

# Réformes de la gestion budgétaire et lutte contre la corruption au Burkina Faso

Clara Delavallade<sup>1</sup>

Il existe deux raisons majeures pour lesquelles une gestion efficace des ressources publiques au Burkina Faso est vitale. D'une part, le niveau de corruption y est particulièrement élevé (25<sup>e</sup> pays le plus corrompu sur 90 pays classés selon l'Indice de Perceptions de la Corruption de *Transparency International* en 2000). Selon une enquête du PNUD - Burkina Faso, la corruption est perçue comme répandue ou très répandue par 95,4% de la population (PNUD, 2003), l'ampleur du phénomène est donc incontestable et ressentie comme telle. D'autre part, le Burkina Faso est à la fois un des pays les plus pauvres du monde (175<sup>e</sup> pour l'IDH sur 177 en 2003) et un pays très dépendant de l'aide étrangère, qui représente 31% des recettes publiques en 2002 (source OCDE).

La gestion des ressources publiques est pourtant entravée par un ensemble de défaillances institutionnelles qui englobent non seulement la corruption mais aussi le déficit de transparence, la faible responsabilisation des acteurs, la participation insuffisante de la population et le manque d'indépendance des organes contrôlant l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat.

Le diagnostic qui a guidé l'élaboration des réformes de la gestion budgétaire s'inspire de ce constat. Pour atteindre l'objectif final de renforcement de l'efficacité des dépenses publiques et de la crédibilité de l'Etat, les réformes de la gestion budgétaire visent deux objectifs intermédiaires majeurs : une plus grande rationalisation de la gestion des finances publiques (*via* une meilleure adéquation entre dépenses et résultats) et une plus grande transparence dans le processus de décision, principalement à travers la rénovation du cadre juridique et réglementaire, l'introduction et la mise en valeur de nouveaux outils de gestion et de contrôle ainsi que l'élaboration de politiques de déconcentration de la dépense.

Ces réformes sont inscrites dans le cadre du Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB)<sup>2</sup>, venu compléter, en 2000, les premières réformes de budgétisation programmatique impulsées par le gouvernement en 1998. Le PRGB a été mis en œuvre entre 2002 et 2004 dans la lignée du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Lui a succédé en 2006 un projet de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP), qui poursuit l'action du PRGB. Ce dernier répond à la demande des bailleurs de fonds internationaux, en échange de la réduction de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE et de la pérennité de l'aide financière du FMI. Depuis 2000, les réformes d'impulsion nationale et internationale se sont entremêlées et constituent désormais un ensemble indissociable.

La lutte contre la corruption n'est conçue que comme un des objectifs intermédiaires de ces réformes, qui visent à améliorer la gestion budgétaire. Mais comme les défaillances institutionnelles aggravent le niveau de la corruption et renforcent les pertes sociales qu'elle provoque, des mesures de

---

<sup>1</sup> Université Paris 1 – CNRS, Centre d'Economie de la Sorbonne, 106-112 Boulevard de l'Hôpital, 75647 Paris Cedex 13. Courriel : [clara.delavallade@ensae.org](mailto:clara.delavallade@ensae.org).

Je remercie chaleureusement Thomas Bossuroy pour sa relecture attentive et constructive. Les conseils et critiques de Nicolas Ponty et Yemdaogo Tougma ainsi que ceux de rapporteurs anonymes m'ont aussi été particulièrement utiles.

<sup>2</sup> Le PRGB définit les grandes orientations des réformes de rationalisation de la gestion budgétaire : renforcement de la transparence et de l'efficacité de la gestion budgétaire. Il définit également les principaux indicateurs de mise en œuvre et les résultats attendus.

réforme globale du système de gouvernance permettent également de la combattre. En effet, comme le montre Rose-Ackerman (2004), la lutte contre la corruption implique à la fois des mesures spécifiques visant à repérer et sanctionner ces pratiques mais aussi des mesures visant à corriger l'ensemble des dysfonctionnements institutionnels. Ces deux types de mesures étant présents dans le dispositif, il est pertinent de les évaluer au regard de la lutte contre la corruption.

Les réformes de la gestion budgétaire concernent une forme particulière de corruption qu'est la corruption au niveau budgétaire. Prenant le plus souvent la forme de détournements mais aussi de pots-de-vin, elle intervient principalement - mais pas exclusivement - lors de la passation des commandes publiques, et concerne tous les secteurs d'activité. Elle touche essentiellement la phase d'exécution de la dépense mais l'anticipation de cette rente introduit également des distorsions dans la phase de préparation, affectant ainsi l'allocation des dépenses et leur efficacité.

Les réformes s'attachent essentiellement à la dimension passive de la corruption budgétaire et uniquement à certaines causes : l'existence de marges de manœuvre importantes dans les décisions des fonctionnaires, ainsi que le déficit de détection et de sanction de la corruption. Dans une logique de modèle d'agence (Becker et Stigler, 1974 ; Banfield, 1975 ; Rose-Ackerman, 1978), la gestion transparente et rationalisée des finances publiques doit permettre de réduire l'asymétrie d'information entre le principal (l'Etat, la collectivité) et l'agent (le fonctionnaire corrompu), donc les marges de manœuvre des décideurs publics, de faciliter le suivi et le contrôle de la procédure et d'impliquer davantage la responsabilité des acteurs, donc de limiter les pratiques de corruption.

Cette étude se propose de tirer un bilan critique des réformes de la gestion budgétaire au Burkina Faso au regard de la littérature économique consacrée à la lutte contre la corruption. Elle montre que la budgétisation programmatique, dans la phase de préparation budgétaire, permet effectivement de renforcer la transparence, donc de réduire le caractère arbitraire des décisions et d'accroître la probabilité de détection de la corruption ; les réformes sont cependant très lentes à mettre en place. Nous montrons ensuite que les réformes introduites dans la phase d'exécution sont insuffisantes : les réglementations des marchés publics ne favorisent pas assez la transparence, et la déconcentration des dépenses ne permet pas de mieux contrôler la corruption. Enfin, l'exemple du Burkina Faso suggère que faute d'un système de contrôle efficace de la gestion budgétaire et de la corruption, le renforcement de la transparence reste vain.

## **1 Vers plus de transparence dans la préparation budgétaire**

Le processus d'élaboration de la loi de finances a été modifié par une réforme du système des allocations budgétaires qui s'est traduite par l'introduction des budgets programmes (BP) en 1998 et du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) en 2000.

La rationalisation des choix budgétaires par la « budgétisation de programme » vise un double objectif. Il s'agit tout d'abord d'accroître l'efficacité des dépenses et, pour cela, de passer d'une logique de moyens, dans laquelle chaque ministère gonfle souvent sa demande de crédits afin d'obtenir le maximum de ressources, à une logique de résultats où prévaut « la réalisation de grands objectifs dans une optique de service public » (PNUD, 2005). Il s'agit ensuite d'introduire une vision à moyen terme de la politique budgétaire dans les choix d'affectation des ressources.

Concrètement, les BP visent à modifier le processus de préparation de l'avant-projet de budget des ministères. Toute demande de crédit s'appuie sur une procédure en plusieurs étapes : i) définition des objectifs puis des moyens, ii) établissement d'un programme d'activités sur trois ans, iii) budgétisation des programmes et allocation des ressources par année, iv) définition des

indicateurs de résultats. Lorsque la réforme de budgétisation de programme a été initiée en 1998, les BP ont été mis en œuvre dans six ministères pilotes<sup>3</sup> : Economie et Finances ; Santé ; Enseignement de Base et Alphabétisation ; Enseignements Secondaires, Supérieurs et Recherche ; Défense ; Administration Territoriale et Sécurité. Depuis 2000, tous les ministères sont concernés.

Depuis 2000 aussi, le CDMT est venu renforcer cette réforme afin d'intégrer la contrainte budgétaire de l'Etat dans la formulation des dépenses à moyen terme. Le CDMT global définit la contrainte macroéconomique à moyen terme et les CDMT sectoriels fixent les plafonds de dépenses des BP élaborés par chaque ministère sur trois ans (SP/PPF, 2004). La loi de finances devrait désormais se conformer à ces prévisions.

Quels atouts présente cette réforme de la préparation budgétaire ? Elle permet d'accroître la transparence et la lisibilité de la gestion des finances publiques et de limiter les opportunités de corruption. La détermination des enveloppes globales et sectorielles en fonction d'objectifs précis à atteindre et mesurables, et la révision des programmes de dépenses en cours en fonction des objectifs devraient réduire les marges de manoeuvre des décideurs publics dans l'attribution des crédits<sup>4</sup>, donc le caractère arbitraire de l'allocation des dépenses, et limiter la corruption. Le CDMT offre ainsi une vision à moyen terme de la disponibilité des ressources de l'Etat et favorise une utilisation plus efficace de ces ressources, allouées selon les priorités sectorielles et la contrainte budgétaire. Il a également contribué à renforcer la cohérence de la loi de finances<sup>5</sup> et a permis par là de réaliser d'importants progrès dans la gestion budgétaire. Enfin, depuis l'introduction du CDMT, les prévisions des recettes et des dépenses sont de qualité nettement meilleure, et les BP moins surprogrammés.

Pour la lutte contre la corruption, le renforcement de la transparence est une condition nécessaire (Rose-Ackerman, 2004). Le principe des réformes est donc adapté. Il n'est pas certain qu'une affectation des ressources par programme à moyen terme plutôt que par ministère permette de mettre fin à l'affectation arbitraire des crédits ou à leur affectation à des fins de détournement. En revanche, la mise en place d'indicateurs de résultats peut permettre de contrôler l'efficacité des dépenses, de renforcer la transparence du processus et la possibilité de détection de la fraude, sous réserve de la fiabilité et de la bonne utilisation de ces indicateurs.

La transparence n'est cependant pas une condition suffisante : l'observation conjointe d'indicateurs de résultat faibles et de dépenses élevées, donc de dépenses peu efficaces, ne permettrait pas nécessairement de distinguer ce qui relève d'une gestion défailante des ressources et des projets de ce qui relève de la corruption. Ceci accroît la nécessité de renforcer parallèlement les mécanismes de contrôle de la corruption, de détection et de sanction.

---

<sup>3</sup> Il est satisfaisant que ces ministères pilotes – dont les BP sont les plus opérationnels – soient ceux dont les parts dans le budget sont significativement affectées par le niveau de corruption (Delavallade, 2006), à l'exception du Ministère de l'Economie et des Finances.

<sup>4</sup> Néanmoins, les progrès dans ce sens ne sont pas encore suffisants. Un large pourcentage des crédits sont encore non affectés, ils sont passés de 18 à 24% entre 1999 et 2002. Le processus budgétaire ne remplit donc pas suffisamment son rôle de système transparent d'allocation des ressources.

<sup>5</sup> Concrètement, le CDMT, les budgets programmes et la loi de finances devraient interagir de la façon suivante. Elaboré sur la base des besoins globaux des budgets programmes des ministères dépensiers, le CDMT global est censé prendre en compte à la fois les besoins en ressources des budgets programmes et la contrainte macroéconomique pour fixer les plafonds de la circulaire budgétaire. Sur la base de ces plafonds, chaque ministère doit redéfinir son budget, dans lequel les BP répartissent les ressources par programme et par région et définissent des objectifs. Les propositions budgétaires doivent être évaluées en fonction des objectifs du CSLP. L'Assemblée Nationale adopte le budget et, en fonction des crédits votés, les Ministères sont tenus d'ajuster leurs budgets programmes.

Mais l'adoption d'une telle démarche se fait de façon progressive. Ses effets positifs sont donc encore assez limités. Ce nouvel outil de gestion se heurte tout d'abord à des difficultés de mise en application : tous les départements ne disposent pas d'une politique sectorielle et rares sont les agents des ministères sectoriels qui maîtrisent correctement le CDMT. De même, la qualité des BP est très variable selon les ministères et elle est nettement meilleure dans les six ministères pilotes. En outre, et c'est le handicap majeur, la loi de finances n'est toujours présentée que sous sa forme administrative (par département ministériel), ce qui entrave l'évaluation des programmes sectoriels pluriannuels : la nomenclature fonctionnelle ou programmatique, qui faciliterait la lisibilité du budget en fonction des BP et CDMT, n'a pas encore été ajoutée à la nomenclature administrative. En conséquence, les BP ne sont pas ajustés après l'arbitrage budgétaire final avec l'Assemblée Nationale. Une fois traduits en budget administratif, les BP sont mis de côté, ce qui interdit le suivi de l'exécution du budget en fonction des programmes. Cette réforme est cependant en cours d'élaboration.

Les insuffisances que connaît la réforme de la budgétisation programmatique sont enfin dues au manque de données sur les dépenses par programme, à la difficulté d'ajuster systématiquement objectifs et indicateurs. L'allocation du budget entre ministères reste assez déconnectée des politiques sectorielles à moyen terme et davantage liée aux crédits consommés l'année précédente (Mesplé-Somps et Raffinot, 2003).

Par ailleurs, l'application des réformes tarde trop, comme l'a pointé du doigt le rapport d'évaluation du PRGB en 2006. L'absence d'harmonisation des nomenclatures et le manque d'indicateurs précis de résultats constituent un frein à l'évaluation de l'impact des politiques, ce qui rend plus incertaine la détection d'une mauvaise gestion ou de pratiques de corruption. Les BP et les CDMT sont encore assez peu opérationnels et trop peu utilisés. Ils n'ont pas encore infléchi suffisamment le processus de préparation budgétaire pour freiner le gonflement artificiel de certains crédits et les distorsions dans l'allocation des dépenses.

Il est normal que des réformes de cette ampleur soient lourdes à mettre en place dans des administrations pléthoriques et sous-dotées. Mais cette excessive lenteur et surtout l'absence d'adoption de la nomenclature fonctionnelle neuf ans après le début des réformes laissent supposer que certains acteurs, dont les intérêts pourraient être menacés, résistent à leur mise en application. Or, ces acteurs disposant d'un pouvoir politique suffisant pour faire valoir leurs intérêts, ces résistances freinent effectivement les processus de réformes (Krueger, 1974). Cette hypothèse d'un problème de répartition du pouvoir politique réapparaît dans la suite des analyses.

## **2 Resserrement de la réglementation des marchés publics et contrôle insuffisants dans la phase d'exécution du budget**

### **2.1 Exécution de la dépense : cadre formel limité, procédure de passation des commandes publiques opaque**

La procédure normale d'exécution, suivie par 90% des dépenses au Burkina Faso, se déroule en quatre phases : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Fondée sur le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables, elle garantit la transparence de l'exécution de la dépense publique. Celle-ci peut se faire selon trois modalités selon le montant engagé : le bon de commande pour tout montant inférieur à un million de francs CFA, la lettre de commande si le montant de l'achat est compris entre un million et quinze millions de francs CFA, le marché public pour tout achat dont le montant est égal ou supérieur à quinze millions de francs CFA.

Les réformes contenues dans le PRGB et la SRFP tendent à généraliser la procédure des marchés publics. Les contrôles de la DCCF visant à déceler les fragmentations de dépense publique ont donc été renforcés et entraînent une substitution progressive des lettres de commande et des marchés publics aux bons de commande. En effet, la corruption au cours de la phase d'exécution intervient essentiellement sous forme de factures gonflées remises par le fournisseur à l'administrateur de crédits : pour un montant de dépense engagée identique, le fournisseur réduit le coût réel des travaux en utilisant des matériaux en moins grande quantité ou de moins bonne qualité que ceux initialement prévus et l'écart entre le montant de la dépense et le coût réel des travaux est détourné (Tanzi et Davoodi, 1997). Or le gonflement des factures est plus aisé en utilisant la procédure des bons de commande qu'en utilisant celle des marchés publics, impliquant une plus forte concurrence entre entreprises. La passation de marchés publics est donc moins propice à cette forme de corruption. Elle est également préférable aux autres formes d'attribution des commandes publiques et aux marchés de gré à gré en raison de sa plus grande efficacité économique - puisqu'elle implique une plus forte concurrence entre offreurs – et de sa plus grande transparence dans l'attribution des contrats.

Plusieurs réserves peuvent néanmoins être soulevées, qui invitent à être vigilant sur les possibilités de corruption qu'offrent les marchés publics<sup>6</sup>. Premièrement, si la concurrence renforce la probabilité de trouver le contrat le plus efficace, elle ne freine pas nécessairement la recherche de rente. Au contraire, certains auteurs ont montré qu'une concurrence plus vive réduit à court terme le pouvoir de négociation et la part de marché de certaines firmes et peut les inciter à compenser ces faiblesses en versant des pots-de-vin (Gupta *et al.*, 2000). A long terme, elle évince les entreprises les moins compétitives du marché. Celles qui restent sont les plus profitables, donc celles qui peuvent verser les pots-de-vin les plus élevés (Bliss et Di Tella, 1997). L'affirmation de la supériorité des marchés publics sur les bons de commande prend finalement peu acte de ces interrogations sur la capacité de la concurrence à freiner la corruption active. Elle s'inscrit plutôt dans la lignée des travaux de Ades et Di Tella (1999) : le renforcement de la concurrence permet de lutter contre la corruption dans la mesure où elle induit une diminution des profits sur lesquels sont prélevés les pots-de-vin.

Une deuxième réserve vient du fait que les marchés publics engagent des investissements de plus grande envergure que les bons ou les lettres de commande. Or l'extorsion de pots-de-vin est plus aisée et plus fructueuse sur des marchés où les entreprises s'attendent à tirer des rentes élevées parce que les sommes d'argent engagées sont plus importantes. Les fonctionnaires corrompus peuvent donc favoriser les projets d'investissement les plus générateurs de pots-de-vin et non nécessairement les plus efficaces (Shleifer et Vishny, 1993).

Il en résulte que la préférence accordée à la procédure des marchés publics peut accroître les incitations à la recherche de rente, pour les entreprises et pour les fonctionnaires, et réduire l'efficacité des dépenses publiques. La corruption sur les marchés publics au Burkina Faso est rendue d'autant plus présente que les conditions de passation des marchés publics sont inadaptées et leur attribution opaque. Or l'attribution des commandes publiques par passation de marchés plutôt que par bons ou lettres de commande reste nettement préférable du point de vue de l'efficacité économique. Ceci rend indispensables une réglementation précise – qui limite le pouvoir discrétionnaire des agents en charge de la procédure –, un contrôle renforcé et indépendant de la procédure ainsi que la régulation de la concurrence et de l'attribution des marchés publics.

---

<sup>6</sup> Le rapport 2003 du REN-LAC classe le secteur des marchés publics au second rang des secteurs les plus corrompus de la vie économique et sociale du Burkina Faso.

Au Burkina Faso, afin de remédier à ces défaillances, la réglementation générale des achats publics a été infléchie en mai 2003 par la définition du Nouveau Code des Marchés Publics. Il vise à améliorer la transparence de la passation et l'efficacité de l'exécution des marchés publics.

Le Code étend tout d'abord le champ des marchés publics aux contrats administratifs pour rendre leur attribution plus ouverte. Il prévoit en outre la publication d'un rapport annuel sur la passation des marchés publics. En termes de contrôle, le Nouveau Code met en place un Comité permanent de Règlement des Litiges à l'Amiable et offre par là une possibilité de recours dans le processus d'attribution des marchés. Il met en place une chaîne unique de passation et de contrôle des marchés publics dans laquelle la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) contrôle les opérations de passation des marchés publics a priori et a posteriori : chaque Ministère a désormais sa commission d'attribution des marchés publics et la DCMP centralise la validation des commandes après vérification de leur régularité. L'Inspection Générale des Finances continue de contrôler a posteriori les opérations financières et comptables liées à la passation des marchés<sup>7</sup>. Le Code institue également un Comité de suivi des marchés de gré à gré. Il propose enfin un cadre réglementaire qui permet de sanctionner le non-respect de la réglementation générale des achats publics.

Malgré ces avancées significatives, le Code comporte des faiblesses au niveau réglementaire qui menacent la transparence et l'efficacité de la procédure.

Le manque de transparence dans la passation des marchés publics tient tout d'abord à un déficit de diffusion d'information. La Revue des Marchés Publics est tirée à trop peu d'exemplaires et les messages radiophoniques et télévisés trop peu diffusés pour permettre à de nombreux entrepreneurs susceptibles de le faire de proposer une offre et, le cas échéant, d'alerter les contre-pouvoirs.

Outre l'application de la réglementation, son contenu est insuffisant sur certains points. Les fonctions de conseil et de contrôle de la DCMP ne sont pas nettement séparées, mettant en doute son impartialité dans cette dernière fonction. Les soumissions d'appels d'offre ne sont pas anonymes. Aucune sanction n'est prévue pour atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats ou pour non-respect des règles de concurrence. La procédure de soumission est en outre très coûteuse en termes de justificatifs à fournir. Ceci décourage les entreprises non-initiées et fausse la concurrence. Enfin, si le délai entre appel d'offres et date limite de candidature, 45 jours, permet d'accélérer les procédures d'achat de fournitures de bureau par exemple, il est en revanche insuffisant et entrave le libre jeu de la concurrence pour des marchés qui impliquent de forts investissements.

En somme, les défaillances de réglementation rendent opaques les attributions de contrats publics, ce qui altère la possibilité de contrôle de la corruption. Elles font en outre obstacle à une concurrence loyale entre les entreprises susceptibles de répondre aux commandes publiques : une procédure de soumission trop restrictive implique que trop souvent la règle du moins-disant supplante celle du mieux-disant, au détriment de la qualité des services fournis. Cependant, au regard de la lutte contre la corruption, la règle du moins-disant est préférable dans la mesure où elle offre moins de marges de manœuvre au décideur public.

Mais de façon plus générale, le système juridique - comprenant non seulement la réglementation de la concurrence et de l'attribution des marchés mais aussi la détection et la sanction de comportements illégaux - révèle des dysfonctionnements plus systémiques. Dans un tel contexte,

---

<sup>7</sup> L'Inspection Générale des Finances réalise dans ce cadre une revue annuelle, en plus de la publication bimensuelle d'informations sur les marchés publics.

des réformes touchant à la procédure des transactions entre agents publics et privés peuvent-elles durablement enrayer les pratiques de corruption ?

## **2.2 Déconcentration : le renforcement du contrôle local permet-il de réduire la corruption ?**

Des réformes visant la déconcentration de la gestion budgétaire ont commencé dès les années 90.

La procédure de délégation de crédits consistait à attribuer directement les crédits budgétaires aux directions régionales, qui avaient donc la responsabilité des dépenses de fonctionnement qu'elles engageaient. Mais tout le processus d'exécution de la dépense restait centralisé (WB, 2004), la procédure était très lente et coûteuse en termes procéduraux, ce qui renforçait son caractère arbitraire et les occasions de fraude et de détournement. Il était donc fréquent que les crédits ne parviennent pas aux bénéficiaires potentiels.

Pour pallier ces difficultés, la gestion de l'exécution des crédits délégués a donc été déconcentrée vers les services régionaux. Depuis 2004, les administrateurs, les ordonnateurs de crédits et les payeurs sont déconcentrés. Toutes les étapes de l'exécution se déroulent au niveau déconcentré.

L'idée sous-jacente est que les membres de la communauté sont ceux qui bénéficient des dépenses, ils sont donc plus incités à les contrôler que les agents du gouvernement central, moins affectés par la qualité de ces projets (Stiglitz, 2002). Cette réforme doit donc notamment permettre de renforcer la redevabilité des agents publics vis-à-vis de la population, en les rapprochant de leurs administrés. La déconcentration de la gestion des crédits renforce la transparence du processus budgétaire et responsabilise les acteurs vis-à-vis des populations locales. L'objectif est qu'en facilitant le contrôle local, elle permette de réduire les possibilités de détournement et d'attribution arbitraire des crédits et d'assurer que la dépense parvienne jusqu'aux populations locales censées en bénéficier.

Mais, d'une part, le contrôle local n'est pas encore effectif, d'autre part, il ne permet pas nécessairement de lutter contre la corruption.

Tout d'abord, si la déconcentration facilite le contrôle par l'administrateur de crédits de l'opportunité de la dépense, le contrôle local par les citoyens est encore très limité : la décentralisation du pouvoir vers des collectivités locales élues est encore très récente<sup>8</sup> et l'autonomie budgétaire de ces collectivités assez relative (Mesplé-Somps et Raffinot, 2003).

Ensuite, le renforcement du contrôle local touche à ses limites lorsqu'il est capturé par les élites locales (Bardhan et Mookherjee, 2005). Rose-Ackerman (2004) souligne les limites des modèles participatifs dans les sociétés rurales hiérarchisées, où la décentralisation peut conduire au développement de la corruption locale<sup>9</sup> et du népotisme<sup>10</sup>, ce qui semble être le cas au Burkina Faso (Mesplé-Somps et Raffinot, 2003).

Le déficit de pouvoir politique de la population locale limite également les possibilités de contrôle. Une distribution étendue du pouvoir politique se traduit par la présence de candidats indépendants du pouvoir en place et par la possibilité qu'a la population de choisir librement ses représentants. Sans cette condition, la décentralisation risque au contraire de renforcer la corruption

---

<sup>8</sup> Les premières élections municipales ont eu lieu en 1995, les troisièmes en 2006.

<sup>9</sup> Le détournement par les autorités locales a notamment été mis en évidence dans une étude de Reinikka et Svensson (2004). Cette étude réalisée dans les écoles primaires en Ouganda révèle que seulement 13% de la dotation forfaitaire par élève est bien parvenue aux écoles entre 1991 et 1995.

<sup>10</sup> Bouju (2000) analyse les comportements de clientélisme des partis politiques locaux à Mopti (Mali) qui conduisent les partis à servir les intérêts de quelques notables en reconnaissance des votes reçus.

locale. Selon le classement du REN-LAC<sup>11</sup>, les mairies sont passées du 8<sup>e</sup> au 5<sup>e</sup> secteur le plus corrompu entre 2003 et 2004.

Une autre condition est nécessaire pour que le contrôle par la population locale parvienne à freiner la corruption : elle ne doit en aucun cas légitimer la corruption. Le succès remporté par les campagnes de diffusion de l'information concernant la gestion des fonds publics et de contrôle local de la dépense en Ouganda (Reinikka et Svensson, 2004), au Népal et en Inde (Rose-Ackerman, 2004) repose en effet sur le fait que les populations locales ont une forte demande d'intégrité vis-à-vis de leurs dirigeants. La détection de la corruption les conduit alors à exiger une sanction. Or la légitimation par une communauté locale burkinabè des détournements opérés par son chef décrite par Platteau et Gaspard (2003) remet en cause cette hypothèse au Burkina Faso et fait douter de la capacité des processus de décentralisation et de déconcentration des crédits à limiter la corruption par l'accroissement du contrôle local. Pourtant, quand bien même les populations considèreraient comme légitimes des pratiques de corruption, une gestion plus transparente des dépenses publiques peut permettre de les détecter et de les sanctionner s'il existe un corpus législatif de lutte contre ces pratiques et un système juridique efficace. Sinon, la réalisation d'audits externes, indépendants de l'exécutif, garantit un contrôle de meilleure qualité (Olken, 2005).

En conclusion, dans le contexte actuel burkinabè, où l'efficacité du contrôle local est incertaine – principalement en raison de la faible capacité d'action politique de la population et des défaillances du système juridique face au développement de la corruption locale –, une décentralisation accrue semble précoce. Cependant, l'opportunité d'un renforcement de la décentralisation ne doit pas être évaluée au regard uniquement de sa capacité à freiner la corruption mais aussi de sa capacité à accroître l'efficacité économique et sociale des dépenses publiques.

### **3 Déficit d'indépendance du contrôle budgétaire a posteriori**

Si le contrôle *a priori* de la dépense – au cours du processus d'exécution – est peu à peu déconcentré, le contrôle *a posteriori* reste fortement centralisé. Une fois la dépense exécutée, différentes instances de contrôle peuvent être sollicitées afin de veiller à la régularité de la dépense et, le cas échéant, dénoncer les actes de corruption : l'Inspection Générale d'Etat (IGE) et l'Inspection Générale des Finances (IGF) effectuent un contrôle administratif, la Cour des Comptes un contrôle juridique et l'Assemblée Nationale un contrôle législatif. Le renforcement des instances de contrôle s'inscrit dans la lignée théorique des travaux de Becker et Stigler (1974) qui suggèrent que la combinaison de mécanismes de contrôle et de sanction permet de limiter la corruption.

#### **3.1 Un contrôle administratif peu opérationnel**

L'Inspection Générale d'Etat contrôle, depuis 1993, l'observation des textes législatifs et réglementaires par l'administration publique. Elle évalue la qualité du fonctionnement et de la gestion des services et vérifie l'utilisation des crédits. Depuis 2003, elle participe en outre activement à la lutte contre la corruption et propose des mesures pour améliorer la qualité de l'administration publique

---

<sup>11</sup> Sans égal dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest, le Réseau National de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC) est une ONG indépendante qui regroupe des organisations de la société civile contribuant à la lutte contre la corruption au Burkina Faso. Depuis 1999, le REN-LAC publie chaque année un « Rapport sur l'état de la corruption au Burkina Faso » Ce rapport contient les résultats de ses propres enquêtes auprès des populations citoyennes, des analyses approfondies et illustrées de la corruption dans certains secteurs et un état des lieux de la lutte contre la corruption. Le REN-LAC constitue également un outil de dénonciation (par téléphone, courriel ou entretien) d'actes de corruption. Au Burkina Faso, il est le seul organe de lutte anti-corruption véritablement indépendant de l'Etat.

dans un rapport annuel remis au Premier Ministre. L'IGE occupe donc une place centrale dans le processus de contrôle de l'exécution de la dépense.

Tandis que l'IGE assure un contrôle global de la qualité des services administratifs et de leur respect de la réglementation, l'Inspection Générale des Finances contrôle la gestion financière et les budgets des administrations.

Le contrôle administratif reste pourtant très limité.

L'IGE étant placée sous l'autorité du Premier Ministre et l'IGF sous celle du Ministère en charge des Finances, leur indépendance est toute relative et nombre de leurs rapports sont classés sans suite. Le travail de ces institutions est donc entravé par la possibilité qu'a le gouvernement d'intervenir au niveau des conclusions qu'elles rendent (notamment par le chantage politique et l'évocation des règles du secret). Ainsi, l'IGE et l'IGF ne constatent que rarement l'irrégularité des dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales.

Mais surtout, malgré les premières réformes introduites par le PRGB 2002-2004, ces deux instances de contrôle administratif disposent de peu de moyens humains, techniques et financiers pour mener à bien leurs missions (REN-LAC, 2005). En outre, les audits de comptes sont trop peu fréquents et quasiment toujours effectués plusieurs années après l'exécution de la dépense. Il en résulte que le taux de couverture des dépenses contrôlées est encore trop faible pour permettre une exécution efficace de la dépense et une lutte effective contre la corruption.

### **3.2 Des contrôles juridique et législatif au champ d'action limité**

La Cour des Comptes, juridiction supérieure de contrôle des finances publiques, vérifie l'exécution des lois de finances ainsi que la gestion du financement public des partis politiques. Elle juge les comptes des comptables publics de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif. Elle vérifie le bon emploi des fonds publics et sanctionne les fautes de gestion des ordonnateurs. Chaque année, elle publie un rapport sur l'exécution des lois de finances et une déclaration générale de conformité adressée à l'Assemblée Nationale. Son premier rapport de 2002 portant sur la période 1995-2000 tient compte des recommandations du PRGB et de la déclaration de Bamako relative à la démocratie et à la bonne gouvernance (CC, 2002). La Cour des Comptes y dénonce des erreurs de comptabilité et de transmission de documents mais aussi le non-remboursement de prêts et de prébendes<sup>12</sup> qui peuvent relever du détournement de fonds.

La création en 2002 de la Cour des Comptes constitue une avancée incontestable. Sa rigueur dans la vérification des comptes permet de mettre à jour de nombreuses irrégularités dans la gestion des finances publiques.

Mais elle pourrait aller plus loin en dévoilant la liste des débiteurs de l'Etat et en délivrant une déclaration de non-conformité. Bien que plus indépendante du pouvoir exécutif que l'IGE et l'IGF, cette institution gagnerait aussi en efficacité en renforçant non seulement son indépendance financière mais aussi son indépendance d'action, en particulier à l'égard du Ministère de la Justice.

Le Parlement, quant à lui, contrôle l'action gouvernementale via les commissions d'enquête.

Mais, compte tenu des équilibres institutionnels au Burkina Faso, leur pouvoir de contrôle reste largement fictif<sup>13</sup>. Ces commissions voient leur efficacité réduite par le fait d'une part qu'elles sont soumises aux influences politiques du parti majoritaire, d'autre part que les commissions d'enquête en cours sont dissoutes dès que le Ministre de la Justice fait ouvrir une information

---

<sup>12</sup> Les prébendes sont des prêts publics consentis à des responsables des pouvoirs publics ou à des parlementaires.

<sup>13</sup> 72% des personnes interrogées par le REN-LAC en 2004 considèrent que le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement est inefficace.

judiciaire sur un dossier qui nécessite la création d'une commission d'enquête. Ceci soulève la question de la séparation réelle des pouvoirs. Plusieurs études ont montré qu'une distribution asymétrique du pouvoir et des privilèges tend à isoler les responsables politiques du contrôle public (Mohtadi et Roe, 2003) et favorise le détournement d'une fonction publique pour des intérêts privés. Une réelle séparation des pouvoirs et un système renforcé de freins et contrepoids contribueraient donc à limiter les abus d'autorité (Lederman *et al.*, 2005), (Persson *et al.*, 1997 et 2003).

Au-delà des moyens financiers, techniques et humains insuffisants qui limitent le champ d'action des différentes instances de contrôle budgétaire, nous avons vu que l'efficacité de ces organes souffre de leur manque d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Or l'indépendance des instances de contrôle renforce la probabilité de détection et réduit la probabilité que l'instance de contrôle soit elle-même corrompue : dans le cas où il y a de la corruption, si l'instance de contrôle dépend de l'Etat au même titre que l'instance corrompue, elle risque de pâtir de la chute de crédibilité de l'Etat induite par la détection. Elle a donc, plus qu'un organe indépendant, intérêt à taire la corruption et à extraire tout ou partie de cette rente. L'efficacité du contrôle est alors nulle.

### 3.3 Une visibilité accrue de la HACLCC, mais sans autonomie

Le rapport du *Comité National d'Ethique*<sup>14</sup> en 2002 souligne la politisation excessive de l'administration qui favorise « l'incivisme, la corruption et les détournements ». Ceci entrave les processus d'élaboration, de mise en application, de suivi et de contrôle des politiques du gouvernement. Il semble que le gouvernement ait pris conscience de la nécessité d'une part de responsabiliser l'administration, d'autre part de lancer des signaux clairs de sa détermination à lutter contre la corruption, ce dont fait preuve la création de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption (HACLCC) en 2003.

La HACLCC a pour mission de « coordonner la lutte contre la corruption et d'aider le gouvernement dans ses efforts de prévention, de détection et de lutte contre la fraude et la corruption au sein des pouvoirs publics ». Elle doit veiller à la mise en place de la politique nationale de lutte contre la corruption qui consiste au renforcement : i) des mesures juridiques et réglementaires, ii) de l'efficacité des systèmes de suivi et d'application des lois, iii) de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique, iv) de la coopération internationale, v) de la participation des citoyens à la lutte contre la corruption.

Le déficit de moyens et de mise en application des principes laisse pourtant penser que la lutte contre la corruption constitue, plutôt qu'un réel objectif, un effet d'annonce visant à renforcer la crédibilité de l'Etat.

Ni le premier rapport de la HACLCC de janvier 2004 ni son projet de politique nationale de lutte contre la corruption, examiné fin 2004, n'ont été rendus publics.

La formulation des objectifs spécifiques est par ailleurs trop vague pour être opérationnelle. Entre 1999 et 2003, sur les 102 dossiers traités par l'IGF et l'IGE, la HACLCC a retenu les 40 les plus pertinents, les autres reflétant des « dysfonctionnements corrigibles » (REN-LAC, 2004). Elle ne fournit pas de valeur ajoutée, en termes de détection et de sanction de la fraude, au travail des institutions qu'elle coordonne. La HACLCC apparaît donc comme une instance de coordination, sans véritable pouvoir ni d'information, ni de dénonciation ni de sanction. Sa capacité à lutter contre la corruption est limitée par le manque de transparence et de visibilité de ses travaux.

---

<sup>14</sup> Le Comité National d'Ethique a été créé par décret présidentiel en 2001. Il est composé de neuf membres également nommés par décret pour cinq ans.

## 4 Conclusion

Les réformes de la gestion budgétaire visent un renforcement de la transparence du processus budgétaire et une plus grande rationalisation de la gestion. A ce titre, elles constituent un dispositif adapté de lutte contre la corruption au niveau budgétaire. L'introduction de la budgétisation par objectif à travers les BP, le CDMT et, plus généralement, la refonte du processus d'élaboration de la loi de finances permettent de réduire les marges de manœuvre et de renforcer la transparence dans l'allocation des dépenses, donc de diminuer les possibilités de corruption. La déconcentration d'une partie des crédits rend plus visible au niveau local les choix d'affectation des dépenses. La réforme du code des marchés publics encadre davantage, renforce la réglementation de la concurrence et clarifie les procédures d'attribution des commandes publiques. Enfin, la création de la HACLCC permet de coordonner l'action des différentes instances de contrôle de la dépense et de lutte contre la corruption.

Mais plusieurs difficultés sont apparues lors de la mise en place de ces réformes. Tout d'abord, les réformes, en particulier celles concernant la budgétisation programmatique, sont particulièrement lentes à mettre en place sur le plan technique et sont insuffisamment appropriées par les administrations concernées. L'amélioration de la transparence se heurte ensuite à des défaillances persistantes au niveau du système juridique, tant dans la production des lois et réglementations que dans leur application, comme nous l'avons vu à propos des procédures de passation des marchés publics. Enfin, le contrôle et la sanction des pratiques de corruption sont très insuffisants, du fait notamment du manque d'indépendance des différents organes dédiés à cette mission.

Les premières réformes ayant été mises en place en 1998 et la majorité d'entre elles après 2000, il est certes encore tôt pour en dresser un bilan. Il est ici d'autant plus difficile à dresser que les réformes participant à la lutte contre la corruption sont imbriquées dans un ensemble de réformes qui visent plus largement le renforcement de la « bonne gouvernance » et celui de l'efficacité de la gestion budgétaire.

Mais les dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre des réformes semblent relever pour la plupart d'une trop forte concentration du pouvoir politique. Ce déséquilibre provoque des résistances de la part d'acteurs qui tirent profit du statu quo et cherchent à préserver leurs rentes et privilèges économiques. Ceci peut également expliquer que les instances de contrôle de la régularité de la dépense et de lutte contre la corruption ne soient pas plus indépendantes, et que l'élaboration et l'application des lois soit encore trop peu adaptées à la lutte contre la corruption. Des contre-pouvoirs renforcés – par une meilleure séparation des pouvoirs, un *empowerment* de la population locale ou par des organes de contrôle réellement indépendants et dotés de moyens suffisants – permettraient probablement une bien plus grande efficacité de la lutte contre la corruption.

L'exemple de la réforme de la gestion budgétaire au Burkina Faso fait donc apparaître la nécessité d'une meilleure répartition du pouvoir politique. Accroître la transparence facilite la détection des pratiques de corruption. Mais seul un contrôle efficace, qui suppose l'existence réelle de contre-pouvoirs, peut permettre de limiter fortement l'incidence et les méfaits de la corruption. La lutte contre la corruption ne peut donc être réduite à l'amélioration – certes nécessaire - de règles de procédure : la corruption doit plutôt être envisagée comme une manifestation d'une économie politique marquée par l'inégale répartition du pouvoir.

## Références bibliographiques

Ades, A. et Di Tella, R. (1999). Rents, competition, and corruption. *American Economic Review*, 89 (4) : 982–993.

Banfield, E. C. (1975). Corruption as a feature of governmental organization. *Journal of Law and Economics*, 18 (3) : 587–605.

Bardhan, P. et Mookherjee, D. (2005). Decentralization, corruption and government accountability : An overview. The Institute for Economic Development Working Papers DP-152, Boston University – Department of Economics.

Becker, G. S. et Stigler, G. J. (1974). Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3 (1): 1–18.

Bliss, C. J. et Di Tella, R. (1997). Does competition kill corruption ? *Journal of Political Economy*, 105 : 1001–23.

Bouju, J. (2000). Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali). *Autrepart*, 14 : 143–163.

CC (2002). Rapport sur l'exécution des lois de finances des gestions de 1995 à 2000 - Déclaration générale de conformité. Cour des Comptes.

Delavallade, C. (2006). Corruption and distribution of public spending in developing countries. *Journal of Economics and Finance*, 30 (2) : 222–239.

Gupta, S., Sharan, R. et de Mello, L. (2000). Corruption and military spending. IMF Working Papers 00/23, International Monetary Fund.

Jacquemet, N. (2006). Micro-économie de la corruption. *Revue Française d'Economie*, XX (4) : 118–159.

Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64 (3) : 291–303.

Lederman, D., Loayza, N. V. et Soares, R. R. (2005). Accountability and corruption : Political institutions matter. *Economics and Politics*, 17 : 1–35.

Mesplé-Somps, S. et Raffinot, M. (2003). Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : les exemples du Burkina Faso et du Mali. DT/2003/13, DIAL (Développement, Institutions & Analyses de Long terme).

Mohtadi, H. et Roe, T. L. (2003). Democracy, rent seeking, public spending and growth. *Journal of Public Economics*, 87 (3-4) : 445–466.

Olken, B. A. (2005). Monitoring corruption : Evidence from a field experiment in Indonesia. NBER Working Papers 11753, National Bureau of Economic Research, Inc.

- Persson, T., Roland, G. et Tabellini, G. (1997). Separation of powers and political accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4) : 1163–1202.
- Persson, T., Tabellini, G. et Trebbi, F. (2003). Electoral rules and corruption. *Journal of the European Economic Association*, 1 (4) : 958–989.
- Platteau, J.-P. et Gaspart, F. (2003). The risk of resource misappropriation in community-driven development. *World Development*, 31 (10) : 1687–1703.
- PNUD (2003). Corruption et développement humain. Rapport technique, Rapport National sur le Développement Humain, Burkina Faso.
- PNUD (2005). Rapport sur le profil de gouvernance du pays. Rapport technique.
- Reinikka, R. et Svensson, J. (2004). The power of information : Evidence from public expenditure tracking surveys. In *Global Corruption Report 2004*. Transparency International.
- REN-LAC (2005). *Etat de la corruption au Burkina Faso*. Réseau National de Lutte Anti-Corruption.
- REN-LAC (2004). *Etat de la corruption au Burkina Faso*. Réseau National de Lutte Anti-Corruption.
- REN-LAC (2003). *Etat de la corruption au Burkina Faso*. Réseau National de Lutte Anti-Corruption.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption : A Study in Political Economy*. New York : Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (2004). The challenge of poor governance and corruption. In *Copenhagen Consensus Challenge Paper*.
- Shleifer, A. et Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3) : 599–617.
- SP/PPF (2004). Cadre des dépenses à moyen terme 2005-2007. Rapport technique, Ministère des Finances et du Budget - Burkina Faso.
- Stiglitz, J. E. (2002). Participation and development : Perspectives from the comprehensive development paradigm. *Review of Development Economics*, 6 (2) :163–82.
- Tanzi, V. et Davoodi, H. (1997). Corruption, public investment, and growth. IMF Working Papers 97/139, International Monetary Fund.
- WB (2004). Revue des dépenses publiques - le budget, élément crucial de l'exécution du CSLP. Rapport technique 29154-BUR, Banque Mondiale.