



## CHAPITRE 3

# CORRUPTION ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

### INTRODUCTION

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

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

lutte contre la corruption<sup>11</sup>, des mesures ont été engagées comme la publication régulière des résultats des dépouillements des marchés publics.

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

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

---

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

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

### 3.1. CORRUPTION ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

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

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

les bases d'un développement économique et social durable.

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

Dans un premier temps, il s'agit d'analyser l'état de la gouvernance économique à partir de la deuxième moitié des années soixante dix. La corruption a-t-elle contribué à détruire les équilibres macroéconomiques dans les années 80? En effet, la situation économique du Burkina pendant la période 1975-1982 a été caractérisée par différents dérapages<sup>13</sup>. La dégradation de la situation économique prit alors différentes formes: un relâchement de la discipline financière, une prolifération de sociétés d'État et une politique de protection industrielle désastreuse.

##### ***Un relâchement de la discipline financière***

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

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

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

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

Ces sociétés d'État dont la gestion était chaotique, ont amené l'État à intervenir en 1983 sous forme de subvention pour un montant de 6,4 milliards de FCFA, soit 12% des recettes budgétaires<sup>14</sup> (gratification ou auto-gratification excessive d'avantages divers, détournements flagrants de fonds, octroi d'avantages en nature supporté par la société, etc.).

### ***Une politique de protection et de promotion industrielle désastreuse***

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

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

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

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

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

---

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

ment d'un déséquilibre des finances publiques.

### 3.1.2. CORRUPTION ET PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

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

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

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

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

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

par des licenciements dans la fonction publique ;

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

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

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

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

Parce que la pauvreté et les mauvaises

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

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

### Déréglementation de l'économie

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

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

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

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

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

#### Encadré 3.1. Propos d'un inspecteur des douanes

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

Source Rapport 2001, REN-LAC, page 77

### Privatisations des entreprises

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

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

## 3.2. CORRUPTION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

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

### 3.2.1. PRÉSENTATION DU CADRE STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.2. CORRUPTION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mais aucune action n'a pu être entreprise au niveau de la direction de la répression des fraudes, ni auprès du ministère des Finances et du Budget<sup>15</sup>.

### 3.2.3. CORRUPTION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE ÉQUITABLE

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

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

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

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

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

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

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

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

structures et de la qualité des services.

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

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

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

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

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

### 3.3. FACTEURS EXPLICATIFS ET CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION

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

#### 3.3.1. LES FACTEURS EXPLICATIFS

##### **Un cadre socio-politico- administratif peu performant**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Un cadre socio-politico-judiciaire peu efficace**

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

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

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

*parfois même ne le sont pas"*.

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

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

### **3.3.2. IMPACT DE LA CORRUPTION**

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

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

#### **Affaiblissement des administrations financières**

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

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

### **Réduction des ressources budgétaires**

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

### **Hausse des dépenses publiques**

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

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

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

### **Mauvaise allocation et exécution des dépenses d'investissements publics**

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

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

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

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

### 3.4. CORRUPTION ET GESTION DES RESSOURCES

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

#### 3.4.1 MANIFESTATIONS ET PRATIQUES DE LA CORRUPTION

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

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

#### La petite corruption

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

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

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

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

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

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

Source: Rapport 2001, REN-LAC, page 76

## La grande corruption

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

### La douane

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

### Les marchés publics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Encadré 3.5. Quelques évaluations sur la fraude

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

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

#### Secteur public

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Secteur privé**

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

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

### **Organisations de la société civile**

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

---

16 Données produites par la Direction Centrale des Marchés Publics

### 3.5. LE BUDGET DE L'ÉTAT

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

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

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

① *La parution de la circulaire budgétaire* au plus tard le 1<sup>er</sup> Mai de l'année précédant celle donnant son nom au budget et dans laquelle sont

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.5.2. LE CIRCUIT INFORMATISÉ DE LA DÉPENSE (CID)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.5.3. LES TESTS SUR LES NOUVELLES CONDITIONNALITÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 3.1. Types de procédures utilisés par l'État

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Q1 = premier quartile

Q2 = deuxième quartile

Q3 = troisième quartile

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

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

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

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

Moyenne = Moyenne des écarts relatifs de prix unitaires moyens

Min = Minimum des écarts relatifs de prix unitaires moyens

Max = Maximum des écarts relatifs de prix unitaires moyens

la gestion budgétaire et son application;

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

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

## CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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