

CHAPITRE 7

COOPÉRATION RÉGIONALE ET INTERNATIONALE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

INTRODUCTION

Le Burkina Faso, qui connaît les conséquences de ressources budgétaires propres insuffisantes et de la mondialisation de l'économie, trouve, dans la coopération régionale et internationale un soutien précieux, parfois contraignant mais certainement indispensable au maintien des équilibres macroéconomiques et de l'investissement, notamment dans les domaines sociaux. En effet, le budget de l'État est structurellement déficitaire. Pour preuve, le budget de l'État année 2003 s'établit en recettes ordinaires (fiscales, non fiscales et en capital) à 354,08 milliards de FCFA contre un total de dépenses estimé à 616,21 milliards de FCFA, soit un déficit de 262,13 milliards de FCFA.

Grâce aux recettes spéciales (aides, dons, subventions et emprunts) qui s'élèvent à 204,05 milliards de FCFA, ce déficit budgétaire est ramené à 58,08 milliards de FCFA.

Par ailleurs, depuis le début des années 1980, on assiste à une intégration des économies dans le monde entier, au moyen surtout des courants d'échanges et des flux financiers. Il s'agit de l'apparition et du développement de la mondialisation qui per-

met à tous les pays du monde d'avoir accès à davantage de capitaux, de ressources technologiques, à des importations moins coûteuses et aussi de développer leurs débouchés à l'exportation.

Cependant, les marchés ne garantissent pas nécessairement que l'efficacité accrue de la concurrence et de la division du travail profite à tous. Il y a, en effet, des domaines que l'État ne peut laisser aux forces du marché, en raison de la pauvreté encore étendue au sein de la population. Ces domaines sont, en général, ceux des secteurs de l'éducation et de la santé.

C'est pourquoi un pays comme le Burkina Faso, enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, peuplé de 11,6 millions d'habitants dont 46,4% vivent en dessous du seuil de pauvreté en 2003 (seuil estimé à 82 672 CFA par adulte et par an), a l'obligation permanente de poursuivre les réformes engagées depuis le début du processus de restructuration économique et politique en 1991 pour tirer parti de la mondialisation. Ces réformes politiques et économiques sont effectivement engagées et bénéficient de l'appui de la communauté internationale.

Les flux financiers du partenariat entre le Burkina Faso et l'extérieur sont

considérables. À titre d'exemple, le tableau 7.1 présente un aperçu des interventions multilatérales au Burkina Faso.

Tableau 7.1 Apports des principaux bailleurs de fonds multilatéraux en millions de dollars US

| Institutions | Montant |
|------------------|---------|
| BAD | 48,3 |
| Banque Mondiale | 93,0 |
| BID | 7,9 |
| Union Européenne | 55,5 |
| FMI | 23,0 |
| SNU | 19,0 |

Source *Rapport sur la coopération au développement (2001)*

L'importance et la nature de cette aide commandent qu'un dispositif conséquent de transparence et de bonne gestion soit mis en place afin d'éviter que les fonds destinés aux populations ne soient détournés de leurs objectifs.

La grande préoccupation est de s'assurer que les hommes chargés de la gestion des fonds publics ainsi que les procédures en place permettent d'éviter que les deniers publics ne servent à alimenter les appétences des personnes corrompues. Une bonne gestion des ressources budgétaires apparaît alors nécessaire pour assurer une répartition judicieuse des fonds.

La réglementation sur les projets de développement, principaux vecteurs de financements extérieurs, a été renforcée en 1998 avec l'adoption de sept décrets (N° 98- 240 à 246 du 19 juin 1998). L'objectif, au-delà de la formalisation des procédés généraux sur la gestion des projets, visait à prévenir toute influence ou mainmise de la superstructure administrative sur ces entités sous tutelle et réputées financièrement nanties. Ces décrets ont donc été conçus et formalisés dans le but de donner une certaine indépendance aux structures et personnes chargées de la gestion des projets, cela pour éviter

toute influence néfaste de la tutelle sur l'exécution des projets. Ainsi est-il prévu que les chefs de projets et le personnel soient recrutés à partir d'un test organisé sur la base d'un appel à la concurrence.

Quel est donc le dispositif mis en place pour protéger les deniers publics de l'aide des assauts de la corruption? Comment assure-t-on que le circuit des partenariats donne aux destinataires finaux la substance des fonds mobilisés à cet effet? Quel rôle le bailleur de fonds peut-il tenir pour impulser un ordre de transparence dans la gestion des fonds provenant de la coopération internationale? Ce sont les interrogations auxquelles tente de répondre ce chapitre. Pour répondre à ces questions, la lutte contre la corruption sera analysée à trois niveaux essentiels: le cadre institutionnel de la coopération régionale et internationale et la lutte contre la corruption, le rôle des partenaires au développement dans la lutte contre la corruption et les programmes de coopération et la lutte contre la corruption.

7.1. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET NORMATIF

7.1.1. LE CADRE SOUS RÉGIONAL

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dans le Traité portant sa création en janvier 1994, avait énoncé une volonté de mieux gérer l'aide au développement à travers l'article 88 qui stipule: "Un an après l'entrée en vigueur du présent Traité sont interdits de plein droit (...) Les aides publiques susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". C'est, cependant, la directive N°02/2000/CM/UEMOA portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA qui va véritablement éta-

blir des dispositions réglementaires en la matière et effectuer un pas qualitatif important dans la législation en la matière.

Un des principes fondamentaux de cette directive est l'obligation faite aux États membres de l'UEMOA de concevoir et d'affirmer, quel que soit le niveau de leur développement, des principes clairs au regard de l'orthodoxie financière et de la gestion saine et transparente des finances publiques.

Ce code de transparence qui dérive de la déclaration des Chefs d'États et de gouvernement de l'UEMOA en date du 8 décembre 1999 intitulée "*Relever ensemble, dans la solidarité, les défis du troisième millénaire*", vise à préciser les principes et les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques.

La transparence des finances publiques est définie par le texte communautaire comme "*l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires.*"

Le texte de l'UEMOA laisse cependant la primauté aux lois intérieures. Ainsi, le cadre juridique de la transparence est défini comme le "*dispositif constitutionnel, législatif et réglementaire qui régit la gestion des finances publiques dans chacun des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine*".

Le code de l'UEMOA prescrit une conduite à chaque État dans le sens de l'adaptation du cadre juridique de ses finances publiques. Il met l'accent sur les procédures de passation des marchés publics que les différents États doivent mettre en œuvre en s'appuyant sur des principes d'économie, d'effica-

rité et de clarté.

Les concepteurs de ce code ont bien compris que le domaine de la corruption est aussi celui de la sensibilité et de la faiblesse humaines. Aussi, l'article A-2-1-5 du Code de transparence de l'UEMOA apparaît-il beaucoup plus comme une requête profonde adressée aux dirigeants des pays. Il aurait pu constituer la base de cette directive puisqu'il énonce que l'efficacité de l'administration des finances est largement tributaire de la qualité des ressources humaines aux différents échelons de responsabilités et d'exécution. Pour l'application adéquate des textes financiers, les États doivent assurer une formation initiale suffisante et un recyclage permanent des personnels des services financiers et fiscaux.□

Cette importante directive concerne également deux institutions autonomes de l'Union. Il s'agit de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Cette dernière institution de coopération régionale concourt en toute indépendance à la réalisation des objectifs de l'UEMOA, notamment le soutien à mener pour une moralisation des finances publiques. La BCEAO, quant à elle, a pour politique d'exercer une ferme surveillance sur les politiques monétaires et financières des pays, tout en assurant la disponibilité et l'intégrité de l'information financière. La BCEAO assure le contrôle interne au niveau des banques commerciales de l'UEMOA et a pour ambition de préserver la zone de pratiques commerciales illégales comme le blanchiment d'argent sale. C'est dans cette perspective qu'a été initiée une directive de lutte contre le blanchiment. Ce texte transmis pour adoption à la Commission de l'UEMOA devrait permettre de protéger la zone monétaire d'opérations de transfert ou de trafics irréguliers d'avoires monétaires.

7.1.2. LE CADRE RÉGIONAL

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi en 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986 n'a pas pris en compte véritablement le phénomène de la corruption. Néanmoins quelques articles, sans toutefois être très précis, relèvent la nécessité de préserver une bonne morale. L'article 17 de la charte énonce que "la promotion et la protection de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté constituent un devoir de l'État dans le cadre de la sauvegarde des droits de l'homme". Quant à l'article 29, il renchérit en relevant que "l'individu a le devoir (...) de contribuer à la promotion de la santé morale de la société".

C'est la Charte africaine de la Fonction publique en Afrique, adoptée le 05 février 2001 par la troisième conférence biennale panafricaine des ministres de la fonction publique à Windhoek (Namibie), qui sera plus explicite, notamment en son article 25 "l'agent public doit s'abstenir de toute activité contraire à l'éthique et à la morale, tels que les détournements de deniers publics, le favoritisme, le népotisme, la discrimination, le trafic d'influence ou l'indiscrétion administrative".

Au niveau africain toujours, il faut rappeler que la Déclaration du millénaire des Nations Unies, adoptée en septembre 2000 a réaffirmé son soutien à la création de conditions de stabilité et de démocratie sur le continent. La déclaration attire également l'attention sur l'engagement de la communauté mondiale à accroître le flux de ressources vers l'Afrique en augmentant notamment le flux de capitaux privés des pays développés. Ce qui suppose, au préalable, les conditions d'une gestion saine de ces flux de ressources.

De même, le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique), une initiative africaine, est une résolution propre à générer

d'importantes ressources. Il commande que des règles de bonne gestion et de lutte contre la corruption soient définies, et le document de référence évoque un dispositif sans véritablement indiquer les moyens et les modalités de la lutte "afin de renforcer la gouvernance politique et de consolider la capacité à respecter ces engagements, les dirigeants du NEPAD engageront un processus d'initiatives ciblées de renforcement des capacités. Ces réformes institutionnelles se concentreront sur"

- Une réforme de la Fonction publique et de l'Administration,
- Le renforcement du contrôle parlementaire,
- Une lutte efficace contre la corruption et les détournements de fonds,
- La réforme du régime judiciaire".

L'initiative pour la bonne gouvernance économique engage les dirigeants africains à assumer un certain nombre de responsabilités parmi lesquelles la promotion et la protection des investissements en établissant des normes claires de responsabilités et de transparence.

Aussi, revient-il aux États d'adopter un code de bonne conduite pour mettre en confiance les investisseurs et pour assurer l'atteinte des objectifs du programme. L'adhésion des investisseurs sera fonction des gages qui leur seront donnés sur la volonté des États africains à renforcer leur gouvernance par des mesures de stabilité durable nécessaires aux investissements efficaces et sécurisés.

À cet effet, les investisseurs ont décidé, lors du sommet du 17 avril 2002 à Dakar, d'instituer une structure de coordination internationale afin de mieux collaborer avec le Comité de Mise en Œuvre du NEPAD.

Un projet de l'Union Africaine, Mécanisme d'Évaluation entre les Pairs, a été adopté pour la mise en œuvre d'une convention de l'Union Africaine

sur la prévention et la lutte contre la corruption. Cette convention devra permettre de promouvoir et renforcer la mise en place en Afrique des mécanismes nécessaires pour détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées dans les secteurs public et privé.

Cette convention se donne pour ambition de promouvoir, faciliter et régler la coopération entre les états parties par une coordination et une harmonisation des politiques et législations entre les États parties aux fins de prévention, de détection, de répression et d'éradication de la corruption sur le continent.

7.1.3. LE CADRE MONDIAL

L'Organisation des Nations Unies (Onu)

Cette organisation, qui a pour ambition de contribuer à l'instauration d'un ordre mondial fondé sur la justice, la paix et le développement, place désormais la corruption au centre des débats afin de parvenir à une meilleure appréhension de la problématique du développement. En effet, les efforts déployés par les organisations internationales et les gouvernements pour lutter contre la pauvreté sont parfois mis à mal par les pratiques de fraude, de détournements des fonds vers les paradis fiscaux parfois en complicité avec les grandes sociétés internationales. La grande corruption se joue ainsi des investissements destinés au pays en développement. À cela s'ajoute la faiblesse du système judiciaire dans bon nombre de pays en développement. Aussi, pour contrer cette grande corruption au niveau international, il convenait qu'un organisme crédible par son envergure et ses moyens s'investisse pour placer des balises pouvant contribuer à réduire le phénomène de la corruption.

Face à la montée de la corruption, perceptible notamment au niveau des ad-

ministrations publiques, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté au cours de sa 51^e session tenue le 12 décembre 1996 la résolution N° 51/59 instituant un code de conduite des agents de la fonction publique.

Encadré 7.1. Le NEPAD

Il faut rappeler que le NEPAD est la fusion de trois plans de développement de l'Afrique proposés par des Chefs d'État

- La "renaissance africaine" du président sud africain Thabo Mbeki,
- Le "millenium African Plan" du président nigérian Olusegun Obasanjo,
- Le "Plan OMEGA" du président sénégalais Abdoulaye Wade.

Le document de référence du Secrétariat du NEPAD, adopté au sommet des Chefs d'États de Lusaka les 06 et 07 juillet 2001 et publié à Abuja en octobre de la même année, a consacré le NEPAD comme un programme de l'Union Africaine.

Source : Document des références du NEPAD (ABUJA, octobre 2001)

Cette résolution s'est justifiée par les préoccupations soulevées au niveau de l'Assemblée Générale sur l'ampleur de la corruption devenue "un phénomène transnational" pouvant affecter toutes les sociétés et tous les pays "et sur les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la délinquance économique, y compris le blanchiment de l'argent".

Ce code qui traite des principes généraux, de la fonction publique, des conflits d'intérêts, de la déclaration des biens, de l'acceptation des dons, des activités politiques et confidentielles, a été recommandé aux États de l'Organisation comme guide dans la lutte contre la corruption.

L'ONU s'est ensuite engagée dans la lutte contre la corruption avec l'adoption le 4 décembre 2000 de la résolution 55/61 par son l'Assemblée Générale

intitulée "instrument juridique international efficace contre la corruption". Le 20 décembre de la même année, une autre résolution a été adoptée, la 55/188 intitulée *"prévention et lutte contre la corruption et le transfert illégal de fonds et rapatriement desdits fonds dans les pays d'origine"*.

Ces deux résolutions sont destinées à préparer une Convention des Nations Unies contre la corruption. À cet effet un comité spécial a été créé et chargé de négocier la future convention. La première réunion de ce comité a eu lieu du 21 janvier au 1^{er} février 2002 à Vienne. Il a adopté le projet révisé de convention.

L'organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE)

La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales signées à Paris le 17 décembre 1997 est entrée en vigueur le 15 février 1999.

Ce document précise tout d'abord en son article 1-4a le champ d'application de la convention qui fait obligation aux parties signataires de sanctionner toute personne détenant un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, toute personne exerçant une fonction publique pour une entreprise ou un organisme public et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique.

Cette convention, comme on le voit, permet à un État de sanctionner des agents publics étrangers. Elle apparaît comme un bouclier, une réponse au phénomène du blanchiment d'argent sale qui s'est répandu depuis un certain temps dans les sphères commerciales au niveau international.

Les pays signataires se sont rendu compte que la collaboration inter-états dans le but de lutter contre certaines pratiques de corruption au niveau international était la seule voie à suivre pour

parvenir à un assainissement de pratiques commerciales frauduleuses. Ainsi, l'article 9 de la convention retrace l'engagement des parties à s'accorder mutuellement une entraide judiciaire aux fins des enquêtes et procédures pénales relatives aux infractions relevant de la convention; mais la convention va également dans le sens d'un traitement égalitaire de l'infraction commise en stipulant en son article 7 que les parties considéreront la corruption d'un agent public comme infraction principale aux fins de l'application de leur législation relative au blanchiment de capitaux, au même titre que s'il s'agissait de la corruption de leurs agents publics.

Les autres organismes

On peut citer l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) dont le but est la coopération entre les différentes douanes des pays membres en vue d'assurer la transparence et l'intégrité dans toutes les transactions commerciales internationales. Il y a la Chambre de Commerce Internationale (CCI) qui a pour ambition la facilitation des investissements privés, et qui pourrait inclure dans son plan d'actions l'acceptation par les grandes firmes d'un code de bonne conduite au niveau des affaires. L'Association Internationale des Procureurs et l'Association Internationale des Barreaux sont bien placées pour appuyer la réflexion menée sur les dispositifs anti-corruption à mettre en place au niveau international.

Actes de la société civile

Au niveau de la société civile, on peut noter l'existence de plusieurs ONG et l'organisation de conférences internationales.

Transparency International

L'ONG Transparency International qui dispose de 80 sections nationales à travers le monde joue, à travers son Secrétariat International, un grand rôle dans la définition et la mise en œuvre

de politiques et instruments destinés à lutter contre la corruption dans le monde.

Cette ONG publie annuellement le classement des pays en fonction d'un Index de Perception de la Corruption (IPC) et de l'IPCE. L'IPC est principalement la vision qu'ont les hommes d'affaires sur l'évolution de la corruption dans le pays. Quant à l'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (IPCE), il classe les principaux pays exportateurs en fonction du degré selon lequel ils sont perçus comme abritant des entreprises versant des pots-de-vin de corruption.


Le classement IPC 2002 fait référence à la perception du degré de corruption tel que le ressentent les hommes d'affaires, les universitaires et les analystes de risques et s'étend de 10 (haut niveau de probité) à 0 (haut niveau de corruption). En 2002, cent deux pays ont été classés (cf. tableau 7.2). Cet IPC n'a pas pris en compte le Burkina Faso. Les pays d'Europe du Nord sont généralement classés parmi les moins corrompus (par exemple la Finlande et le Danemark). Bien que le Botswana ait été classé avant la France, les pays d'Afrique subsaharienne sont généralement classés parmi les pays les plus corrompus. Le Nigéria est ainsi avant dernier.

En 2001, le Burkina Faso avait été classé 65^e avec un index de 3/10. Ce qui montre un niveau de corruption assez élevé pour ladite année. On peut aisément conclure à une stagnation voire une évolution négative de cet indice déjà bas, eu égard à la faible répercussion des actions du dispositif interne de lutte contre la corruption.

Il faut souligner que Transparency International organise des rencontres internationales qui se positionnent comme des tremplins indispensables dans la lutte contre la corruption.

Tableau 7.2 Classement de quelques pays par degré de transparence décroissant

| Classement | Pays | IPC |
|------------|------------|-----|
| 1 | Finlande | 9,9 |
| 2 | Danemark | 9,5 |
| 24 | Botswana | 6,3 |
| 25 | France | 6,4 |
| 66 | Sénégal | 2,9 |
| 101 | Nigéria | 1,6 |
| 102 | Bangladesh | 1,2 |

Source  Transparency International 2002

La Conférence internationale de Lima

Tenue en septembre 1997 elle a engendré la *Déclaration de Lima contre la corruption*. Cette conférence qui a réuni plus de mille représentants d'organisations internationales, de représentations professionnelles, de journalistes a mis en exergue le rôle particulier et important de la société civile, capable de mobiliser efficacement les gens autour de réformes significatives dans le but de combattre la corruption. Cette déclaration appelle les institutions internationales à appuyer les organisations de la société civile dans la promotion de la bonne gouvernance. Elle en appelle aussi à une réglementation des opérations effectuées par toutes les places bancaires internationales pour garantir que les avoirs contrôlés par elles soient gérés selon des normes internationales agréées et que les biens acquis de manière illicite puissent être repérés, gelés et saisis.

La Conférence internationale anti-corruption de Durban

Elle s'est tenue du 10 au 15 octobre 1999 et a généré l'Engagement de Durban. Cet engagement énonce la volonté des 135 pays participants à considérer la lutte contre la corruption comme un devoir et à combattre toute

forme de corruption en considérant que "la main qui donne est au moins aussi coupable que la main qui reçoit".

À cette occasion, il a été décidé de renforcer les dispositions d'entraide judiciaire et d'encourager la pénalisation effective de toutes les formes de corruption. Depuis, les conférences anti-corruption de Prague (2001) puis de Séoul (2003) ont également eu lieu.

La convention inter américaine de lutte contre la corruption

C'est une convention de l'Organisation des États américains souvent citée en exemple pour l'effectivité d'application de certaines décisions au niveau du continent américain dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Les bailleurs de fonds et la lutte contre la corruption

Au plan international, la coopération que le Burkina entretient avec les partenaires multilatéraux et bilatéraux constitue un cadre de mobilisation de ressources financières indispensables à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté. Aussi, les dispositifs mis en place par quelques partenaires du Burkina Faso sont passés en revue.

La Banque Mondiale

La Banque Mondiale, premier partenaire du Burkina Faso en termes de volume d'investissements (1 70 millions de dollars US depuis 1973) est, depuis près d'une décennie, préoccupée par la corruption en général dans les pays en développement. À tel point qu'en 1996, lors de l'assemblée du Comité des gouverneurs, le Président de la Banque Mondiale, Monsieur James Wolfensohn déclarait : "Nous devons aborder les questions de transparence, de bonne gestion comme des capacités institutionnelles (...), nous devons nous occuper du cancer de la corruption. Laissez-moi insister que la Banque Mondiale ne tolèrera

plus la corruption dans tous les programmes qu'elle finance". À l'issue de cette interpellation, des mesures ont été effectivement prises pour lutter contre la corruption et protéger les ressources de la Banque Mondiale.

Dans les "Directives pour la passation des marchés financés par la Banque Mondiale", mises à jour en janvier 1999 et avril 2002, document de référence pour les procédures à utiliser par les emprunteurs de cette institution, des dispositions nouvelles ont été introduites (article 1.15) qui font obligation aux emprunteurs auprès de la Banque Mondiale, aux soumissionnaires, entrepreneurs et fournisseurs des marchés financés par cette institution d'observer, lors de la passation et de l'exécution de ces marchés, les règles d'éthique professionnelle les plus strictes. Dans ce document, la Banque Mondiale considère comme coupable de corruption quiconque offre, sollicite ou accepte un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public au cours de l'attribution ou de l'exécution d'un marché ou alors quiconque se livre à des manœuvres frauduleuses (entente ou manœuvre collusoire des soumissionnaires) visant à maintenir artificiellement les prix des offres à des niveaux ne correspondant pas à ceux qui résulteraient de la concurrence libre et ouverte.

Une unité d'investigation a été créée au sein de la Banque Mondiale chargée d'analyser les plaintes et dénonciations d'allégations de fraude et de corruption et surtout d'y donner suite. La particularité de cette unité est qu'elle peut agir contre le personnel même de la Banque, convaincu de fraude; la sanction pouvant aller jusqu'à la rupture de contrat. Cette disposition fait suite à un amendement à l'article 8.01 du règlement intérieur de l'institution concernant la tolérance zéro à la fraude intervenue en 1997 et qui prévoit la radiation de tout agent de l'institution impliqué dans la mauvaise gestion des fonds de la banque ou usant d'abus dans sa position à la banque pour obtenir des gains

financiers.

Cette unité dispose d'un téléphone rouge par lequel le personnel de la Banque Mondiale et le grand public peuvent rapporter sous le couvert de l'anonymat toute allégation de fraude ou de corruption. Il faut noter qu'au Burkina Faso ce téléphone rouge n'est pas connu du grand public. En PCV, c'est le numéro 704 556 7076.

Ces dispositions, qui s'attaquent à la corruption interne à une institution, stigmatisent cette idée que l'on a souvent de croire que le phénomène de la corruption est exclusif au réceptacle des ressources, donc aux pays qui reçoivent l'aide en provenance des pays riches.

Le souhait est que de telles dispositions puissent figurer dans les procédures de tous les partenaires au développement.

L'Union Européenne

Les conclusions de l'Accord de partenariat "Afrique, Caraïbes, Pacifique, Union Européenne", signé au sommet de Cotonou le 23 juin 2000, engagent non seulement l'Union Européenne considérée comme entité unique, mais également les pays signataires pris individuellement et parmi lesquelles on retrouve d'importants partenaires du Burkina Faso : le Danemark, la France, les Pays-Bas et l'Allemagne.

L'accord de Cotonou apparaît comme un nouveau défi des différentes parties pour mener une stratégie de coopération qui associe aide au développement et conception d'un cadre propice au développement commercial et aux investissements. Pour ce faire, le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Monsieur Poul Nielson, a affirmé au cours de ce sommet le code de conduite à tenir pour réaliser le défi de Cotonou 2000. Ainsi a-t-il insisté sur la nécessaire volonté d'œuvrer dans un environnement qui se caractérise par sa stabilité politique et par son respect des

droits de l'homme, des principes de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques.

L'accord de Cotonou, dans son préambule, reconnaît qu'un environnement garantissant la bonne gestion des affaires publiques fait partie intégrante du développement à long terme. Les concepteurs de l'Accord de Cotonou ont voulu, à partir de cette assertion, donner une place de choix à la lutte contre la corruption. Ainsi l'alinéa 3 de l'article 9 du Titre II de l'Accord situe plus clairement les objectifs poursuivis par l'Union Européenne et le Burkina notamment sur le cadre institutionnel envisagé pour lutter contre la corruption. Cet alinéa dit en substance que la gestion transparente et responsable implique la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption. Le deuxième paragraphe de cet alinéa stipule ensuite que *"la bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définies à l'article 97 constituent une violation de cet élément"*.

L'article 97 intitulé *"Procédure de consultation et mesures appropriées concernant la corruption"* a été conçu dans un esprit plus conciliateur que répressif. En effet, il met en place un processus "d'arrangement" pour résoudre les cas graves de corruption. Ainsi l'alinéa 1 de cet article énonce que *"les parties considèrent que, dans les cas où la Communauté est un partenaire important en termes d'appui financier aux politiques et programmes économiques et sectoriels, les cas graves de corruption font l'objet de consultations entre les parties"*.

À la suite, l'article énonce les modalités de réaction face aux cas avérés de corruption. Il faut cependant noter qu'à ce niveau, le texte ne spécifie pas les

mesures à prendre, laissant sans doute à chaque pays le soin d'appliquer sa législation en la matière. Il est en effet dit que *"si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties ou en cas de refus de consultation, les parties prennent les mesures appropriées. Dans tous les cas, il appartient en premier lieu, à la partie auprès de laquelle ont été constatés les cas graves de corruption de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Les mesures prises par l'une ou l'autre partie doivent être proportionnelles à la gravité de la situation"*.

La Suisse

Il est intéressant de s'arrêter sur le cas de ce pays qui intervient dans le financement du développement au Burkina Faso à travers un bureau de coopération. En effet, ce pays, de par sa position de neutralité, a longtemps accueilli des fonds publics détournés notamment par des chefs d'État de pays pauvres (par exemple Mobutu Sésé SEKO, Jean Claude Duvalier, etc.).

Aujourd'hui, il existe en Suisse une législation de lutte contre le blanchiment codifiée dans la loi fédérale du 10 octobre 1997. Cette loi fait obligation aux intermédiaires financiers de dénoncer les transactions financières douteuses. Ces intermédiaires financiers sont les banques, les institutions d'assurance ou toute personne qui garde en dépôt ou aide à placer ou transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers.

Il faut aussi dire que la Suisse dispose d'une loi d'entraide judiciaire qui permet de récupérer les deniers publics déposés dans ce pays. Cette loi aura permis par exemple la restitution aux Philippines des fonds détournés par Marcos.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Le cadre de coopération pays (2001-2005) s'inscrit dans la dynamique de

réduction de la pauvreté. Ce deuxième cadre de coopération concentrera ses interventions sur des thèmes réunis autour de trois axes □ la gouvernance démocratique, la gouvernance économique et enfin l'environnement et le développement local.

L'appui du PNUD vise donc l'amélioration de la gouvernance en général afin de créer un environnement propice à la lutte contre la pauvreté. Le choix du thème de ce Rapport sur le développement humain durable constitue un appui à la lutte contre la corruption. Le niveau d'intervention de ce bailleur étant institutionnel, les questions de gouvernance sont donc essentielles. Elles sous-tendent une volonté certaine de mener une action contre les systèmes propres à installer et entretenir la corruption.

Le PNUD a apporté un appui pour la réalisation d'une étude d'état des lieux sur la corruption parue en décembre 2001 et a indiqué sa disponibilité dans la poursuite du processus de mise en place de la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption et son opérationnalisation. Il a notamment apporté son appui à l'Organisation du Comité interministériel chargé de l'élaboration des termes de références de la mission de Coordination de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption.

La Banque Africaine de Développement (BAD)

La BAD contribue à la lutte contre la corruption à travers deux programmes. Le premier programme financé depuis 1991 et achevé en 1998 était intitulé "appui institutionnel à quatre ministères". Un deuxième programme intitulé "Programme d'appui à la bonne gouvernance" a été signé le 15 février 2002 et vise à contribuer à l'amélioration de l'efficacité des prestations de services publics et à renforcer l'utilisation rationnelle et équitable des ressources publiques en vue de la réduction de la pauvreté.

Encadré 7.2. Le Mécanisme Africain d'Évaluation entre Pairs (MAEP)

Le Mécanisme Africain d'Évaluation entre Pairs (MAEP) constitue un processus par lequel les États membres de l'Union Africaine (UA) y ayant volontairement adhéré s'engagent à renforcer la bonne gouvernance à travers l'adoption de politiques, normes et pratiques. Les objectifs visés sont une croissance économique élevée, un développement durable et une intégration sous-régionale et continentale accélérée (cf. article 3). Les États membres s'engagent à se soumettre à des évaluations périodiques, dans le domaine de la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises.

Le MAEP s'appuie sur quatre composantes organisationnelles□

- Le Comité des Chefs d'État et de Gouvernement Participants qui constitue la plus haute instance de prise de décision du MAEP;
- Le Panel des Éminentes personnalités qui doit superviser le processus d'évaluation, examiner les rapports d'évaluation et faire des recommandations;
- Le Secrétariat du MAEP, pour l'appui technique et administratif au MAEP;
- L'Équipe d'Évaluation des pays, pour la visite des pays et la préparation des rapports d'évaluation.

Le MAEP constitue un processus qui comporte cinq étapes principales□

- Après son adhésion au MAEP, un pays doit prendre les mesures nécessaires pour se préparer au processus, notamment pour établir son programme d'action. De son côté, le Secrétariat du MAEP collecte et analyse l'information disponible sur le pays en vue de préparer un document de base ainsi que des fiches techniques;
- La deuxième étape constitue la visite du pays par l'équipe d'Évaluation du MAEP. Les responsables du pays ne jouent que le rôle de facilitateur afin que l'équipe d'évaluation puisse entamer de larges consultations avec les représentants des partis politiques, les opérateurs économiques et les représentants de la société civile;
- La troisième étape consiste en la préparation du rapport par l'équipe. Les recommandations de l'équipe doivent essentiellement porter sur l'amélioration possible du programme d'action du pays, en vue d'accélérer la réalisation des meilleures pratiques. Le projet de rapport de l'Équipe est discuté avec les autorités du pays, en vue de contrôler l'exactitude de l'information;
- Le Secrétariat soumet le rapport de l'Équipe au Panel des Personnalités Éminentes. Cette quatrième étape prend fin lorsque les décisions sont transmises au chef de l'État ou du Gouvernement du pays qui fait l'objet d'une évaluation;
- Dans la cinquième et dernière étape, les rapports du MAEP sont publiés. Ils sont également présentés officiellement et publiquement dans les structures régionales et sous-régionales.

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)

C'est l'institution commune de financement des États de l'UEMOA. Elle intervient surtout dans l'économie en général (industrie, développement rural, infrastructures de base, télécommunications, etc.) sans disposition particulière de lutte contre la corruption.

Cependant, on peut considérer que le code de transparence de l'UEMOA s'applique à tous ses programmes.

Le Royaume des Pays-Bas

Le Royaume des Pays-Bas intervient au Burkina essentiellement dans le domaine du développement rural, de l'éducation de base et de la santé. La lisibilité de son concours à la lutte contre la corruption apparaît dans les conventions signées avec le Burkina.

C'est ainsi que dans la convention N° BF 01 4401 pour le financement du Programme Décennal de l'Enseignement de Base (PDDEB), l'article 15

précise □ "les parties s'abstiendront de proposer à des tiers, de solliciter ou d'accepter de tiers, soit pour elles-mêmes, soit pour toute autre partie, tout don, toute rémunération, tout dédommagement ou tout autre avantage de quelque nature que ce soit qui puisse être interprété comme une pratique illicite ou de corruption ou d'en accepter la promesse de la part de tiers. Une telle pratique peut entraîner la résiliation de tout ou partie du présent contrat"

Le Royaume du Danemark

C'est sans aucun doute la coopération la plus impliquée à l'heure actuelle dans la lutte contre la corruption. En effet, le Danemark et le Burkina Faso ont signé le 7 novembre 2002 une convention pour le financement du projet N° 104 BKF 43.32, "appui à la mise en place et au démarrage des activités de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption". Ce projet porte sur un budget de trente quatre millions de francs CFA pour appuyer l'institution chargée de la lutte contre la corruption, notamment sur le plan matériel.

De plus le Royaume du Danemark, lors de consultations avec le partenaire burkinabé, ne se prive guère de manifester sa ferme volonté d'apporter les concours nécessaires à la stratégie de lutte contre la corruption tout en dénonçant au passage certains crimes restés impunis.

7.2. LE RÔLE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

Il importe que les pays bénéficiaires de l'aide extérieure prennent des dispositions adéquates pour que ces ressources soient utilisées avec le maximum d'efficacité et d'efficience. Toutefois, les partenaires au développement qui apportent leur assistance à

la bonne gouvernance du pays pourraient s'impliquer par des actions opportunes ayant pour ambition de réduire les risques de mauvaise gestion notamment les pratiques de corruption.

Le rôle de ces partenaires peut être étudié du point de vue du comportement des gouvernants, des actes des contre-pouvoirs de contrôle, de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption, des modes et des niveaux d'intervention, de la grande et petite corruption.

7.2.1. LE COMPORTEMENT DES GOUVERNANTS

L'exécutif, du fait de sa position privilégiée dans la gestion quotidienne de la vie économique, sociale et culturelle de la nation dispose d'importants moyens matériels et financiers pouvant entraîner des utilisations abusives.

L'homme politique a, en effet, besoin d'argent pour faire de la politique, soit pour assurer une réélection, soit pour assurer l'après-défaite. L'ampleur des besoins l'amène le plus souvent à utiliser les deniers publics à des fins personnelles. Pour cela, l'homme politique aux commandes des affaires de l'État dispose de pouvoirs pratiquement imparables □ le pouvoir de nomination et de révocation qui contraint les collaborateurs à répondre à ses exigences pécuniaires. Il y a aussi la fameuse valise diplomatique qui peut constituer un puissant moyen de transfert de richesses (liquidités et valeurs) et de blanchiment d'argent, notamment effectué avec les firmes nationales et internationales.

Le décideur politique subit aussi des influences externes, notamment dans le domaine des marchés publics. Les grandes firmes dans leur stratégie de marketing réservent une place de choix à l'approche directe des décideurs. Par des pratiques corruptrices, elles con-

tourner les procédures usuelles d'attribution des marchés en répercutant les charges supplémentaires liées à la corruption sur le coût des marchés. Le décideur politique ainsi corrompu utilisera à son tour son arsenal favori cité plus haut, le pouvoir de nomination et de révocation, pour influencer le président de la commission d'attribution ou tout autre personne indiquée.

Ces comportements liés à la grande corruption interpellent

- Les organisations de la société civile à mener la sensibilisation et l'incitation à la création de mécanismes internationaux de contrôle de la corruption;
- La presse dans un rôle de suivi méthodique, régulier et impartial des actions gouvernementales à rendre compte des actions illégales et des comportements immoraux des gouvernants;
- Les bailleurs de fonds à soutenir les actions de cette presse indépendante, engagée dans les actions de moralisation de la vie publique mais aussi dans la réflexion à mener pour la revue des procédures de passation de marchés publics.

Sur ce comportement des gouvernants, il faut remarquer qu'un rapport des Nations Unies sur la prévention de la criminalité estime que le prix de la corruption pour le continent s'élève à 30 milliards de dollars soit l'équivalent de 15 000 milliards de F CFA. Ce qui nous amène à constater et conclure que certains pays africains sont littéralement mis à sac par leurs dirigeants avec la complicité du réseau international de blanchiment d'argent. Quant on sait que ce sont les populations qui souffrent de ces détournements de fonds à grande échelle, il revient aux partenaires au développement engagés dans la lutte pour le développement de mettre la pression nécessaire pour la mise en œuvre des mesures prises au

niveau international pour lutter contre cette grande corruption. Cette pression doit cerner les pays de transit et le dépôt d'argent ou de valeurs communément considérés comme des paradis fiscaux (*"Andorre, Monaco, le Liechtenstein, le Luxembourg, la Suisse, les îles Caïmans", etc.*).

Malheureusement, cette lutte s'avère difficile en raison de la mainmise des gouvernants sur la quasi-totalité des instruments du pouvoir, de l'exécutif au législatif en passant par le judiciaire. Pour preuve, ce n'est que lorsqu'un "président-pilleur" de deniers publics est destitué que des actions sont engagées pour connaître le forfait et en réclamer la restitution. C'est à ce moment seulement que des chiffres sont avancés et cet état de fait montre la limite bien particulière pour la dénonciation de certains abus.

7.2.2. LES CONTREPOUVOIRS DE CONTRÔLE

La crédibilité des institutions appelées à contrôler l'exécutif (Parlement, Cour des comptes) est souvent mise à mal eu égard à la mainmise de l'exécutif sur ces institutions. Les investigations qu'elles effectuent, aboutissent à des résultats qui ne sont communiqués qu'au décideur politique et quelquefois, la machine d'investigation reste bloquée pour raison d'État. Toujours est-il que selon l'opinion publique, l'action de ces organes est toujours considérée comme influencée par l'exécutif.

Les partenaires au développement, notamment les organisations de la société civile (OSC) qui participent à la lutte contre la corruption peuvent apporter un appui au renforcement des capacités de ces institutions permettant de garantir leur indépendance fonctionnelle vis-à-vis de l'exécutif. Cependant leur objectif principal devrait être la promotion de la mise en concordance des actions de ces organes avec la straté-

gie de bonne gouvernance prônée dans le CSLP.

7.2.3. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La volonté de mener des politiques rigoureuses de lutte contre la corruption est réellement établie au plus haut niveau. Cette volonté s'est encore manifestée dès la mise en place du gouvernement en juin 2002. En effet, le Premier Ministre a, lors de la conférence de presse du 11 juin 2002, consacrée à la formation du gouvernement précisé *"nous allons travailler à mettre en place un dispositif de lutte anti-corruption très lisible, pour réprimer ceux qui commencent à faire de la corruption une activité professionnelle. Nous en avons besoin afin d'éviter que le phénomène ne devienne un poids très lourd à supporter dans la conduite de notre politique économique et sociale"*.

Cependant, la mise en application de cet engagement dépasse le simple cadre de la phraséologie. Il y a les moyens à mettre en œuvre pour confirmer la réelle disponibilité gouvernementale de porter un coup de frein au phénomène de la corruption.

Les bailleurs de fonds, en tant que partenaires privilégiés et influents du gouvernement, peuvent contribuer efficacement à la réalisation de cette volonté du gouvernement en orientant certains financements vers la formulation et l'exécution de stratégie de lutte contre la corruption.

7.2.4. LES MODES ET NIVEAU D'INTERVENTION

Intervention actuelle

Au cours de la décennie passée, le Burkina a enregistré des performances

macro-économiques importantes. Depuis 1991, le pays a mis en œuvre plusieurs réformes économiques dans le cadre d'une série de programmes d'ajustements structurels et de stabilisation avec le soutien des partenaires au développement, notamment les institutions de Bretton Woods. En conséquence, le PIB réel qui était en baisse dans la première moitié des années 1990 a augmenté à partir de 1994. Le taux de croissance du PIB a ainsi atteint 5,1 % en moyenne annuelle entre 1997 et 2001.

Les aspirations du Burkina et des partenaires au développement qui l'accompagnent consistent à réaliser de bonnes performances et relever les défis de la bonne gouvernance pour atteindre des taux de croissance durables, réduire la pauvreté et les écarts financiers.

Le processus de formulation du premier CSLP en février 2000 a été conduit selon une méthodologie participative qui a impliqué tous les partenaires au développement du Burkina à l'élaboration même du document de référence. Ensuite, au moment de la lecture du bilan de la première année d'exécution du CSLP, les partenaires ont été également sollicités pour donner leurs points de vue sur les forces et faiblesses de la mise en œuvre de la stratégie.

Cette tradition d'associer les partenaires à la conception de la stratégie nationale permet à ces bailleurs de fonds de jouer le double rôle d'appui à la conception de la politique et de suivi-contrôle des résultats de mise en œuvre.

Appui à la conception des stratégies

Ce rôle consultatif porte sur les modalités de gestion administrative à mettre en place pour prévenir la mal gouvernance et la corruption. Il faut dire que cette fonction tacite, en raison du poids important de la communauté des bailleurs de fonds, prend une tournure plus

Encadré 7.3. Le CFAA et le PRGB

L'évaluation de la Responsabilité Financière du Pays □ CFAA

Le gouvernement, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'Ambassade du Danemark, l'Ambassade des Pays-Bas, la Coopération canadienne pour le développement, l'Agence Française pour le Développement et la Coopération suisse au développement ont participé à l'élaboration du CFAA, finalisé en janvier 2001. La particularité de ce document est qu'il est celui des bailleurs de fonds. L'objectif général de l'étude était d'évaluer la qualité des mécanismes qui assurent la transparence de la gestion financière au Burkina. L'étude de la responsabilité financière du pays s'est surtout focalisée sur le secteur public et para public. Elle a identifié les atouts et faiblesses, ainsi que les risques du cadre de responsabilité financière et proposé des recommandations en vue d'améliorer le système en place.

L'étude s'appuie sur la révision de la gestion budgétaire faite par le gouvernement à travers le Plan de renforcement de la gestion budgétaire (PRGB). Ainsi le CFAA a abordé de façon plus globale la question de la transparence budgétaire et réalisé une analyse de risque fiduciaire détaillée en tenant compte des choix stratégiques pour l'appui du pays.

L'étude a reconnu une avancée réalisée par les autorités burkinabè ces dernières années en matière de gestion de dépenses publiques et de risques fiduciaires. Par ailleurs, un progrès notable a été enregistré dans l'informatisation de la gestion des finances publiques, notamment les dépenses, à travers l'adoption de différents systèmes tels que le circuit intégré de la dépense (CID), le système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'État (SIGASPE), le système de gestion et d'analyse de la dette publique (SYGADE) et le réseau inter-administratif (RESINA).

Malgré ces avancées, l'étude a noté que des progrès restent à faire dans un certain nombre de domaines. Le système de contrôle des postes a posteriori pour s'assurer que les services ont été effectivement rendus aux bénéficiaires reste faible. Le mandat de l'Inspection Générale d'État (IGE) et celui de l'Inspection Générale des Finances (IGF) doit être renforcé et un accent doit être mis sur la conception de mécanismes pour la réalisation d'un audit régulier des finances publiques. Il faut également noter que le contrôle parlementaire n'est pas efficace en raison de la livraison tardive (après la clôture de l'année fiscale) des rapports d'exécution budgétaire à l'Assemblée Nationale.

L'étude a relevé une certaine dérive dans l'application des procédures. Ainsi, les dérogations aux procédures budgétaires sont légion puisque 13 % seulement des dépenses publiques sont traitées conformément aux procédures normales.

Le Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB)

C'est en septembre 2001 qu'il a été finalisé puis adopté par le Conseil des ministres comme document de base pour le renforcement du processus budgétaire au Burkina. Le PRGB permet d'avoir une vision saine et globale du cadre institutionnel pour la gestion budgétaire. Il décrit le système de gestion financière en place, identifie les difficultés et énonce les actions prioritaires.

suggestive que consultative. À tel point qu'au sein de la population une grande partie, même des intellectuels, reste convaincue que les stratégies économiques mises en place au Burkina sont dictées par les bailleurs de fonds, principalement les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International). N'entend-t-on pas dire ça et là, notamment dans la presse et l'opinion publique, que le Burkina est un bon élève de ces institutions ?

Ce rôle consultatif est donc très important dans la politique de bonne gouvernance parce qu'il intervient à une phase initiale dans laquelle les partenaires peuvent suggérer la mise en place de systèmes propres à décourager la corruption, les détournements de biens, etc.

Suivi et contrôle des résultats

C'est un rôle de suivi des résultats attendus de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Pour exemple, la première phase du CSLP a établi un système de réduction de la pauvreté à moyen terme qui a mis en place un programme de réformes triennal visant à permettre la mesure de repères de progrès spécifiques et indicateurs de résultats définis et acceptés par le gouvernement et l'ensemble des bailleurs de fonds.

Dans ce rôle de "conseiller" des actions gouvernementales, les bailleurs de fonds se doivent d'appuyer le gouvernement par le biais de financement d'études, de séminaires ou même de soutien par l'assistance technique appropriée.

Pour exemple, quelques études, liées au souci de la gouvernance convenable, ont été financées avec l'appui des partenaires : six études d'Examen des Dépenses Publiques ont été réalisées depuis 1999. En 2000, un Rapport national d'évaluation des marchés publics a été finalisé. Ce rapport a permis l'élaboration et la signature par l'auto-

rité d'un nouveau décret sur la réglementation des marchés publics (décret N° 2002-110 PRES/PM/MEFdu 20 mars 2002). Le Rapport sur l'application des normes et des Codes, le Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) et l'Évaluation de la Responsabilité Financière du pays (Country Financial Accountability Assessment- CFAA) ont été finalisés en 2001. À cette même période, l'Étude sur la compétitivité et la croissance a fait l'objet de discussions à Ouagadougou avec la société civile et les bailleurs de fonds etc.

Rôle de la société civile

Une affaire a défrayé la chronique durant l'année 2002. c'est l'affaire Cathwell, ONG caritative présente dans 43 provinces du Burkina. Cette ONG américaine intervient dans un domaine assez sensible pour notre pays, structurellement déficitaire en céréales. Elle assure pour les cantines scolaires le service de 320 29 élèves par jour dans 1741 écoles. Des commerçants de la place ont en effet profité d'une certaine faiblesse des textes pour se procurer à crédit du riz de cette ONG. Ils ont contracté ces dettes au nom de leur société et ne veulent pas payer. Le plus gros débiteur doit 419 millions de F CFA.

Cette situation appelle sans doute la nécessité d'une moralisation de la vie des affaires, mais aussi une revue de la stratégie d'intervention des donateurs d'aide directe.

Les donateurs doivent avant de procéder à ce genre de dons s'assurer de toutes les dispositions prises dans le pays surtout en matière de législation contre les différentes formes de corruption et de détournement. Un certain renforcement du suivi physique de l'aide directe pourrait s'opérer notamment par un appui aux structures administratives chargées de ce suivi.

Le rôle des ONG peut être déterminant dans la lutte contre la corruption parce

Encadré 7.4. Engrais chimiques en provenance du Japon

Le journal l'Évènement du 10 août 2002 titrait "Engrais chimiques du Japon" PLUS DE 2 MILLIARDS DÉTOURNÉS" (environ 3 000 000 de dollars US).

En effet, l'article nous apprend que dans le cadre des négociations de Kennedy Round ciblées sur la coopération en vue de soulager la pauvreté dans le monde, le Japon ayant opté pour une coopération dans le domaine de la fourniture d'engrais et de pesticides pour l'amélioration de la production a signé avec le Burkina un protocole d'accord pour la fourniture de 3000 tonnes d'engrais par an. Cet engrais, exonéré de diverses taxes, est rendu plus compétitif par rapport à ses concurrents sur le marché. L'article continue ainsi "c'est la Direction des Intrants et de la Mécanisation Agricole (DIMA, aujourd'hui Direction Générale de la Production Agricole) qui se charge de la vente. Cet engrais est stocké dans deux entrepôts à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Dans le souci d'atteindre les objectifs assignés à l'opération, la DIMA a décidé de privilégier les groupements villageois qui travaillent à la production de riz et en dehors des zones cotonnières.... Des facilités étaient accordées à ces groupements 50% cash à la commande, les 50% restants en fin de campagne. Mais la meilleure stratégie, c'est celle qui s'accompagne d'un dispositif de suivi. Or ici il n'y en avait pas, dès que le producteur franchissait la porte du magasin, le commerçant était là pour embarquer l'engrais qu'il déchargeait dans ses propres magasins. On comprend dès lors pourquoi à ce jour, certains débiteurs sont incapables de rembourser le moindre kopeck".

L'article, signé de Germain Bitiou Nama, poursuit en disant que les responsabilités sont plus étendues parce que d'autres catégories de clients se sont approvisionnées directement à la DIMA (commerçants, sociétés commerciales, institutions étatiques).

Il poursuit en disant "l'engrais japonais était devenu source d'affairisme. Nous avons évoqué dans l'indépendant n°14 le cas de K. D. de Sindou propulsé du jour au lendemain commerçant d'engrais. Depuis 1997 qu'il exploite le filon, il n'a pas remboursé un seul centime malgré une ardoise salée de 41 650 000 F CFA. Interpellé par la police courant juillet 2002, il fut rapidement relâché après l'intervention d'amis puissants qui n'auraient pourtant versé que 150 000 F CFA".

L'ensemble des dettes cumulées sur l'engrais a atteint 2 milliards 500 millions sans compter 25 millions de créances de débiteurs décédés. Bien entendu le Japon a réagi en mettant les autorités en demeure de respecter le protocole d'accord notamment concernant le fonds de contrepartie.

L'article conclut en disant "si parmi les débiteurs de l'ex-DIMA, bon nombre peuvent payer, c'est le cas notamment des quelques hommes politiques (députés, maires, épouses de dignitaires) mais aussi de certaines sociétés cossues ou de commerçants nantis, il s'en trouve, par contre, qui, malgré leur bonne volonté sont incapables de le faire. C'est en quelque sorte la triste conclusion de ce feuilleton où, une fois de plus, des biens publics sont détournés par des individus peu scrupuleux, avec malheureusement pourrait-on dire, la complicité d'agents de l'État".

qu'elles sont plus proches des besoins des populations mais aussi parce qu'elles sont à même de faire la sensibilisation au niveau de leurs sphères d'intervention. En effet, il y a plus de 260 ONG (internationales et nationales) et à la base on compte près de 15 000 organisations, coopératives ou groupements ruraux.

Contrairement aux bailleurs de fonds classiques (organisations internationales, pays) qui ont une certaine réserve diplomatique, les ONG peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption, car elles ont une relative liberté et une certaine indépendance qui leur permettent de dénoncer la collusion des pouvoirs administratifs ou politiques.

Dans le domaine de la grande corruption, les organisations de la société civile, seules, ne disposent pas d'assez de marge de manœuvre pour arriver à bout de tels forfaits. Seule l'alliance "Justice, presse indépendante et société civile" peut apporter une réponse à un tel niveau de corruption qui, généralement, se pratique au sommet de l'État.

7.3. LES PROGRAMMES DE COOPÉRATION

Le Burkina, comme on le sait, est engagé avec l'appui des partenaires au développement dans une stratégie de lutte contre la pauvreté. À cet effet, les partenaires bilatéraux et multilatéraux s'investissent dans la définition de programmes de développement en fonction de considérations particulières à chacun d'eux. Cependant, l'objectif commun vise à sortir le pays de la pauvreté.

Aussi est-il souhaitable que des mécanismes de mobilisation et de gestion des ressources permettant de prévenir des risques de corruption, soient mis en place.

7.3.1. LA COORDINATION DE L'AIDE

Une bonne coordination des aides peut constituer un moyen assez efficace de lutte contre la corruption dans la mesure où, si elle est effective, elle permet à l'État d'avoir une vue d'ensemble des interventions de tous les bailleurs de fonds.

La coordination de l'aide est un aspect qui revient toujours quand on évoque l'aide publique au développement. La difficulté de parvenir à une coordination efficace relève de l'insuffisance de mise en concordance des appuis au niveau de l'administration et de la position ambiguë de certains bailleurs de fonds.

L'insuffisance de cette mise en concordance est liée à la faiblesse de la capacité de l'administration à effectuer le suivi régulier et global des aides apportées au Burkina. Il s'agit généralement de manque de logistique technique et de personnel qualifié nécessaire à la mobilisation et à la coordination des ressources.

Quant aux bailleurs de fonds, ils militent généralement en faveur d'une coordination de l'aide devant se faire nécessairement au niveau gouvernemental. En effet, la plupart d'entre eux adhèrent aujourd'hui à l'aide programme ou appui budgétaire. Cependant, les partenaires adoptent une position équivoque dans la mesure où ils tiennent à brandir leur bannière pour revendiquer leurs appuis (par des inaugurations officielles à grand renfort de publicité).

Outre la coordination de l'aide, il convient de s'appesantir également sur la coordination des actions en vue de mener un combat collectif et soutenu contre la corruption au niveau international. Cette coordination concerne aussi bien les bailleurs de fonds que les organisations de la société civile. Il s'agit là de mener une action d'envergure pour que les gouvernements et les firmes nationales et internationales trouvent en face d'eux une force coalisée et déterminée dans le combat

contre la corruption. Cette forme de coordination interpelle notamment les ONG.

Au Burkina, la coordination de l'Aide est assurée par la Direction Générale de la Coopération. Par l'organisation de tables rondes, cette direction aide à la mise en place des financements surtout au niveau des programmes et projets nécessitant l'intervention de plusieurs bailleurs de fonds. La Direction Générale de l'Économie et de la Planification assure elle aussi un suivi de l'évaluation des investissements extérieurs et partant contribue aussi à la coordination de l'aide.

7.3.2. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Les mécanismes de contrôle jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption.

Au niveau gouvernemental, ce constat a été bien perçu et, de ce fait, le gouvernement a décidé de placer au sein de la Direction chargée de vérifier les contrats sur financements extérieurs (la DGCOOP) un service de contrôle financier.

Par ailleurs, des organes de contrôle administratifs sont chargés de la vérification de l'utilisation des deniers publics. C'est le cas de l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui assure l'audit des comptes pour les projets financés par le PNUD. Quant à l'Inspection Générale d'État (IGE), elle est en mesure, comme l'IGF, de mener toute mission de contrôle au niveau des programmes et projets de développement.

On peut noter que pratiquement tous les bailleurs de fonds exigent que leurs interventions (les projets et programmes) soient soumises à un audit externe dont les résultats conditionnent

souvent la poursuite desdits programmes et projets.

Par ailleurs, les mécanismes de mise à disposition des fonds des partenaires au développement devraient également être suivis. En effet, dans le cadre des financements extérieurs, il y a des cas de contrats dits arrangés par le bailleur de fonds avec un prestataire privé. C'est en fait une forte recommandation à l'endroit des gestionnaires nationaux de programme qui se trouvent ainsi sous influence. Cette pratique est notoire dans le domaine de l'assistance technique qui est parfois un véritable marché de placements contrôlé par les personnes qui, au sein des organismes de financement, disposent de la latitude de proposer des procédés de gestion des fonds publics. Cette latitude alliée au pouvoir financier de leur institution amène ces personnes à devenir de véritables recruteurs d'assistants techniques notamment étrangers. Elles proposent les postes à pourvoir et les curricula vitae en insistant sur celui qu'ils préfèrent et très souvent les gestionnaires locaux n'ont d'autre choix que de suivre ces recommandations.

Aussi est-il souhaitable qu'au sein des institutions de financement il puisse y avoir des organes de contrôle, surtout externe, qui s'appuient sur les procédures internes pour évaluer les résultats atteints au niveau des interventions spécifiques de ces organismes et de leurs personnels.

Enfin, l'audit devrait également concerner les responsables administratifs et financiers des grands projets de développement. Il s'agit surtout d'un appui que les différents partenaires peuvent apporter à la Cour des comptes, aux inspections administratives, aux institutions et associations luttant contre la corruption pour un renforcement de leurs capacités internes et pour les appuyer dans l'œuvre de vérification de la mise en application de la stratégie nationale de bonne gouvernance.

7.3.3. LES POLITIQUES DE CONDITIONNALITÉ

Elles sont mises en place par les bailleurs de fonds pour

- S'assurer que les financements qu'ils consentent seront utilisés à bon escient;
- Garantir le remboursement de leurs investissements;
- Guider la politique économique d'un pays dans une voie particulière.

Les politiques de conditionnalités sont établies essentiellement par les institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque Mondiale). Elles constituent un moyen sur lequel les bailleurs de fonds peuvent se fonder pour amener le gouvernement à la prise de mesures visant à réduire la corruption. Son utilisation peut cependant être circonscrite à des crédits bien définis (par exemple celui de la stratégie de réduction de la pauvreté) pour éviter que la conditionnalité non remplie ne soit une entrave au démarrage de projets à caractère social.

7.3.4. LES CONDITIONS DE NÉGOCIATIONS

Les programmes de coopération sont généralement inscrits dans des conventions conclues entre le Burkina et le bailleur de fonds. Très souvent, c'est le bailleur de fonds qui propose une convention type sur lequel le Burkina a très peu de marges de manœuvre. Les besoins étant pressants, les signatures de convention sont faites avec des conditions pas toujours avantageuses pour le pays.

Les financements ainsi obtenus lient les actions à mener aux intérêts du bailleur de fonds. C'est l'aide liée. On demandera par exemple qu'un véhicule d'un programme soit acheté dans le pays du bailleur de fonds. Bien que cette forme de conditionnalité ne soit pas d'ac-

tualité, certaines exigences des bailleurs de fonds perpétuent l'esprit de l'aide liée.

Pour minimiser ce risque, il conviendrait de modifier les conditions de négociation. Le bénéficiaire, en l'occurrence l'État, doit être mieux impliqué à l'évaluation des programmes à mettre en œuvre et avoir une force de proposition dans le schéma de négociation des financements.

7.4. PERSPECTIVES DANS LE PARTENARIAT

L'étude menée en 2001 sur le renforcement de la gestion budgétaire (PRGB) complétée par le diagnostic extérieur réalisé de manière coordonnée par les partenaires au développement (CFAA) a convaincu le gouvernement de mener une réflexion sur la gestion budgétaire dans la perspective de l'établissement et du renforcement d'un nouveau cadre de partenariat avec les bailleurs de fonds. Ainsi, le gouvernement a décidé de s'orienter de plus en plus vers la stratégie de budget programme. L'appui des partenaires au développement est désormais voulu plus direct, plus ciblé sur des priorités budgétaires. C'est la notion d'appui budgétaire.

L'appui budgétaire peut être conçu comme un outil permettant une stabilité macro-économique mais visant également la couverture des besoins induits par la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

L'appui budgétaire permet une intervention des partenaires au développement dans un cadre unique qui assure une analyse plus globale et plus cohérente de la politique gouvernementale. Il permet de soutenir le dialogue global avec le gouvernement en matière de politiques économiques et de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, l'appui bud-

gétaire à travers le budget, permet de maintenir un dialogue sur les modes de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires, notamment sur leur amélioration.

De façon globale, le diagnostic général fait ressortir que la situation en termes de transparence, de crédibilité et d'efficacité concernant la gestion des dépenses publiques, semble suffisante pour effectuer un appui budgétaire. Le cadre budgétaire est préférable pour les bailleurs de fonds parce qu'il favorise une plus grande appropriation des politiques par l'administration et une durabilité des mesures de réformes engagées. Il faut également ajouter que l'appui budgétaire facilite la coordination des interventions des bailleurs, du fait de l'unicité du cadre de financement et améliore la capacité d'absorption à cause de l'utilisation d'une procédure unique à travers le budget de l'État.

D'ores et déjà, un certain nombre de partenaires au développement s'est engagé à soutenir le Gouvernement dans la mise en œuvre du CSLP, à travers des appuis budgétaires coordonnés en privilégiant

- Une plus grande appropriation de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté par le gouvernement;
- Une amélioration de l'efficacité de la politique du gouvernement et de l'aide extérieure grâce au suivi d'indicateurs de performances dans les secteurs concernés par la lutte contre la pauvreté;
- Une amélioration de la prévisibilité et de la régularité des appuis budgétaires;
- Un renforcement de la coordination entre les partenaires grâce à des évaluations conjointes.

Au nombre des bailleurs de fonds qui se sont engagés dans l'appui budgétaire, on compte des institutions multilatérales (la Banque Mondiale et l'Union Européenne notamment) et aussi des bilatéraux comme la Belgique, le Da-

nemark, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la France.

Cette forme d'appui va nécessairement impliquer de la part des bailleurs de fonds un suivi plus rigoureux et un renforcement des mécanismes de contrôle a posteriori sur les progrès accomplis. Ils doivent mettre l'accent sur les résultats susceptibles d'être suivis sur le terrain pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds dépensés au niveau de l'État. En effet, cette forme d'appui, si elle n'est pas accompagnée d'un suivi adapté, peut constituer la porte ouverte à toute forme de détournement de fonds et de corruption dans les services chargés de l'administration de ces fonds.

Le rôle des bailleurs de fonds devrait d'abord consister à apporter un appui aux organes de contrôle a posteriori, notamment l'Inspection Générale d'État et l'Inspection Générale des Finances. Ces administrations sont en effet chargées de repérer les cas de détournements de fonds ou les cas d'irrégularités dans le processus de mise à disposition des fonds des bailleurs. Le renforcement en amont des capacités de contrôle du circuit de la dépense, tel qu'il est défini notamment dans le PRGB, mérite également l'appui des partenaires au développement.

Il faut enfin que les exigences des bailleurs de fonds sur les irrégularités décelées connaissent une sanction effective appropriée. C'est en effet le pan faible de la procédure de lutte anti-corruption au Burkina. Les dossiers des différentes inspections administratives et des auditeurs sont le plus souvent rangés sans suite dans les tiroirs des décideurs. Les bailleurs de fonds doivent s'assurer que les éléments de mesure de la régularité des opérations sont crédibles et mis en œuvre par des procédés d'évaluation indiscutables.

Aussi, pour permettre le suivi de la régularité du système, l'exercice "test de conditionnalité", initié par l'Union Européenne et adopté par la plupart

des bailleurs, propose un ensemble d'indicateurs destinés à faciliter le suivi-évaluation des activités gouvernementales.

Dans cet exercice d'aide budgétaire, il faut noter le rôle essentiel du Fonds Monétaire International (FMI) qui apporte une aide technique dans la programmation financière et budgétaire en poursuivant les objectifs ci-après□

- Améliorer la gestion des dépenses publiques en s'assurant que les fonds d'aide visent réellement à proposer de meilleurs services;
- Rendre plus efficaces les ministères clés et les structures chargées des dépenses au niveau local en créant progressivement un réseau des mécanismes et qualifications nécessaires pour une meilleure gestion budgétaire.

Malgré cette batterie de mesures et les efforts pour améliorer les systèmes de gestion et des marchés publics, quelques risques fiduciaires demeurent. Voilà pourquoi, sur la base du diagnostic partagé, les réformes envisagées doivent s'articuler autour des axes suivants□

- L'amélioration de l'équilibre des pouvoirs par un renforcement du pouvoir judiciaire, en particulier juridictionnel des comptes,
- La moralisation et la transparence des affaires publiques,
- Le renforcement de l'organisation et des responsabilités au sein de l'exécutif,
- La transposition en droit national des directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques,

Les limites de l'aide directe

Certains bailleurs de fonds et ONG procèdent par des dons en nature. C'est parfois dans la nature de l'aide qu'il y a le plus de risque de détournements des moyens de transfert en raison de la faiblesse, voire de l'absence de bornes de contrôles durant le pro-

cessus de transfert de l'aide.

Les détournements concernent le plus souvent des biens en nature et ne peuvent se réaliser sans la complicité des personnes clés de la chaîne de transfert.

CONCLUSION

En raison de la place importante des bailleurs de fonds dans le contexte du Burkina Faso et compte tenu du processus participatif mis en place au niveau de la conception des mécanismes de lutte contre la pauvreté et dans le processus d'ancrage de la bonne gouvernance dans tout le système administratif, il apparaît que les bailleurs de fonds peuvent avoir un rôle important dans la formulation d'une stratégie de lutte contre la corruption. Le souhait est qu'ils puissent insuffler une dynamique utile et surtout visible pour la population, lasse de la passivité ambiante autour de ce phénomène qui, pourtant, prend de l'ampleur.

Le défi majeur sera de rendre opérationnelle la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption. Il s'agira de mener jusqu'au bout et de manière efficace la stratégie de lutte préconisée par cette institution. Et pour cela, le personnel de cette structure doit s'exercer à la pro activité dans tous les domaines susceptibles de générer des actes de corruption.

Aussi, conviendrait-il de doter la structure d'une stratégie propice. Pour ce faire, les mesures d'accompagnement doivent être à la hauteur des résultats recherchés.

Ces mesures pourraient être□

- L'apport assez conséquent en ressources humaines qualifiées, au titre des membres de la structure;
- L'instauration de la prestation de serment pour lesdits membres;

- La désignation des membres comme "point focal" au niveau des administrations sensibles (impôts et douane);
- Leur participation (ponctuelle et ciblée pour le moment) comme observateurs aux séances des Commissions d'Attribution des Marchés de l'État;
- Le pouvoir de l'institution à donner l'information au public, dans le respect des principes du code de l'information;
- La production de rapports périodiques avec des plans d'actions détaillés;
- La mise en place d'un contact (téléphone rouge, messagerie) à la

disposition du public pour recueillir toute information sur la corruption.

L'évolution préoccupante du phénomène de la corruption au Burkina Faso doit également engager les partenaires au développement à apporter le soutien nécessaire aux organisations qui œuvrent dans la lutte contre la corruption.

C'est une bataille de longue haleine, face à un adversaire insaisissable, abstrait dans l'évidence et qui ne faiblira réellement qu'avec la réduction durable et générale de la pauvreté au Burkina Faso et une lutte assidue contre ce fléau.