



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).

1 Cf. Code pénal du Burkina Faso, article 156

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.

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.

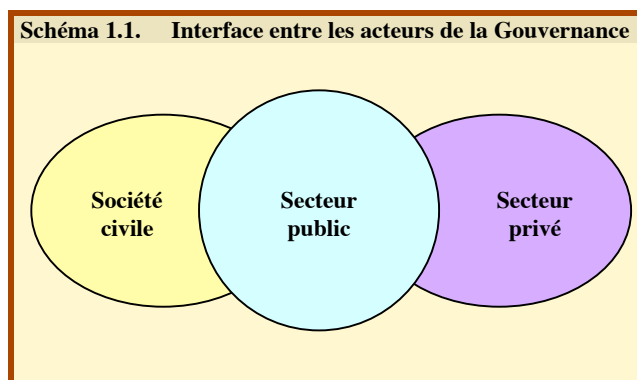
L'analyse de la corruption, à travers l'approche économique, apparaît restrictive parce qu'elle se résume à un acte par lequel une charge publique est utilisée par une personne particulière en contrepartie d'un avantage illégitime. De même, les Nations Unies et la Banque Mondiale ont adopté la définition 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 racontent 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

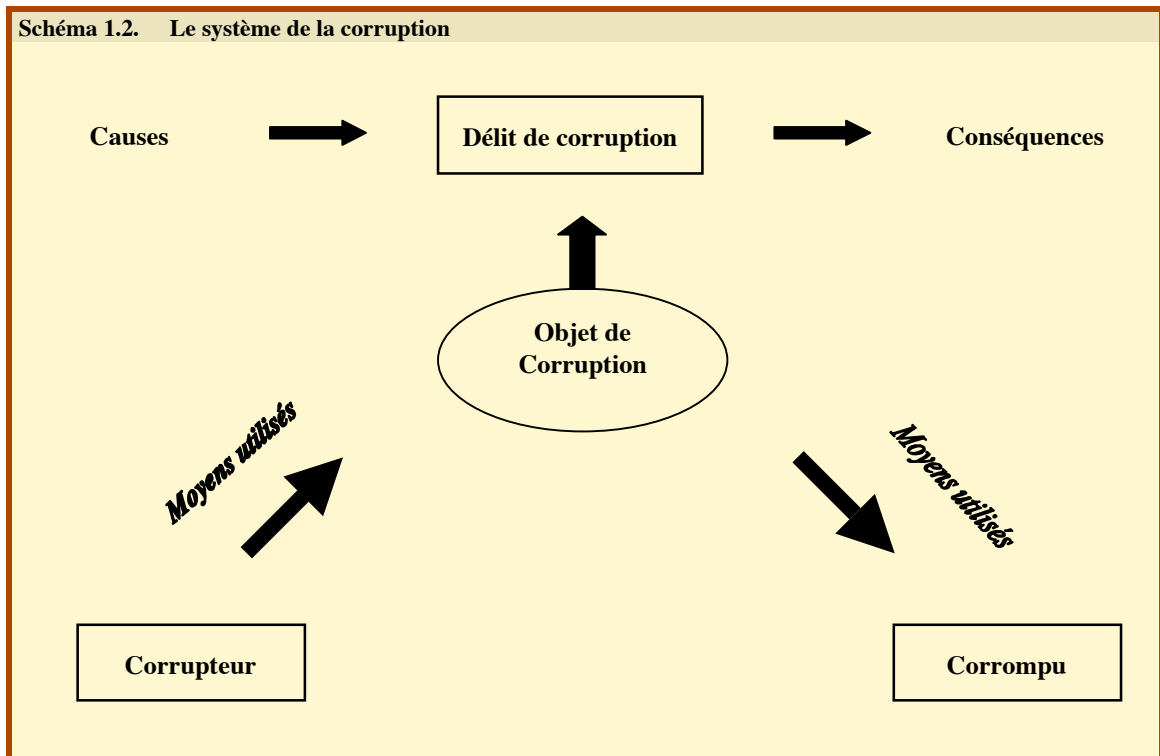
pour des ambitions (accéder plus facilement à un poste par exemple). Il peut être de nature variée (une pièce d'identité, levée d'une contravention par exemple). C'est sur cet objet que va porter le délit de corruption perpétré par des acteurs. D'un côté, il y a le corrupteur qui souhaite que le dépositaire 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-

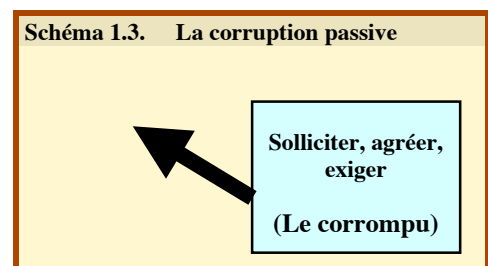
teurs se voient distribuer des sommes d'argent importantes, des mobylettes ou encore des tee-shirts. Il y a alors une recrudescence du phénomène.

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

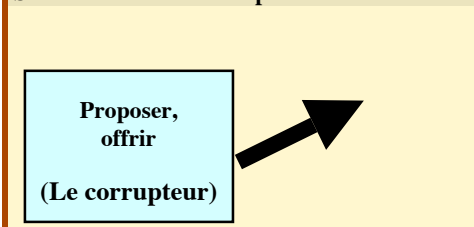
La corruption passive est le fait de solliciter, d'agréer ou d'exiger, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant directement de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou un acte illicite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