



CHAPITRE 4

CORRUPTION ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. PRATIQUES ET MANIFESTATIONS DE LA CORRUPTION

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

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

4.1.1. LA GOUVERNANCE POLITIQUE

La corruption électorale

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

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

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

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

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

La cooptation et l'achat des opposants politiques

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

tines.

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

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

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

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

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

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

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

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

La criminalisation des actes politiques

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

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

L'achat de conscience

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

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

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

L'instauration de système de parti État

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

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

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

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

La violation des droits humains

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

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

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

4.1.2. DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Les facteurs généraux

Le trafic d'influence ou abus de pouvoir

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

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

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

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

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

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

La criminalisation des structures administratives

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

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

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

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

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

Système participatif limité dans le processus de prise de décisions administratives

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

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

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

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

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

Inefficacité du contrôle de l'action administrative

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

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

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

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

Les facteurs spécifiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3. DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

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

Dans le domaine politique

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

La composition de l'espace politique

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

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

que le nomadisme politique s'installe.

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

Comment s'opère la sélection du personnel politique?

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

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

Corruption électorale

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

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

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

La collusion entre le politique et l'économique

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

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

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

Dans le domaine administratif

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

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

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

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

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

Dans le domaine économique

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

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

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

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

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

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

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

Dans le domaine social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ouagadougou, le 24 février 2003
Boureima Pierre NEBIE

4.2. LES CAUSES DE LA CORRUPTION

On distingue les causes générales et les causes spécifiques.

4.2.1. LES CAUSES GÉNÉRALES

Les désillusions de la transition

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

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

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

L'absence d'imputabilité publique

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

- Le budget de l'Administration publique;

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

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

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

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

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

personnel.

La faible institutionnalisation du pouvoir

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

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

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

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

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

Politisation de l'administration

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

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

Centralisation excessive de l'administration

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

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

Le déséquilibre entre les pouvoirs constitutionnels

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

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

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

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

Un système partisan marqué par un multipartisme de façade

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

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

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

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

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

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

La déstructuration de l'ordre moral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'analphabétisme des administrés

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

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

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

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

4.2.2. CAUSES SPÉCIFIQUES

L'impunité

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

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

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

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

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

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

Les conditions économiques

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

Les conditions économiques précaires

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

Le niveau de revenu et la corruption

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

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

Argumentaire justificatif

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

** La corruption comme moyen de compensation*

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

** La corruption comme "bonne manière"*

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

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

** La corruption comme privilège*

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

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

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

** La corruption comme mimétisme*

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

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

* *La recherche de l'enrichissement rapide*

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

* *La manipulation des registres normatifs et réglementaires*

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

L'inadaptation du modèle administratif

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. LES IMPACTS DE LA CORRUPTION

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

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

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

4.3.1. LE PATRIMOINE DES DÉCIDEURS POLITIQUES

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2. LE MODE D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

4.3.3. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

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

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

Dans une économie dominée par la

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

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

Les conséquences de toutes ces pratiques dévoyées sont □

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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