉ

Les trois variables composant l'indice de pénurie de capacité (IPC) couvrent un champ considérable de l'expérience humaine : elles vont de la nutrition et la santé de l'ensemble de la population (insuffisance pondérale des enfants), aux possibilités d'accès aux soins de gynécologie d'obstétrique et à l'accès effectif aux services de santé en général (naissances non suivies par du personnel soignant), en passant par le niveau d'éducation de base, avec également des informations sur l'inégalité sociologique entre les sexes (analphabétisme des femmes adultes). Cette dernière variable permet par exemple d'évaluer les pays d'après la façon dont il traitent le groupe le plus défavorisé de leur société. Plutôt que de viser l'exhaustivité et de tenter de rendre compte de la misère dans la totalité des domaines prioritaires de l'existence humaine, cet indicateur souligne les points essentiels dans lesquels les progrès sont les plus nécessaires.

Le taux d'alphabétisation des femmes correspond au pourcentage de femmes âgées de 15 ans et plus qui peuvent, en le comprenant, lire et écrire un texte simple et court se rapportant à leur vie quotidienne. Le taux d'analphabétisme chez les femmes est une variable informative permettant d'évaluer l'état de la pauvreté générale des femmes qui a un effet multiplicateur fort sur le bien-être de la famille et sur le niveau général de développement humain de la société.

³ Exemple de calcul issu du rapport mondial sur le développement humain durable 1997.

À mesure que le taux d'alphabétisation des femmes augmente, le taux de fécondité baisse, la santé des nourrissons et des enfants s'améliore, le niveau d'éducation des enfants s'élève et les conditions d'alimentation et d'hygiène des ménages s'améliorent.

On considère qu'un enfant souffre d'insuffisance pondérale lorsque son poids corporel est inférieur de deux écarts-types au poids médian par âge d'une population internationale de référence. C'est une variable significative qui reflète le manque de potentialités dans divers domaines, en particulier les services de santé, l'eau potable, l'assainissement et l'alimentation.

En tant qu'indicateur de résultat, elle exprime les effets de nombreuses variables d'entrée. Le pourcentage de naissances non suivies par un personnel de santé spécialisé est une variable d'entrée, mais qui constitue un indicateur prévisionnel fiable de substitution à la capacité de procréer dans de bonnes conditions de sécurité et de santé. La définition du personnel de santé utilisée ici est large : médecins, infirmières, sages-femmes, aides-soignants qualifiés et accoucheuses ayant reçu une formation traditionnelle. Malgré l'ampleur de cette définition, le taux de naissances non suivies reste très élevé dans un grand nombre de pays.