



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 événements 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 "Matériaux - 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