

Les limites des mesures anti-corruption prises par les bailleurs de fonds au Burkina

M. Luc Damiba

**RESEAU NATIONAL DE LUTTE ANTI-CORRUPTION
BURKINA FASO**

**FORUM DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT DU CAD
AMELIORER L'EFFICACITE DES DONNEURS DANS
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

**Organisé conjointement par
LE COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT DE L'OCDE ET
TRANSPARENCY INTERNATIONAL**

9 AU 10 DECEMBRE 2004

This paper was prepared for the DAC Development Partnership Forum: Improving Donor Effectiveness in Combating Corruption organised jointly by OECD Development Assistance Committee and Transparency International, 9-10 December 2004. It represents the views of the author and not those of the OECD DAC or Transparency International.

BURKINA FASO

RESEAU NATIONAL DE LUTTE ANTI-CORRUPTION



Les limites des mesures anti-corruption prises par les bailleurs de fonds au Burkina



Par DAMIBA Luc Y
Coordonnateur des programmes

Introduction et définitions

La lutte contre la corruption est devenue une préoccupation pour l'ensemble de la communauté mondiale au point qu'il ne se passe pas un jour sans que des colloques, des conférences ne rassemblent des experts pour réfléchir sur la question. Au-delà des discours populistes et au-delà des conventions signées et ratifiées par certains pays, il ressort que sur le terrain les différents "protagonistes" ont de plus en plus du mal à contenir le phénomène. Le virus de la corruption est beaucoup plus ravageur au niveau de l'aide au développement. La rente de l'aide au développement s'évapore dans certains pays pour cause de détournement, de corruption... Aucun acteur n'est au-dessus de la mêlée (bailleurs de fonds, gouvernements et Ongs de la société civile).

Mais qu'entend-on par corruption au niveau des donateurs. Plusieurs définitions sont usitées par les agences de coopération au développement. Nous avons opté pour celle utilisée par la coopération Suédoise, l'ASDI¹ (SIDA). Celle-ci donne la définition suivante : « Il y a corruption lorsque que quelqu'un dans un programme de coopération agit intentionnellement de façon à tirer des bénéfices personnels (ou à faire bénéficier un individu ou une organisation proche à lui) à partir de sa position dans le programme de coopération de développement. »

Il est à noter que cette définition précise que les actes non-intentionnels notamment dû à l'inadéquation des qualités /compétences ou à la négligence n'est pas synonyme de corruption. Par contre lorsque le comportement est intentionnel et a pour finalité de servir aux intérêts individuels, cela devient de la corruption. Par exemple, est comportement corruptif dans la coopération au développement les faits de donner et recevoir des pots-de vins, les pratiques de fraude, d'extorsion, de favoritisme, de népotisme, de financement illégale de partis politiques, de détournement. Selon cette définition quatre groupes d'acteurs sont concernés : les partenaires dans les coopérations, les bénéficiaires, les agents travaillant dans les agences de coopération et les auditeurs/évaluateurs, consultants...

« Par le passé certains bailleurs de fonds ont été peu scrupuleux dans la manière d'attribuer leurs fonds (...). Les institutions financières internationales (IFI) ne se souciaient guère de la destination de leurs fonds et regardaient la corruption comme une question politique épineuse, à laquelle il ne leur appartenait pas de répondre. » (Combattre la corruption, TI 2002)

Peu ou prou les bailleurs de fonds ont été longtemps impliqués dans cette situation « de non assistance à peuple en danger ». La coopération bilatérale et/ou multi-latérale en a été entachée. Les fonctionnaires locaux et coopérants habitaient tous dans « *une caverne d'ali baba* ».

Cette situation a d'une part entachée la confiance entre partenaires et bénéficiaire de l'aide, or la confiance est la première richesse dans toute coopération. Et d'autre part, qui est une conséquence de la première, cette situation a conduit la multiplication par deux des mesures de contrôles externes (audits, évaluations) par des cabinets et des mesures préventives par l'introduction ou le renforcement des clauses anti-corruption dans les contrats que les bailleurs de fonds signent avec les ONG et les gouvernements. Des codes d'éthiques internes à certaines agences de coopérations sont

¹ « Corruption means that someone in the cooperation programme intentionally acts improperly for personal gain (or to benefit a closely related individual or organisation) through behaviour made possible by the individual's position in the programme of development cooperation ».ASDI

adoptés au sein du personnel tout cela dans le but de lutter contre la corruption. L'expérience du Burkina en la matière mérite d'être étudiée profondément surtout quand on sait que le Burkina reçoit beaucoup d'aide du fait de son statut de pays pauvre très endetté (PPTÉ). Le Burkina est classé dans le l'indice de développement humain durable du PNUD, 175 pays pauvre sur 177.

Au Burkina sur initiative du Réseau National de Lutte Anti-corruption une table ronde s'est tenue en octobre 2003 autour du thème « corruption et coopération au Burkina : différents types d'approches». Un certain nombre de partenaires² au développement ont présenté un tableau des mesures préconisés par leur institution pour lutter contre la corruption.

Un ans après nous avons mené une étude sur les limites de certaines mesures utilisées par la communautés des donateurs aux Burkina Faso.

Nous abordons les résultats de recherche en quatre parties :

- A. Des constats sur les pratiques corruptrices au niveau de la coopération au BF.
- B. Les mesures anti-corruptrices disparates des donateurs au Burkina.
- C. Les limites internes et externes des donateurs dans la lutte contre la corruption.
- D. Les solutions pour rendre efficace et durable le rôle des donateurs dans la lutte contre la corruption.

² Ambassade de France, Ambassade Pays-Bas, Ambassade de Danemark, PNUD, Banque Mondiale.

A) Des constats sur les pratiques corruptrices au niveau de la coopération au BF

○ Des critiques et des remises en cause en matière de gestion des ressources extérieures.

Du côté de la plupart des donateurs le problème de la corruption est réflexif, c'est à dire qu'ils admettent que la corruption est à la fois repérable dans les pays d'origine des bailleurs et qu'elle puisse être induite par les procédures propres à l'aide. Les bailleurs se présentent donc comme faisant partie d'un système vivant, apte à produire un savoir critique sur ses propres fonctionnements. Parfois critiques vis-à-vis de leurs procédures et du rôle qu'elles ont pu jouer dans l'accélération du phénomène, les donateurs recherchent en même temps l'origine de la corruption dans les sociétés bénéficiaires. L'idée d'une augmentation de la corruption au Burkina Faso est liée à une sociologie politique critique (implicite) des élites au pouvoir et des moyens de les rendre responsables, imputables, sanctionnables. Comme le décrit un coopérant ayant vécu au Burkina depuis une dizaine d'années : « Je pense que le cas du Burkina est atypique. Quand dans ce pays, on a eu un président dans un contexte d'Etat d'exception, qui dit : « on fait ça, ou on ne fait pas, c'est la peur qui guidait le peuple dans leur action. Conséquence : la corruption était amoindri par peur des sanctions mais non parce que les gens ont pris conscience et l'ont pas accepté volontairement. Quand la démocratie a été instaurée dans les années 90, les hommes au pouvoir n'ont pas changé. Mais comme il y'avait plus de liberté, les gens se donnaient libre cours à ce qui leur était interdit :La course vers l'enrichissement illicite » (Fin de citation).

Pour que le discours critique sur l'aide -à la fois sur ses partenaires, sur l'Etat- soit efficace, on comprend qu'il faut que ce discours soit externalisé, c'est-à-dire qu'il y ait reprise, par des institutions autres que celles qui sont directement impliquées dans le partenariat de la coopération, de la critique à propos des outils du développement et de la critique à propos de l'Etat. Or, les bailleurs ont du mal à trouver en dehors du système qu'ils ont mis en place, les institutions autonomes et légitimes aptes à reprendre et à tirer parti des questionnements, des critiques qu'elle formule. Elle peut bien entendu les fabriquer, comme d'ailleurs l'Etat peut sortir de lui-même pour fabriquer toutes les commissions anti-corruption et Hautes Autorités que l'on veut, mais avec quels résultats? C'est ce qui s'est passé au Burkina lorsque la communauté des bailleurs s'es aperçu que comparativement aux années antérieurs, la corruption prenait de l'ampleur et s'aggravait . Sous la double pression de la société civile et des partenaires techniques et financiers, l'Etat a crée à tour de bras 3 structures de lutte contre la corruption.

- Le comité national d'éthique (structure politique rattaché à la présidence du faso)
- La haute autorité de coordination de lutte contre la corruption (d'ordre administrative rattachée au premier ministre)
- La cour des compte (d'ordre judiciaire, plus ou moins indépendant du ministère de la justice)

Signalons que la même lancée plusieurs études de diagnostic de la corruption ont été initiées soit par l'Etat et soit par des bailleurs de fonds. De son côté le parlement a crée une structure de lutte contre la corruption. On voit bien que la mobilisation est presque générale et que la question est pris à bras le corps par toutes forces . Mais ce

engouement cache mal une réalité : tout ce branle bas est fait pour satisfaire au bailleurs de fonds , la lutte n'est que de façade .

- **les jeux de cache-cache entre régulateurs et régulés.**

On constate alors que plusieurs formes d'auto-régulation ou du moins de régulation indépendante naissent au grès des critiques.

Malgré tout , le problème majeur de la corruption reste que les régulés sont souvent capables de capturer les régulateurs, comme cela s'est passé aux USA en 2002, avec la série retentissante de faillite de sociétés qui avaient réussi à réduire à zéro l'indépendance des cabinets d'audit et de contrôle. Et comme le dit un adage africain , « l'étranger a de gros yeux mais il ne voit rien ».

Au Burkina l'élite politique a compris qu'il faut jouer le jeu à fonds tant est que ces bailleurs de fonds mettront du temps pour comprendre et d'ajouter sadiquement : « le temps de comprendre que quelque ne va pas bien, ils sont entrain de plier bagages et les nouveaux coopérants qui prennent fonction mettront du temps pour comprendre les mécanismes globaux du pays avant de chercher à fouiner dans les détails».

- **Des origines et racines de la corruption dans la coopération**

⇒ *La première source* potentielle de corruption vient du fait qu'au Burkina Faso, l'importance des ressources extérieures dans le financement du développement fait du pays dépendant des ressources provenant de l'aide publique au développement : 80% des investissements sont financés par l'extérieur sous forme de prêts, subventions et dons. En Afrique de l'ouest le Burkina est le deuxième pays après le Ghana qui reçoit le plus de ressources extérieures . Le Budget national est financé à hauteur de 50 par des ressources extérieures. Les financement sur la base des projets ou programme a donné des occasions de crée des gestion parallèle, et quelque fois certains ministre en charge de ces projet en font leur deuxième sources de revenus personnels.

⇒ *La seconde source* liée à première est l'existence d'un pléthore d'agences de développement , de milliers d'associations et mouvements émanant de la société civile avec comme corollaire la diversité et la pluralité des projets avec plusieurs bailleurs de fonds, mais surtout la multiplicité des approches et mesures . Il arrive fréquemment qu'un même projet soit financé par 2 à 3 bailleurs sans que ce financement ne soit concerté. Donc il y a double jeu de la part des bénéficiaires. Beaucoup de personnes estiment que cette situation quoi profitable dans certaine manière au pays, constitue un fond de corruption pour peu que les bénéficiaires s'intègrent bien dans les mécanismes et comprennent le jeu.

⇒ *La troisième source* tient au rôle central de l'Etat dans les pays pauvres comme le Burkina. Le fait l'Etat impulse le développement économique, constitue un terreau potentiel d'éclosion de la corruption. De gros projets de développement sont lancées et leur gestion est entachée de beaucoup d'irrégularités. Ainsi, plusieurs secteurs d'activités sont exposés à ce phénomène, en l'absence de garde-fous. Ces garde-fous ce sont les lois et les règlements, mais aussi la qualité des hommes, leur engagement et leur motivation de bien géré les programme et projets de développement. En définitive, non seulement la motivation est forte, mais les occasions de corruption abondent, sans qu'apparaissent une réelle volonté des plus haute autorité de lutter concrètement contre le fléau.

- *l'Etat est le principal acteur économique* : il existe dans le domaine des marchés publics, si les règles d'une saine compétition ne sont pas établies, des risques de corruption ou de tentatives afin d'influencer le choix des fournisseurs ou des prestataires ou même sur les modalités des contrats.
- *l'Etat est le principal mobilisateur de ressources financières* : en particulier en matière de recettes fiscales, il y a des risques que des avantages indus (réductions illégales, absence de perception) soient accordés à certains contribuables. La fraude et l'incivisme fiscal est un mal combattu depuis toujours par les pouvoirs publics.
- *l'Etat est le principal prestataire social* : l'accès à l'école ou la santé est une gageure financière dans un pays pauvre comme le Burkina Faso. Il existe donc de nombreux risques que des privilèges (évacuation sanitaire, soins médicaux, bourses d'études, type d'école en terme de qualité, ...) soient accordés à une catégorie.
- *l'Etat est le principal employeur* : la pression sur le marché de l'emploi est de nature à amener certains fonctionnaires à accorder des avantages à des connaissances.

De plus en plus les opinions nationales posent la question de la bonne gestion des ressources extérieures et exigent une meilleure gestion de l'aide publique au développement. Au Burkina il y a une gestion assez prudente des ressources de la coopération. Ce qui fait dire, avec une certaine naïveté, à certains donateurs « ne constatent pas encore de gaspillage de leurs aides au Burkina mais qu'il existe de sérieux soupçons dans les opérations de passations de marchés publics ».

En vue d'en améliorer l'impact, le gouvernement s'est engagé avec l'appui de ses partenaires dans la mise en œuvre de politiques économiques et de réformes institutionnelles permettant de tirer parti au maximum des efforts des donateurs et de parvenir à des résultats économiques positifs et durables. Un haut fonctionnaire de la coopération Burkina soutient que : « l'option Burkinabè est la co-gestion des fonds de la coopération, C'est ainsi que les bailleurs de fonds délivrent des avis de non objection, assistent à certaines commissions d'attribution de marchés, organisent des missions de supervision et des audits financiers.

Depuis plus d'un an bon nombre de bailleur de fonds sous l'impulsion de la banque mondiale ont fait l'option de revenir à l'appui budgétaire. Mais la question essentielle est de savoir quels mécanisme de contrôle les bailleurs mettront en commun pour s'assurer de la bonne gestion du budget national ? Cette situation fait l'objet de plusieurs formes de consultations actuellement dans beaucoup de pays africains. Il existe deux camps opposés : ceux qui pensent que le retour à l'appui budgétaire...

B) Les mesures anti-corruptrices disparates des donateurs au Burkina.

Lors du sommet du G8, à Evian en 2003, les grandes puissances économiques ont réaffirmé leur détermination à lutter contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics tant au niveau des recettes que des dépenses. Dans cette perspective, ils ont décidé entre autres d'orienter l'aide bilatérale en priorité vers les pays qui

témoignent de leur engagement à améliorer leurs performances en matière de transparence, de bonne gouvernance et de respect de l'état de droit et d'exiger des évaluations de la qualité de la gestion des finances publiques avant que les pays puissent bénéficier d'un soutien budgétaire (comme cela se pratique déjà dans le cadre des crédits de soutien à la réduction de la pauvreté accordés par la Banque mondiale). A l'exception des agences de coopérations asiatique, presque toutes les agences de coopération européenne ont mis en branle une batterie de mesures anti-corruption. Par exemple, une des innovations des accords de Cotonou signé en juin 2000 stipule « qu'il faut s'attaquer explicitement à la corruption » Ainsi l'article 09 de l'accord précise que la « la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financière en vue du développement équitable et durable. Elle implique (...) le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre des mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption (...). Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive tels que définit à l'article 97³ constituent une violation de cet élément.

Au titre des mesures existantes dans les agences de coopération on note :

- *les mesures juridiques*, couvertes par les clauses anti-corruption contenues dans les conventions bilatérales (notamment les convention de financement signés entre deux pays), les conditionnalités et clauses anti-corruption dans les accord multilatérales (les accords de Cotonou ACP-UE).
- *les mesures suspensives* : elles interviennent le plus souvent lorsque les première mesures sont violées. Ainsi le plus souvent elles se concrétisent par la réduction de l'enveloppe de l'aide prévu pour le pays ou au pire des cas à l'arrêt pure et simple de cette aide. Quelques cas de réduction ont été enregistré pour fait de détournement et de mauvaise gestion .
- *L'action judiciaire* , bien que cette mesure soit presque inexistante dans bon nombre de contrats elle est rarement utilisée.
- *Les mesures opérationnelles*, qui se traduit par le désir de contrôler de la part des donateurs et l'obligation de rendre compte des responsables bénéficiaires de cette aide. Ainsi on constate l'omniprésence des missions d'évaluations, d'audits, des études de diagnostic des risques de corruption dans les secteurs financés par les donateurs.
- *Des organes de prévention et d'investigation sur la corruption* dans les agences de coopération. Certains donateurs ont érigé des organes spécialisées de détection et prévention de la corruption. C'est le cas de la Banque Mondiale avec *World Bank Group to investigate allegations of fraud and corruption* » , de l'Union Européenne avec l'OLAF, l'organisme anti-fraude de la commission, de la coopération Danoise avec le « point focal anti-corruption pour la l'atteinte de la tolérance zéro de la corruption⁴ ».
- *Les mesures de sensibilisation* des agents dans les agences de coopération par l'adoption de code de conduite , de code anti-corruption des clauses déontologiques...
- *Des mesures politiques tentant à encourager des programmes et projet anti-corruption* dans les pays. Dans presque tous les pays en développement il

³ L'article 97 porte sur les procédures de consultation et mesures appropriées concernant la corruption. (...) les mesures prises par l'une et l'autre partie doivent être proportionnelles à la gravité de la situation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours.

⁴ Plan d'action anti-corruption DANIDA 2003-2008.

existe des commissions de lutte contre la corruption. Celles-ci ont été essentielle installée sous instigation des donateurs qui , après analyse des risques estimaient que le problème de la corruption devenait un danger pour les ressources qu'ils mettent à la disposition des population. L'impression qui se dégage est que ces structures ont été imposé et cela rends leur

Ces différents mesures manquent d'harmonie et quelque fois se contredisent dans les procédures. C'est là une des premières limites des mesures anti-corruption proposées par les donateurs divers au Burkina. Les mesures sont -elles efficaces, ne nuisent-elles pas à elles mêmes ? l'excès de contrôle nuit-elle à l'efficacité et entache-elle la confiance entre partenaires.

C) Les limites des mesures anti-corruption dans la coopération au développement.

1.1- Les limites liées à la diversité des approches des partenaires :

Cette diversification se ressent au niveau :

- ❖ des conditionnalités de financement des projets . Ces conditionnalités jusqu'à une période accordait une part importante à ce l'appelle l'aide liée. Signalons qu'une loi est en cours au sein de la coopération Suédoise pour supprimer l'aide liée. Ce que viennent de faire certains pays membres de l'OCDE.
- ❖ de l'évaluation des risques de corruption dans les secteurs financés. Rares sont les donateurs qui étudient la variable risque avant de fiancer. Les gardes-fous manquent même pour ceux qui font ce diagnostic avant comme la Coopération suédoise car en cas de corruption avéré il est difficile de faire grand chose encore.
- ❖ Des suites judiciaires réservées en cas de corruption dans le cadre de la gestion des ressources de la coopération. Hors mis la suspension, l'arrêt ou la réduction de l'aide au pays où les cas de corruption ont été révélé, des procédures judiciaires sont quasiment inexistantes dans ce domaine du fait de la variable diplomatique donc politique.
- ❖ la prépondérance de la variable politique nuit pour beaucoup à la lutte contre la corruption. Un coopérant Burkina nous confié « même s vous exécutant vous vous attaqué à combattre certaines pratiques de corruption , la décision finale de poursuite judiciaire est éminemment politique. Et les cas ou des cas de corruption restent sans suite sont nombreuse et cela décourage à braver une adversité les autres fois qu'un agent aurait connaissance de fait de corruption, il se convaincra que ce n'est pas la peine de d'évertuer tout seul. Il nous manque souvent le soutien des ambassadeurs qui ont pour défaut d'utiliser le double langage. »

1.2- Il n'existe pas de cadre formalisé espace de dialogue entre donateurs dans un pays sur la question de la corruption. Or ce cadre aurait permis de dialoguer franchement. L'ensemble des bailleurs de fonds ne s'accordent pas pour lutter contre la corruption. C'est ce soit un défis pour les bailleurs de fonds.

1.3- l'absence d'acteurs indépendants a même d'impulser de manière objective la lutte. Généralement les bailleurs de fonds ont besoins dans chaque

pays d'acteurs indépendants et du politique et des donateurs comme croire de transmission des préoccupations. Une société civile crédible et non politisée pourrait bien jouer ce rôle malheureusement ces acteurs sont le plus récupérés soit par le parti au pouvoir soit par l'opposition, rendant la tâche difficile aux bailleurs de fonds.

1.4 La mobilité des agents dans les agences de coopérations (3 ans, 2 ans) a des impacts négatifs sur l'efficacité du suivi et crée des flottements qui permettent certains fraudes, et corruption.

d) les défis de la lutte contre la corruption dans l'aide publique au développement.

- 1.1- Engager un dialogue entre les donateurs opérant dans le même pays ce qui permettra d'harmoniser les mécanismes d'intervention des bailleurs de fonds.
- 1.2- Au Burkina les partenaires du REN-LAC⁵ sont en concertation pour former un premier groupe de discussion et l'élargir aux autres donateurs par la suite.
- 1.3- Limiter le nombre des projets sectoriels en optant pour l'appui budgétaire.
- 1.4- Trouver le juste milieu à la question de la mobilité des coopérateurs au niveau des agences de coopération.- pas trop long et pas trop court. Il est surtout souhaitable de ne pas perdre beaucoup de temps dans la coopération.
- 1.5- Rendre le système plus fluide et envisager une approche commune/multi-latérale entre les donateurs intervenant dans un même pays (le PNUD ou la Banque Mondiale peut bien coordonner cette approche).

Bibliographie

- 1- Accord ACP-UE de Cotonou, 2000
- 2- Plan d'action Danois anti-corruption 2003-2008
- 3- Code de bonne conduite des agents de l'UE.

Par

Luc DAMIBA

Coordonnateur du REN-LAC

01 BP 2056 Ouagadougou

Burkina Faso

Mail : luc.damiba@renlac.org

⁵ Réseau National de Lutte Anti-corruption