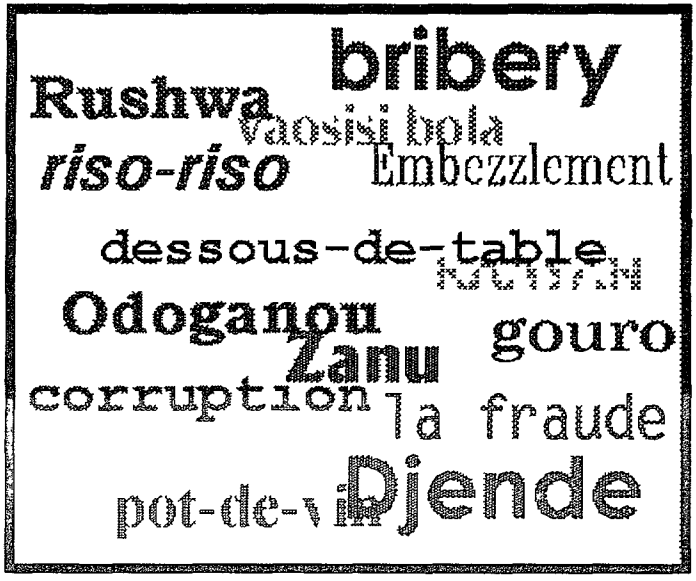
PN-ABZ-680

GOUVERNANCE ET ECONOMIE EN AFRIQUE:

OUTILS POUR L'ANALYSE ET LA REFORME DE LA CORRUPTION



Centre pour la Reforme Institutionnelle et le Secteur Informel
Universite du Maryland a College Park

Avec le soutien de U S Agency for International Development
Dakar Sénégal

PN-ABZ-680

GESTION POLITIQUE ET ECONOMIE EN AFRIQUE

Outils pour l'analyse et la réforme de la corruption

Centre pour la Reforme Institutionnelle et le Secteur Informel (IRIS)

Université du Maryland College Park, Etats Unis

a

Table des matières

Préface

Au sujet de ce volume 1

Chapitre 1 La gestion politique, le développement et la qualité des institutions 1

Chapitre 2 Comprendre les défis de la gestion politique 15

2 1 Conséquences économiques et politiques de la corruption 16

2 2 Causes de la corruption 26

2 3 La corruption en Afrique 46

Chapitre 3 Comment aborder les problèmes de corruption? 61

3 1 Benin La lutte anti-corruption dans les textes et la pratique 63

3 2 Niger La réduction des paiements illégaux sur les routes 77

3 3 Ouganda L'etablissement d'un nouveau cadre institutionnel pour assurer une bonne gestion politique 93

3 4 Guerir les institutions malades La Paz 118

b

3 5 Etats-Unis Contraindre l'Executif à rendre des comptes dans l'Affaire Iran-Contra 137

Chapitre 4 Applications de l'expérience acquise dans la lutte anti-corruption 155

4 1 Cibles des reformes institutionnelles 164

4 2 Decisions politiques dans le cadre d'une stratégie anti-corruption 182

4 3 Etapes suivantes Construire la base d'information pour la réforme 200

ANNEXES

Tableau 1 Cadre d'analyse des politiques de gestion utilisées dans les etudes de cas A-1

Tableau 2 Strategies de réforme A-6

Collecte d'informations sur les paiements illegaux A-11

Etudes de cas réalisees par les participants au séminaire IRIS/USAID A-15

Reponses au questionnaire soumis aux participants au seminaire IRIS/USAID A-21

Programme du séminaire de Dakar A-28

Bibliographie A-40

c

Préface

par Anne Williams,
Directeur de Mission, USAID/Senégal

Les Africains d'aujourd'hui commencent a parler ouvertement de ce qu'ils considerent comme l'un des obstacles majeurs à la bonne gestion politique et au developpement "le climat de corruption " Ce terme évoque pour eux le fait que la vie quotidienne de la plupart des Africains est imprégnee par la corruption l'exploitation des terres, les rançonnements sur les routes, le système de sante, les services de prêt, l'import-export, pour ne citer que quelques exemples, présentent tous l'occasion de pratiquer la corruption A tous les niveaux de l'administration, du plus haut, où les pots-de-vin élevés et les comptes bancaires en Suisse font partie du mode de vie, au plus bas, ou l'obtention de simples documents necessite un cadeau, les Africains voient les fonctionnaires se servir de leur poste pour récolter des gains privés Pour de multiples raisons, cette corruption a été jusqu'à présent un sujet tabou

Cependant, les Africains en viennent à reconnaître que ce climat de corruption ne peut demeurer cache derriere leur propre silence et celui des organismes d'aide au developpement Pour que l'Afrique puisse faire son entrée dans l'économie globale du 21eme siècle, elle devra développer un climat différent, caractérise par la bonne gouvernance, dans lequel la transparence et une gestion efficace deviennent la règle plutôt que l'exception En réponse à cette demande pour une plus grande ouverture, formulee par les Africains eux-mêmes, USAID/Sénégal et le Centre IRIS ont organisé un séminaire de formation du 5 au 7 mars 1996, et ont realise ce manuel à des fins pratiques Nous avons conçu ces deux réalisations dans le but de démontrer, de manière pragmatique, que *c'est vrai*, on peut combattre la corruption et que *c'est aussi vrai*, ce climat de corruption peut changer

Je voudrais des lors mettre ce document à la dispostion de ceux qui défendent et se battent pour la transparence dans le but de donner à l'Afrique la place qui lui revient dans le monde du 21eme siècle

d

Au sujet de ce volume

Dans la scène finale de son grand classique de 1959, *Touch of Evil*, Orson Welles nous fait assister aux derniers moments d'un shérif corrompu La scène se passe dans une petite ville minable a la frontière du Texas, le long d'une partie du Rio Grande (la riviere qui separe le Mexique des Etats-Unis) qui dégage des odeurs pestilentielles N'ayant pas réussi a détruire son ennemi jure, un jeune et fringant procureur réformiste, le shérif est mortellement blessé lors d'un echange de coups de feu Tandis que son corps laid et bouffi sombre dans la riviere, chacun se demande si sa disparition changera vraiment les choses dans le milieu moral et politique pourri qu'il laisse derrière lui Est-ce que la corruption est un fléau cyclique? N'y-a-t-il aucune issue? Est-ce que le pouvoir fera toujours ressortir notre côté le plus mauvais?

Examinons le jeune procureur On peut sans grand risque supposer qu'il existe autant de procureurs de son genre que de vieux shérifs, et peut-être même plus La question reste a savoir si le système lui permet de remplir un rôle constructif ou le lui refuse A en croire l'histoire, la qualite des structures gouvernementales qui limitent les tentations des dirigeants permet plus de déterminer l'étendue de la corruption que d'évaluer la moralite d'un peuple Le pouvoir ne corrompt pas en lui-même Un pouvoir illimité et incontrôlé corrompt Lorsque la lutte pour la democratie et la prospérité crée des lois, des politiques de gestion, des pratiques, des cultures même qui permettent de faire rendre des comptes, les jeunes (et les vieux) idéalistes du monde sont a même de discipliner les puissants pour le bien de tous

Résumé

Dans ce volume, nous traitons des moyens auxquels ont recours les nations en voie de developpement de nos jours pour imposer une discipline à ceux qui détiennent le pouvoir, et examinons en particulier comment les sociétés africaines peuvent

en faire autant sur une base beaucoup plus large et plus permanente Ce travail, et la conférence qui lui donna son impulsion, fut suscité par les difficultes economiques qui continuent d'affecter l'Afrique et le lien entre ces problèmes, la corruption et les échecs relevant de la gestion politique La corruption limite les choix et la planification politiques, rarement pour le bien de tous et souvent avec de graves conséquences négatives en matière de développement economique, d'environnement, de santé et d'ordre politique en genéral

Que peut-on faire? L'immensité et la complexité du problème ne reduit en rien son urgence Dans ce volume, nous tentons de diviser le grand probleme de la corruption en petites unites pour suggérer des moyens d'analyser ces problèmes qui soient pertinents et utiles aux reformateurs en Afrique, de présenter un éventail d'expériences que divers pays ont connues dans leurs efforts pour endiguer la corruption, et d'examiner les leçons que l'on peut tirer de ces expériences Ce n'est pas la premiere fois qu'un tel projet voit le jour Nous faisons réference a d'autres livres et d'autres ressources dans le corps du texte et en donnons une liste en fin d'ouvrage Ce volume place les méfaits economiques de la corruption au premier plan, dans le but d'aider à *classer par ordre de priorité* et de focaliser l'attention sur les domaines où le plus de mal est fait et les problèmes sont le plus abordables Ceci est au coeur des choix de politiques de gestion en matiere de corruption Ce qui est non moins important, nous concentrons notre intérêt sur les expériences en Afrique et sur les approches qui sont pertinentes pour les reformateurs africains Le but, en bref, est de fournir a la région une ressource appropriée

Ce volume s'ouvre sur une démarche analytique Le chapitre 1 fournit une perspective d'ensemble et traite des questions de fond Comment definir la corruption? Où se situe-elle dans le schema de la gestion politique et des relations économiques? Pourquoi est-elle difficile a endiguer? En l'abordant sous l'angle d'un probleme d'institutions plutôt que de personnes, on fait un premier pas vers sa résolution Dans le second chapitre, nous analysons la corruption en tant qu'echec institutionnel et

organisationnel et débattons de certains de ses impacts économiques et politiques spécifiques Nous fournissons egalement des exemples de ces échecs dans l'Afrique d'aujourd'hui Ce faisant, nous attirons l'attention sur les domaines qui sont le plus susceptibles d'être corrompus, ou les maux sont tangibles et ou une intervention urgente s'impose donc

Dans le reste de ce volume, nous traitons de différents cas et approches Le troisième chapitre présente cinq etudes de cas dont trois en Afrique Chacune illustre les causes et les consequences de la corruption ainsi que les strategies et les approches utilisées pour faire face au probleme En plus des cas traitant du Bénin, du Niger et de l'Ouganda, nous abordons des cas venus de Bolivie et des Etats-Unis Cette selection a pour but de fournir des exemples régionaux tout en soulignant l'importance des experiences dans d'autres regions du monde, ce qui est parfois sujet à controverse parmi les chercheurs et les politiciens qui adherent au particularisme Dans le chapitre final, nous proposons une synthèse des leçons des études de cas et tentons de faire des suggestions a ceux qui sont confrontés à de tels problèmes Ces suggestions tiennent compte à la fois du niveau macro ou stratégique et du niveau des tactiques et de la méthodologie Elles abordent des questions telles que Que devraient être les objectifs structurels à long terme dans une campagne anti-corruption? De quelles stratégies politiques dispose-t-on pour inciter à une action collective en faveur de la reforme lorsque les points de vue et les intérêts sont en conflit? Que faire ensuite, que peut-on faire à court terme pour mieux tenter de résoudre les problèmes?

Remerciements

Ce volume doit son existence a la participation de nombreuses personnes Il est ne des documents produits à l'occasion d'un seminaire intitulé «Gouvernance et croissance économique en Afrique Francophone», organisé sous l'égide de USAID/Sénegal en cooperation avec le Centre pour la Reforme Institutionnelle et le Secteur Informel (IRIS) de l'Universite du Maryland Une trentaine de participants representant un large eventail de fonctions gouvernementales et privees dans toute la région ont travaillé de concert avec l'equipe d'IRIS pour discuter des études de cas de corruption Ces cas traitaient principalement des environnements institutionaux qui menent a la corruption, de ses effets sur la performance économique et des efforts realises pour renforcer les mecanismes de gestion politique afin de juguler et d'éviter la corruption Ce fut une discussion riche d'enseignements qui merite d'être poursuivie sous diverses formes et dont le present volume n'est qu'une manifestation

Plusieurs personnes ont contribue a l'organisation de ce seminaire et a la redaction de ce volume Anne Williams a indiqué au cours de discussions avec des reformateurs lorsqu'elle occupait les fonctions de Directrice de Mission USAID au Tchad puis aujourd'hui au Senegal, que les problèmes de corruption constituaient des obstacles importants au développement dans la région et meritaient l'attention d'USAID Robert Klitgaard, qui fut le principal contributeur de ce volume, inspira cette entreprise en publiant son livre novateur, *Combattre la corruption* Plusieurs membres du personnel d'USAID/Senegal et d'IRIS ont investi beaucoup de temps et d'energie pour permettre a ce seminaire et à ce volume de voir le jour, en collaboration avec un petit groupe d'experts externes Enfin, les participants au seminaire, qui comprenaient des responsables officiels de rang eleve, des juristes, des membres du milieu académique, des journalistes et des directeurs d'organisations civiques venus de toute l'Afrique francophone, ont fourni une part importante de la matiere grise, des idees, des exemples et de l'inspiration qui entrèrent dans la réalisation de ce volume

Ce volume est né d'un effort collectif Les personnes suivantes ont contribué à sa redaction

Anne Williams, USAID/Sénégal
Sidi Mohamed Iddal, USAID/Niger
Moussa Okanla, USAID/REDSO/WCA
Glenn Rogers, USAID/REDSO/WCA
Susan Rose-Ackerman, Ecole de Droit de Yale
Robert Klitgaard, Université du Natal
Sahr John Kpundeh, Consultant
David Fagelson, IRIS
Satu Kahkonen, IRIS
Patrick Meagher, IRIS
Thierry van Bastelaer, IRIS

Au risque d'oublier quelqu'un, nous devons egalement remercier les personnes suivantes de leur aide -- intellectuelle, matérielle ou autre

Ousmane NDao, USAID/Senégal
Rene Lemarchand, USAID/REDSO/WCA
Jill Rhodes, USAID/Bolivie
Henri-Pierre Debord, Service Général de la Prevention de la Corruption, France
Mamadou Woury Diallo, Ministre des Finances, Senegal
Abdourahmane Gayakoye Sabi GERDDES, Niger
Magatte Wade, AGETIP, Sénegal
Rodger Chongwe, Avocat Zambien
Pascale De Souza, Traductrice
Chris Bartlett, IRIS
Karen Russell, IRIS
Caryn Voland, IRIS

Une autre ressource IRIS

Les chercheurs d'IRIS aimeraient recevoir les commentaires de ceux qui liront ce volume Les réformateurs africains et leurs allies à USAID ont déjà beaucoup contribue a ce volume Deux des

etudes de cas au chapitre 3 ont eté fournies par le personnel d'USAID, et les groupes de participants au seminaire ont produit les cas presentes dans les annexes Ce volume n'est qu'un premier pas et se veut un travail en cours Nous serions heureux de recevoir toute information, cas et exemples, commentaires et suggestions des lecteurs Il est d'une importance vitale dans ce domaine comme dans tant d'autres de construire une base d'informations, qui inclut les «meilleures approches» et d'autres experiences

Le Centre IRIS, un institut de recherche à but non-lucratif rattaché a la Faculté d'Economie de l'Universite du Maryland, poursuit deux objectifs principaux accroître la connaissance dans le domaine des institutions au sein du developpement économique grâce à la recherche et aider les efforts de reforme dans le Tiers Monde et dans les pays qui passent a l'economie de marche L'approche du Centre IRIS part du principe que dans les economies en situation d'echec, les règles existantes creent des motivations faibles, ce qui incite souvent au transfert de l'activité economique vers le secteur informel et que des reformes appropriées peuvent ameliorer la performance économique IRIS fournit une assistance technique et des analyses de politiques de gestion aux groupes qui cherchent a améliorer les lois, les reglements et les procedures qui soutiennent des marches concurrentiels et une gestion politique démocratique

Pour toutes informations, veuillez contacter

The IRIS Center
2105 Morrill Hall
University of Maryland
College Park, MD 20742, USA
1 301 405 3110
1 301 405 3020 (télécopie)
Courrier electronique info@iris econ umd edu

Adresse sur le World Wide Web
http \\www inform umd edu\IRIS\

Pour toute information et question concernant ce volume, veuillez vous adresser à

Patrick Meagher, Associate Director, IRIS
Courrier électronique meagher@iris econ umd edu

Chapitre 1: La gestion politique, le développement et la qualité des institutions

Le développement est une question d'innovation Il est souvent arrivé dans l'histoire du monde que des découvertes technologiques, de nouveaux marches et des formes d'organisation innovatrices incitent a la croissance et aident a améliorer la qualité de la vie Comment cela est-il rendu possible? La plupart d'entre nous s'accorderaient à dire que les institutions et les structures de gestion politique jouent un rôle important La qualité des lois et des institutions politiques determine dans une large mesure la possibilite pour les innovateurs de voir leurs idees arriver sur le marche et leur travail recompensé Elle decide egalement s'ils peuvent à leur tour escompter que leurs concurrents et leurs clients ne chercheront pas à les tromper Les choix politiques, tels qu'ils sont couchés dans les constitutions, les lois, les politiques de gestion et les conventions, décident des règles du jeu et donnent du pouvoir aux arbitres Il incombe à la démocratie de choisir et de mettre en pratique ces lois Si ces choix ne sont pas contestés et adaptes avec le temps, ou s'ils sont victimes de la corruption, l'innovation et donc le développement s'arrêtent et cèdent la place à des interêts puissants et protégés opposés à tout changement

Ce volume traite de la corruption Dans ce chapitre, notre dessein est de poser les bases qui régiront le reste du volume, de clarifier ce qu'est la corruption et ce qu'elle n'est pas, afin de repondre aux objectifs de notre discussion On ne peut aborder un phénomène aussi complexe et irréductible que la corruption qu'en le disséquant et en l'analysant afin de decouvrir les moyens de le corriger

La corruption a de nombreux visages le shérif d'une ville frontière, le gendarme au barrage routier, le ministre du gouvernement avec un compte en Suisse Elle a aussi plusieurs niveaux d'interprétation physique, politique, moral et religieux Comme le soulignent les objectifs pratiques de ce volume, a nos

yeux, la corruption est avant tout un échec de la gestion politique, un echec avec des consequences economiques et politiques tangibles En partant de ce point pour engager la discussion, nous pouvons laisser de côte les questions spirituelles, qui comptent mais ne figurent pas au coeur de notre projet

La corruption est donc un echec de la gestion politique, ou gouvernance Qu'entendons-nous par «gouvernance»? L'expression se réfère au fait qu'un peuple gère ses affaires selon ses propres normes d'équite et de legitimité, incarnées dans les lois, les procédures, les politiques de gestion, les conventions et les organisations chargées de les appliquer On pourrait inclure toutes celles-ci sous le terme d'«institutions» La qualite de ces institutions est un facteur important du développement economique et politique

Les institutions et l'économie

Dans le sens le plus fondamental, les institutions sont des lois Il y a tout d'abord «les regles du jeu», telles que les lois, les reglementations, les politiques de gestion, les lois «coutumières» et les decisions de justice Puis, il y a des lois pour decider qui choisit et applique ces règlements et comment cela est fait, comme dans le cas des lois et procédures administratives, des lois electorales et des reglements administratifs Enfin, il y a les lois qui contrôlent le processus de choix des règlements - ceci se ferait au niveau de la constitution, l'etat de droit, et des normes de legalite et de légitimité qui les régissent dans une societe donnée

Les institutions jouent un rôle primordial dans la performance economique Il y a de bonnes raisons de croire que la difference entre les pays pauvres et les pays riches tient moins a l'existence de facteurs de production (terres, capitaux et main d'oeuvre) ou même a la technologie qu'aux institutions qui affectent leur deploiement Les réglements et les agences chargées de leur application déterminent la façon dont on acquiert ces facteurs, dont on les transfère et dont on les utilise Les institutions qui défendent les droits contractuels et de propriété sont essentielles pour assurer

des marches efficaces Celles-ci peuvent être soit des structures légales et regulatoires formelles créees par l'état soit des institutions indigènes informelles enracinées dans des traditions locales qui coexistent avec l'etat En réduisant les coûts des transactions et de l'obtention d'informations pour les entrepreneurs privés, ces institutions incitent à prendre des risques et à investir [1]

Les institutions structurent les motivations des individus et des firmes pour innover, produire et échanger et ainsi font obstacle à ou facilitent la croissance économique et le developpement Elles affectent également la croissance de par leurs effets sur les attentes, les normes sociales et les préferences [2] Au niveau le plus élémentaire, les motivations pour épargner et investir dependent des droits individuels d'accès à des biens monnayables - les droits a la propriete Des études comparatives confirment que les institutions qui protègent les droits à la propriété sont primordiales pour assurer une croissance économique [3] Des procedures impartiales régissant le respect des contrats fournissent egalement une motivation primordiale pour la conclusion d'accords commerciaux importants Ces procedures augmentent la prévisibilité du systeme en limitant l'opportunisme et en diminuant l'influence arbitraire des elites Ceci reduit les coûts et augmente les bénéfices des echanges Selon Douglass North «L'incapacité des sociétés à mettre sur pied une application efficace à faible coût est la source principale du sous-

---

[1] Voir, Williamson (1994), *Institutions and Economic Organization The Governance Perspective*, La Banque Mondiale

[2] La croissance économique peut en même temps provoquer des changements dans les institutions

[3] Voir, Knack et Keefer (1995) «Institutions and Economic Performance Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics* 7(3)

developpement historique et contemporain dans le Tiers Monde »[4] Les societes a responsabilite limitée, la propriete intellectuelle, l'assurance et les marches futurs incitent egalement a l'innovation et à la prise de risque lorsque les institutions de gestion politique fournissent un niveau elementaire de prévisibilité

Les institutions judiciaires et administratives chargées de créer des mecanismes clairs et transparents pour l'interaction entre le secteur public et le secteur privé sont egalement essentielles à la croissance economique et a l'equité Les institutions de gestion politique sont menacees lorsque les agents du public et du prive adoptent une conduite illicite et interessee La capacite du gouvernement a eviter ces risques et a appliquer un cadre consistent et transparent de politique de gestion, «les règles du jeu», détermine dans quelle mesure le secteur privé a confiance en ce cadre [5] De bonnes institutions peuvent aussi influencer la promotion de l'égalite, ce qui permet à des individus ayant peu de biens et de piston politique d'investir dans leur propre travail ou leurs entreprises afin qu'ils puissent accumuler des richesses Dans les pays ou les institutions légales et regulatoires regissant la protection des droits à la propriete et l'application des contrats sont peu développees, ce sont les plus pauvres qui en font les frais Ceux qui occupent des postes importants et qui disposent de contacts politiques sont mieux a même d'operer malgré le manque d'institutions regularisees, ou parfois grâce a leur absence

Nous pouvons analyser en termes pratiques les aspects institutionnels et de gestion politique d'une transaction d'affaires a plusieurs niveaux Tout d'abord, un contrat peut fixer les règles du

---

[4] North D (1990) *Institutions Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge Cambridge University Press) 54

[5] Voir Levi M et R Sherman (1995) *Rational Compliance with Rationalized Bureaucracy* mimeo pour un traitement du respect des lois et de la cooperation de la bureaucratie et des citoyens dans l'implementation des politiques de gestion

jeu entre les groupes concernes, ainsi que les lois fournies par l'etat, telles que les dispositions d'un code civil régissant les contrats de vente de biens, ou les réglements qui régissent les impôts et les permis Ces lois et réglements peuvent jouer en faveur de l'entrepreneur ou desservir ses intérêts Au second niveau, il est bon de savoir qui prépare et interprete ces lois pour le public et comment Si une dispute contractuelle est soumise à un juge, quelles procédures et quelles regles d'interprétation s'appliquent? Selon quelles regles et influences les legislateurs et les bureaucrates préparent-ils les lois et les reglements qui s'appliquent à la transaction? Enfin au troisieme niveau, la question est de savoir comment les juges, les legislateurs et les administrateurs voient leurs pouvoirs limités par une constitution et l'etat de droit Si la législation annule les contrats et confisque la propriéte sans justification, peut-elle être remise en question? Existe-il des provisions constitutionnelles et des lois publiques qui fixent les modalites des pouvoirs des hautes cours de justice pour contrôler les abus de pouvoir des administrateurs et des cours de première instance?

Ces institutions sont par nature complexes, et beaucoup de choses peuvent de toute évidence mal tourner Si, par exemple, les lois et les mecanismes d'application lies aux contrats ne sont pas claires, previsibles et efficaces, les facteurs de production ne seront probablement pas utilisés à leur plein potentiel économique La performance des organisations qui décident et appliquent les regles du jeu compte également Les normes et les motivations internes affectent la façon dont ces lois sont appliquees, voire même si elles le sont Celles-ci resultent par exemple des codes administratifs, des règles regissant la sélection et la titularisation des juges et des lois electorales De plus, les pratiques de gestion, les attitudes et les traditions dominantes ainsi que les conditions matérielles comptent Des fonctionnaires systematiquement sous-payes ne rempliront probablement pas leurs fonctions de façon optimale L'absentéisme chronique, les abus de pouvoir, le patronage et le vol peuvent rendre la gestion publique, le passage des lois et l'adjudication imprevisibles et prédatrices

Maladies institutionelles corruption

Le problème de la corruption, tout comme celui de parvenir a une croissance economique soutenue, est fondamentalement une question d'institutions De nombreux pays pauvres ont des institutions plus faibles, donc plus de corruption et une performance economique inferieure à celle des pays riches Tout comme la bonne gestion politique est l'une des clés permettant une croissance économique sur une base large, la corruption, son contraire, peut empêcher ou denaturer la croissance economique Ce gros-plan sur la corruption n'a pas pour but de suggerer que toutes les questions de gouvernance se reduisent au problème de la corruption La gouvernance comprend une gamme de questions plus large Toutefois, il est utile et important de comprendre que la corruption est une forme d'échec de gestion politique - peut-être la plus importante à laquelle soient confrontés les pays africains aujourd'hui, avec des effets politiques et économiques particulierement corrosifs

Le rôle de l'agent administratif

La corruption est à nos yeux un échec de gestion politique et nous pouvons donc la définir dans les termes d'un *abus de poste public a des fins privees* L'objectif pratique de ce volume nous interdit de nous lancer dans de longues discussions portant sur les definitions des termes, mais il est toutefois bon de disséquer cette affirmation pour la clarifier Une des raisons pour lesquelles il peut être difficile de cerner l'etendue et l'impact de la corruption est que ceux-ci dependent d'autres variables elles mêmes contestables ou qui changent d'une societé à l'autre

L'*Abus* tel qu'il advient dans les cas de corruption a éte exprime en termes soit legaux soit moraux Pour des raisons pratiques, on pourrait limiter le terme de «corruption» aux opérations illegales des agents du gouvernement mais ceci ne permettrait pas d'inclure les exemples d'activite gouvernementale que l'on veut interdire Par exemple, aux Etats-Unis et dans certains pays d'Europe, il existe des réglements qui regissent de nombreux

aspects de la conduite du gouvernement, mais certaines de ces lois incitent à la corruption On peut citer l'exemple des «Keating Five»[6] et les lois dans plusieurs pays europeens qui permettent de déduire du revenu imposable les dessous-de-table versés a des agents étrangers En ce qui concerne le *gain* privé tel qu'il advient dans les cas de corruption, celui-ci peut inclure des benéfices pecuniaires et non-pécuniaires, par exemple lorsque l'autorité publique est utilisée pour promouvoir les interêts politiques personnels des agents et non l'intérêt genéral que la fonction gouvernementale devait servir [7] Une telle corruption peut inclure toute une gamme d'activités allant de l'utilisation d'un poste politique pour servir les interêts d'un electeur puissant à la subversion des fondations constitutionnelles du système politique, comme dans le cas de l'Affaire Watergate aux Etats-Unis

Il serait plus utile d'exprimer la norme implicite dans la definition citee en termes de *conflit d'intérêt* Les officiels publics et plus genéralement, les gens agissant dans une capacité quelconque, ont certaines responsabilités inherentes au rôle qu'ils jouent En acceptant de remplir un certain rôle, les gens acceptent de servir les interêts que leur rôle leur impute Quand les interêts privés d'une personne occupant un certain poste public est contraire aux devoirs et aux responsabilites de ce rôle, il y a possiblite d'abus Dans les cas où les agents officiels poursuivent leurs intérêts prives

---

[6] Cet incident faisait partie du scandale des comptes epargne et des prêts du milieu des années 1980 Cinq Senateurs des Etats-Unis userent de leur influence pour empêcher l agence federale chargee de reguler l industrie de l'epargne et des prêts d appliquer la loi contre Charles Keating un electeur influent que l'on condamna plus tard pour fraude et autres violations des reglements bancaires federaux Ces violations coûtèrent des centaines de millions de dollars aux contribuables bien qu'apparemment, les actions des Sénateurs ne contrevenaient a aucune loi criminelle

[7] Dennis Thompson «Mediated Corruption The case of the Keating Five » *American Political Review* (vol 87) 1993 p 369

aux dépens des objectifs publics qu'implique un certain rôle - tel que la distribution de passeports basé sur le droit ou celle de licences pour pratiquer la medecine basée sur les qualifications - non seulement ces objectifs ne sont pas atteints mais cet echec mine à la fois la légitimité politique du systeme et le respect pour l'état de droit

La norme du conflit d'interêt n'est pas issue d'un code légal ou moral spécifique, mais d'un concept plus géneral qu'on pourrait appeler «la differentiation des rôles» Ce concept est inhérent a tout systeme de gestion politique En fait, si les rôles publics specifiques peuvent varier selon les sociétés et les agences gouvernementales, il semble y avoir peu de variation en ce qui concerne l'obligation de remplir ces rôles publics même aux depens du gain privé [8] D'un point de vue social, les rôles se développent de la façon suivante les gens entament des relations avec d'autres personnes qui, le temps aidant, donnent lieu a des attentes concernant la façon dont celles-ci devraient se conduire Quand ces relations se généralisent a toute une sociéte, certains groupes s'attendent a ce que les gens occupant une certaine fonction se conduisent de telle ou telle façon Donc, en assumant les fonctions d'un rôle tel que celui d'agent public, on accepte les responsabilites speciales qui modifient les obligations et les devoirs des gens qui assument ce rôle [9]

On doit faire la distinction entre la corruption et les autres problemes d'equite Une région ou un sous-groupe precis qui dispose d'allies politiques solides obtiendra parfois une part disproportionnee des services publics, des projets de travaux publics, par exemple Ceci ne constitue pas toujours une preuve de

---

[8] John Noonan, *Bribes* (New York Macmillan, 1984) 702-03 Comme le fait remarquer Noonan alors que le seuil de corruption peut varier la corruption d'agents du public n'est nulle part toleree lorsqu elle enfreint la norme locale

[9] Voir Alan Goldman, *The Moral Foundations of Professional Ethics* (Totowa, N J Rowman and Littlefield, 1980)

corruption, et dans certains systèmes politiques, aux Etats-Unis par exemple, ceci est perçu comme un mal necessaire, résultant des accords politiques démocratiques plutôt que de la corruption La corruption est par contre un type d'influence qui outrepasse les limites de la légalité et de la légitimité C'est pourquoi elle est liee dans un sens plus géneral aux politiques d'un groupe aux intérêts spécifiques Les intérêts circonscrits qui sont en jeu sont ceux des dirigeants politiques et des bureaucrates qui cherchent à augmenter leur pouvoir et leurs ressources, et ceux des groupes clients qui cherchent à obtenir des faveurs spéciales de ces agents de la fonction publique

Public contre privé

En matière de corruption, le problème que doivent resoudre les systemes de gestion politique consiste à faire la distinction entre les rôles et les interêts *publics* et *privés* Cela n'a ete facile dans aucune societe Le processus consistant à établir puis a maintenir cette distinction est confronté a de nouveaux défis dans chaque société L'émergence continuelle de scandales dans les pays industrialisés illustre le fait qu'aucun pays ne peut se vanter de n'être pas touche par ce probleme Aux Etats-Unis, les affaires du Watergate et de l'Iran-Contra ont vu les postes de Président et d'autres départements de l'exécutif tels que le Service des Impôts ou le Conseiller en Sécurité Nationale devenir les moyens permettant de poursuivre des objectifs personnels ou partisans contraires a la politique de gestion publique, illégaux et parfois inconstitutionnels Dans chacun de ces cas, les buts personnels d'un Président en place, ou du moins d'un groupe de conseillers trop zelés, devint la politique menée implicitemment et seule l'intervention agressive et soutenue de la presse, du Congrès et du Judiciaire ont permis de réveler ces scandales et de faire comparaître en justice certains des perpétrateurs [10]

---

[10] Voir Johnston (1982) 108-137 L Italie la France, le Japon et la Coree ont egalement connu des scandales recents et qui continuent dans certains cas Voir Alexander Stille «Italy The Convulsions of

En Afrique, le ferment de la fin des années 1980, les Conférences Nationales du debut des annees 1990 et les campagnes electorales qui ont suivi ont révélé des problèmes de même type, et ce faisant, ont permis d'affirmer publiquement que l'integrite du gouvernement est primordiale Dans la plupart des pays africains, l'impression d'impunite qui prevalait s'est érodée avec l'emergence d'une presse plus libre et d'une concurrence politique dans certains pays Néanmoins, la corruption affecte toujours de nombreux pays africains On peut invoquer toute une série de raisons, y compris dans de nombreux cas, l'existence de contradictions non-résolues entre les rôles publics et prives Les états africains ne sont pas completement sortis du statut «patrimonial» ou «neopatrimonial» de la periode qui a suivi l'independance, pendant laquelle les conceptions indigènes et transplantées de l'intégrité devaient concurrencer les occasions d'avancement individuel ou de classe offerts par l'appareil de l'etat L'heritage de la légalité coloniale, avec sa suppression de la concurrence économique et politique indigene contre l'etat, a incite a la domination d'une élite au moyen de l'etat plutôt qu'à la transparence et a l'obligation de rendre des comptes d'un point de vue politique

La gestion politique en Afrique est confrontee non seulement au probleme de la distinction entre les intérêts publics et prives, mais de la mediation dans le conflit sous-jacent entre deux «publics» differents le public «primordial» c'est-à-dire la sphère indigène definie selon les termes géographiques précoloniaux, moraux et ethniques, et le public «civique» herité de l'etat colonial Ce dernier recoupe le premier groupe, est amoral et, dans un certain sens, abstrait Les elites africaines ont utilise l'appareil de l'etat pour promouvoir les intérêts du public qui compte reellement pour elles, le public primordial Les interactions au sein de ce public primordial sont caracterisees par un haut niveau d'integrite et d'implication Au contraire, le domaine du public civique ne porte

---

Normalcy, › *New York Review* (6 juin 1996) p 42 et Ruth Wedgewood, «Stop the Greedy Kleptocrats » *Washington Post* (4 juin 1996) p A17

en lui aucune obligation effective C'est lui que cherchent à se partager les élites [11]

Ce problème prend peut-être des formes specifiques en Afrique, mais il n'y est en aucun cas circonscrit Des parallèles existent, on peut en voir une manifestation par exemple dans les reseaux ethniques chinois en Asie du sud-est, les mafias en Italie et l'ancienne Union Sovietique, et les politiques des «machines» urbaines aux Etats-Unis Dans le cas des EU, par exemple, l'urbanisation rapide et l'immigration de masse qui ont commencé au début du dix-neuvième siecle ont donné lieu à la formation de «machines» politiques qui en vinrent à dominer les gouvernements des villes Des gouvernements locaux faibles et désorganises qui etaient auparavant dirigés par les élites descendant des colons anglo-saxons tombèrent sous le contrôle de nouveaux groupes d'immigrants pendant le dix-neuvième et au debut du vingtième siècles, en particulier des Irlandais, des Italiens et des Européens de l'est Dans certains cas, l'appareil formel du gouvernement local est resté entre les mains des representants des anciennes elites, mais les vraies décisions etaient en fait prises par des «patrons» non élus et mises en application au moyen d'un reseau basé sur des considérations ethniques, religieuses ou de classe L'appartenance au réseau ou à la «machine» impliquait la promesse de votes en faveur des représentants politiques formels de la machine en échange de faveurs qui promouvaient les intérêts des membres de la machine, contrats du gouvernement, emplois dans le secteur public, un certain niveau de services publics, et la «resolution» de plusieurs problèmes, y compris les procedures regulatoires et la responsabilité criminelle Dans certains cas, les changements démographiques et la concurrence ont conduit au tranfert de la

---

[11] Peter P Ekeh, «Colonialism and the Two Publics in Africa A Theoretical Statement › *Comparative Studies in Society and History* janvier 1975 pp 91-112

machine vers de nouvelles factions ou groupes ethniques [12]

On trouve encore de nos jours des traces des politiques de machines urbaines, bien que leurs pouvoirs aient ete séverement limites par des changements dans les systèmes d'elections locales, des campagnes de «bon gouvernement», des réformes dans l'administration et le gouvernement locaux, des poursuites en justice médiatisees et des interventions du gouvernement fédéral Ceci tend a prouver que les politiques et l'administration urbaines aux Etats-Unis sont un exemple de la transition du patrimonialisme base sur une forme de solidarité qui ressemble au «public primordial» africain vers un système plus transparent qui est davantage regi par la loi et qui répond aux demandes du «public civique» On a adopte une serie de réformes institutionnelles qui permettent à un public vigilant et à ses représentants de faire la police à la frontiere entre les rôles public et privé des responsables officiels, de limiter les pouvoirs discretionnaires et les pouvoirs de monopole, et donc de contrôler les abus de poste plus efficacement Malgre les progrès réalises en ce domaine, le gouvernement local reste parmi les domaines de la vie publique americaine qui sont le plus vulnérables a la corruption Le processus de reforme continue

Contrôler la corruption

Ce chapitre introductif a traité principalement de la definition de la corruption Les chapitres suivants fourniront plus de détails grâce à une approche analytique et a des exemples L'objectif principal de ce volume, et le sujet qui figurera au coeur de nos préoccupations, est de trouver *comment analyser la corruption et s'y attaquer de façon efficace* Nous devons pour ce faire aborder les questions suivantes Pourquoi est-il urgent de commencer a combattre la corruption dès maintenant? Qu'est-ce qui cause la corruption? Comment certaines sociétés ont-elles géré les

---

[12] Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (Monterey CA Brooks/Cole Publishing Company, 1982) pp 36-68

problèmes de corruption avec succès? Comment peut-on appliquer ces experiences dans toute l'Afrique?

Ce processus analytique est basé sur un principe fondamental, que nous introduisons ici et que nous retrouverons dans tout le volume Les échecs institutionnels qui incitent à la corruption ont une logique sousjacente commune Cette logique, selon l'interpretation qu'en donne Robert Klitgaard, répond à la définition suivante *la corruption, c'est le monopole plus les pouvoirs discrétionnaires moins le fait d'avoir a rendre des comptes*, ou encore $C = M + D - R$ [13] L'obligation de rendre des comptes (ou responsabilite) consiste a définir dans quelle mesure les responsables du gouvernement sont soumis à un contrôle et tenus de respecter une norme, dans quelle mesure on a acces a l'information pour mesurer la performance par rapport aux normes et donc dans quelle mesure les pouvoirs discretionnaires ont leurs limites Ce moyen d'analyser la corruption est parfois appelé *le modele agent-principal*, car il permet d'évaluer la conduite des responsables publics en tant qu'agents représentant une autorite plus élevee ou principale, c'est-à-dire un supérieur immédiat, le chef de l'Etat ou l'ensemble des citoyens

Le reste de la formule se refère aux tâches que le gouvernement prend à sa charge et à la façon dont le service public est organisé En réduisant le monopole dans la fourniture de services publics au minimum et en créant des motivations pour une bonne performance bureaucratique et une surveillance publique, on peut diminuer les occasions de corruption Une bonne gestion politique dépend donc dans une grande mesure de la possibilite de limiter les tâches du gouvernement, de fournir les motivations et les ressources appropriées et d'insuffler une ethique de professionnalisme et de service public Les organisations qui ne parviennent jamais à fournir les motivations appropriées et qui exploitent le public sont «malades» Cette

---

[13] Voir la section 2 2 ci-dessous

formulation est importante car elle reconnaît que l'intégrite individuelle est mise a l'epreuve dans un environnement de corruption endemique et que la priorite devrait donc être de changer la culture organisationnelle et la structure de motivations du haut en bas [14]

Les chapitres suivants se basent sur ce fondement analytique et fournissent des concepts, des exemples, des methodes et d'autres outils qui sont pertinents dans les situations où se trouvent de nombreux pays d'Afrique et qui peuvent être appliqués, ou du moins adaptés, à des questions de gestion politique qui concernent les preneurs de decision et les publics africains Nous soumettons ceux-ci aux lecteurs dans l'espoir qu'ils fourniront à la fois un guide et une incitation à agir contre la corruption

[14] Voir section 2 2 ci-dessous

Chapitre 2: Comprendre les défis de la gestion politique

Dans le chapitre precédent, nous avons fourni une perspective d'ensemble des réflexions qui sous-tendent ce volume Ce chapitre-ci a pour but d'approfondir la compréhension de l'analyse institutionnelle de la corruption, ses causes et ses consequences, mettant l'accent sur les problemes specifiques à l'Afrique Le premier essai présente les conséquences économiques et politiques de la corruption, parmi lesquelles on trouve les inefficacités, les distorsions, l'accroissement des inegalites et la perte de la légitimite du gouvernement Il est essentiel de comprendre ces maux pour saisir l'urgence de la situation et se concentrer sur les tâches qu'implique la lutte contre la corruption Le second essai analyse la corruption dans les termes d'une conséquence du phenomene plus général des «institutions malades» - où les systemes d'information, de motivations et de contrôles ont cesse de fonctionner Ceci nous permet de mettre entre parentheses la dimension d'ethique personnelle impliquée par la corruption, qui est tout aussi incurable qu'importante, et de nous concentrer sur les systèmes et les institutions La corruption, bien qu'elle soit le fait d'individus, a lieu dans un contexte institutionnel, et c'est ce même contexte institutionnel qui determine quelles occasions se présentent qui pourraient inciter un bureaucrate ou un homme politique a adopter des pratiques corrompues Enfin, sur la base des points de référence économiques et institutionnels fournis auparavant, le dernier essai propose une vision d'ensemble des types et origines systémiques des principaux problèmes de corruption en Afrique sud-saharienne Il intègre l'analyse qui precede dans le contexte de l'évolution récente en Afrique Ce chapitre aide dans son ensemble à clarifier les defis les plus importants que pose la corruption pour la gestion politique en Afrique et offre des approches permettant d'analyser leurs causes consequences et solutions potentielles

2.1 Les conséquences économiques et politiques de la corruption[1]

Nous portons notre attention dans cette section sur les enjeux du problème de la corruption Quel est son impact? Pourquoi devrait-on nous en soucier? Il est d'une importance cruciale de cerner les enjeux et d'analyser les coûts relatifs des diverses formes de corruption C'est uniquement sur cette base que les ressources peuvent être mobilisées pour lutter contre les formes les plus destructrices de la corruption et c'est uniquement grâce à l'information que l'on peut surmonter le scepticisme et l'inertie L'impact de la corruption ne se limite pas au montant des paiements impliqués En plus des paiements, le processus même de l'extorsion et du versement de dessous-de-tables a des effets denaturants qui ont un impact economique et politique

Les conséquences économiques de la corruption

Tout le monde ne s'accorde pas a dire que la corruption soit un probleme sérieux ou même indesirable On cite souvent en exemple les pays d'Afrique pour illustrer les coûts eleves de la corruption en matière de croissance économique Cependant, certains économies du Sud-Est Asiatique sont sans doute parmi les plus corrompues au monde, et pourtant beaucoup d'entre elles ont atteint une croissance économique spectaculaire Certains auteurs ont emis l'hypothese que la corruption pourrait être désirable et aiderait même la croissance economique [2] Si la corruption etait un

---

[1] Cette section est en grande partie basee sur l'article que Susan Rose-Ackerman a prepare pour le seminaire de Dakar organise par IRIS/USAID et intitule «Gouvernance et croissance economique en Afrique Francophone»

[2] Voir, par exemple Leff N (1964), «Economic Development through Bureaucratic Corruption», American Behavioral Scientist, Huntington S (1968), «Political Order in Changing Societies» Yale University Press,

obstacle conséquent à la croissance économique, disent-ils, il serait difficile d'expliquer les succes extraordinaires des economies du sud-est asiatique

La plupart des auteurs ont toutefois remis en question ces points de vue On peut diviser leurs arguments en trois categories d'impacts économiques, selon les effets de la corruption sur la croissance, sur le developpement du secteur privé et sur l'efficacite administrative et les projets du secteur public

Altérations macro-économiques et obstacles a la croissance

* *La corruption ne reduit pas les effets d'altérations administratives existantes* contrairement à ce qu'ont avance certains auteurs La majorite de la recherche tend a montrer qu'un tel point de vue présuppose qu'un ensemble donné d'altérations, telles que des retards bureaucratiques, sont compensees ou contournées par les effets de la corruption Toutefois, ces alterations et la corruption sont souvent causées ou du moins preservees par ces mêmes facteurs [3] Donc, la corruption n'est pas un remede mais contribue en elle-même à l'altération de l'économie A tout le moins, la corruption ne remplacerait qu'une altération par une autre, pire encore, elle pourrait multiplier l'impact des altérations existantes de l'économie

---

et Nye J (1979) «Corruption and Political Development A Cost Benefit Analysis» dans *Bureaucratic Corruption in Sub Saharan Africa Causes Consequences and Control* ed Ekpo University Press of America

[3] Voir P Bardhan, *The Economics of Corruption in Less Developed Countries A Review of Issues* 1995 (mimeo)

* *La corruption a un impact plus dénaturant sur l'économie que le régime fiscal*,[4] a cause de la necessite de preserver le secret de la corruption Les efforts pour éviter d'être découverts et punis font que la corruption a des effets plus dénaturants que le regime fiscal

* *La corruption ralentit les investissements et la croissance economique*, même dans les pays où les reglements bureaucratiques sont tres complexes [5] La corruption ralentit les investissements et la croissance d'au moins trois façons

  a On ne peut imposer le respect des contrats corrompus[6] (contrairement aux contrats légitimes), puisque ceux-ci ne sont pas garantis par des droits de propriete formels, le «vendeur» echange des biens et des services qu'ils ne possedent pas [7] Normalement, quand les compagnies payent les agences gouvernementales pour obtenir un bien ou

---

[4] Voir A Shleifer et R Vishny, «Corruption,» *The Quarterly Journal of Economics*, 1993

[5] Voir P Keefer and S Knack (1993), «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation», document de recherche d'IRIS Serie No 60, P Keefer et S Knack (1994), «Institutions and Economic Performance Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures» parution prevue dans *Economics and Politics* P Maoro (1995), «Corruption and Growth», *The Quarterly Journal of Economics*, et S Borner A Brunetti, and B Weder (1995), «Political Credibility and Economic Development»

[6] Voir M Boycko, A Shleifer et R Vishny, *Privatizing Russia* (Cambridge MIT Press, 1995)

[7] A Shleifer (1994), «Establishing Property Rights,» Minutes de la Conference Annuelle de la Banque Mondiale sur l'Economie du Developpement

un service specifique, on peut imposer le respect de l'engagement pris Dans les cas de corruption, une fois qu'une entreprise a versé un paiement illégal, le responsable officiel qui a accepté le dessous-de-table peut être dans l'incapacite de garantir la livraison des biens ou services escomptés puisque d'autres responsables peuvent intervenir et exiger un dessous-de-table pour fournir ce même bien Rien ne garantit non plus que le responsable n'acceptera pas le dessous-de-table avant de dénoncer le contrat Dans les deux cas, l'entreprise ne dispose d'aucun mecanisme formel pour assurer le respect du contrat [8]

b Les contrats corrompus entre les responsables du gouvernement et les hommes d'affaire n'étant pas contrôlés par des droits de propriété formels et donc pouvant être denonces, ils sont sujets à une incertitude substantielle qui posera des obstacles à l'investissement Les etudes empiriques indiquent que des droits a la propriété non garantis augmenteront l'incertitude pour les entrepreneurs potentiels, ce qui ralentira l'investissement domestique et étranger, et donc, la croissance economique [9]

---

[8] Selon l'organisation des reseaux de corruption il peut y avoir des mecanismes informels par lesquels les contrats de corruption peuvent être appliques Toutefois, a cause de la nécessite du secret, l existence de tels mecanismes est limitée

[9] D North, *Institutions Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge Cambridge University Press 1990) C Clague P Keefer S Knack et M Olson (1995), «Contract Intensive Money Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance», Document de recherche d'IRIS No 151

c La corruption élimine l'investissement productif et ralentit la croissance, puisque le paiement de dessous-de-table eleves fait qu'il est plus lucratif de chercher des rentes de situation que d'investir et de produire Le paiement de dessous-de-table eleves implique une réduction de la rentabilité des investissements productifs par rapport aux activites liées aux rentes de situation La rente de situation garantit des benefices accrus si bien qu'une augmentation de la rente de situation réduit le coût de la recherche d'autres rentes par rapport à celle d'investissements productifs [10] La corruption tend ainsi à s'auto-alimenter Les benefices escomptes des risques encourus par les entrepreneurs baissent, l'investissement et l'innovation declinent donc et la croissance ralentit

Bien qu'il n'existe aucune preuve indiscutable, si l'on se base sur les consequences de la corruption, il y a de bonnes raisons de croire que même dans les économies à forte croissance en Asie du Sud-Est, la corruption est à la fois inequitable et inefficace Le fait que ces economies croissent ne permet pas de confirmer que la corruption est sans effet Les economies corrompues peuvent croître, tant que la corruption ne s'est pas etendue au point de miner les fondements de l'economie [11]

---

[10] K Murphy, A Shleifer et R Vishny «Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?», *American Economic Review*, 1993, et J Andvig et K Moene «How Corruption May Corrupt», *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13 (1990)

[11] Ibid

Inefficacités et favoritisme dans le secteur privé

* *La corruption augmente les coûts de la conduite des affaires* Les responsables officiels peuvent imposer des retards et des obligations inutiles pour contraindre le versement de pots-de-vin,[12] ce qui augmente les coûts des entreprises, independamment de la valeur monétaire du dessous-de-table

* *La corruption decourage les idées nouvelles et les innovations* Les innovateurs sont particulièrement a la merci des responsables corrompus, puisque les nouveaux produits exigent plus souvent de nouveaux permis et licences gouvernementaux que les produits établis La necessité de payer des dessous-de-table agit comme une barriere, augmentant les coûts initiaux des nouvelles entreprises [13] Ceci décourage l'esprit d'entreprise et l'innovation et affecte les décisions en matière d'investissements

* *La corruption promeut l'inégalité entre les firmes* [14] La corruption renforce la disparité économique et politique en distribuant les biens publics selon le pouvoir politique et le piston dont on dispose, plutôt que selon la capacite a innover Pour minimiser le risque de voir les accords corrompus decouverts, les responsables du gouvernement

---

[12] G Myrdal, *Asian Drama*, Vol II

[13] A Stone A (1994), «Complex Transactions Under Uncertainty Brazil's Machine-Tool Industry› Document de Recherche en Politiques de Gestion de la Banque Mondiale No 1247, Murphy et al , «Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?», and P Keefer P and S Knack, «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test »

[14] Voir par exemple, Robert Klitgaard *Combattre la corruption* (Berkeley University of California Press, 1988)

ont tendance a favoriser les personnes et les entreprises établies qui jouissent de piston Ceci mène à la formation de petits groupes élites qui amassent des richesses et contrôlent les marchés L'arrivée d'entrepreneurs innovateurs qui n'ont pas de piston ni de fonds sera en pratique interdite [15] La corruption ne tend donc pas a donner du pouvoir aux groupes defavorises et a soutenir les nouveaux arrivants, mais elle sert au contraire à renforcer les inegalites économiques et politiques [16]

* *La corruption detourne des fonds des investissements et d'autres activites productrices* Les firmes payent des dessous-de-table en puisant dans les fonds prevus pour les investissements Les responsables officiels tendent a investir l'argent reçu dans la consommation, les activités illegales ou le déposent sur des comptes etrangers a cause de leur origine illicite [17]

L'inefficacité dans les opérations administratives et les projets du secteur public

* *La corruption mene a des projets gouvernementaux trop vastes et trop nombreux si les revenus issus des dessous-de-table augmentent avec la taille et le volume des marches publics* [18]

---

[15] Voir M Alam, «Some Economic Costs of Corruption in LDCs,» *Journal of Development Studies* (1990) et Shleifer A et R Vishny *Corruption*

[16] Voir Susan Rose Ackerman (1996) «The Political Economy of Corruption--Causes and Consequences», Point de vue No 74, La Banque Mondiale

[17] Ibid

[18] Ibid

* *La corruption promeut les projets publics qui presentent un niveau de complexité technique trop élevé* Pour accroître les possibilités de surfacturation et de pots-de-vin et minimiser le risque de detection, le gouvernement peut importer une technologie ou des biens complexes au lieu de faire appel a une technologie et a des biens locaux et standardisés mais peut-être plus appropries Il est plus difficile de détecter une estimation incorrecte ou une surfacturation dans le cas d'une technologie ou de biens complexes que dans celui de biens standardisés, puisque les prix des biens non-standardisés auront tendance à être moins connus [19]

* *La corruption augmente les coûts des projets gouvernementaux* Les contrats et les concessions gouvernementaux peuvent ne pas être alloués aux enchérisseurs les plus efficaces La compagnie la plus efficace est peut-être prête a payer le dessous-de-table le plus elevé, mais les responsables qui sont chargés de prendre la decision peuvent ne pas accorder le contrat à l'encherisseur qui offre le dessous-de-table le plus éleve, car ils peuvent être influencés par d'autres facteurs que le montant du dessous-de-table (ils peuvent par exemple faire preuve de favoritisme envers un client particulier ou de nepotisme) [20] De plus, il se peut que la compagnie la plus efficace soit honnête, refuse de payer des pots-de-vin et donc, n'obtienne pas le contrat Les études de cas du monde entier indiquent que les paiements illégaux peuvent augmenter le coût et faire baisser la qualité des projets de

---

[19] A Shleifer A and R Vishny, *Corruption*

[20] Voir P Bardhan, «The Economics of Corruption in Less Developed Countries A Review of Issues »

travaux publics de 30 à 50% [21]

* *La corruption réduit la qualite des projets du secteur public* La qualite des projets peut être affectee si les entrepreneurs versent des dessous-de-table pour lesiner sur la qualite [22]

* *La corruption peut inciter les responsables officiels a provoquer des retards administratifs indus afin de susciter des dessous de-table* [23] On a de plus démontré que les effets negatifs de la corruption surpassent les gains en efficacite issus des efforts de travail supplementaires concédes par les responsables qui touchent des dessous-de-table

Les conséquences politiques de la corruption

Les consequences economiques que nous avons passees en revue ont des corollaires politiques Certains de ces effets sont soit cites soit implicites dans le chapitre un et font l'objet d'analyses dans tout ce volume

* *La corruption mene a une perte de confiance dans le gouvernement et a un non-respect des lois et des*

---

[21] R Wade, «The System of Administrative and Political Corruption Canal Irrigation in South India», *Journal of Development Studies* (1982), et L Manzetti et C Blake «Market Reforms and Corruption in Latin America New Means for Old Ways», *Review of International Political Economy*, a paraître

[22] Voir Susan Rose-Ackerman, «The Political Economy of Corruption--Causes and Consequences »

[23] Voir G Myrdal, *Asian Drama*, vol II (New York Random House, 1968)

reglements Le developpement économique exige non seulement des politiques de gestion economiques solides mais aussi le respect des règles et la cooperation des responsables du gouvernement et des citoyens a la mise en pratique de ces politiques Le respect des règles est plus fréquent chez les citoyens lorsque les responsables officiels sont compétents, impartiaux et ne cherchent pas le profit Lorsque les responsables sont incompétents et corrompus, le respect des règles est rarement la stratégie optimale pour les citoyens, puisque la corruption et les activites illegales sont plus profitables Le non-respect des reglements mene à un gaspillage accru et une mauvaise allocation des ressources, puisque la dissimulation des pratiques illégales et l'application des lois sont toutes deux des activités coûteuses [24]

* *La corruption mine la legitimite des gouvernements* Lorsqu'un responsable officiel cherche a satisfaire ses propres intérêts, qui sont contraires aux interêts s'attachant a sa fonction publique, l'equilibre de l'autorite a la fois parmi les organismes du gouvernement et entre l'état et la société civile en souffre [25] Les impacts de ces conflits minent la légitimité des institutions de l'état Si la population dans son ensemble suppose que les responsables du gouvernement ne sont pas astreints a respecter leurs fonctions publiques, elle se sentira peu encline à supporter le lourd fardeau de l'obéissance à la loi

* *La corruption mine les valeurs democratiques et l'egalite politique* La corruption favorise les plus riches et ceux qui

---

[24] Voir M Levi et R Sherman (1995) «Rational Compliance with Rationalized Bureaucracy,» 1995 (mimeo)

[25] D Thompson, *Political Ethics and Public Office*, (Cambridge Harvard University Press, 1987)

ont le plus accès au pouvoir politique en faisant dependre l'acquisition de biens et de services du patronage et non des droits legaux [26] L'incidence elevée de la corruption dans les structures de gestion qui ne sont pas contraintes de rendre des comptes a conduit plusieurs chercheurs en politique à avancer que la corruption émerge dans ces systemes sous la forme d'une reponse fonctionnelle ou institutionnelle qui compense l'exclusion de certains groupes de la participation politique [27] Mais l'exemple des pays de l'Europe de l'est, d'Europe Centrale et de l'ancienne Union Sovietique suggere l'inverse, c'est-à-dire que la corruption accroît la disparité politique et economique en distribuant les biens et les services publics selon le pouvoir politique ou le piston dont on dispose [28]

Ces effets politiques sont moins quantifiables que les maux economiques Toutefois, si l'on tient compte de l'importance des institutions de gestion politique en matière de stabilité et de performance, les immenses répercussions de l'erosion de l'ordre politique se font alors sentir

2.2 Causes de la corruption

Il est utile de penser a la corruption (et a ses remèdes) en terme de symptômes d'«institutions malades» Quelles sont-elles?

---

[26] Michael Johnston, «Public Officials Private Interests and Sustainable Democracy Connections Between Politics And Corruption » (Presentation faite a la Conference sur la Corruption dans l'Economie Mondiale) 16 avril, 1996 Washington, DC

[27] Samuel Huntington, *Political Order In A Changing Society*, (New Haven Yale University Press, 1968) pp 59-71

[28] Voir Robert Klitgaard, *Combattre la corruption* p 41

Abordons tout d'abord le sujet en proposant un scénario dantesque qui semblera familier à de nombreux lecteurs africains Le scénario vient de Bolivie et sera suivi d'une discussion plus analytique

La Paz, septembre 1985[29]

Peu de responsables officiels seront confrontes à des situations aussi extrêmes que celle que decouvrit Ronald MacLean-Abaroa quand il prit les fonctions de maire de la Paz en Bolivie Pourtant, lorsqu'on raconte son histoire aux responsables venus d'autres pays, les personnes présentes affichent un sourire entendu

> *Le 13 septembre 1985, je pris mes fonctions en tant que premier maire démocratiquement élu de la Paz depuis 1948 Je savais que la tâche qui m'attendait serait difficile, mais je n'aurais jamais cru que la situation etait aussi grave Je decouvris rapidement que je devais trouver quelqu'un qui me prête l'argent necessaire pour survivre jusqu'au mois suivant, parce que mon nouveau salaire se montait a moins de $100 par mois De plus il me serait quasiment impossible de former mon equipe puisqu'ils seraient payés une somme encore plus derisoire A la fin de la journée, je montai dans le véhicule du maire un 4x4 de 1978 en piteux état, pour rentrer chez moi, me demandant si je n'étais pas tombe dans un piège d'ou toute fuite etait impossible, a moins de demissionner de mon premier poste d'élu public*

> *L'idée qu'un changement radical s'imposait se revela être une idée salvatrice J'étais confronte a un cas extrême La Bolivie était encore sous le coup de sa pire crise économique L'ancien President avait dû raccourcir son mandat et quitter ses fonctions avant d'y être contraint*

---

[29] Prepare par Robert Klitgaard avec l'aide de M le Maire Ronald Maclean-Abaroa mars 1996 Robert Klitgaard Tous droits reserves

par l'armee, le peuple, ou plus probablement par ces deux forces réunies Bien qu'honnête, il avait eté incapable d'inverser la tendance a l'effondrement économique L'inflation avait atteint en août un taux annuel estime a 40 000%

Le lendemain, je retournai a mon travail, en me demandant par ou commencer mes réformes Le 4x4 était en panne et je dus me rendre a mon travail dans ma propre voiture Alors que je me garais devant la mairie, je remarquai que parmi les divers vehicules endommagés se trouvaient deux voitures de toute évidence de grand standing L'une appartenait je l'appris plus tard, a un expert etranger qui travaillait avec la municipalité L'autre, une grande voiture élégante, appartenait au caissier de la ville C'est alors que j'ai eu mes premiers soupçons en ce qui concernait l'origine de ses ressources

Le caissier etait un bureaucrate de cinquieme classe touchant un salaire minime qui, je l'appris plus tard, avait l'habitude de changer plusieurs fois par semaine de vehicule pour se rendre a son travail Il ne cachait pas son évidente prospérite En fait, il avait pris l'habitude de proposer des prêts aux employes municipaux pauvres, y compris a certains de ses superieurs, en leur offrant un taux d'intérêt hebdomadaire «concurrentiel»

Plus tard, dans mon bureau, je me sentis tres seul Habitué a travailler dans le secteur prive, ou je gérais des compagnies minieres de bonne taille, j'avais l'habitude de travailler avec une equipe Dans mes nouvelles fonctions, il n'y avait rien qui ressemblait a une equipe Tous les gens que je croisais ressemblaient a et se comportaient plus comme les survivants d'un naufrage Le personnel professionnel gagnait en moyenne $30 par mois De nombreux employes cherchaient fébrilement d'autres sources de revenus La corruption, bien qu'elle ne se

pratiquât pas a l'échelle du caissier etait partout

La Bolivie venait juste de connaître un changement de gouvernement au niveau national et la nouvelle administration etait d'un parti différent du mien Je ne pouvais pas compter sur le soutien du gouvernement national, comme cela avait ete le cas encore récemment lorsque les maires étaient choisis par le President et subventionnés par le Tresor Public Selon de nouvelles lois les villes etaient autonomes financierement et j'appris que dans deux semaines je devrais assurer des salaires qui s'elevaient a une somme plus elevée que les revenus mensuels de la ville Ceci était en partie dû a l'hyperinflation et aux changements dans l'aide féderale Mais ceci était aussi dû en partie, en grande partie a la corruption

Je découvris de nombreux signes de malversations dans la municipalite Le degré de pourrissement institutionnel était tel que l'autorite s'était quasiment effondrée dans la municipalite Chacun cherchait a survivre, a genérer le revenu necessaire et la corruption était donc endemique Les percepteurs des impôts usaient de techniques allant de l'extorsion au versement d'argent pour accelérer le traitement des dossiers, en passant par des arrangements pour obtenir une imposition plus faible en échange de dessous-de-table Les impôts immobiliers étaient particulierement vulnerables a la collusion entre les contribuables et les responsables corrompus Une nouvelle évaluation s'imposait a cause de l'hyperinflation et une foule de fonctionnaires municipaux était prête a descendre dans la rue, a rencontrer les proprietaires immobiliers, a «negocier» la valeur d'un bien foncier et a s'accorder sur une somme qui conviendrait aux proprietaires et aux fonctionnaires mais serait largement en-dessous de la valeur réelle Il en résultait une économie fiscale pour les propriétaires surtout les plus fortunés, un

dessous-de table pour les fonctionnaires corrompus et une ville incapable de fournir des services parce qu'il lui manquait les ressources les plus elementaires

Le gouvernement de la ville etait en fait une énorme «compagnie de travaux» qui ne construisait pas grand chose Elle possedait des tracteurs, des camions et toutes sortes de machines de construction Il y avait 2000 travailleurs manuels qui étaient payés des salaires fixes et minables et ne venaient au travail en moyenne que cinq heures par jour Les machines etaient egalement utilisees pour un même laps de temps, ce qui les rendait extrêmement peu rentables, étant donné leur coût eleve Mais je decouvris que la consommation d'essence, d'huile et de pieces de rechange etait anormalement elevée Ceux-ci etaient certainement vendus au marche noir me dis-je, et mes soupçons furent malheureusement rapidement confirmes On pouvait acquerir des pneus neufs et des pieces de rechange cheres telles que des injecteurs de carburant, des pompes et des pieces d'autochenille en les achetant ou en les echangeant, les pieces cassees ou d'occasion etaient alors «replacees» sur les machines de la ville

Enfin, il y avait la police municipale, une «police douce» qui ne conduisait pas d'enquêtes criminelles ni ne portait d'armes mais était chargee de réglementer le secteur informel, de verifier la propreté des marchés et de maintenir l'ordre parmi les vendeurs de la ville Ceci etait aussi une source de corruption, car la police municipale soutirait de l'argent aux vendeurs et en echange les laisser pratiquer des activites légales et illegales [30]

---

[30] Pour une analyse de la reponse de la police dans ce cas de figure voir l'etude de cas dans la section 3 4 ci-dessous

Institutions malades[31]

Certains lecteurs se seront trouves dans des situations similaires à celle de M le maire MacLean-Abaroa Comme en Bolivie, les problèmes auxquels sont confrontés de nombreux pays en Afrique vont au-delà de la liberalisation et au-dela des democraties multi-partis, aussi bienvenus celles-ci soient-elles La tâche consiste maintenant à trouver comment guerir les institutions malades qui sont le fléau de nos secteurs public et privé

Les stratégies de développement evoluent de reformes de politiques de gestion vers des reformes institutionnelles Au fur et à mesure que nous découvrons que les réformes de politiques de gestion économiques se suffisent pas à assurer le succes économique, que la democratie multi-partis ne suffit pas a assurer le succes politique, que de meilleures lois ne suffisent pas a assurer une meilleure justice, nous concentrons notre attention sur les institutions chargées de gerer et de moduler les activités economiques, politiques et legales

Si les quinze dernières années ont vu de remarquables changements dans le domaine des réformes macro-économiques et macropolitiques, les quinze prochaines annees seront l'ere de l'*ajustement institutionnel*

- Dans le secteur privé, non seulement la déclaration de «marches concurrentiels» mais l'amélioration des institutions de marché, surtout par rapport aux pauvres
- Dans l'administration publique, non seulement (ou même) une réduction de gouvernement et du nombre d'employés mais des systèmes d'informations et de motivations qui incitent à la

---

[31] Le reste de cette section est base sur une presentation preparee par Robert Klitgaard pour le seminaire IRIS/USAID au Senegal

productivité, à la décentralisation et à la participation et qui decouragent la recherche de rentes de situation et les abus

- Dans les politiques de gestion democratiques, non seulement des elections multi-partis mais des limites au financement des campagnes, des reformes et un renforcement législatifs et des améliorations dans les gouvernements locaux
- Dans les systèmes légaux, non seulement de meilleures lois et constitutions mais aussi des initiatives systematiques pour ameliorer l'honnêtete et la capacite de la police, des procureurs et des juges

Ce sont la de toute evidence des sujets sensibles et specifiques a un contexte On trouve moins de consensus a l'echelle internationale et en Afrique francophone quant a la nature des reformes à engager que lorsqu'il est par exemple question de l'evolution vers des régimes democratiques multi-partis L'application de la réforme dans ce domaine n'exigera pas que tous les pays suivent le même ordre du jour, ou même qu'ils en suivent tous un Le problème va consister de moins en moins a convaincre les gouvernements souverains de «faire quelque chose» en matière d'ajustement institutionnel qu'a choisir *la maniere de procéder*

Les nombreux nouveaux gouvernements elus democratiquement dans le monde en voie de developpement reconnaissent que ni les marchés libres ni les régimes democratiques multi-partis ne reussiront si les institutions des secteurs public et prive sont minées par l'echec institutionnel Et au fur et à mesure que quelques pays feront des progres, d'autres suivront

Mais que sont exactement ces «echecs institutionnels» auxquels le «developpement institutionnel» devrait remédier? Dans ce volume, nous nous interesserons principalement aux institutions du secteur public Il est utile de faire la distinction entre *des*

institutions inefficaces qui ne remplissent pas leur mission (fourniture de service, jugement equitable et allocation efficace) et des *institutions malades*, que l'on trouve couramment mais pas exclusivement en Afrique, dans les pays de l'ancien bloc communiste, dans certaines régions d'Asie, d'Amérique Latine et des Caraïbes Il est provocateur de parler d'institutions malades et peu courtois d'indiquer leur concentration geographique Cette distinction n'est pas faite à des fins de sensationnalisme Il est incroyable de voir qu'aussi peu de gens residant hors des pays affectés situent les institutions malades au coeur du débat

Les institutions malades sont celles ou un nombre substantiel d'employes ne se rendent pas au travail ou font autre chose (voire rien) pendant leurs heures de travail, où la corruption et le favoritisme ne sont pas des cas isolés mais une norme corrosive, ou les échelles de salaire en termes réels sont tombees si bas que les employes à faibles et moyennes responsabilites ne peuvent compter sur leur salaire officiel pour nourrir et loger leurs familles, où les employés cherchent donc d'autres formes de compensation, y compris les voyages, les bourses d'etude, les bénefices autres que le salaire (qui ont décuplé dans de nombreux pays) et les paiements illicites pour remplir (ou ne pas remplir) leur tâche officielle

Ces observations paraîtront sans doute familières a de nombreux lecteurs Leur expérience de tous les jours leur montre que les institutions malades ne fonctionnent pas (nous laissons ici de côté une seconde catégorie d'institutions malades, celles qui fonctionnent efficacement mais à des fins inéquitables - par exemple, un état pratiquant l'apartheid, un régime militaire, une police secrète et peut-être selon le point de vue de quelques lecteurs, certaines institutions économiques multinationales) Le service public devient une source de honte publique ou d'indignation Dans de nombreux pays, les regimes démocratiques multi-partis et les réformes libre-échangistes sont menacés dans leur etat actuel non seulement par l'inefficacite du gouvernement mais par des institutions qui sont devenues malades

- Les formes de motivation se sont effondrees Les salaires réels dans le secteur public sont en chute libre depuis le début des annees 70 [32] Selon une etude réalisée par la Banque Mondiale, les taux de rémunération reels pour des fonctionnaires «très qualifies» représentaient 11 pour cent de ce qu'ils etaient vers le milieu des annees 70 au Ghana, 5 pour cent en Ouganda, 30 pour cent au Nigéria et 45 pour cent en Zambie [33] Selon une autre étude, si l'on prend comme base le chiffre de 1975, le taux de rémuneration de base pour les fonctionnaires s'elevait en 1985 a 4 pour cent de ce qu'il était en 1975 en Somalie, 16 pour cent en Sierra Leone, 19 pour cent en Tanzanie et 22 pour cent au Nigeria [34] Les quinze pays étudies par Robinson sont tous tombés a moins de 60 pour cent du chiffre qu'ils affichaient dix ans auparavant Eliot Berg a decouvert que le chiffre obtenu en divisant les factures salariales des gouvernements par le nombre d'employes «tend a indiquer des réductions importantes pendant les annees 1980 (il n'est pas rare de constater une baisse de 40 pour cent en dix

---

[32] Robert Klitgaard «Incentive myopia,» *World Development* 17 4, 1989

[33] Barbara Nunberg et John Nellis, «Civil Service Reform and the World Bank» (Washington, DC La Banque Mondiale, 1995)

[34] D Robinson, «Civil Service Pay in Africa» (Geneve Bureau International du Travail, 1990)

ans)»[35] En faisant appel a des données plus recentes à l'échelle nationale, Ul Haque et Shay confirment la chute libre des niveaux de rémunération dans les pays africains[36] Bien que les avantages et benéfices autres que les salaires aient eu tendance à augmenter pour les employes du gouvernement pour compenser en partie cette baisse, «les niveaux de remuneration gouvernementaux au début des annees 1990 étaient si bas que de nombreux fonctionnaires estimaient qu'ils ne pouvaient couvrir leurs besoins de tous les jours»[37]

- De plus, rares étaient les mesures visant a encourager les employés car l'obtention de bons résultats reste relativement peu reconnue et celle de mauvais relativement impunie La compression salariale a augmente Selon une etude realisee au Ghana vers la fin des annees 1980, le salaire moyen pour «les personnes occupant des postes à très haute responsabilite dans les échelons éleves de l'administration representait seulement deux à trois fois le salaire moyen d'un employé peu qualifié»[38]

---

[35] Eliot Berg, Rethinking Technical Cooperation Reforms for Capacity Building in Africa (New York Programme de Developpement des Nations Unies, 1993)

[36] Nadeem Ul Haque and Ratna Sahay Do Government Wages Close Budget Deficits? A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies " (Washington, DC Fond Monetaire International, 1995-- version préliminaire non publiee)

[37] Berg, Rethinking Technical Cooperation (1993), p 204, 207

[38] Berg Rethinking Technical Cooperation (1993) p 207

- La collecte d'informations et les évaluations sont rares et cheres, ce qui limite les contrôles internes et externes

- Les qualifications permettant le traitement des informations manquent aussi bien au niveau individuel qu'au niveau institutionnel, a cause entre autres des faibles niveaux d'instruction, de la pénurie d'ordinateurs et de celle de spécialistes (comptables, experts-comptables, statisticiens etc)

- Les monopoles politiques dominent, s'imposant parfois grâce à la violence et l'intimidation

- Les institutions faisant contrepoids sont faibles, en partie à cause de problemes d'accès a l'information et de formes de motivation mais aussi à cause des interventions hostiles de l'etat

- Certains gouvernements sont confrontes à de faibles contraintes budgetaires, l'aide étrangère venant combler les manques dus a l'inefficacité ou à la corruption

Ajustement institutionnel

Il faut remarquer qu'on peut analyser les institutions malades en termes economiques, sans invoquer immédiatement d'autres facteurs qui peuvent être importants tels que le rôle des dirigeants politiques, les caractéristiques sociales et culturelles etc Une approche economique permet de faire ressortir des solutions possibles, qui doivent être adaptées aux réalités politiques, sociales

et culturelles locales [39]

Pourtant l'aide internationale a rarement adopté une approche économique pour conceptualiser le «développement institutionnel» Pendant la decennie à venir, nous allons repenser le developpement institutionnel en termes économiques, sur la base de l'information, de formes de motivation et de structure organisationnelle On comptera parmi les principes de l'ajustement institutionnel

- L'amélioration de la collecte d'informations et de l'évaluation qui seront confiées aux clients, aux hommes de loi et à ceux qui occupent des postes de contrôle officiels (moderateurs experts-comptables, juges)

- L'augmentation des primes d'encouragement dont l'octroi dépendra d'informations concernant la réalisation d'objectifs prédéterminés

- La promotion de la concurrence et des forces d'equilibre, y compris les institutions de la société civile, les média, le systeme et les cours de justice et les partis politiques, et celle des procédures qui permettent à ces différents groupes d'intérêts d'influer sur les décisions prises et sur la gestion

- L'attaque systématique de la corruption systématique

- Le durcissement des contraintes budgetaires On peut par exemple réduire l'aide internationale ou la faire dépendre des progrès réalisés en ajustement institutionnel

---

[39] On pourra se reporter a la section 2 1 de ce chapitre pour une discussion des enjeux economiques de la corruption

Cette approche de l'ajustement institutionnel diffère radicalement de celles preconisees jusqu'ici qui etaient basees sur la notion de *plus* plus de formation, plus de ressources, plus de bâtiments, plus de coordination, plus de planification centrale et plus d'assistance technique Le principe ici est que, *sans ajustement institutionnel*, ce n'est pas en donnant "plus" que l'on guerira les institutions malades

Malheureusement, aucun d'entre nous ne possede de doctorat en guérison d'institutions malades Nombre d'entre nous sont pourtant confrontés à des "patients" qui sont gravement atteints (les institutions au sein desquelles nous travaillons, peut-être, ou celles que nous contrôlons) La tâche consiste tout d'abord a reconnaître l'importance de notre entreprise et a aller au-delà de simples banalités du style «laissons faire le marché» ou «remettez-nous la même chose» Alors, guides par l'exemple de reussites passées et par des travaux recents dans le domaine des sciences sociales, nous devons tenter ensemble divers traitements pour guerir les institutions malades

Réduire les occasions de corruption

La corruption n'est que l'une des manifestations du pourrissement institutionnel Dans le reste de cette section, nous nous intéresserons aux causes systémiques de la corruption

Parmi les actes corrompus, que l'on pourrait définir comme l'utilisation frauduleuse d'un poste officiel a des fins non-officielles, on compte entre autres le versement de pots-de-vin, l'extorsion de fonds, le trafic d'influences, le nepotisme, la fraude, le paiement de sommes pour accelerer le traitement d'un dossier et le détournement de fonds Bien que nous ayons tendance à voir la corruption comme un pêche des gouvernements, elle se manifeste bien sûr aussi dans le secteur privé Celui-ci est même le plus souvent impliqué dans la corruption des gouvernements

Les différents types de corruption n'ont pas tous des effets aussi nocifs La corruption qui sape les règles d'un systeme, par exemple, celles de la justice, du droit a la propriete, des services bancaires ou de crédit, a des effets dévastateurs sur le developpement economique et politique La corruption qui permet aux pollueurs de contaminer les rivières et aux hôpitaux d'extorquer de l'argent à leurs patients peut avoir des effets negatifs sur l'environnement et la societe A titre de comparaison, l'argent verse à un service public pour accélérer le traitement d'un dossier et un faible niveau de corruption dans le financement des campagnes électorales font moins de dégâts

Il faut aussi bien sûr tenir compte de l'ampleur de la corruption La plupart des systèmes peuvent tolerer un certain niveau de corruption, et il est possible que certains systemes particulièrement odieux s'en trouvent ameliores Mais lorsque la corruption devient la norme, elle a pour effet de paralyser le système Donc, bien que tous les pays soient victimes de la corruption, ses types et son ampleur diffèrent Le véritable fleau est une corruption systematique qui fausse complètement les regles du jeu C'est l'une des principales raisons pour lesquelles les régions les moins développées du monde ne progressent pas

Que faire dans les cas de corruption systématique? Des processus de décision plus démocratiques et des marches plus libres contribueront à faire avancer le probleme Les deux augmentent la concurrence et la probabilité d'avoir à rendre des comptes et celles-ci tendent à reduire la corruption Mais la démocratie et des marchés plus libres ne suffisent certainement pas

La corruption répond à une formule C = M + D - R, c'est-a-dire le monopole plus les pouvoirs discrétionnaires moins l'obligation de rendre des comptes Que l'on soit à Durban, Dallas ou Dar Es Salaam, la corruption aura tendance a se manifester lorsque quelqu'un exerce un contrôle de monopole sur un produit ou un service, a le pouvoir de décider si vous y avez accès ou pas, ainsi que celui de choisir la quantité dont vous pouvez disposer et qu'il

n'a de comptes a rendre à personne

Dans un tel contexte institutionnel, et surtout dans les domaines particulièrement vulnérables du gouvernement, les conduites corrompues peuvent se développer pour répondre a des occasions spécifiques Selon Transparency International, les domaines suivants sont les plus vulnérables

* la passation de marches publics
* la reclassification des terrains
* la perception des revenus
* l'octroi de postes gouvernementaux
* le gouvernement local [40]

Dans ces domaines, mais pas seulement dans ceux-ci, les paiements illicites sont généralement verses pour deux raisons pour avoir accès à des services du gouvernement ou pour eviter des coûts

Payer pour obtenir un avantage [41]

Le gouvernement est un acquereur et un vendeur de biens et de services de même qu'un distributeur de subsides Ceci cree des occasions pour les firmes de soudoyer des agents du gouvernement Les firmes sont incitees a offrir des pots-de-vin aux agents du gouvernement pour

* être incluses sur une liste d'encherisseurs
* être choisies pour remplir le contrat

---

[40] Transparency International, *A National Integrity Source Book for Building More Transparent and Accountable Government* (Version preliminaire, 1995), p 11

[41] Susan Rose-Ackerman, «An Economic Perspective on Corruption › presentation faite au seminaire de Dakar organise par IRIS et USAID, mars 1996

* faire en sorte que les responsables officiels structurent les spécifications des enchères de telle façon qu'une seule firme puisse fournir les biens ou les services recherches
* obtenir des informations sur les spécifications des enchères
* obtenir l'autorisation de surfacturer des services ou de réduire la qualité des services
* être sélectionnées pour benéficier d'un bien ou service public ou en nombre limite

Ces occasions peuvent se présenter dans l'allocation de toutes sortes de biens et de projets publics, des versements au titre de la Sécurite sociale aux projets de privatisation

Payer pour éviter des coûts [42]

Le gouvernement impose des reglementations lève des impôts et applique les lois Dans l'exercice de ces fonctions, les responsables du gouvernement peuvent retarder ou harceler des firmes et des individus auxquels ils ont affaire et peuvent imposer des coûts sélectivement de telle façon que ceux-ci affectent les chances des divers concurrents Dans ces circonstances, une firme peut être incitée à payer un dessous-de-table pour

* obtenir une interprétation favorable des regles ou un jugement discrétionnaire en sa faveur
* éviter ou reduire des impôts
* éviter des retards administratifs
* eviter l'application de la loi
* inciter les agents à limiter le nombre de concurrents

Il est important de noter qu'au fur et à mesure que

---

[42] Ibid

l'économie grandit et que les occasions économiques augmentent, il se peut que les occasions de corruption croissent egalement On met souvent l'accent - et on a raison de le faire - sur l'impact de la corruption sur l'economie Toutefois, la croissance peut aussi influer sur la corruption

L'impact d'un secteur public important

L'étendue d'une corruption potentielle, telle qu'elle est definie dans ce volume, coincide avec l'eventail des biens publics gérés par les agents officiels Dans la plupart des societes, ceux-ci incluraient la législation, l'adjudication, les permis et la perception des impôts par exemple mais dans des economies dirigées, il faudrait également compter les moyens de production Lorsque les biens et les moyens de production sont entre des mains privees, les propriétaires sont tentes de les proteger en adoptant des mesures de sécurite et en contractant des assurances Ils confieront celles-ci a d'autres personnes seulement dans les cas où des relations basees sur la confiance ou la signature de contrat reduiront les risques d'opportunisme et de perte Toutefois, lorsque les biens et les moyens de production sont la propriete du public, le risque est partage par un peuple entier, et les individus se sentent d'autant moins motives pour gerer et protéger les biens de l'état

La protection des interêts du public depend des mecanismes du gouvernement (les normes de comptabilite, les procedures de gestion, les contrôleurs, la separation des pouvoirs, et le fait que les dirigeants rendent des comptes au public) La tâche des mecanismes de gestion politique est dejà grande même lorsque le rôle du gouvernement se limite à la prise de décisions de gestion et à la perception des impôts Lorsqu'elle est est plus vaste et inclut la gestion de nombreuses entreprises economiques nationalisées, les pressions exercées sur les responsables officiels augmentent de façon exponentielle et la capacite des mécanismes du gouvernement a contrôler de façon efficace la qualite et a imposer d'avoir à rendre des comptes diminue Dans ces circonstances, le service public peut à la fois gripper sous le poids des intérêts speciaux et être handicape par des ressources inadequates

L'histoire récente de l'Union Soviétique illustre ce problème de façon générale mais particulierement marquante L'économie dirigée exigeait des planificateurs économiques qu'ils rassemblent et traitent des montagnes d'informations, des informations qui seraient gérées dans une economie de secteur privé par des indicateurs de marché Cette fonction de traitement de données était bien au-delà des capacites de gestion de l'etat En particulier lorsque le règne de la terreur diminua apres la mort de Staline, les unites de production et de consommation du secteur public furent a même de se mettre de connivence pour dissimuler des informations a leurs superieurs Par exemple, lorsque des progrès techniques ou dans la gestion amélioraient la productivité, il arrivait que les entreprises de l'état dissimulent ces informations des planificateurs économiques afin d'empocher les bénéfices en faisant appel au marché noir ou par d'autres moyens La comptabilité publique et les pratiques de versement de subsides qui s'appliquaient aux entreprises publiques les «contraintes budgétaires douces», permettaient à cette conduite d'atteindre des proportions épidémiques et hâta la fin de l'économie sovietique En l'absence de propriete privée, le chef d'etat autocratique était en fait le seul à avoir intérêt a faire fonctionner le système sans corruption, mais la taille même du systeme et l'erosion des moyens dissuasifs rendaient cette tâche impossible [43]

De nombreuses sociétés ont fait l'experience de ce syndrome Les pays en voie de développement, y compris les nations d'Afrique, ont souvent de très grands secteurs publics ou les mécanismes de responsabilite sont inefficaces et où les institutions sont devenues «malades» Dans ces situations, de nombreuses occasions de corruption se présentent Les intervenants economiques confrontés a un secteur public prédateur chercheront des possibilites de promouvoir et de protéger leurs interêts Comme nous l'avons fait remarquer, ils fourniront des dessous-de-table ou des faveurs pour obtenir les services de l'état ou eviter des coûts Le

---

[43] Mancur Olson, *Capitalism Socialism and Dictatorship* (manuscript inédit, 1996) pp 94-130

moyen d'échapper à ce piège est de trouver comment limiter les tâches du gouvernement de telle façon que celui-ci soit contraint de rendre des comptes

Faire face au probleme

La corruption n'est pas un crime passionnel, mais un crime prémedité Il existe certes des saints qui resistent a toute tentation et des responsables officiels qui resistent a la plupart Mais lorsque le pot-de-vin est important, les chances d'être pris faibles et les peines encourues peu elevées, de nombreux responsables se laisseront tenter Il faut donc commencer par reformer les systemes On doit eliminer les monopoles, definir les limites des pouvoirs discretionnaires et augmenter la probabilité d'avoir a rendre des comptes On doit accroître les chances de trouver les responsables et augmenter les peines pour corruption (aussi bien pour ceux qui offrent que pour ceux qui acceptent les pots-de-vin) On doit lier les formes de motivation a la performance

Chacun de ces sujets débouche bien sûr sur un vaste domaine, mais il faut remarquer qu'aucun ne fait directement reference à ce a quoi la plupart d'entre nous pensent en priorité lorsqu'il s'agit de corruption de nouvelles lois, plus de contrôles, un changement dans les mentalites, une revolution ethique Les lois et les contrôles se revèlent insuffisants lorsque les systemes ne sont pas en place pour les appliquer Des prises de conscience morales ont certes lieu mais elles resultent rarement du dessein de nos dirigeants publics Si nous ne pouvons former des citoyens ou des responsables officiels incorruptibles, nous pouvons toutefois inciter à la concurrence, modifier les formes de motivation et améliorer les processus obligeant les personnes impliquees a rendre des comptes En résume, nous pouvons reparer les systemes qui donnent naissance à la corruption

Ce n'est pas facile Trois points meritent toutefois notre attention Tout d'abord, on trouve des cas ou les dirigeants sont parvenus à reduire la corruption, au niveau des entreprises, des villes, des projets, des ministères et des pays entiers

Deuxièmement, de nombreux exemples de succès présentent des thèmes communs Troisièmement, la lutte contre la corruption peut être le fer de lance menant à des reformes gouvernementales plus vastes et plus profondes

Comment ces concepts nous aident-ils à comprendre les conditions spécifiques de la corruption sur le continent africain? Dans la derniere section de ce chapitre, nous appliquons notre analyse des causes systémiques et des conséquences aux problemes de corruption en Afrique

2.3 La corruption en Afrique[44]

Comment définir le phénomène de la corruption en Afrique? Il prend diverses formes et se présente à différents niveaux [45] La corruption «accessoire» est le fait d'individus ou de petits groupes qui profitent d'une occasion On peut en voir des manifestations dans la sollicitation et l'acceptation non planifiées de dessous de table (des policiers qui barrent des routes pour exiger des conducteurs qu'ils payent des pots-de-vin, une sous-estimation fiscale, un detournement de fonds) Une telle corruption à petite echelle est répandue en Afrique de l'Ouest Bien que les gains et les recompenses soient en genéral faibles, elle peut être relativement coûteuse globalement et irrite de nombreuses personnes qui en sont les victimes

La corruption «systématique» n'est pas aussi imprevue, implique habituellement des gains plus substantiels et est souvent associée a des scandales populaires Par exemple, le scandale du ciment nigérian en 1975 impliquait des agents du gouvernement et des médiateurs qui détournerent des sommes phénomenales Il conduisit en fin de compte a une purge du gouvernement La corruption systématique peut devenir endémique et impliquer un très grand nombre d'agents, d'intermediaires et d'entrepreneurs corrompus La contrebande d'exportations est par exemple largement pratiquée en Afrique malgré la presence d'agents des douanes La facilite avec laquelle on peut contrevenir aux

---

[44] Cette section est basee en grande partie sur un texte fourni par Sahr John Kpundeh

[45] Pour une discussion detaillee des niveaux de corruption on pourra consulter par exemple Stephen P Riley «The Land of Waving Palms Political Economy, Corruption Inquiries and Politics in Sierra Leone» dans *Corruption Causes Consequences and Control* sous la direction de M Clarke, (Londres Frances Pinter, 1983)

règlements est bien connue En Tanzanie, surtout vers la fin des années 1980, les hommes d'affaires en collusion avec des agents du gouvernement fraudaient régulièrement le gouvernement en achetant des biens qui n'existaient pas [46] La corruption systématique peut être associee à la fois a des bureaucrates complaisants et des acteurs politiques qui occupent des postes clefs Kwame Nkrumah au Ghana, Siaka Stevens en Sierra Leone, Mobutu au Zaire figurent parmi les hommes politiques corrompus, on a obtenu des preuves de leurs malversations grâce à des enquêtes et dans le cas de Mobutu, grâce à ses propres confessions publiques [47] Dans certains cas il y a eu des réseaux symbiotiques impliquant a la fois des dirigeants politiques et des travailleurs du secteur public En Sierra Leone sous le regime du All People's Congress (APCC), 1968-1992, l'administration devint très politisée, les fonctionnaires s'inscrivant au parti au pouvoir En échange de leur loyauté, les employés du gouvernement etaient souvent protegés et chouchoutes, on leur permettait d'augmenter l'étendue de leurs pouvoirs et de profiter d'occasions pour s'enrichir [48]

Dans certains cas, la corruption devient si enracinee qu'elle crée des tendances négatives et des attentes qui peuvent être difficiles à eliminer Des chercheurs ont dénonce dans divers rapports l'ampleur de la dévastation que cause ce phénomene en Afrique Au Ghana, il y a une culture de la corruption et une convention informelle Victor LeVine, un expert en politiques de gestion africaines, cite un Ghanéen «Nous, les Ghaneens, nous

---

[46] Kpundeh, S J and Bruce Heilman (1996) «Rushwa An Examination of Corruption in Tanzania», soumis aux editeurs du *Review of African Political Economy Journal*

[47] Quelques auteurs qualifient la corruption enracinee de «systemique» et la corruption impliquant des agents haut places de «grande»

[48] Sahr John Kpundeh, *Politics and Corruption in Africa A Case Study of Sierra Leone* (Lanham MD University Press of America, 1995) p 65

sommes si habitues a soudoyer nos responsables officiels et eux sont si habitués à toucher des pots-de-vin, que cela paraîtrait un peu bizarre si nous ne les soudoyions pas et s'ils ne nous volaient pas» [49] Le nepotisme, le fait de fournir des emplois aux membres de sa famille, est de rigueur selon les regles sociales en Afrique[50] mais est perçu comme un sévère manquement a la règle en Occident Il est bon de nous souvenir toutefois qu'une culture de la corruption caracterisait de nombreuses juridictions en Occident et que dans certains cas elle ne fut éliminee que ces dernières décennies

Domaines vulnérables

La corruption dans la vie publique affecte en genéral certains domaines clefs, quelle que soit la nature du systeme politique ou le niveau de developpement social et économique En general, on a plus de chances de trouver la corruption lorsque les secteurs public et prive (dans le sens large du terme) se rencontrent, et surtout quand il y a une responsabilité directe pour la fourniture d'un service desire ou la demande de reglementations ou de taxations specifiques Dans les pays africains, il y a plusieurs domaines que l'on considere «prioritaires», ceux où la corruption a le plus de chances de se repandre En reponse à un sondage, les participants au séminaire de Dakar de USAID/IRIS ont par exemple cite les domaines suivants

* la gestion des compagnies publiques
* les marchés publics
* l'administration fiscale
* les douanes

---

[49] V LeVine *Political Corruption The Ghana Case* (Stanford Hoover Institution, 1975) p 12

[50] D Apter, *Ghana in Transition* (New York Atheneum Press, 1963), p 6

* la justice [51]

Dans les services chargés de la perception des revenus, en particulier les services d'imposition sur le revenu et des douanes, on trouve de nombreux cas où les personnes impliquées détournent l'argent des impôts, évitent d'avoir à en payer ou s'arrangent pour ne pas le faire A travers le paiement de dessous-de-table et d'autres formes de patronage, une élite prospère peut eviter d'avoir a payer des impôts ou réduire les paiements dus Les agents des douanes peuvent menacer d'imposer des retards ou des taxes élevées ou encore promettre de faibles evaluations pour extorquer les fonds des hommes d'affaire Il y a des situations où les biens sont en général incorrectement déclarés, contrairement aux règlements des douanes et de la régie Ainsi, la contrebande, bien qu'illegale, est largement repandue dans la majorite des pays africains et semble liee à la rareté des devises etrangeres Des pots-de-vin, le versement d'un pourcentage du contrat ou d'autres «cadeaux» sont offerts aux agents du public par des hommes d'affaires qui surfacturent les importations ou sousfacturent les exportations, une pratique qui interdit au pays l'accès a des devises étrangeres et des revenus fiscaux de grande valeur

Dans de nombreux pays africains, la corruption est prévalente dans le judiciaire Les décisions concernant les cas soumis a la justice sont prises par des juges avant que les personnes ne soient passées en jugement, soit en accord avec des directives venues du gouvernement en place soit parce que les juges ont simplement été soudoyes La corruption de personnes qui ont une certaine influence dans l'administration de la justice sape la confiance publique dans le système legal En Sierra Leone, par exemple, près de 80% des personnes consultees lors d'un sondage pensent qu'il y a deux interprétations de la loi une pour les riches

---

[51] Quasiment les trois-quarts des participants ont affirmé qu ils etaient confrontés a des problemes de gestion et de corruption dans leur travail Voir les annexes en fin de volume

et une pour les pauvres De telles attitudes sont dues au fait que pour exercer une influence discutable, il faut connaître certaines personnes, disposer de certaines informations ou d'argent [52]

Les travailleurs «fantômes» dans le service public sont un autre domaine prioritaire Les enquêtes menees dans plusieurs pays africains ont révélé qu'un grand nombre de personnes qui touchent des salaires de l'état n'existaient pas Ceci a constamment appauvri les fonds publics En Ouganda par exemple, une Commission d'Enquête sur le Secteur Public a trouvé 42 000 «fantômes» qui touchaient des salaires de l'etat, des fonctionnaires qui avaient pris leur retraite, etaient morts ou simplement n'avaient jamais existé [53]

La corruption affecte egalement la nomination des membres de la famille et des amis à des postes dans des organisations publiques ou ils jouissent de pouvoirs de monopole profitables dans quelque domaine d'activité du secteur prive ou public De tels postes sont tres courus a cause des benefices en nature et en argent que l'occupation de ces postes garantit En consequence, la corruption est repandue dans la nomination ou l'election des agents publics a tous les rangs

A un niveau moins important, mais qui affecte un public qui en souffre, la corruption implique une foule de fonctionnaires sous-payés, ou simplement cupides qui font payer au public des services auxquels celui-ci devrait avoir droit gratuitement Les domaines de predilection sont l'octroi de permis de conduire, de passeports et de permis de faire des affaires Dans certains cas, ces fonctionnaires payent un certain pourcentage de leurs gains illegaux à leurs superieurs de telle façon qu'ils puissent continuer à occuper

---

[52] Sahr Kpundeh *Politics and Corruption in Africa A Case Study of Sierra Leone*, p 112

[53] Petter Langseth, *Civil Service Reform in Uganda Lessons Learned* L Institut du Developpement Economique de la Banque Mondiale, document de recherche, 1995

leur poste et à profiter des occasions de s'enrichir illegalement que celui-ci leur fournit

Une autre arnaque communement pratiquee consiste pour les fonctionnaires à demander à faire des déplacements à l'étranger de telle façon qu'ils puissent soumettre des demandes de remboursement largement surévaluées qui peuvent être équivalents pour quelques jours de voyage a deux ou trois mois de leur salaire mensuel habituel Les officiers de police, surtout ceux charges de la circulation, offrent un exemple tres visible de la corruption du secteur public et usent frequemment de leur pouvoir pour extorquer des dessous-de-table de ceux qui craignent d'être punis injustement ou de façon injustifiable Ces activités, lorsqu'elles sont pratiquees à grande échelle, peuvent avoir des effets negatifs importants sur la vie sociale, politique et économique de toute societe ce qui est le cas dans de nombreux pays africains

Analyse de la corruption en Afrique

La colère du public en matiere de corruption en Afrique s'est exprimée ouvertement depuis le début des annees 1990, à l'instigation de mouvements pro-démocratie qui ont incite de nombreuses personnes à se joindre au débat politique et à s'organiser Des protestations dans les rues, des grèves et d'autres manifestations de colere ont permis de familiariser de nombreux Africains à la politique de gestion multi-partis et ont même quelquefois incité les gens à chasser des dirigeants impopulaires, soit en organisant des élections soit en se revoltant [54] Les forces en faveur de la democratie qui émergent n'ont pas seulement affirmé le droit des citoyens ordinaires à s'exprimer et à s'organiser indépendamment de l'etat, mais ont exigé que leurs responsables elus rendent des comptes

---

[54] E Harsch, «Accumulators and Democrats Challenging State Corruption in Africa» *Journal of Modern African Studies*, Vol 31, No 1 (1993), p 32

La corruption publique de haut niveau est devenue une cible de choix Ceux qui brandissent le drapeau de la démocratie ont souvent exige qu'elle soit punie et eliminée Des journaux et des magazines indépendants ont publié de nombreux articles exposant la corruption Les syndicats, les organisations populaires et les partis d'opposition ont incité à la révocation d'agents corrompus et à la récuperation des fonds detournés Les magistrats élus et les membres des gouvernements qui arrivent au pouvoir ont redigé des codes de conduite et cree des commissions d'enquête pour assainir l'appareil bureaucratique [55] Ces acteurs voient dans la corruption une menace pour la pratique democratique car de par sa nature même, elle meprise le contrôle et l'examen publics Et puisque elle est advenue dans de nombreux gouvernements et administrations honnis, grâce au patronage politique, les efforts deployes par les nouvelles forces democratiques pour exposer et limiter la corruption ont affaibli les défenseurs de l'ancien régime [56]

Un problème auquel sont confrontes les réformateurs tels que les gestionnaires africains et les organisations non-gouvernementnales (ONG) consiste a passer au crible la foule de problemes et à determiner lesquels sont les plus importants et les plus ouverts a la reforme Dele Olowu, un expert en Administration Publique et corruption en Afrique, avance que la corruption gouvernementale est endemique en Afrique parce que les efforts se sont concentres sur des remèdes avant qu'une analyse approfondie du problème n'ait été realisee [57] Ne comprenant pas certaines des causes fondamentales de la corruption, les gestionnaires ont applique des réformes inefficaces Michael Johnston, un chercheur en sciences politiques qui a beaucoup écrit sur la corruption,

---

[55] Ibid, p 33

[56] Ibid

[57] D Olowu «Corruption in Nigeria Causes, Consequences and Remedies» Presentation faite a la Cinquieme Conference Anti-Corruption à Amsterdam, 8-12 mars 1992

suggère que les reformes mises en place dans une situation politique complexe que l'on ne comprend qu'en partie peut avoir des résultats non souhaités [58]

On a souvent tente de réduire la corruption en Afrique Malheureusement, de nombreuses approches n'ont pas ete systématiques mais de simples manoeuvres politiques pour assagir un public mécontent et une communaute internationale de bailleurs de fonds D'autre part, il est difficile de mettre au point une stratégie anticorruption parce que le succès de tout programme dépend en grande partie d'un engagement solide de la part du president du pays, des membres du cabinet et des responsables les plus haut placés, ceux là même qui sont corrompus Sans leur coopération, ou du moins le dévouement du président et des personnes qui occupent des postes clefs, les malversations deviennent cycliques

Les causes et les diagnostics ci-dessous presentent divers types de corruption en Afrique Au fur et à mesure que la pression publique augmente pour lutter contre la corruption en Afrique, il est néanmoins clair qu'une meilleure comprehension des causes et des enjeux est nécessaire pour formuler des solutions qui peuvent permettre de faire des progrès et de la limiter

Manque de responsabilité et de transparence

Jusque recemment, les gouvernements africains ont ete rarement tenus de rendre des comptes par leurs citoyens Le principe de la transparence exige que chaque acte public soit fait de façon ouverte Les actions des agents publics doivent être claires et chaque acte qui puisse susciter des soupçons devrait être explique Si l'on ne remplit pas ses devoirs publics de façon ouverte on offre aux personnes malhonnêtes des occasions de dissimuler leurs activités tout en pratiquant l'extorsion et le favoritisme

---

[58] Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* p 140

Les systèmes démocratiques offrent des mécanismes pour minimiser la corruption en introduisant une plus grande responsabilité et transparence dans la gestion politique En Sierra Leone, par exemple, il semble y avoir un lien direct entre la corruption et des politiques de gestion nondémocratiques On découvrit des abus en grand nombre lorsqu'un nombre croissant de scandales a éclate a la suite de l'introduction en 1978 d'un système a un seul parti, qui ferma la porte a la possibilite d'avoir à rendre des comptes Toute institution qui aurait pu permettre de verifier les activités des agences gouvernementales fut eliminée Le president qui cumulait de nombreux pouvoirs dirigeait quasiment tout y compris l'armee, l'universite d'état et l'administration et ne tolerait aucune remise en question des sujets qui auraient dû exiger des explications publiques Au Nigeria, surtout pendant que Babaginda etait au pouvoir, nul n'avait a rendre des comptes Le régime refusa de publier les declarations de biens des agents haut places et les journalistes critiques furent persecutés par le gouvernement, ce qui intensifia la corruption de haut niveau [59] Si les hommes politiques avaient la moindre intention de limiter la corruption, toute revelation de malversations aurait été suivie de mesures punitives rapides et le manque de réaction aurait provoque un tolle public immédiat Le mésemploi administratif des fonds aurait été rare, les chances d'être pris elevées, les sanctions severes et les gains potentiels plus problématiques [60]

Dans les cas où les hommes politiques se laissent tenter par des activites illégales et ou le public reste passif, si ce n'est aussi complaisant envers la corruption, les employes du public ont l'impression qu'il n'y aucune raison pour qu'ils ne profitent pas de

---

[59] L Diamond, «Nigeria's Perennial Struggle against Corruption Prospects for the Third Republic» *Corruption and Reform* Vol 7, No 3(1993)

[60] G Caiden, «Dealing with Administrative Corruption» document inedit 1992

l'occasion [61] Si l'on en croit des révélations lors des enquêtes sur la corruption en Sierra Leone en 1992, il semble que les malversations administratives et politiques soient liées Selon les témoignages fournis aux commissions, les fonctionnaires haut places pendant le règne de l'APC detournèrent des fonds du gouvernement alors que les hommes politiques tout aussi coupables étaient parfaitement au courant de la situation [62] Il est particulièrement difficile d'instituer la transparence et d'imposer aux gens d'avoir a rendre des comptes dans un systeme où ceux qui occupent les postes les plus élevés se mettent de connivence avec les fonctionnaires pour détourner l'argent du pays [63]

Gouvernement trop centralise et interventionniste

Les bureaucraties publiques en Afrique sont generalement trop centralisees, souvent avec des chaînes d'autorite peu claires et des règles de hiérarchie sous ou surelaborees Ceci est un facteur qui contribue à la corruption du gouvernement L'etat tend à centraliser ses pouvoirs dans la branche exécutive avec peu de contrôles visant a l'équilibre des pouvoirs de la magistrature, des cours ou des gouvernements régionaux et locaux Selon un chercheur qui a longuement étudié ces questions en Afrique

> La corruption en Afrique se situe principalement dans la branche executive du gouvernement par la raison evidente que les branches legislative et judiciaire ont generalement perdu toute

---

[61] Ibid

[62] Sahr Kpundeh, *Politics and Corruption in Africa A Case Study of Sierra Leone* R Williams, *Political Corruption in Africa* (Aldershot Gower Publishing Company, 1978)

[63] Dans d'autres cas, tels que le scandale Wedtech aux Etats-Unis, des politiciens corrompus surmontèrent en fait la resistance des agents officiels qui auraient pu sinon eviter d avoir recours a des malversations

l'independance et le pouvoir qu elles ont pu avoir par le passe [64]

Le secteur prive se retrouve confronté à une autorité politique centrale surdimensionnee qui prend les décisions qu'on pourrait laisser a la discretion impersonnelle de l'administration [65] La combinaison de definitions vagues des fonctions publiques et de l'absence de contrôle effectif a mené les responsables haut placés du gouvernement à assumer des tâches supplémentaires et à se placer ainsi de façon a pouvoir influer sur le cours des choses a leur profit Par exemple en Sierra Leone, Ben Kamu, le Ministre des Entreprises Publiques et des Industries sous le gouvernement de Momoh, decida d'assumer la responsabilité du Fond Fiscal de Frêt Maritime, qui était avant a la charge de la Compagnie de Transport Maritime de Sierra Leone Apres qu'il a pris le contrôle, on a affirme que des centaines de milliers de dollars furent détournes [66]

Le gouvernement est de plus au centre de tout le pouvoir dans la plupart des pays en voie de developpement, notamment en Afrique Le gouvernement, surtout dans les regimes à un seul parti, étend son autorite au secteur privé Aucune industrie n'est préservée de son interférence, y compris la banque, le commerce de détail et l'industrie de l'import/export Le gouvernement est habituellement le plus grand employeur, fournisseur de services, regulateur et entrepreneur, il determine le niveau et la nature de l'activite économique C'est cette immense concentration des pouvoirs - politique, économique et bureaucratique, parallelement aux besoins en matière de developpement des citoyens - qui fournit un terrain

---

[64] R Williams *Political Corruption in Africa* (Aldershot Gower Publishing Company, 1978)

[65] D Olowu, "Governmental Corruption and Africa's Democratization Efforts" *Journal of Corruption and Reform*, Vol 7, No 3 (1993) p 230

[66] Sahr Kpundeh "Corruption in Sierra Leone Causes Costs and Remedies " Document prepare pour l'Institut du Developpement Economique de la Banque Mondiale, 1996

fertile pour la corruption La pression constante des hommes d'affaires locaux et des corporations multinationales - qui demandent tous des permis, des contrats, des certificats, des licences d'importation, crée une tentation irresistible de «graisser la patte» pour s'assurer des résultats escomptes Comme nous l'avons avance, plus le gouvernement intervient dans les affaires de la société, plus les occasions de corruption augmentent En Sierra leone par exemple, de telles occasions furent exploitees par des personnes malhonnêtes au début des annees 1980, surtout pendant les periodes où les devises étrangeres manquaient, ce qui mena à un déclin net des importations Des agents officiels dans l'industrie bancaire et au Ministère des Finances se virent offrir des dessous-de-table La corruption non seulement augmenta mais prit de la vitesse durant cette periode [67]

Des échelles de salaire faibles pour les responsables publics

Des salaires faibles incitent a la corruption Des fonctionnaires mal payés gerent des programmes très recherches, des budgets, des impôts, des règlements de douane et il y a une tentation quasiment irresistible d'imposer des pots-de-vin La corruption n'est pas seulement une question qui implique des personnes haut placées ou une cupidite débridee C'est aussi un moyen de survivre auquel ont recours les fonctionnaires de moyen niveau et les travailleurs mal payés La remunération et les conditions de service dans l'administration n'ont cessé de se deteriorer depuis plusieurs années dans le sillage des programmes d'ajustement structurel Les fonctionnaires ont du mal à survivre sur un seul salaire - ils cherchent donc d'autres moyens de générer un revenu supplémentaire en trouvant de seconds emplois ou du travail temporaire Les employes ne sont pas devoues à leur tâche si leurs salaires sont insuffisants, et seuls peut-être les «autres» avantages les retiennent à leur poste Les secteurs tels que la police ou les

---

[67] Sahr Kpundeh, ' Kleptocracy and the Culture of Corruption The Political Economy of Mismanagement in Sierra Leone" Presentation faite à la conference organisee par l Association Canadienne des Etudes Africaines, Montréal mai 2-5 1996

douanes sont particulierement vulnerables parce qu'ils emploient un grand nombre de travailleurs de faible niveau qui sont en contact direct avec le public De plus, non seulement ils ne sont pas sûrs de toucher leur salaire a la fin du mois mais ils ne sont même pas sûrs d'avoir encore un emploi a cause des frequentes et soudaines réductions de main d'oeuvre La notion d'une structure de carrière stable et garantie, qui est au coeur même de l'idee et de la réalité de l'administration en Occident, n'est pas bien établie en Afrique [68]

Manque d'engagement

L'absence d'un engagement solide de la part des intervenants politiques, qui parlent souvent de la nécessité d'avoir à rendre des comptes et de l'integrite mais ne passent guère du stade des promesses à celui d'efforts réels pour découvrir et pénaliser les conduites corrompues, a contribué à l'institutionnalisation de la corruption Même apres la creation d'agences anticorruption, celles-ci n'ont souvent pas les ressources et l'independance nécessaires pour mener à bien leur mission En Tanzanie, par exemple, le manifeste du President Mwinyi de 1990, la Circulaire Presidentielle No 1, fournit les grandes lignes de methodes et de strategies pour reduire les malversations en incorporant les concepts de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes dans le service public Pourtant, ces efforts manquent du soutien matériel dont les institutions ont besoin pour combattre la corruption De même en Sierra Leone, les equipes de lutte contre la corruption et la contrebande etablies par le President Joseph Momoh ont eu un succès limité, et les commissions d'enquête de 1992 révèlèrent qu'elles avaient moins combattu la corruption que tous leurs prédécesseurs [69]

---

[68] R Theobald, 'Lancing the Swollen African State Will it Alleviate the Problem of Corruption?' *Journal of Modern African Studies*, Vol 32, No 4 (1994), p 703

[69] Sahr Kpundeh, "Kleptocracy and the Culture of Corruption "

La clef pour faire en sorte que les intervenants politiques prennent un engagement reel en faveur de la lutte anticorruption consiste à mettre au point un plan d'action qui renforce constitutionnellement les institutions chargees de combattre la corruption En Ouganda, par exemple, le bureau de l'Inspecteur Genéral du Gouvernement a l'autorite constitutionnelle pour faire appliquer le Code de Conduite des Dirigeants en arrêtant et en engageant des poursuites contre ceux que l'on soupçonne d'activités illicites [70] Toutefois, l'efficacite et le succès d'une telle institution dépend en grande partie de son degré d'autonomie Comme dans le cas de l'Ouganda, la meilleure façon de preserver un tel organisme de toute pression exterieure et politique est de lui faire rendre des comptes au Parlement et non pas au Chef de l'Etat

Un mécanisme d'application des lois inefficace

Dans les pays africains où le gouvernement est repute pour sa tolérance en matiere de corruption, les malversations sont nombreuses Ces pays ont une foule d'agences chargees de l'application des lois faibles, pléthore de responsables haut places qui collaborent avec des elements indesirables et une infinité de punitions légères pour ceux qui sont condamnes pour activites illicites Il est notoire par exemple que le Gouvernement de Sierra Leone tolere des activités minieres illégales [71] Desmond Luke, un candidat à la présidence lors des élections de 1996 fit la remarque suivante

> Il semble que personne ne contrôle cette industrie et le resultat est que notre sol fertile est devaste nos enfants scolarises abandonnent les etudes pour chercher a faire fortune rapidement et pourtant tout quitte le pays en contrebande au benefice du

---

[70] Sahr Kpundeh and Bruce Heilman, «Rushwa An Examination of Corruption in Tanzania »

[71] Sahr Kpundeh, «Kleptocracy and the Culture of Corruption »

monde exterieur[ ] La situation doit changer [72]

Les gouvernements doivent «mener la vie dure aux criminels» Bien sûr, de meilleures lois peuvent aider à structurer de façon efficace des campagnes anticorruption mais les reformes legales ne sont qu'une partie de la solution

En conclusion, il est important de souligner que les Africains sont conscients des problemes de corruption et d'abus qui ont caractérise les regimes autoritaires et croient que ces questions exigent notre attention immediate Beaucoup prennent une position courageuse en promouvant la democratisation et la gestion politique democratique pour reduire ces abus Mais puisque le processus de democratisation est genéralement long, difficile et complexe, il peut non pas alléger les problemes dans l'immédiat mais les intensifier Le defi consiste a survivre a la periode de transition et non a l'eviter

[72] L Gberie, «Sierra Leone Economy Curse of Riches » *International Press Service* March 11 1996

Chapitre 3: Comment aborder les problèmes de corruption?

Pour determiner quels moyens efficaces permettent de combattre la corruption et d'assurer une bonne gestion politique, le mieux est de procéder a l'examen d'etudes de cas réels Ce chapitre présente des exemples tirés de divers pays d'Afrique, d'autres regions en voie de développement et du monde industrialise Certains de ces exemples s'adaptent mieux au modèle d'étude de cas, et permettent d'analyser les cas couronnes de succes D'autres permettent de tirer des leçons des efforts pour reduire les malversasions qui n'ont pas abouti D'autres enfin sont plus genéraux et offrent une retrospective des efforts de réforme dans des domaines ou des pays précis Le chapitre 4 rassemble quelques-uns des fils conducteurs que l'on retrouve dans les exemples fournis dans ce chapitre et propose une analyse des leçons tirées et des strategies et méthodologies liées a la réforme de la gestion politique

Les cas présentés dans ce chapitre representent un large éventail de problemes et d'approches Parmi ceux-ci, trois cas viennent d'Afrique Les exemple du Bénin et du Niger traitent de mouvements anti-corruption qui suivent des changements politiques provoqués par les Conférences Nationales de 1990-91 Le cas de l'Ouganda examine la lutte menee avec succès par ce pays pour reformer progressivement l'administration et renforcer les capacités Les deux autres cas proviennent d'Amérique Latine et des Etats-Unis Le cas de la Bolivie, qui traite de réformes dans la municipalité de La Paz, a été présente par Robert Klitgaard au séminaire de Dakar organisé par IRIS/USAID Le dernier cas, en provenance des Etats-Unis, illustre certaines approches adoptees au niveau fédéral, par le système americain de la séparation des pouvoirs, pour traiter des problèmes de fraude et d'abus de pouvoir

Comme c'est souvent le cas avec les questions de corruption, les exemples qui suivent se prêtent a une analyse de

type agent-principal, selon la formule de Klitgaard

$$C = M + D - R,$$

la corruption, c'est le monopole plus les pouvoirs discrétionnaires moins l'obligation d'avoir à rendre des comptes En tant que tels, les problemes presentes dans ces exemples peuvent se prêter a des approches qui etablissent des critères clairs, qui limitent les pouvoirs discrétionnaires, fournissent des formes de motivation positives, augmentent le flot d'informations et introduisent la concurrence A long terme, la reponse consiste, dans les cas où c'est possible, a creer ou renforcer un ensemble de contrôles ayant pour but d'instituer un equilibre des pouvoirs, tels que

* la compétition dans la provision de biens et services publics,
* des pouvoirs de supervision par les autres branches du gouvernement,
* des critères clairs dont repondent les responsables officiels et qui peuvent être verifies par une serie d'intervenants publics et prives,
* les droits des citoyens pour obtenir des informations officielles utiles ou pour traduire en justice les contrevenants dans l'interêt du public -- de même que les droits a la propriete ou la possibilité legale de purger le gouvernement à laquelle les citoyens seront incités à avoir recours, et enfin
* des possibilites de carrière et des indemnisations adéquates qui encourageraient les employes de l'administration a faire preuve de professionalisme

Les cas presentes dans ce chapitre représentent un large eventail de problemes et d'approches Parmi ceux-ci, trois viennent d'Afrique Les exemples du Benin et du Niger traitent de mouvements anti-corruption qui suivent des changements

politiques provoqués par les Conférences Nationales de 1990-91 Le cas de l'Ouganda examine la lutte menee avec succes par ce pays pour réformer progressivement l'administration et renforcer les capacites Les deux autres cas viennent d'Amerique Latine et des Etats-Unis Le cas de la Bolivie, qui traite de reformes dans la municipalité de La Paz, a eté présente par Robert Klitgaard au séminaire de Dakar organisé par IRIS/USAID Le dernier cas, en provenance des Etats-Unis, illustre certaines approches adoptées au niveau fédéral par le système américain de la separation des pouvoirs pour traiter des problèmes de fraude et d'abus de pouvoir

Les tableaux 1 et 2 dans les annexes présentent les cadres de référeence analytiques qui sous-tendent les études de cas qui suivent

3.1 Bénin: La lutte anti-corruption dans les textes et la pratique[1]

Entre 1960 et 1972 le Dahomey (devenu Bénin en 1975) etait connu pour son instabilité politique chronique marquee de coups d'Etat militaires repétés, donnant au pays la triste réputation d'"enfant malade de l'Afrique " Le coup d'état d'octobre 1972 amena au pouvoir de jeunes officiers et intellectuels largement influencés par le radicalisme né des mouvements etudiants de 1968 en France et ailleurs dans le monde Ils promirent de mettre fin a la politique de la main tendue et d'assurer désormais les depenses de souveraineté et le développement du pays en comptant avant tout sur les ressources nationales

L'étatisation de l'économie nationale en 1974, dont celle du secteur bancaire, dans un contexte d'accroissement spectaculaire du transit des marchandises vers le Nigeria, permit a l'Etat de disposer

---

[1] Cette section est une version éditee de la communication preparee par Dr Moussa Okanla, USAID/REDSO/WCA pour le seminaire IRIS/USAID de Dakar

d'importantes ressouces financières Alors se crea autour du President Kerekou une clientèle politique entretenue et manipulee grâce aux nombreux postes dits "juteux" dans les nouvelles entreprises publiques Cette pratique du clientélisme engendra rapidement la corruption, minant la legitimité d'un regime qui, au debut, suscita un véritable engouement populaire

Mais la prospérite des années 1970 n'etait que fictive tant elle masquait la faiblesse d'une économie caracterisee par une balance commerciale chroniquement déficitaire et la quasi absence d'un tissu industriel En effet, la rente de situation due au voisinage du Nigeria et le développement du secteur informel qui en était le corollaire, restaient tres sensibles aux fluctuations des prix du petrole ainsi qu'a celles du taux de change du Naira, la monnaie nigériane Ainsi les difficultes de l'economie nigeriane a partir du début des annees 1980 mirent a nu les faiblesses sus-evoquees Le Benin s'enfonça dans un marasme economique marque de sérieuses difficultés de trésorerie et la faillite de la quasi-totalité des entreprises publiques, suivie de licenciements massifs de travailleurs

La revelation à partir de 1988 par un journal indépendant, *Tam-Tam Express*, d'une serie de scandales impliquant les hautes sphères du régime, et qui avaient contribue largement a la faillite de l'economie nationale, finit d'éroder les bases de toute legitimité morale du regime [2] Ainsi l'opinion publique realisa le niveau jusque-là inegalé au Bénin de la corruption et de la mauvaise

---

[2] A partir de 1987, le regime du General Mathieu Kerekou decida de liberaliser la presse ecrite en autorisant la parution de journaux prives Le premiere initiative, qui connut aussitôt un grand succes, fut celle de l'hebdomaire independant *La Gazette du Golfe* Sa parution fut suivie peu apres par celle du bi-mensuel *Tam Tam Express*, qui se distingua surtout par ses revélations de scandales La liberte qui lui fut laissee par le pouvoir dans ses attaques contre certains barons du regime montre que le President Kerekou avait decide de faire le menage dans son entourage

gestion politique La lutte contre la corruption et la volonté de "faire rendre gorge aux fossoyeurs de l'économie" furent des points importants de l'ordre du jour de la Conférence Nationale de 1990 qui mit fin au regime militaro-marxiste du General Mathieu Kerekou

L'environnement de la corruption au Bénin

Le problème de la corruption au Benin, comme dans la plupart des pays africains, est lie au contexte politique et economique du moment, mais egalement aux valeurs culturelles générales qui en font soit un délit soit une forme de "débrouillardise" largement acceptée

Dans les années 1960, les fonctionnaires dahomeens etaient reputes pour leur professionnalisme, leur assiduité au travail et leur intégrité, l'héritage d'une pratique sociale et culturelle qui leur a valu d'être les auxiliaires de choix de l'Administration coloniale en Afrique de l'Ouest et du Centre A l'époque l'intellectualisme et le statut éleve auxquels s'identifiait le fonctionnaire, renforçaient beaucoup plus la dignite du service que ses aspects lucratifs Il est vrai qu'à cette époque l'inflation etait quasi inexistante et les services tels que l'éducation et les soins de sante gratuitement assurés par l'Etat

Ces valeurs de professionnalisme et d'integrite se sont rapidement emoussées dans les annees 1970 avec l'apparition d'une nouvelle génération de fonctionnaires et d'hommes politiques Parallèlement, les conditions économiques avaient evolue vers le pire avec l'inflation galopante consecutive a la crise de l'or noir de 1973, la tendance à la privatisation de la santé et de l'éducation, qui alourdissaient desormais les charges financières du fonctionnaire

Il faut ajouter egalement, avec une certaine reserve toutefois, que la génération des nouveaux hommes politiques des années 1970 etaient pour la plupart issus de milieux très modestes N'ayant pas eu a hériter d'accumulation de capital, qu'il soit

productif (pharmacie, fonds de commerce ou cabinet médical des parents, par exemple) ou non (biens immobiliers), ces derniers devaient partir de zéro et souvent subvenir aux besoins d'une famille nombreuse (incluant parfois la famille collatérale) Les salaires étant derisoires (100 000 FCFA par mois en moyenne pour un cadre supérieur en debut de carrière), les besoins sont alors largement au-delà des resources, d'ou la tendance a verser dans les differentes formes de corruption pour "joindre les deux bouts", et si possible accumuler pour se prevenir des mauvais jours

Le contexte d'entretien du clientelisme politique par la pratique de distribution de postes dits "juteux", a fini par legitimer la corruption, surtout celle née des rentes de situation Les dictons tels que "La chèvre broute là ou elle est attachee" ou "L'on ne peut empêcher un enfant envoye acheter des cacahuètes d'en manger un peu" illustrent l'acceptation par l'opinion de cette forme d'enrichissement illicite

Ainsi à partir du moment ou les chefs vivent largement au-dessus de leurs moyens et en toute impunité, il n'est point étonnant que le gendarme, le policier, le douanier ou le soldat ne se complaise dans ce qui fut qualifie de "racket en uniforme" et ce, en toute impunite

La Conférence Nationale et les éléments d'une stratégie anti-corruption au Bénin

En depit des mises en garde de Kerekou aux délégués pour ne pas eriger la Conférence qui s'ouvrit le 19 février 1990 en un tribunal contre l'ancien regime, les premières condamnations des orateurs furent réservées aux dix-sept années de detournements ayant toutes les caracteristiques d'un gansterisme d'Etat ruineux Ainsi furent jetees les bases morales d'un cadre juridique qui visera tout au moins à combattre la corruption et l'enrichissement illicite, en partie à l'aide des dispositions inserees dans la nouvelle constitution de 1990

La Constitution de 1990

Dès le préambule, la nouvelle constitution donne le ton

> *"Nous Peuple béninois, réaffirmons notre opposition fondamentale a tout régime politique fondé sur l'arbitraire la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalime le népotisme la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel "*

Bien que ce ne soit là qu'une affirmation sans aucune consequence juridique, celle-ci traduit à quel point la corruption du régime défunt avait marque l'esprit des pères de la nouvelle constitution Par ailleurs, la volonte de creation d'un Etat de droit impliquait la recherche de garde-fou contre les abus qui traditionnellement caractérisent les régimes autoritaires

Toutefois, les choses commencent a être plus specifiques dans le Titre II, qui spécifie les dispositions relatives aux droits et devoirs des personnes Ainsi pour ce qui concerne le devoir de respect du bien public, l'article 37 dispose que

> *"Les biens publics sont sacrés et inviolables Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement de dilapidation ou l'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prevues par la loi "*

Par ailleurs, les peres de la nouvelle constitution etaient conscients du fait que le pouvoir était devenu une source d'enrichissement illicite et scandaleux dans un contexte où les textes ne fournissaient aucun moyen legal de contrôle de la responsabilite En consequence, ils ont tenu à y introduire des dispositions visant à faire l'état des biens et du patrimoine du Président de la Republique et des Ministres au debut et à la fin de leur prise de fonction Ainsi l'article 52 de la Constitution du 11 décembre 1990 précise que

"Durant leurs fonctions, le President de la Republique et les membres du Gouvernement ne peuvent par eux mêmes, ni par l'intermediaire rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'Etat, sans autorisation prealable de la Cour Constitutionnelle dans les conditions fixees par la loi

Ils sont tenus des leur entree en fonction et a la fin de celle-ci, de faire sur l'honneur une déclaration ecrite de tous leurs biens et patrimoines adressée a la Chambre des Comptes de la Cour Suprême

Ils ne peuvent prendre part aux marchés de fournitures et aux adjudications pour les administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises a leur contrôle "

Au niveau réglementaire, c'est le fonctionnement et les forces du mecanisme de **passation des marchés publics** qui a depuis la période coloniale, fait l'objet de contrôles Ainsi le fondement juridique de ce mecanisme au Benin demeure l'Arrête n 4042 du 31 mai 1954 rendant applicable en Afrique Occidentale Française le cahier de clauses et conditions generales relatives aux marches de fournitures et services de toutes espèces Toutefois, un nouveau code a été recemment soumis à l'Assemblée Nationale Les objectifs de ce dernier sont, entre autres, l'efficacité, la promotion des nationaux, une véritable concurrence, l'integrite, l'equité et la transparence

Au niveau **judiciaire**, la Constitution du 11 décembre 1990 énonce dans son article 125 "Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir legislatif et du pouvoir executif " L'appareil judiciaire du Bénin est héritier de celui de la France, sur lequel il continue d'être largement calqué, en dépit des différences culturelles et de plus de trente annees d'independance politique Si un certain nombre de regles applicables au deroulement de la carrière du magistrat et de l'organisation judiciaire confèrent a la justice son indépendance, celle-ci reste encore en partie sous l'autorité du

pouvoir exécutif En effet l'indépendance du magistrat se matérialise par, d'une part,

* la règle de l'inamovibilité celle-ci se traduit par le fait que le magistrat du siège "ne peut recevoir, sans son consentement une affectation nouvelle même en avancement"

et d'autre part,

* le rôle dévolu au Conseil Superieur de la Magistrature (CSM) il doit assurer l'indépendance de la Magistrature et veiller au respect du statut des magistrats du siège

Les commissions administratives de contrôle

Au plus fort de la crise economique et financiere qui a precede la Conférence Nationale de 1990 et suite à une série de revelations sur des cas scandaleux de corruption par le journal "Tam-Tam Express," le Général Kerekou mit sur pied une **Commission de vérification des biens**, dite **Commission Ahouansou,** du nom d'un des députés qui avaient alors demandé au Président Kerekou de libéraliser la vie politique dans le pays

Mais des le départ, la Commission Ahouansou etait mal outillée pour mener à bien son travail, tant au niveau de ses membres dont aucun n'avait la compétence requise, qu'au niveau du contexte politique, encore domine par ceux qu'elle voulait "mettre en examen " Il ne fut donc pas surprenant que cette commission n'aboutisse à aucun résultat et fut remplacée au cours de la periode de transition démocratique par la **Commission Amoussou-Kpakpa**

La nouvelle commission devrait s'inspirer des erreurs de celle dont elle prenait la place Son président, Amoussou-Kpakpa, était un magistrat jouissant d'une longue expérience et il beneficiait de l'assistance de plusieurs inspecteurs des finances

Mais malheureusement la nouvelle commission ne fit guere mieux que la précedente Aucun des barons qui s'etaient ostensiblement enrichis sous le régime précedent ne fut inquiété Seule la justice qui avait ete déja saisie des cas de malversations avéres au niveau des anciennes banques d'Etat, poursuivit ses investigations A ce niveau le veritable defi au Premier Ministre de la transition qui avait promis de "faire rendre gorge aux fossoyeurs de l'economie nationale", selon ses propres termes, etait l'arrestation d'Amadou Cisse, pièce centrale au coeur des malversations et véritable "Raspoutine" du President Kerekou

Briser la culture de l'impunite le cas Amadou Cissé

Amadou Cissé, qui s'introduisit dans la vie politique béninoise au debut des années 1980, devint très rapidement l'âme damnee du President Kerekou Il profita de sa position pour devenir l'homme incontournable dans la vie politique beninoise Il faisait et defaisait des carrières politiques et était parvenu a constituer une structure parallèle qui intervenait aussi bien dans la sécurité rapprochée du President que dans la diplomatie secrète du Bénin Il y a peu de doute que toutes les nominations aux principaux postes de responsabilite dans le Ministere des Finances et les deux banques d'Etat entre 1985 et 1988 aient ete son choix ou aient reçu son aval En contre-partie, les "nominés" devraient le payer en dessous de table ou en transfert de fonds frauduleux Ainsi entre 1986 et 1988 des milliards de fonds furent transféres sur des comptes en Europe sans aucune contre-partie locale Se sentant couverts par le poids politique de Cissé, ministres, directeurs de banques, comptables se servirent au passage Apres une telle escroquerie qui frisait le ganstérisme, les banques se trouverent "délestees" de dizaines de milliards de francs qui les conduisirent directement à la cessation de paiement, et finalement à la liquidation pure et simple

En 1988 le scandale et les pressions des créanciers et de bailleurs de fonds etait telle que le pouvoir ne pouvait plus rien cacher Kerekou dut se résigner a sacrifier quelques brebis galeuses Une information fut ouverte, mais curieusement confiee a la garde

présidentielle Deux ministres furent mis aux arrêts, ainsi que les directeurs de banques et certains de leurs collaborateurs Toutefois "l'intouchable" Amadou Cissé restait libre de ses mouvements C'est dans ces conditions que s'ouvrit la Conference Nationale

Celle-ci recommenda que le dossier Cissé soit confie a la justice Il en resulta un mandat d'arrêt international contre Amadou Cisse qui, entre-temps, avait fui le pays Le défi au nouveau Premier Ministre était alors de faire exécuter un tel mandat d'arrêt alors que le protecteur de Cissé détenait encore le pouvoir et que toute révélation pouvait l'éclabousser Mais apparemment Kerekou avait en son for intérieur décidé de lâcher son "Raspoutine" à qui il reprocherait d'avoir abusé de sa confiance Peu avant les elections presidentielles de Mars 1991, Amadou Cissé fut arrêté en Côte d'Ivoire et extradé vers le Benin

Le procès d'Amadou Cissé et consorts eut finalement lieu en 1992 sous le régime du Renouveau démocratique Les différents prevenus reçurent des peines de prison allant de 5 a 10 ans Ils devaient également verser a la partie civile des milliards de francs Le principal absent au procès était l'ancien President Kerekou, que protégeait une amnistie personnelle accordée en echange de son acceptation d'abandonner le pouvoir après son echec aux élections de mars 1991

Succès et échecs de la lutte contre la corruption dans la pratique

Comme nous l'avons precisé plus haut, selon les dispositions de l'article 52, le Président de la Republique et les membres du Gouvernement doivent déclarer leurs biens et patrimoine avant et à la fin de leur prise de fonction Au fur et à mesure que de nouvelles alliances politiques se forgèrent, mettant fin au consensus né de la Conférence Nationale, l'opposition au nouveau President Soglo commença a soulever la question de l'application de l'article 52 En effet, plusieurs mois apres leurs

prestations de serment, l'opinion publique ignorait tout de ce que possedaient le nouveau Chef de l'Etat et ses ministres La critique de l'opposition s'appuyait sur le fait qu'au Niger et au Mali, les nouveaux dirigeants avaient rendu public la liste de leurs biens et patrimoines Par ailleurs, les rumeurs souvent reprises dans la presse independante d'acquisition de biens immobiliers en France par des proches du President Soglo venaient renforcer la position de l'opposition que la corruption avait "repris du poils de la bête"

Mais rien n'y fit Le pouvoir refusa de rendre public la liste des biens et patrimoines, officiellement pour deux raisons

* l'article 52 ne l'y oblige pas en dehors du depôt de ladite liste a la Chambre des Comptes de la Cour Suprême,

* selon les us et coutumes du Benin, il est malseant de déclarer ses biens en public

Depuis, de guerre lasse, l'opposition a renoncé à soulever la question et se contente plutôt de tirer la sonnette d'alarme sur un niveau de corruption qui serait plus eleve que sous le regime précedent Périodiquement, les journaux indépendants qui croient avoir "leve le lièvre," comparaissent devant les tribunaux pour diffamation

On l'a vu, l'independance du systeme judiciaire est garantie par la loi Cependant, le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui est chargé d'assurer l'indépendance des magistrats, est sous l'autorité du President de la Republique, assiste du Garde des Sceaux, et composé en outre de sept membres nommes par le Président La nomination et le contrôle des juges par le pouvoir exécutif au Bénin et dans les autres pays francophones remet en question le principe même de l'indépendance du juge De même, la possibilité pour l'executif de restreindre le champ d'action et le niveau d'intervention du juge, surtout au niveau de la procedure, constitue un frein a l'exercice de la justice, surtout quand l'inculpe jouit d'un pouvoir certain

Par dessus tout, c'est la preeminence du Parquet qui illustre la partielle dependance du Judiciaire par rapport au pouvoir exécutif En effet, le Code de Procédure Penale donne au Procureur de la République la maîtrise du procès, à partir du stade de l'enquête de police jusqu'à celui de l'execution des peines Ainsi le Parquet

* decide de poursuivre les infractions ou de les classer sans suite,

* choisit la date d'audience,

* fait citer les parties, et

* choisit les magistrats qui vont juger

De plus, à certains stades de la procedure, la décision du juge du siège n'emporte aucune conséquence, si elle n'est avalisee par le Procureur

L'indépendance du magistrat est également mise a mal par les contraintes suivantes

* les conditions de vie fort modestes du magistrat en font un fonctionnaire vulnérable face aux tentations de l'argent,

* les pressions psychologiques résultant des menaces auquel le magistrat se trouve confronté lors de decisions affectant la reputation ou la liberté de personnalités influentes ou tout simplement de leur famille

L'appareil judiciaire au Benin se caracterise par de sérieuses difficultés matérielles et humaines et par des lourdeurs sociologiques qui constituent un véritable frein a son bon fonctionnement La Chambre des Comptes, qui devrait constituer l'oeil de regard permanent sur la gestion des biens publics, reste paralysee par le manque de moyens materiels et de personnel qualifié

Un exemple de réforme incomplète le cas du rançonnement sur les routes

Le cas des payments illégaux au Niger, illustre ailleurs dans ce chapitre, produit un écho distinct dans le cas du Bénin, comme on le verra ci-dessous Ces similarites renforcent la perception que les problèmes de gouvernance que confrontent les pays Africains contiennent a tout le moins des leçons communes, et peuvent potentiellement mener au développement de politiques qui sont coordonnees et implementees au niveau régional

La creation de la CEDEAO en 1975 constitua un véritable tournant dans l'evolution du mouvement des personnes en Afrique de l'Ouest En effet, depuis, le visa d'entrée n'est plus requis pour les ressortissants des Etats membres pour un sejour de moins de 90 jours De plus, une serie d'accords ultérieurs à 1975 ont réduit de façon substantielle les contraintes à la libre circulation des produits originaires des pays de la sous-region, notamment les produits vivriers et ceux de l'industrie légère Enfin, le développement spectaculaire des axes routiers ou leur amélioration ces dernieres années ont largement contribué a l'accroissement des transactions intra-régionales

Le commerce regional en Afrique de l'Ouest, bénéficiant de telles conditions favorables, aurait pu connaître un developpement spectaculaire n'eut éte le rançonnement des routiers et simples voyageurs par la police, la gendarmerie, la douane et même les agents des Eaux et Forêts Le phénomene est devenu un veritable fleau dans toute la sous-region, même s'il existe des differences d'un pays a l'autre

Au Benin, le rançonnement des usagers de la route par les agents de contrôle a toujours existe, mais c'est dans les annees 1980 qu'il a commence a prendre des proportions inquiétantes Les agents de contrôle exigeaient de l'argent des usagers de la route au vu et au su de tous et sans manifester la moindre gene, comme une sorte de

droit de passage En reponse, le Gouvernement mit en place des contrôles périodiques sur le terrain afin d'épingler en flagrant delit des agents indélicats On assistait alors à des revocations de ces agents pour des sommes aussi dérisoires que 200 FCFA De plus, le Gouvernment était confronte à l'opposition parfois violente des syndicats de conducteurs qui demandaient surtout la réduction du nombre de points de contrôle sur les axes routiers du pays

Ces deux derniers facteurs, c'est à dire la repression du délit par le Gouvernement et l'opposition grandissante de la société civile, eurent pour conséquence de faire partiellement piece au développement de la corruption des agents du contrôle routier Il semble que l'avenement du renouveau démocratique ait été compris par une partie de la société civile, et plus spécialement par les routiers, comme "une situation où tout est permis " Une telle lecture de la démocratie s'exprima souvent par le refus d'être a jour avec le paiement des différentes taxes afférantes aux vehicules, et la liberte prise avec le respect du Code de la route Parallelement, ces mêmes usagers, a travers leurs syndicats, obtinrent du Gouvernement qu'il reduise au minimum les postes de contrôle sur les axes routiers

Mais la réduction des contrôles donna des idees aux bandits et aux coupeurs de route On vit alors se developper de façon spectaculaire la grande criminalité sur les axes routiers du Benin Face à ce nouveau danger, les routiers durent se resigner au rétablissement du "statu quo ante "

Aujourd'hui le rançonnement sur les axes routiers du Benin a pris des proportions tellement alarmantes et nocives pour le commerce national et regional qu'il souleve un veritable tolle dans le public Ainsi un journaliste rapporte dans un article publié dans de nombreux journaux de la sous-région l'experience vécue entre Malanville (à la frontiere avec le Niger) et Tohoun (poste-frontiere avec le sud-Togo) avec un convoyeur d'oignons Sur 753 km, le journaliste aura compté 25 douaniers, gendarmes et policiers, contribuant tous à ce qu'il appelle un veritable "racket en uniforme"

Selon ses propres termes

"307 400 FCFA, de Malanville a Tohoun, dont 269 500 F ont abouti directement dans les poches des agents"

Conclusion

Dans notre analyse de l'evolution de la corruption au Benin depuis la Conférence Nationale de 1990, nous avons montre que sa part de responsabilite dans la "faillite" économique et morale des dix-sept annees de régime militaro-marxiste, etait telle que la lutte anti-corruption a figure en haut de l'agenda des délegues a la Conference Nationale Ensuite les peres de la nouvelle constitution ont traduit dans la loi fondamentale cet aspect de l'esprit de la Conférence Nationale en elaborant des dispositions sur la lutte anti-corruption

Cependant, dans la pratique de six annees d'Etat de droit et de democratisation, les resultats n'ont pas eté à la hauteur des espoirs de 1990 Certes, il y eut le proces d'Amadou Cisse et consorts, mais l'opinion est restee sur sa faim quand à l'espoir suscité par les promesses de "faire rendre gorge aux fossoyeurs de l'économie nationale" Parmi ceux qui s'étaient visiblement enrichis sous l'ancien regime, très peu ont ete mis en examen, et ceux qui le furent ont ete relâchés peu après

En ce qui concerne la nouvelle gestion du pays, bien qu'il soit tôt pour en faire le bilan et porter un jugement sur le rôle qu'y jouent la corruption et l'enrichissement illicite, les cris d'appel à plus de transparence et d'integrite venant aussi bien de l'opposition que d'une partie de la societe civile, y compris l'Eglise catholique, montrent que le mal a repris du "poil de la bête"

Finalement la corruption au quotidien, c'est à dire celle qui a lieu dans l'Administration a travers les dessous de table, et sur les routes du pays à travers le "racket en uniforme", a pris une telle proportion qu'elle suscite de plus en plus la reprobation publique

Le Gouvernement sera sans doute contraint de suivre le mouvement avec les textes sur la lutte anti-corruption Mais la question reste comment les traduira-t-il dans la realité?

Le remarquable consensus créé à la suite de la Conférence Nationale s'est rapidement et considerablement affaibli, et avec lui la possibilite d'implementer rapidement des reformes qui reçoivent un large support politique et populaire Il reste neanmoins que la decision du Président Kerekou d'accroître la liberté de la presse en 1987 demeure un important element de la lutte anti-corruption L'expérience du Bénin suggere aussi, et ce n'est guère surprenant, que la simple modification des textes de loi est une condition necessaire, mais non suffisante, à l'eradication efficace des pratiques corruptrices Enfin, le cas du Bénin renforce le caractère incontournable d'une stratégie rencontrée ailleurs dans ce volume, à savoir "épingler les gros bonnets " Cependant, ce precepte se doit d'être compatible avec la volonté d'imposer aux "gros bonnets" des peines qui ont plus qu'une valeur symbolique

3.2 Niger: la réduction des paiements illégaux sur les routes[3]

Les quinze dernieres années au Niger ont été une periode d'ouverture continuelle des marchés locaux dans les régions rurales, ceux-ci s'integrent de plus en plus dans les marchés à l'échelle nationale et ceux de la sous-region d'Afrique de l'Ouest L'intégration regionale s'est faite par petites étapes Dans les annees 1990, un secteur minier plus diversifie et une croissance agricole

---

[3] Cette section est une version editée d une communication presentee au seminaire de Dakar par Dr Glenn Rogers, economiste pour le programme regional d'USAID/REDSO/WCA base a Abidjan en Côte d Ivoire et par Sidi Mohammed Iddal, Responsable de Projet, Programme de Reforme de la Gestion Economique du Niger USAID/Niger

sur une base plus large liée au commerce régional en Afrique de l'Ouest seront probablement les sources de la croissance économique au Niger L'expansion du commerce régional exigera une réduction continuelle des barrières commerciales, y compris des paiements illegaux sur les routes [4]

Contexte économique

Niger

Depuis l'independance en 1961, le Niger a connu plusieurs changements en ce qui concerne la source de sa croissance économique, chacun etant lie à de nettes transitions politiques Tradionnellement, les principales barrieres à l'augmentation des revenus ruraux au Niger ont été une capacite de production agricole limitee et des marchés domestiques de petite taille Jusqu'a la secheresse de 1968-1974, l'agriculture était la principale source de croissance, l'arachide représentant 70% des revenus d'exportation du Niger

De 1980 a 1991, on estime que le PNB par personne baissa de 4,1% par an, en partie a cause d'une diminution importante des exportations de minerai d'uranium, d'une multiplication par cinq des taxes d'exportation, de la sécheresse de 1984-85 et de la fermeture des frontières terrestres avec le Nigeria entre avril 1984 et mars 1986 Au début des années 1980, le libre déplacement des grains entre les marchés locaux à l'intérieur du Niger fut restreint et le commerce au long cours limite Les efforts pour encourager la croissance economique portèrent desormais sur la gestion des ressources existantes à travers des reformes de politiques de gestion économique et institutionnelle

A partir de 1984, USAID soutint la libéralisation du marché

---

[4] Dans ce rapport «les paiements illegaux» sont definis comme étant des paiements pour lesquels aucun reçu n'est fourni

des intrants et des denrées agro-pastorales entre les marchés locaux du Niger et inclut en 1988 l'accès des exportations agro-pastorales aux marchés à l'extérieur du Niger En octobre 1988, avec le soutien de USAID, le gouvernement du Niger élimina les taxes a l'exportation sur les produits agro-pastoraux, ce qui provoqua une augmentation des exportations au cours des deux annees suivantes Un relâchement de l'autorité de l'etat à la suite de la mort du Président Kountché en 1987, la liberalisation economique, celle du commerce domestique et l'aménagement de nouveaux acces routiers vers les marchés côtiers conduisirent a une augmentation de la corruption et des paiements illégaux le long des itinéraires de commerce agro-pastoral au Niger Les syndicats indépendants de routiers et de transporteurs etablis à la même époque devaient jouer un rôle catalyste dans la reduction des paiements illégaux dans le nouveau Niger democratique qui offrait a la societe civile la liberte d'expression

La région

La croissance économique en Afrique de l'Ouest pourrait être nettement augmentee grâce à l'application des accords de libre échange existant dans le cadre du traité de la Communauté Economique Africaine, qui fut ratifié en mai 1994 Selon les termes de ce traite, les gouvernements africains se fixaient comme objectif de reduire les barrières douanieres monétaires et autres au commerce au sein de et entre les communautés économiques telles que la CEDEAO (Communauté Economique des Etats d'Afrique Occidentale) et l'UEMOA (Union Economique et Monetaire Ouest Africaine) Les dates prévues pour éliminer toutes les taxes sur les produits en provenance d'autres pays de la CEDEAO furent repoussées au sommet de la CEDEAO de 1992 Ces taxes devaient être abolies en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Nigeria et au Sénegal avant 1996 L'Union de la Rivière Manu, creée par la Guinee, le Libéria et la Sierra Leone en 1973, ne put mettre sur pied une union douanière ni augmenter le commerce entre ses etats membres Les fermetures fréquentes de frontières pour des raisons politiques et les barrieres non douanieres telles que les paiements illégaux verses

aux soldats, aux membres du parti politique et aux agents des douanes aux barrages routiers[5] sont les principales causes de cet echec On voit ici clairement que les paiements illégaux le long des principaux itinéraires de transport peuvent menacer l'integration régionale, la promotion du commerce et la croissance economique globale

Le commerce régional en Afrique de l'Ouest par voie routiere benéficia de nouvelles possibilités de developpement au cours des dix dernières annees Depuis 1993, plus de 88% de l'autoroute transcôtiere qui relie Lagos au Nigéria à Nouakchott en Mauritanie a été construit de même que 78% de la route trans-saharienne reliant Dakar au Senégal et N'Djamena au Tchad Toutefois, si les paiements illégaux et le harcelement des routiers ne sont pas contrôlés, la croissance economique regionale diminuera et les habitants d'Afrique de l'Ouest s'appauvriront

Les paiements illégaux sur les routes

Les paiements illégaux aux postes de contrôle sur les routes et aux postes frontières au Niger commencèrent à avoir un impact sur les exportations vers la fin des annees 1980 Les donnees dont on dispose indiquent que les paiements illégaux augmentèrent entre l'interieur du Niger et les marches d'Afrique de l'Ouest de 1988 à 1992 En 1992, les paiements legaux et illegaux au Niger pour les exportations équivalaient a peu pres aux taxes officielles à l'exportation d'avant 1987

En mai 1992, USAID realisa un sondage parmi les marchands, les transporteurs et les routiers pour confirmer que les paiements illegaux affectaient les exportations agro-pastorales Les paiements illégaux versés en liquide entre la ville de Galmi au

---

[5] Julius Emeka Okolo et Stephen Wright, sous la direction de West African Regional Cooperation and Development, Westview Press, Boulder, 1990 p 82

Niger et la frontière avec le Burkina Faso, distantes de 630 kms, avaient atteint la somme de 79 000 FCFA en mai 1992 pour un camion de 25 tonnes d'oignons Les coûts administratifs plus éleves encourus par les vehicules a cause des retards lies au versement de paiements illégaux étaient estimes a 27 000 FCFA pour cette distance de 630 kms et la perte de produit attribuable aux retards et au fait d'avoir a charger et à décharger était au moins équivalente au montant des paiements en liquide Sur cette base, le coût total des paiements illegaux s'élevait au moins à 185 000 FCFA ou 7 FCFA/kg pour convoyer 25 tonnes d'oignons vers la frontiere avec le Burkina-Faso en 1992 A titre de comparaison, les taxes à l'exportation sur les oignons augmenterent de 3 à 10 FCFA/kg en 1984 et furent à nouveau majorees en 1987 pour atteindre 14 FCFA/kg [6]

Selon les informations recueillies, la réduction des taxes a l'exportation et des paiements illégaux au Niger sur les routes d'exportation des oignons entre Galmi et Abidjan et le Burkina fut compensée par les augmentations de taxes et de paiements illegaux à l'extérieur du Niger Il est possible que les oignons nigeriens soient l'objet de plus de taxes légales et de paiements illegaux aujourd'hui que ce n'etait le cas en 1988 avant que le Niger n'élimine les taxes à l'exportation Les ressources auxquelles a renonce le Gouvernement du Niger (GN) en termes de revenu fiscal et celles auxquelles ont renoncé les agents officiels en reduisant les paiements illégaux ont ete recouvrées par les gouvernements et les agents au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire Les flux commerciaux ont augmente en partie parce que les pertes d'argent dues aux delais et aux coûts d'opération accrus des vehicules ont été reduites

En 1994, la Côte d'Ivoire a augmenté les taxes à

---

[6] Il faut noter que les paiements illégaux en liquide documentes par les sondages d'USAID pourraient ne représenter que moins de la moitie des coûts directs des paiements illegaux Puisque des donnees comparables sur ces coûts n'ont pas éte réunies, les paiements illegaux evoqués ici ne representent que les transactions en liquide

l'importation de 170 000 à 476 000 FCFA pour chaque camion d'oignons nigériens, ou de 5 FCFA/kg à 14 FCFA/kg Depuis le début des années 1990 en Côte d'Ivoire, les paiements illegaux ont éte formalises sous la forme d'un droit à une compagnie d'escorte privee qui donne aux routiers la possibilité d'éviter d'avoir à verser de l'argent aux agents des douanes le long de cette route Les conducteurs paient cette compagnie d'escorte privee plutôt que les agents le long de la route pour eviter le risque de perdition des denrées et le temps perdu qui coûtent plus que les sommes en liquide versees au titre des paiements illégaux Ces droits d'escorte s'élevaient, selon les rapports, a 220 000 FCFA en 1994 en Côte d'Ivoire[7] et sont dix à douze fois plus eleves que les droits d'escorte payés au Togo ou au Bénin pour couvrir la même distance a partir du port

En novembre 1995, on comptait entre Galmi au Niger et Abidjan en Côte d'Ivoire 67 postes de contrôle routiers où les conducteurs s'acquittaient de paiements illégaux d'un montant de 254 000 FCFA et un droit d'escorte de 220 000 FCFA pour eviter d'avoir à payer les agents des douanes en Côte d'Ivoire Cela représente en moyenne un poste de contrôle tous les 30 kms et 16 FCFA par kg pour un camoin de 30 tonnes d'oignons Durant deux voyages, 25 agents des douanes touchèrent en moyenne 161 000 FCFA, 22 gendarmes 46 000 FCFA et 17 officiers de police 47 000 FCFA Les paiements illegaux aux gendarmes et aux policiers qui assuraient la sécurite des voyageurs et des marchands ne représentaient que 20 pour cent des 474 000 FCFA de paiements illegaux et de droits d'escorte

Une chronologie du développement des stratégies contre les paiements illégaux au Niger

En janvier 1991, l'Union des Syndicats des Travailleurs du

---

[7] David Olivier, *Les circuits de l'oignon en Afrique de l'Ouest*, CIRAD-FLHOR, fev 1995, p 21

Niger déclara son indépendance par rapport au parti politique national Sous la pression de ce puissant syndicat et de l'Union des Scolaires Nigeriens, le gouvernement de Saibou autorisa la Conférence Nationale de juillet à novembre 1991 Une des principales responsabilites du gouvernement civil de transition qui emergea de la Conférence fut de réduire la corruption En 1992, une Assemblée Nationale fut élue et en mars 1992 le President Ousmane fut élu lors de la première election démocratique multi-parti du Niger

Immediatement après son élection, le nouveau gouvernement lança une campagne contre les paiements illegaux aux policiers et aux gendarmes et en 1994, concentra ses efforts sur la reduction des paiements illegaux aux agents des douanes En mai 1992, la campagne du GN comprenait des messages radio du Ministère de l'Interieur aux membres du Syndicat des Routiers les enjoignant à dénoncer la corruption En juin, cette initiative fut suivie par un decret du Ministere du Commerce interdisant les paiements illegaux De plus, dans une lettre datée de juillet 1992, le Garde des Sceaux déclara qu'il etait préoccupé de voir que la police routière faisait fi des régulations concernant les amendes et que, profitant de la nouvelle ère democratique, les citoyens soumettaient de plus en plus ces abus à son attention

Après avoir mené à bien une analyse des effets économiques de la réduction des paiements illégaux sur les exportations de produits agro-pastoraux et sur le revenu du Gouvernement du Niger, USAID proposa au GN de lui accorder une aide financière de 3,3 millions de dollars si celui-ci «réduisait les paiements domestiques illégaux aux agents officiels dans le commerce des produits agro-pastoraux» De plus, des fonds furent débloqués pour financer d'autres actions organisées dans le cadre de la lutte contre la corruption, telles que des campagnes de sensibilisation En octobre 1992, quand le GN signa l'accord avec USAID pour réduire les paiements illegaux, la question figurait parmi les priorités aussi bien pour les groupes du secteur public que privé En novembre 1992, le syndicat des transporteurs et celui des

routiers lancerent une grève pour protester contre les paiements illegaux et le GN signa un accord avec les syndicats pour réduire le nombre de postes de contrôle routiers

Durant l'annee 1993, on continua a faire campagne pour réduire les paiement illégaux aux agents de police Le Ministère de l'Intérieur ordonna aux autorites locales de réduire les postes de contrôle où officiaient des Gendarmes et des Agents de Police En juillet, le ministre de la Justice donna des instructions aux tribunaux, leur enjoignant d'appliquer les règles relatives a la corruption En août, un forum national finance par USAID reunit les divers intervenants du secteur des transports pour définir une politique de gestion des transports Au cours de ce forum, le Premier Ministre lut une lettre durant une interlocution televisée par laquelle il ordonnait a ses ministres de réduire la corruption et les paiements illegaux Ceci fut suivi par la nomination d'un Inspecteur Genéral de la Police Malgré ces actions, les intervenants du secteur privé virent peu de progrès jusqu'a l'automne 1993 en matiere de réduction des paiements illegaux Le syndicat des Conducteurs Nigériens menaça de lancer une grève, ce qui persuada le GN de réiterer leur accord de novembre 1992 pour réduire les postes de contrôle sur les routes En 1993, même les routiers du Nigéria se mirent en grève pour protester contre les paiements illegaux excessifs et le nombre de postes de contrôle au Niger

En janvier 1994, USAID envoya 1000 copies des déclarations clefs du gouvernement à des intervenants des secteurs privé et public dans tout le pays Dans cet envoi figuraient la lettre du Premier Ministre d'août 1993, la lettre du Ministre de la Justice, un rappel des statuts du secteur public affirmant que la corruption était illégale, les articles du Code Pénal du Niger signalant les peines encourues, le document le plus important était toutefois peut-être celui stipulant que les destinataires devaient accuser réception du tout aupres du Premier Ministre En février, USAID organisa un sondage partiel parmi les conducteurs pour leur demander si les paiements illégaux avaient baisse au cours de l'année précedente, comme l'affirmait le GN Les conducteurs

repondirent que les paiements illegaux n'avaient pas baissé, au contraire Sur la base de ces informations, USAID refusa de verser la somme promise car le GN n'avait pas réussi a prouver qu'il y avait eu une réduction des paiements illegaux comme le stipulait l'accord Les informations statistiques dont on dispose actuellement montrent que les paiements aux agents de police et aux gendarmes avaient en fait diminue mais que les paiements aux agents des douanes avaient augmente Cette impossibilite de déterminer si les paiements illégaux avaient baissé ou non conduisit l'USAID a intensifier son soutien des initiatives du GN en 1994 En mars, USAID finança une campagne de publicite en langue locale à la radio et à la télévision pour réduire la fraude, fiscale et autre, et les paiements illegaux

En avril 1994, les syndicats se firent plus pressants, menaçant de lancer une greve pour protester contre l'incapacite du gouvernement à réduire le nombre de postes de contrôle sur les routes Le Ministre des Transports et du Tourisme envoya une lettre datée du 15 avril au syndicat des routiers reconnaissant que l'accord de novembre 1992 n'avait pas éte correctement appliqué En outre, inaugurant un nouveau style de gestion publique, il engagea le GN à faire trois choses 1) établir un cadre de consultation entre les Forces de l'Ordre et les divers intervenants du secteur des transports (syndicats), 2) donner des instructions aux Postes de Securité enjoignant les agents à ne traiter que des questions de securité (et non à percevoir les amendes) et 3) réfléchir à la possibilite de n'avoir qu'un seul point de contrôle pour les documents

La campagne de 1994 contre les paiements illegaux fut plus dure mais aussi différente dans la mesure où elle comprenait des actions spécifiques contre les paiements illegaux aux agents des douanes En avril, le Directeur Géneral des Douanes contacta les responsables locaux par radio et interdit aux responsables des douanes locaux de retarder, decharger ou obliger les vehicules à faire demi-tour à des fins de contrôle A la suite du contrôle de ces agents des douanes, plusieurs d'entre eux furent arrêtés et transféres En outre, l'impôt statistique de 4 5% sur les exportations fut eliminé

en septembre 1994, ce qui reduisit les possibilites d'extortion pour les agents des douanes

De mars a juin 1995, USAID finança une autre campagne d'information en langue locale sur 1) les réglementations et les sanctions contre les paiements illegaux, 2) l'elimination des taxes a l'exportation et des obligations d'obtenir un permis, et 3) les prix actuels des produits agro-pastoraux et des coûts de transport vers les marches du Niger et des pays voisins En même temps, 10 000 posters et 10 000 auto-collants promouvant la campagne anti-corruption furent imprimés pour être distribués dans tout le pays En mars 1995, le GN annonça qu'il allait eliminer tous les postes de contrôle, tout en laissant les postes de securite necessaires En juin 1995, la reduction des paiements illégaux au Niger fut présentée comme un exemple de reussite à la Première Foire Commerciale de la CEDEAO qui se tenait a Dakar au Sénégal dans le but de focaliser l'attention sur cette contrainte limitant le commerce et l'intégration regionaux On s'attend a ce que ces efforts soutenus pour faire part du succes du Niger à travers la région aident a soutenir les reformes accomplies et les réductions obtenues en matiere de paiements illégaux

A *l'echelle régionale*, les efforts pour eliminer les paiements illégaux exigèrent une coordination régionale plus élevée En decembre 1995, les routiers et les transporteurs du Niger signalerent qu'un accord avait ete passe pour établir un «Droit de Traverse» qui leur permettrait de payer une somme globale à leur entree au Burkina Faso et de ne plus être soumis a des contrôles ou au versement d'argent à l'intérieur du Burkina Faso Il y eut aussi une rencontre organisee les 27 et 28 octobre 1995 à Accra de l'UTRAO (l'Union des Transporteurs Routiers de l'Afrique de l'Ouest), un groupe affilie a la CEDEAO et base a Cotonou Les participants a cette rencontre se mirent d'accord que si le Droit de Traverse du Burkina Faso n'était pas applique avant le 31 décembre 1995, les membres envisageraient de boycotter le Burkina Faso et d'utiliser d'autres routes pour atteindre leurs destinations

Un représentant de l'Union des Routiers du Nigéria affirma que les membres de UTRAO cherchaient à établir un «Droit de Traverse» dans les seize pays membres de l'UTRAO Seuls le Togo et le Bénin appliquent actuellement ce systeme Les conducteurs croient que le gouvernement et les usagers du système de transit benéficieraient de l'etablissement d'un Droit de Traverse parallèlement au Péage Routier qui existe actuellement dans les six états membres Au lieu d'être versé sous forme de paiements illegaux aux agents du gouvernement, les fonds reçus au titre du Droit de Traverse et du Péage Routier pourraient être utilisés par les gouvernements pour entretenir et ameliorer le réseau routier

Réduction des paiements illégaux au Niger résultats et tendances

En août 1994, le GN annonça qu'il avait réussi a réduire les paiements illegaux et invita USAID à confirmer cet etat de faits grâce à un sondage sur le terrain En réponse, USAID organisa un sondage pendant les deux semaines allant du 16 au 27 novembre 1994, en l'incluant dans un sondage plus important des marchands et des fermiers Le personnel d'USAID rencontra des representants du Syndicat des Conducteurs dans quatre villes du Niger pour mettre au jour les données rassemblées sur les paiements illegaux en mai 1992 Les conducteurs affirmerent que le nombre de contrôles avait augmente au cours des deux années precédentes mais que les montants globaux dont ils devaient s'acquitter avaient décru

L'analyse statistique des réponses quantitatives au sondage recueillies lors de nombreux entretiens en groupes et individuels des conducteurs indique que le montant des paiements illégaux a bien diminué de 115 à 60 FCFA par km sur les routes d'exportation entre le sondage initial de mai 1992 et celui de novembre 1994 Les données suggerent que les paiements aux agents de police et aux gendarmes ont baissé de 45% sur six itineraires d'exportation et de 51% sur six routes d'importation A l'inverse, les paiements aux agents des douanes ont baisse sur les itineraires d'exportation mais

augmenté sur ceux d'importation, ce qui leur permet de maintenir un niveau relativement constant de paiements globaux sur les deux itinéraires En décembre 1995, les routiers, les transporteurs, les fermiers et les marchands que l'on consulta confirmerent que les paiements illégaux etaient toujours bien moindres qu'avant Au cours de l'année 1995, les paiements et le nombre de postes de contrôle avaient certes baissé sur certains itinéraires, mais ils avaient augmente sur les principales routes d'exportation de produits agro-pastoraux Il paraît que le nombre de postes de contrôle a augmenté à la suite du coup d'etat de janvier 1996 au Niger Vers la fin fevrier 1996, les syndicats menacerent a nouveau de faire greve pour réduire le harcèlement des transporteurs routiers et le nombre de postes de contrôle

Les paiements illegaux et les taxes à l'exportation sur les produits agro-pastoraux furent réduits au Niger grâce à un ensemble de stratégies qui jouissaient du soutien du Gouvernement du Niger Les individus consultés attribuaient la reduction des paiements illégaux au travail de sensibilisation realisé par le GN en langue locale à la radio, par les partis politiques, et par les etudiants dans leurs villages Les membres du puissant syndicat des étudiants demanderent aux villageois de denoncer toute violation des droits par les fonctionnaires De toute évidence, cette réduction résulte egalement des grèves des routiers et des transporteurs, des reunions et de la sensibilisation de ses membres Certains pensent que grâce a ce travail de sensibilisation, les gens sont plus au courant de leurs droits et n'hesitent pas a discuter avec des responsables et des agents officiels Ce n'était pas le cas avant l'arrivee de la démocratie, les gens avaient alors peur des agents et n'osaient pas défendre leurs droits même lorsque ces droits n'étaient pas respectés

L'augmentation des revenus des exportations agro-pastorales au Niger a contribué à celle des importations et donc a l'accroissement du revenu tiré des taxes sur les importations pour le GN Le revenu fiscal global tire du commerce et des transactions internationaux (import et export) a augmente de 221 milliards de

FCFA en 1988 pour passer à 27,3 milliards en 1990 puis a baisse et n'a atteint que 18 milliards en 1992, selon les informations du Fonds Monétaire International On peut en conclure qu'apres une brève période d'ajustement, l'augmentation des revenus provenant des taxes douanières sur les importations resultant d'un commerce accru a pu compenser la perte de revenu due à l'élimination des taxes sur les exportations agro-pastorales

Résumé de l'expérience du Niger en matière de paiements illégaux

L'expérience du Niger et les informations fournies par les transporteurs, marchands et routiers du Niger, du Ghana et du Bénin peuvent être résumées dans les termes suivants

1 Un petit nombre d'agents des douanes agissant en quelques points strategiques exerce une contrainte majeure sur le commerce régional en plein développement, empêchant les petits fermiers pauvres de toucher des prix plus élevés et les consommateurs urbains défavorisés de dépenser moins en Afrique de l'Ouest

2 En 1922, le coût en liquide des paiements illegaux a représente une somme moins elevée que celui dû à la perdition des produits et aux coûts d'operation des véhicules, a cause du temps gaspille L'impact total sur la croissance regionale représente plusieurs fois les sommes versées directement ou perdues a cause des retards

3 Entre 1992 et 1995, les retards et les coûts afférant baissèrent nettement grâce aux changements des reglements au Niger Ces types de changements réduisent l'autorité des agents des douanes et renforcent les droits des transporteurs du secteur prive au Niger Ceci aide à réduire les retards conséquents pour les transporteurs provoqués par les responsables des douanes sans limiter les efforts faits par la police et les gendarmes pour garantir la securité

4 La formalisation du versement des paiements en un lieu sous la forme de droits d'escorte en Côte d'Ivoire et dans les ports du Bénin et du Togo a, selon les rapports, reduit les problemes associés aux paiements illégaux Ces mesures ont diminué les retards occasionnes aux vehicules et la perte de denrées périssables En Côte d'Ivoire, une fois que les conducteurs ont paye 220 000 FCFA à l'entrée du pays en venant du Burkina Faso, ils n'ont versé aucun paiement illégal a des agents des douanes

5 Les coûts en liquide des paiements illégaux furent réduits au Niger en diminuant le nombre de postes de contrôle et les paiements faits a chaque poste Des campagnes d'éducation ayant pour but d'informer les conducteurs sur la loi et sur leurs droits jouerent un rôle primordial dans la reduction des paiements moyens à chaque poste de contrôle

6 Les paiements illégaux sont devenus une moindre contrainte pour le commerce régional entre 1922 et 1995 Dans de nombreux pays, les paiements en liquide par poste de contrôle sont restés stables, les agents des douanes exigeant 5000 FCFA et les gendarmes et la police demandant moins Depuis 1992, ces paiements en liquide n'ont pas augmente aussi rapidement que le taux de l'inflation des prix à la consommation et les retards occasionnés par l'acquittement de ces paiements ont été réduits Toutefois, selon les premières indications, les paiements illegaux, surtout ceux versés aux agents des douanes, auraient a nouveau augmenté dans certains pays entre 1995 et 1996

7 Le nombre de postes de contrôle a été reduit à la suite des élections democratiques dans de nombreux pays et de l'accroissement des droits des citoyens a soumettre leurs requêtes à un gouvernement elu Dans certains pays, le nombre de postes de contrôle ou les paiements illégaux sont versés a augmente de nouveau depuis 1994 dans les cas où le contrôle officiel des agents de la fonction publique a baissé et où les organismes judiciaires ne sont pas abilites a remplir leur rôle constitutionnel

Conclusion Leçons pour la promotion des échanges économiques régionaux

Sur la base de l'expérience du Niger, il devrait être possible de reduire les paiements illégaux en Afrique de l'Ouest en utilisant les cinq stratégies suivantes

Réduire le nombre de barrieres douanieres qui ne sont pas situées aux frontieres internationales

Cette strategie permettrait d'eliminer plus de la moitié des paiements illégaux et des retards de transport afférants, sans pour autant réduire la sécurité le long des routes [8] Les agents des douanes sont les principaux benéficiaires des paiements illegaux Les gouvernements en Afrique de l'Ouest peuvent tirer parti des accords de la CEDEAO qu'ils ont dejà signes pour réduire les barrières douanières qui limitent le commerce regional et empêchent une croissance économique plus rapide

Appliquer les réglements existant et les sanctions aux agents publics qui extorquent les paiements les plus eleves sur des postes de contrôle specifiques

La reduction de paiements illégaux dans chaque pays exigera de concentrer les efforts sur le groupe de responsables qui extorquent les paiement illégaux les plus élevés Au Niger les agents des douanes sont les pires contrevenants En Côte d'Ivoire, les gendarmes semblent être le principal problème et on ne signale aucun paiement à des agents des douanes après la frontière internationale où l'on paye les droits d'escorte et les taxes à l'importation Au Burkina Faso, on affirme que la police exige plus de paiements illégaux que les gendarmes, bien que les agents des

---

[8] On peut deduire du cas du Benin presente auparavant dans ce chapitre, que cette conclusion ne s applique pas à toute l Afrique de l'Ouest

douanes touchent plus de deux fois ce que touche la police en paiements illégaux

Changer les réglements pour réduire l'autorite des agents des douanes et de ceux charges du contrôle des vehicules

Si l'autorite des responsables a chaque poste de contrôle est limitee et clairement definie dans le cadre de l'inspection des vehicules, du contrôle des douanes et de la sécurite contre les criminels, il y aura moins d'occasions d'exiger des paiements illégaux Les sanctions gouvernementales contre les employés, un systeme judiciaire efficace et des campagnes d'education du public sont des eléments importants de cette approche

Formaliser les paiements illegaux de façon a ce qu'ils soient perçus en une fois et en un lieu

Cette stratégie s'est révélé très efficace pour réduire les retards et le temps perdu, qui representent le coût le plus important pour les marchands Elle permet egalement au gouvernement de toucher un pourcentage plus elevé des paiements qui sont utilisés a des fins publiques plutôt que pour la consommation privee des agents du secteur public

Rassembler et disséminer des informations sur les paiements illegaux et les reglements afferants existant

Les organisations africaines au niveau national telles que la SNCN et les organisations regionales telles que l'UTRAO devraient maintenir de solides bases de données sur les paiements illégaux et partager ces informations dans toute la region avec des journalistes, des gouvernements nationaux et d'autres participants à des seminaires où ces questions peuvent être débattues Les campagnes nationales à la radio au Niger semblent avoir porté leurs fruits en encourageant des groupes de citoyens à défendre leurs droits legaux comme il est stipule dans les lois et les réglements nationaux On devrait faire appel a des organisations régionales

telles que la CILSS/AGRHYET pour fournir des services d'analyse de données et préparer des cartes montrant les lieux ou sont perçus les paiements illégaux afin de mieux cibler les efforts pour reduire les paiements illégaux sur les routes qui limitent le commerce régional des produits agricoles

3 3 Ouganda. L'établissement d'un nouveau cadre institutionnel pour assurer une bonne gestion politique[9]

Quand le Mouvement de Résistance Nationale (NRM) prit le pouvoir en Ouganda en 1986, il hérita d'un pays traumatise par la guerre civile et le régime de terreur de l'etat L'Ouganda avait ete acculé a la pauvreté par la criminalite, la corruption et la mauvaise gestion L'administration -- disposant d'une main d'oeuvre bien rémunéree, équipee et citée en exemple comme étant l'une des meilleures en Afrique sub-saharienne sur la base de sa performance et de sa motivation - était devenue inefficace, demoralisee et léthargique

A l'inverse d'une majorite de gouvernements africains, le gouvernement du NRM montra une volonté politique de s'engager

---

[9] Version editee d un texte fourni par Sahr John Kpundeh L'auteur a tire de nombreuses informations des travaux suivants Institut du Développement Economique de la Banque Mondiale (EDID PSM) et Transparency International, «Ethics, Accountability and Transparency in Uganda Assessing Current Situation and Looking Ahead› rapport d'une mission en Ouganda, Washington D C, fevrier 1995 *Integrity Workshop in Uganda II*, minutes du séminaire Mukono Ouganda 27-28 novembre 1995, *Investigative Journalism in Uganda I*, minutes du séminaire, Mukono, Ouganda, 14-19 août 1995, *Investigative Journalism in Uganda II*, minutes du seminaire, Mukono, Ouganda 19 25 août 1995, Peter Langseth, «Civil Service in Uganda Lessons Learned,» EDI texte de recherche Washington, D C 1995

à réduire la corruption Peu de temps apres son accession au pouvoir, le Président Museveni fit clairement savoir qu'à ses yeux, la corruption était l'un des maux dont il avait herite et un obstacle clef au progres economique Il parlait souvent du sérieux de la situation, en la decrivant dans les termes d'une menace pour la stabilite de l'Ouganda et le processus de democratisation Le programme en 10 points institué par le Gouvernement du NRM en 1986 incluait l'annonce suivante

> *«L'Afrique est un continent qui n'a jamais été a court de problemes, elle est également confrontée au probleme de la corruption, en particulier du versement de dessous-de-table et des abus de pouvoirs a des fins personnelles La corruption figure vraiment parmi les problemes de distortions structurelles Donc, pour nous permettre de rattraper notre retard, la corruption doit être éliminée une fois pour toutes »*

Evaluation de la Corruption

La corruption en Ouganda, comme dans d'autres pays d'Afrique, n'etait pas seulement une question de cupidité incontrôlee des hauts responsables officiels et un moyen de survie pour les fonctionnaires de moindre rang, mais un fléau qui representait une menace reelle pour tout systeme de gouvernement

Divers types de corruption furent identifiés en Ouganda dessous-de-table, detournement de fonds, detournement de fournitures publiques à des fins privees, sous- ou sur-estimation des factures, paiement pour de «l'air» ou des biens ou des services fictifs, salaires versés à des employes non-existents ou «fantômes», nepotisme, patronage, pourcentage d'un contrat versé au titre de pots-de-vin, extortion, et dans une plus grande mesure, négligence professionnelle, puisque les fonctionnaires peuvent être payes sans avoir à faire le travail

L'étendue de la corruption en Ouganda fut influencée par un certain nombre de facteurs, y compris

* de très faibles salaires pour les employés de la fonction publique (ce qui leur imposait de chercher d'autres sources de revenu legales ou illégales),

* une faible application des procédures de contrôle au sein du gouvernement et dans les secteurs affiliés,

* une non-application des procedures, des réglements et des injonctions,

* la manipulation de certains types d'aide,

* des systèmes de police et de justice disposant de peu de moyens et vivant encore sous le coup d'annees de guerre civile,

* un système de privatisation avec des criteres d'investissement prive qui changeaient constamment,

* un système centralisé avec trop de niveaux de bureaucratie et trop de réglementations

Stratégie pour le changement

Le gouvernement mit en place une strategie cohérente pour lutter contre la corruption Il prit des mesures substantives et sérieuses pour limiter les malversations L'objectif principal etait d'éviter toute corruption à l'avenir

L'établissement d'une administration indépendante, impartiale et efficace faisait partie integrante de cette strategie

L'Inspection Générale du Gouvernement joua un rôle mediateur en répondant aux soucis de ceux qui avaient eté injustement traites par le secteur public et en punissant ceux qui s'étaient rendu coupables de conduites corrompues La stratégie anticorruption du gouvernement incluait les elements suivants

1 L'Inspecteur Général du Gouvernement

Le poste d'Inspecteur Genéral du Gouvernement (IGG) fut etabli en 1986 pour protéger et promouvoir les droits de l'homme et l'application de la loi Il fut conçu pour mener la lutte contre la corruption, inciter a l'elimination des abus du secteur public et promouvoir un gouvernement efficace et honnête et une bonne gestion politique

A l'origine, l'IGG en répondait directement au president de l'Ouganda Toutefois, depuis 1995, il n'en repond plus qu'au Parlement Ce changement dans la constitution de l'Ouganda en 1995 protegea l'IGG de toute interference malvenue [10] De plus, les changements apportés a la constitution reconnurent et renforcerent le rôle central de l'IGG Ils octroyèrent plus precisement à l'IGG le pouvoir de

> *promouvoir et inciter au strict respect de la loi et des principes de justice naturelle dans l'administration eliminer et inciter a l'elimination de la corruption des abus de pouvoirs dans le secteur public enquêter sur tout acte, omission, opinion ou recommandation commis ou émise par un responsable public ou toute autre autorité dans l'exercice de ses fonctions administratives de sa propre initiative ou suite a des plaintes deposees par un membre du public, que cette personne ait subi ou non le*

---

[10] A l'inverse, le Mediateur de la Republique au Senegal par exemple, en repond au President, ce qui implique que son autonomie est plus reduite

coup d'une injustice en la matiere, tenir audience et déterminer les cas impliquant la coruption les abus de pouvoirs ou de poste public et de passer tout ordre selon la loi, stimuler la connaissance publique sur les activités de son service en particulier a travers les média et d'autres moyens qu'il estime appropriés, établir des succursales au niveau du district et a d'autres niveaux administratifs comme il l'estime adéquat pour assurer la meilleure performance de ses fonctions, et soumettre au Président au moins une fois tous les six mois, un rapport sur la performance de ses fonctions

Pour atteindre ces buts, l'IGG se voit accorder le droit d'enquêter sur les responsables publics et de mettre sur pied des campagnes dans les média afin de sensibiliser le public aux valeurs du constitutionalisme

2 *La réforme du Service Public*

La Commission pour le Passage en Revue et la Réorganisation du Service Public (PSRRC) fut établie pour faire des recommandations specifiques afin de réorganiser tous les services, procédures et systèmes publics Selon cette nouvelle approche, d'ici à l'an 2000, le secteur public de l'Ouganda sera plus petit, mieux payé, plus efficace qu'il ne l'était en 1986 Des règles et des procédures honnêtes, simples et consistentes seront en place pour inciter à la discipline tout en promouvant l'initiative personnelle Les niveaux de corruption seront réduits, grâce a l'aide d'une force de police et d'un personnel chargé des poursuites judiciaires efficaces On aura fixé des buts organisationnels clairs, on tiendra les employés responsables des tâches qui leur seront assignees et on les obligera à rendre des comptes, enfin, on encouragera les individus à s'engager à atteindre des objectifs clairement définis

3 *L'introduction d'un Code de Conduite pour les dirigeants*

Le gouvernement en appela a une nouvelle culture pour ceux qui occupaient des postes de direction du secteur public, qu'ils aient éte nommés ou élus La Constitution de l'Ouganda est basée sur la notion que les possibilites futures pour le pays dépendent, dans une large mesure, de la qualité et de l'honnêtete de ses dirigeants Base sur des principes constitutionnels, le gouvernement fit appel a un concept large pour determiner la nature des postes de direction et le rôle de modele que remplit celui qui l'occupe Il définit en quoi consistent une administration honnête, impartiale et non-discriminatoire, la sensibilité aux groupes marginaux, l'instruction en matiere de developpement, l'adherence à des principes democratiques, le respect pour la loi, un contrôle periodique, un «sentiment de honte», la transparence et le fait d'avoir a rendre des comptes

On proposa d'abord d'introduire un code de conduite pour les dirigeants en 1992 Ses provisions firent l'objet d'un débat à l'Assemblee Constituante et furent finalisees quand la Constitution fut adoptée

Le Code Statutaire des Dirigeants passait en détail les conduites escomptees des dirigeants du gouvernement et celles qui leur etaient interdites Il exigeait d'eux par exemple qu'ils soumettent chaque annee des listes indiquant leurs revenus, leurs biens et leurs obligations a l'IGG L'obligation de reveler ces informations s'étendait aux personnes choisies par les dirigeants (c'est-a-dire aux personnes qui gerent ou contrôlent des entreprises ou d'autres activités dont le dirigeant est le principal beneficiaire) Parmi les activites interdites, on comptait le fait de demander ou d'accepter des cadeaux ou des avantages en echange de l'exercice des fonctions officielles, le fait de ne pas demander l'approbation du Comité sur le Code de Direction avant de passer un contrat avec le gouvernement ou avec certaines entreprises etrangeres, l'abus de la propriete du gouvernement, et le mesemploi des informations

officielles confidentielles

Le Code proposé interdisait la mesappropriation des fonds publics, l'utilisation d'un poste public pour obtenir des biens, l'utilisation du temps de travail à des fins privees qui s'opposent aux tâches officielles, une conduite prejudiciable au statut officiel, la fraude fiscale ou le fait de chercher à éviter d'autres obligations financieres, la promotion des intérêts d'un gouvernement étranger qui s'opposent aux intérêts de l'Ouganda, des actes prejudiciables aux droits du peuple, et des activites conçues pour miner l'integrite du gouvernement Il interdit aux principaux dirigeants de detenir des parts, des interêts en tant que proprietaires, d'occuper des postes dans des entreprises étrangeres ou d'opérer en tant qu'agents touchant des commissions Le Code établit non seulement un critere minimum de conduite, mais il traça les grandes lignes des sanctions en cas de transgression [11]

4 Le rôle du Responsable des Poursuites Judiciaires Publiques

Le Code Penal fut revu en 1987 afin de répondre aux sanctions specifiques pour les crimes de corruption Depuis les années 1960, la loi en Ouganda donne a la police et aux procureurs le pouvoir de gerer les problèmes de malversations Par exemple, l'Acte 8 de 1970 sur le Prevention de la Corruption autorise spécifiquement une section speciale au sein du Service des Poursuites Judiciaires à gérer la corruption et les cas lies a la fraude et à remplir des fonctions de prévention, d'enquête et de poursuites judiciaires Parmi d'autres lois afférantes, on peut citer le Statut de l'IGG, 1987, la Loi sur la Police, 1964, la Loi sur les Finances Publiques, 1964, le Code de Direction, statut 8 de 1964 et la Loi sur les Preuves

---

[11] Certaines de ces obligations sont plus strictes que celles appliquees aux fonctionnaires dans les pays industrialises

5 *Le Contrôleur des Comptes*

Le Contrôleur des Comptes obtint l'autorite d'examiner «tous» les comptes du gouvernement, et non pas seulement «quelques-uns» On procéda à des contrôles plus fréquents des operations du gouvernement La nouvelle constitution aida egalement à repérer des exemples de mauvaise comptabilite On exigea des études pour determiner ce qui constituait «des depenses judicieuses» afin de s'assurer que les revenus etaient depenses de façon intelligente et prudente On informa les services et les agences du gouvernement qu'ils devaient soumettre leurs comptes au Parlement pour examen et publication

6 *Le Comité des Comptes Publics*

Après des décennies d'inactivité, le Comite des Comptes Publics (PAC) du parlement reprit son travail, il enquêtait sur le mesemploi des fonds publics Le PAC avait pour tâche de passer en revue les rapports du Contrôleur des Comptes et de contraindre les agents comptables a repondre aux questions

7 *Autres réformes gouvernementales*

D'autres reformes (economiques, constitutionnelles et militaires) furent mises en route La reforme du secteur public, en particulier celle de l'administration, aura probablement l'impact le plus direct mais d'autres reformes aideront également a reduire l'étendue et la fréquence de la corruption

8 *Le rôle de la Presse*

Le gouvernement a encourage le developpement d'une presse libre, qu'il considere comme étant indispensable a l'évolution du pays vers une plus grande liberte et democratie On reconnut que la presse jouait un rôle critique dans la lutte contre les malversations

9 Le rôle du Président

Le Président Museveni joua un rôle de premier plan dans la lutte contre la corruption Il ne laissa guere passer d'occasions de «faire entrer le message anti-corruption» Par exemple, lors de l'inauguration des nouveaux locaux internationaaux à l'aeroport d'Entebbe en 1994, il fustigea les pratiques corrompues des agents des douanes et de l'immigration dans un discours qui fit l'objet de nombreux commentaires dans les media

L'application des réformes

On trouvera ci-dessous une présentation de l'application des reformes et des résultats de cette stratégie dans chaque domaine

1 L'Inspecteur Général du Gouvernement

Jouissant d'un solide soutien constitutionnel, les services de l'IGG découvrirent plusieurs cas illustrant les diverses facettes de la mauvaise gestion fiscale et exigèrent des sanctions plus séveres pour les contrevenants Un certain nombre d'agents furent licencies ou suspendus de leurs fonctions a cause de leur implication dans des opérations corrompues Des dirigeants politiques furent egalement relevés de leurs fonctions à la suite d'enquêtes de l'IGG et de pressions publiques qui ont suivi

Malgré ces succès, l'agence souffre de serieuses failles Jusque récemment, ses rapports etaient de nature confidentielle et consultative Ils étaient transmis au Président et non a un forum plus ouvert et qui puisse plus directement rendre des comptes tel le Parlement Le manque de ressources indispensables a confiné les activites de contrôle et d'enquête de l'IGG aux zones urbaines, telles que Kampala, alors que le reste du pays restait «hors de portée» De plus, l'agence manque de pouvoirs pour appliquer ses decisions et doit dépendre du systeme judiciaire pour engager des poursuites Toutefois, le gouvernement a récemment adopte des mesures pour intensifier la lutte contre la corruption qui pourraient également

remédier certaines des faiblesses mentionnées ci-dessus

2 *La réforme de L'Administration*

La Commision Chargée du Passage en Revue et de la Réorganisation de l'Administration consulta plus de 25 000 fonctionnaires dans tout le pays de 1989 a 1990 Elle definit la corruption en ces termes « une conduite ou une pratique par un agent officiel ou un individu privé qui contrevient de façon flagrante aux lois et procedures existantes pour la réalisation d'une transaction qui profite à l'individu ou au groupe » Dans un Document du Gouvernement de 1991, la PSRRC publia un rapport qui definit les grandes lignes de 225 recommandations specifiques pour eliminer la corruption

La première etape du processus de reforme impliquait un contrôle de tous les ministeres du gouvernement pour évaluer leurs rôles et determiner quelles activités devraient être privatisées ou partagees Au niveau du district, des contrôles similaires furent realises pour reevaluer le rôle du gouvernement, fixer des objectifs et des priorites, se mettre d'accord sur des indicateurs de performance, éliminer le personnel surnumeraire et concentrer son action plus precisément sur le renforcement de capacites

La reforme se mit lentement en place les deux premieres annees Le «plan d'action» de la PSRRC n'identifia pas clairement ceux qui seraient chargés de l'application ou les délais fixés Toutefois, la nomination d'un conseiller technique en chef externe, payé par les bailleurs de fonds, aida à mieux cerner les grandes lignes des recommandations du rapport On fixa deux objectifs principaux un salaire minimum et l'introduction d'une gestion orientee vers la performance Les deux avaient pour objectif d'améliorer la performance des services publics

L'etape suivante impliquait le développement d'un manuel de 50 pages intitule «Management of Change Context, Vision,

Strategy and Plan» Rédige par le haut personnel du gouvernement et soutenu par un programme d'action détaillé le document degagea les grandes lignes des problèmes, proposa des solutions specifiques et fixa des délais pour atteindre les buts suggéres Il reçut l'aval politique du Cabinet Presidentiel en août 1993

Les caractéristiques, la mise en application et les resultats de ce programme d'action furent les suivants

Réduire la taille du secteur public

Le rôle du gouvernement de l'Ouganda fut redéfini et limité Les services publics «non-indispensables» seront soit confies au secteur privé soit éliminés La restructuration du gouvernement reduisit le nombre de ministres et de ministères de 26 a 20 en 1991 à 18 en 1992

Le personnel fut reduit Le Président nomma des commissions de citoyens eminents pour creer de nouvelles stratifications de personnel dans les ministères restructures Ces derniers menèrent des entretiens pour identifier les postes que l'on devrait conserver L'administration passa donc de 320 000 employés en 1990 a 150 000 en 1995 On projette d'atteindre le chiffre de 132 000 en 1997

Les reductions de personnel furent realisées grâce à un ensemble de mesures Par exemple, les employés qui auraient dû ne plus figurer sur les listes de salariés furent les premiers à être éliminés Il s'agissait d'individus qui auraient été éliminés depuis longtemps, si l'administration avait fonctionné efficacement, des personnes arrivées à l'âge de la retraite, des employes temporaires, et des personnes incompétentes (selon les evaluations de performance) En 1995, la liste incluait 6339 employés des services centraux, 7241 membres du personnel enseignant, et 11 des 32 secrétaires permanents

Les «travailleurs fantômes» furent identifiés et eliminés En 1994, environ 42 000 ex-employes, employes décedes ou fictifs figuraient encore sur les listes de salaries Le «Group Employees Scheme» qui permettait aux directeurs haut placés de recruter leurs travailleurs temporaires a court terme sans réference et de les nommer a des grades existant, fut aboli Ceci permit une réduction supplémentaire de 30 000 travailleurs

D'autres employés qui étaient surnumeraires simplement à cause d'une surembauche furent licencies Bien que ces employes aient été compétents, de *vrais* employes, ils ne purent être redéployés dans le gouvernement et reçurent des primes de licenciement De plus, environ 4 500 employes acceptèrent de partir a la retraite avant la fin 1994 Il y a maintenant un gel d'embauche pour toute l'administration et tout derogement a cette règle exige le consentement personnel du directeur de l'administration

Administration Intégrer la responsabilité et la necessité de rendre des comptes

Un système de gestion moderne fut introduit dans l'administration Une Gestion Orientée ves la Performance (ROM) fut conçue pour améliorer l'efficacité et la performance des employés du gouvernement, creer une main d'oeuvre dynamique et dont on puisse exiger des comptes et etablir un système qui repere rapidement les pratiques corrompues ou inefficaces Dans le nouveau système, chaque ministère definit ses objectifs et fixe des criteres de performance et des buts mesurables pour chaque objectif On décide dans chaque ministere de la façon dont les objectifs prevus sont realisés au sein du ministère/district et en fin de compte atteints par les fonctionnaires On applique alors des indicateurs de base (obtenus grâce a un sondage de performance de services) pour mesurer le progrès par rapport aux critères et aux buts etablis pour les types et les niveaux de service

Les Ministeres reçurent de nouveaux pouvoirs pour planifier et exercer un contrôle plus important sur leur personnel et

d'autres ressources grâce à leurs plans de programmes Les secrétaires permanents, les fonctionnaires de haut rang dans chaque ministère, «opèrent quasiment comme des directeurs de leurs ministères respectifs et sont libres de determiner les ressources optimales nécessaires pour atteindre les objectifs ministériels fixes Les secretaires permanents seront jugés sur la realisation de ces objectifs avec les ressources allouees dans une periode de temps donnée» Ainsi, chaque secrétaire permanent « cherchera a être aussi efficace que possible Ceci assurera donc un meilleur rendement pour l'argent investi »

Le travail des fonctionnaires individuels est aussi évalué par rapport aux objectifs et aux indicateurs ou criteres de performance La promotion est clairement liée a la performance avec l'introduction de formes de motivation pour récompenser une excellente performance au sein des echelles de salaires individuelles Les employés qui ne sont pas à la hauteur ou qui s'engagent dans des pratiques louches, sont passibles de sanctions disciplinaires, y compris de licenciement

En plus des ROM, on a introduit des contrôles plus directs des operations financieres et renforcé les systemes existants Par exemple, durant ses trois premières années d'opération, l'unité chargée du contrôle des paies pour les employés du gouvernement, qui faisait partie du Ministere du Service Public et de l'Administration élimina 25 000 personnes du corps des professeurs de l'Ouganda Le système de contrôle informatise, qui verifiait les debuts et fins de contrat et contrôlait tous les changements, évita une répetition du phenomène coûteux des «employes fantômes»

Les fonctions de contrôle furent renforcees dans tout le gouvernement Le bureau du Contrôleur des Comptes est maintenant libre d'examiner de plus près les comptes Toutefois, les ressources sont encore insuffisantes et il y a souvent une faible application des systèmes de contrôle

Un salaire adequat reduit les malversations

De 1990 a 1994, les salaires de l'administration augmentèrent chaque annee d'environ 50 pour cent Le versement d'un salaire adéquat fut l'un des aspects fondamentaux du programme de reforme Les faibles salaires de l'administration ont une incidence directe sur les pratiques corrompues En 1994, les participants au séminaire du Groupe Consultatif des Bailleurs de Fonds a Paris se mirent d'accord que tout retard dans les augmentations de salaires serait fatal à l'ensemble du programme de reforme Si les salaires ne faisaient pas partie integrante des premières ameliorations du programme, les fonctionnaires pourraient ne plus soutenir l'ensemble du programme et la pression pour obtenir «des revenus supplementaires» pourrait augmenter De plus, l'administration resterait incapable d'attirer et de retenir les meilleurs professionnels et techniciens Les bailleurs de fonds en conclurent qu'il etait essentiel d'aider à augmenter les salaires pour garantir la reussite de l'ensemble du programme de l'administration et des reformes macroéconomiques

Même avec le soutien des bailleurs de fonds, les salaires du gouvernement de l'Ouganda restent parmi les plus faibles de l'Afrique sub-saharienne Pour de nombreux postes, le salaire dans le public est bien inferieur au salaire minium dans le secteur privé En 1994, les docteurs, agents de police et instituteurs du gouvernement gagnaient l'equivalent de US$ 90, US$ 45 et US$ 43 par mois respectivement Selon l'estimation gouvernementale, le revenu minimum requis pour subvenir aux besoins d'un individu etait à cette époque de 75 000 shillings ougandais, ou US$60 Avec de tels salaires, le gouvernement ne peut ni attirer les individus les plus competents, ni combattre la corruption secondaire, que l'on trouve fréquemment aux niveaux de rémuneration les plus bas Il est aussi peu realiste de s'attendre à ce que les fonctionnaires qui touchent ces salaires ne travaillent que pour le gouvernement

L'un des principaux objectifs de la série actuelle de changements dans l'administration est d'etablir un «salaire minimum

adéquat» Les critères qui permettent d'évaluer un tel salaire sont bases sur un sondage du coût de la vie et de la nourriture realisé en 1989-90 et s'appliquent au grade le plus bas Les augmentations prévues compenseront l'inflation et les différences entre les villes et la campagne Toutefois, la réalisation de cet objectif est remise en question par les faibles revenus fiscaux Les revenus fiscaux en Ouganda, exprimés en pourcentage du PNB, sont parmi les plus faibles des 26 pays africains recevant des crédits d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et sont trois fois plus bas que ceux du Kenya voisin Donc, pour aider a augmenter les chances d'atteindre les objectifs salariaux, les responsables du gouvernement annoncèrent en 1994 des réductions du nombre des employes de l'administration, en d'autres termes le licenciement de 5000 employes supplémentaires On atteindrait alors en 1995 le chiffre de 145 000 personnes au lieu des 150 000 prevues et les economies seraient utilisées pour offrir de meilleurs salaires aux employes restant Les salaires reels seraient plus transparents grâce a la transformation des avantages en nature (logement, santé et transport) en paiements en liquide De plus, les sommes allouees pour les dépenses (soixante-seize au total) selon les tâches et les occupations fixees, seraient reservées à moins de categories Ces mesures d'optimisation des ressources sont conçues pour améliorer la transparence tout en contrôlant les abus Les classifications de poste et les postes sont aussi passées en revue et simplifées pour ameliorer les formes de motivation allouées aux employes les plus performants

Un Code de Conduite

Un Code de Conduite fut établi pour tous les fonctionnaires Chaque employé doit lui prêter serment s'engager à le respecter et s'il est licencié pour avoir contrevenu au code, il ne peut occuper un poste gouvernemental pour une duree d'au moins cinq ans Sur la base de ce principe de service desinteresse le code de conduite correspond aux reglements de l'administration qui stipulent qu'

« aucun responsable officiel ne pratiquera a aucun moment une activite quelconque qui pourrait d'une façon ou d'une autre interferer avec le bon exercice de ses fonctions d'employé de l'etat ni ne choisira une occupation ou une activite qui pourrait d'une façon ou d'une autre contrevenir aux intérêts du service public ou ne pas correspondre a son poste d'employe de l'etat, ni n'exploitera sa fonction officielle pour servir ses propres fins ou celles de sa famille »

Des séminaires ont éte organises dans tout le pays pour presenter ce code aux directeurs de haut niveau du gouvernement et pour attirer l'attention sur le rôle primordial qu'ils jouent dans la réforme de l'administration et la Gestion Orientée vers la Performance

Les strategies d'information et de communication

Les fonctionnaires, les membres de la fonction publique et la communaute des bailleurs de fonds sont tenus informes regulièrement de l'évolution de l'effort de réforme Des publications et des rapports televisés décrivent les progres realises par le gouvernement dans la mise en place du plan d'action Des informations directes, exactes et données au bon moment ont pour objectif d'aider a réaliser la transparence et à encourager des progrès continus

3 Introduire un Code de Conduite des Dirigeants

Malgré les intentions louables du gouvernement, le Code de Conduite des Dirigeants ne prit pas force de loi [12] Le debat a l'Assemblée Constituante porta principalement sur la sincérite des

[12] Les normes de direction furent toutefois incluses dans la Constitution de 1995 Voir ci-dessous

hommes politiques qui avaient souleve des objections à certaines de ses provisions, surtout celles qui exigeaient des membres de la famille proche qu'ils déclarent leurs biens Les discussions furent marquées par une forte hostilité, qui donna l'impression que les hommes politiques de l'Ouganda n'etaient guère enclins a voir leur liberté d'action restreinte de cette manière De plus il n'existe aucune stipulation pour l'application du code Le Procureur General de l'Ouganda a toutefois proposé la formation d'un comite (choisi par le Président) qui aurait les fonctions suivantes, au cas ou ce code deviendrait loi

* examiner les remarques qui lui sont soumises
* determiner si l'intention d'un dirigeant d'entrer en contact avec le gouvernement un organisme public, ou une entreprise internationale est conforme au code
* enquêter ou exiger qu'une enquête soit faite sur toute allégation de conduite arrogante, outrageante, diffamatoire ou incorrecte ou d'autre attitude de la part d'un dirigeant incompatible avec le code,

et

* recommander l'octroi de récompenses, les deboursements et les paiements qu'il estime appropriés en échange de toute aide dans l'application du code

En plus de ce chapitre base sur le statut propose pour les dirigeants, la Constitution a adopte en 1995 une autre provision pour promouvoir une plus grande integrite au sein de l'administration La provision enjoint au Parlement d'établir un Conseil National de l'Etat qui passerait en revue les antecédents et les qualifications des individus qui poseraient leur candidature ou qu'on envisage d'embaucher pour occuper tout poste de haut rang ou remplir toute fonction politique dans le gouvernement Si cette loi est appliquee, tout candidat au passé douteux, soupçonne de corruption ou de malhonnêteté, pourra être élimine durant la période de sélection

4 *Le rôle du Responsable des Poursuites Judiciaires Publiques*

Le Responsable des Poursuites Judiciaires Publiques en Ouganda, Alfred P W Nasaba, a fait remarquer que le cadre légal est generalement adéquat mais que les procureurs sont limités par les lois sur les preuves, en particulier la règle des complices Cette regle stipule que le témoignage d'un complice doit être corrobore par des preuves independantes avant qu'on ne puisse condamner un individu M Nasaba fit le commentaire suivant «Dans les cas de corruption, le payeur et le receveur sont tous deux complices Si on veut pouvoir condamner les personnes corrompues, on doit modifier cette règle pour permettre à un complice de fournir des preuves crédibles contre les personnes ou les agents corrompus »

Il est vital que seuls les agents qui ont un dossier irreprochable, soient chargés de suivre les affaires de malversations Les enquêteurs, les procureurs et les juges, surtout ceux qui traitent de ce genre de cas, doivent aussi être d'une parfaite integrite Cela fut trop souvent loin d'être le cas De plus, si les criteres réglementant les preuves changent, les contrôles sont neanmoins necessaires sur les effets des temoignages fournis par les personnes impliquees ou les co-conspirateurs

5 *Le Contrôleur des Comptes*

Les rapports annuels du Contrôleur des Comptes ont regulièrement mis au jour des actes corrompus ou inefficaces En 1992, par exemple, on a decouvert qu'environ $4 millions manquaient Pour aider le Contrôleur des Comptes dans son travail, le système d'inspection a été reactive après plusieurs années de negligence Des contrôles reguliers sont faits pour s'assurer, par exemple, que les fonds sont utilises pour atteindre les objectifs prévus et que les benéficiaires de paiements font effectivement leur travail

6 *Le Comité des Comptes Publics*

Le Comité des Comptes Publics a eté tres actif dans l'enquête sur l'emploi frauduleux des fonds publics Toutefois, aucun membre des partis d'opposition ne siège à ce comité, ce qui réduit son efficacité, sa crédibilité et sa capacité a rendre des comptes De plus, le gouvernement n'est pas encore tenu legalement de mettre en pratique ses recommandations

7 *Autres réformes gouvernementales*

Reformes economiques et libéralisation

Une serie de modifications macroeconomiques ont peu à peu éliminé les diverses distortions qui incitaient a la corruption Les changements incluent l'elimination des monopoles, l'autorisation de la concurrence entre le secteur prive et l'etat pour les produits de base, et l'abolition des systèmes de quota et des droits d'importation sur certains produits Les monopoles d'exportation pour les denrées traditionnelles (cafe, coton) ont pris fin, les procedures ont été simplifiees, et de nouvelles réglementations encouragent les investissements dans des activites tournées vers l'exportation

La privatisation des agences affiliees au gouvernement ainsi que d'autres mesures liberales ont réduit le contrôle total de l'etat sur l'economie, entre autres l'élimination des contrôles directs et indirects des prix des produits fabriqués localement, la fin du monopole sur les denrees alimentaires exportées, l'élimination du Coffee Marketing Board et la dereglementation des marchés de change etrangers En conséquence, la confiance dans le shilling ougandais est revenue et les fonds sur des comptes etrangers sont maintenant rapatriés

Le gouvernement a aussi cherche a «dépersonnaliser» la distribution de services Les clients ne devraient pas avoir à contacter un responsable officiel particulier pour obtenir des

informations qui sont facilement accessibles grâce a des posters, des annonces et autres bulletins d'information

Changements dans l'armée

En reduisant les depenses militaires, le gouvernement a cherche a mieux utiliser les fonds et à diminuer le rôle de l'armee dans la vie politique Les depenses militaires furent reduites de 35% du PNB en 1990 à 16% en 1994 grâce à la demobilisation et à d'autres mesures Selon un plan approuvé par le Conseil de NRA en mai 1992, le gouvernement réduisit le secteur militaire de 40% sur une période de trois ans pour atteindre le chiffre de 50 000 personnes, ce qui represente une economie de $14 millions par an

La decentralisation

La décentralisation est importante dans la lutte contre la corruption car la prise de décision dans le secteur public en Ouganda s'est faite en grande partie dans le secret, par l'intermédiaire d'institutions très centralisées et qui rendaient peu de comptes Le gouvernement a mis sur pied un programme important pour décentraliser l'administration et la distribution de nombreux services publics

Le succès de cet effort dépend du processus de construction des capacites qui est maintenant en cours aux niveaux régionaux, de meilleures communications entre les fonctionnaires et les autorites locales et d'une interaction accrue entre les institutions publiques et locales pour s'assurer que les besoins et les priorités sont coordonnes

Bien que des progrès aient été realises, de nombreuses difficultes demeurent Les bâtiments sont inadequats et les qualifications techniques et personnelles insuffisantes dans de nombreux districts regionaux Il est de surcroît difficile de gerer la devolution des pouvoirs à une époque où le gouvernement central connaît des changements radicaux

Le succès de la décentralisation dépendra de la capacité des structures au niveau du district de distribuer les services en fonction des besoins et de rendre des comptes à la population qui fait appel aux services publics A ces fins, la communication a été amélioree, les citoyens encouragés à participer aux reunions des Conseils de Résistance du District, et des consultations regulieres sont prévues entre les conseillers locaux, les fonctionnaires et les organisations non-gouvernementales (ONGs) Il reste à savoir si ces mesures seront couronnées de succès

8 Le rôle de la Presse

Les média contrôlees par le gouvernement ont joui d'une relative liberté pour dévoiler les abus de ceux qui occupent des postes publics et fournissent frequemment des informations sur la lutte contre la corruption Les efforts d'un journal, *Uganda Confidential*, ont éte particulierement remarquables en ce domaine

Il faut toutefois signaler que dans le même temps, les media n'ont pas été utilisés à leur plein potentiel Une presse libre etant un phenomene récent, les journalistes professionels ne sont pas formés pour mener une enquête de façon impartiale Il y a des cas ou le professionalisme en a souffert car les reporters et les éditeurs sous-payes cedent à la tentation de toucher des dessous-de-table [13] Certains reportages tiennent même de la diffamation De plus, les responsables officiels n'ont pas jusqu'ici ete disponibles pour répondre aux questions des reporters Les journalistes n'ont pas été complètement informes sur les mesures anti-corruption ou les détails des réformes du secteur public

Le Gouvernement a organise deux séminaires sur la

---

[13] On trouve des preoccupations semblables dans les pays industrialises mais pour des raisons differentes On craint que les corporations aux Etats Unis et les grands noms de la politique en Italie, par exemple, n exercent une influence malvenue sur la divulgation des nouvelles

conduite d'enquêtes journalistiques, avec l'aide de l'IGG, de l'Association des Journalistes Ougandais, des media danois, de DANIDA (l'agence d'aide danoise), de l'Institut de Developpement Economique de la Banque Mondiale et de Transparency International afin de rendre la presse plus efficace Les seminaires, l'un portant sur les moyens dont disposent les journalistes pour tirer parti des premières occasions de poser des questions aux responsables officiels de haut rang, permirent de mieux informer la presse du programme de reforme global et de former les journalistes a la conduite d'enquêtes Quatre thèmes furent abordés en particulier durant les seminaires 1) le besoin de promouvoir une conscience professionelle et une connaissance de la corruption et des institutions qui la combattent, 2) l'importance d'améliorer les techniques professionnelles pour obtenir des informations de façon éthique, respecter la vie privee, verifier les reférences et eviter la litigation, 3) le besoin de promouvoir un sens de l'engagement et de la responsabilite parmi les journalistes et 4) le besoin d'informer les journalistes sur la reforme de l'administration, son impact sur la santé du pays et son rôle dans l'education en matière de corruption

9 Le rôle du Président

Le Président a systematiquement éliminé les hommes politiques corrompus des postes de haut rang Toutefois, quelques individus en poste qui sont connus pour leurs activités louches n'ont pas éte licencies On peut arguer que leur licenciement pourrait causer des dommages irreparables à l'unité et a la stabilité nationales, qui constitue un objectif clef du gouvernement Toutefois, leur presence reduit la confiance publique, le public doute des dirigeants qui ont pris l'engagement politique de gérer les problèmes de corruption

Evaluation des efforts de l'Ouganda dans la lutte contre la corruption

Des progres remarquables ont ete réalises pour reduire les malversations dans cette société et il peut être utile pour d'autres

mouvements de réforme d'examiner les eléments catalystes du changement

L'Inspecteur Général du Gouvernement a joue un rôle crucial dans l'institutionalisation de la lutte contre la corruption Le service de l'IGG a cherché a obtenir le soutien de personnes occupant des postes clefs et à les intégrer Il a organise des séminaires sur la formation des reporters et les enquêtes journalistiques et a renforcé les agences qui luttent contre les abus en mettant à leur disposition une aide logistique et du personnel Ces séminaires ont aidé à concevoir un plan d'action qui a eté rigoureusement appliqué

Le gouvernement a implique la societe civile dans la lutte contre la corruption Il a incite la population des districts à lui apporter son soutien en organisant des seminaires sur les droits du peuple et ses responsabilités La societe civile joue ainsi un rôle considérable dans la dénonciation des individus corrompus et de leur conduite Les séminaires de sensibilisation du public ont présenté et promu des valeurs éthiques dans les ecoles Etant donné que l'Ouganda a subi une guerre civile et des dissenssions pendant près de trente ans, la plupart des enfants et des jeunes n'ont rien connu d'autre que la haine, la destruction et une conduite immorale toute leur vie durant Des écoles et des institutions religieuses peuvent jouer un grand rôle pour retablir une certaine moralite dans la société ougandaise En 1987, La Commission de Revision des Politiques de Gestion Educatives recommanda que les ecoles promeuvent l'honnêteté, un sens des responsabilites, l'intégrité dans l'utilisation des fonds et des biens publics, l'amour du travail constructif et le respect de ceux qui travaillent pour la défense du bien-être matériel, intellectuel et social En prenant cette decision, la Commission reconnut qu'il etait nécessaire de construire et de soutenir une société civile solide en Ouganda

Le "Public Accounts Committee"[14] (PAC) a eté très actif, exigeant des Ministres et des agences du Gouvernement des comptes bien tenus des depenses de l'etat De nombreux responsables de haut rang ont ete poursuivis et licencies a cause de leur travail inefficace Pour assurer son succès continu, le PAC a ete decentralise, et il y a maintenant des Comites des Comptes par District Ceci a permis de renforcer la fonction de contrôle a tous les niveaux du Gouvernement et de la société En consequence, il est devenu de plus en plus difficile de ne pas remarquer les conduites louches De même, le Contrôleur des Comptes joue un rôle clef pour assurer le suivi des transactions du gouvernement et la soumission en temps prévu de rapports exacts au Parlement

Les média et la presse ont joué un rôle de fer de lance dans les révelations de conduites corrompues Le Gouvernement, par l'intermediaire de l'IGG, a donné aux journalistes la possibilite d'ameliorer leurs techniques d'enquête Celles-ci ont permis de dévoiler non seulement l'existence d'individus corrompus mais leurs méthodes Ces revélations sont disseminées aux quatre coins de l'Ouganda en peu de temps puisqu'il y a plus de journaux dans plus de langues que jamais Toutefois, il y a beaucoup de journalistes qui font l'objet de poursuites judiciaires, ce qui tendrait à indiquer un certain manque de professionalisme

Enfin, le rôle des forces externes, des agences internationales et des bailleurs de fonds dans cette lutte merite d'être souligné La Banque Mondiale, le Gouvernement du Danemark et Transparency International ont tous fourni une aide précieuse Transparency International a ete très accessible et a joue un grand rôle dans l'organisation du soutien et de l'action Son personnel a aidé a mener les seminaires qui ont incite à de nouvelles actions et s'inspirant de leur travail, l'Ouganda a crée sa propre organisation Transparency Ouganda

---

[14] Comite des Comptes Publics

Les leçons tirées de l'expérience ougandaise

* La lutte contre la corruption n'est ni simple ni directe Le processus doit être graduel Les programmes qui sont trop ambitieux et exigent des changements immédiats sont voues a l'échec

* Il doit y avoir une volonté gouvernementale Aucun changement legislatif ou administratif ne peut se faire de façon efficace sans une volonté politique et un engagement a tous les niveaux du gouvernement

* Les réformes légales ne sont qu'une partie de la solution et elles resteront probablement sans effet si elles ne s'accompagnent pas de mesures durables conçues avec des methodes d'application qui maximalisent le fait d'avoir à rendre des comptes et la transparence et minimalisent les domaines vulnérables

* La corruption doit être une activité «a haut risque et faible profit» Si les gens estiment qu'elle constitue une activite a faible risque et a haut profit, ils seront tentes d'y recourir

* Une approche holistique est nécessaire Toutes les forces et les agences qui luttent contre la corruption -- la prévention, l'enquête, la recherche, l'éducation, l'application doivent travailler ensemble, harmoniser leurs efforts et se completer pour developper une stratégie Ceci évite la duplication des efforts et le gaspillage des fonds du gouvernement

* La sensibilisation et l'implication du public sont indispensables Si le public est sensibilisé, il contribuera a devoiler les cas de corruption et les conduites corormpues dans la société

3.4 Guérir les institutions malades· La Paz[15]

La situation a La Paz en 1985 était sans aucun doute critique [16] La cite venait juste de vivre sa première election démocratique en 40 ans, et Ronald MacLean-Abaroa etait le nouveau maire L'hyperinflation de la Bolivie avait eté reduite par un remarquable plan d'austérite Mais ces changements positifs coincidaient avec une crise qui sevissait dans la ville Au moment ou M MacLean-Abaroa commençait à exercer ses fonctions, les salaires des employés de la ville representaient 120% de son revenu Pourtant, les salaires étaient derisoires et erodes par l'inflation un ingenieur touchait seulement $30 par mois et le salaire du maire était de moins de $100 par mois Les maires precedents avaient embauche de plus en plus d'employés pour des raisons politiques En 1985 la ville employait 5700 personnes, dont 4000 travailleurs manuels

La gouvernement municipal etait extrêmement corrompu Les travaux publics, réalisés pour la plupart par la ville, étaient victimes de diverses malversations allant du vol de pièces et de carburant au respect frauduleux des criteres de qualite, sans oublier une incroyable inefficacite Le recouvrement des impôts était une mine de magouilles, allant de l'evaluation d'habitations a la baisse en echange d'un pot-de-vin au versement d'argent pour accélérer le traitement d'un dossier (la cité touchait les impôts elle-même, et pour s'en acquitter, il fallait parfois faire la queue des heures durant) Les demandes de permis et de licences étaient souvent traitées avec retard à moins qu'une somme d'argent ne soit versee et

---

[15] Cette etude de cas a ete preparee par Dr Robert Klitgaard avec l'aide de M le maire Ronald Maclean-Abaroa en mars 1996 puis editee Robert Klitgaard, tous droits reserves Voir description dans la section 2 1 ci-dessus

[16] Voir une description detaillee de la situation a La Paz dans la section 2 2 de ce volume

enfin il fallait souvent payer un autre dessous-de-table pour obtenir un permis ou une licence La passation des marchés publics comprenait de nombreuses étapes complexes et presentait peu de transparence Il fallait donc verser des dessous-de-table pour obtenir un contrat puis, à la fin des travaux, payer d'autres dessous-de-table pour que les factures soient honorées L'embauche de personnel se faisait souvent sur la base d'amities ou d'influence politique, il n'y avait quasiment aucune tradition de professionalisme Les contrôles et les enquêtes étaient mal menées et victimes elles-mêmes de la corruption Enfin, de hauts responsables de l'exécutif et des membres du conseil de la ville utilisaient leurs postes pour faire avancer des demandes et promouvoir des vendeurs de leur choix, en échange de sommes d'argent ou d'autres formes illicites de rémunération

Inutile de dire que dans ces circonstances, la ville ne remplissait aucune de ses missions Confrontées à une corruption si systématique, de nombreuses personnes auraient simplement baisse les bras, ou bien exiger un renforcement des capacités en appliquant ce que l'on appelerait une stratégie de «fournitures»- en d'autres termes, en réclamant toujours *plus* plus de formation, plus d'experts étrangers, plus d'ordinateurs, plus de reglements, et bien sûr un code éthique et un changement d'attitude

La stratégie de M MacLean

M le Maire MacLean-Abaroa comprit qu'au coeur de cette pourriture institutionnelle se trouvaient des systèmes d'information et de motivations ne fonctionnant plus

Diagnostic

M le Maire MacLean-Abaroa lança tout d'abord toute une serie d'enquêtes pour établir un diagnostic Où avait lieu la corruption, quels etaient sa gravite, ses causes et ses remedes possibles? Des seminaires avec des responsables de haut rang permirent d'obtenir des informations utiles et incitèrent également

ces agents a mettre au point leurs propres strategies de reforme Le tableau 1 présente les résultats d'une de ces sessions de diagnostic

Veuillez consulter le tableau 1 en fin de cas

Des etudes speciales furent également d'une aide precieuse, allant des plus informelles (entretiens avec des secretaires qui étaient de véritables mines de renseignements en matiere de transgressions institutionnelles) a des analyses des systèmes de passation des marches publics

Strategie

Après avoir pris la mesure des énormes problemes, M le Maire MacLean-Abaroa proceda a l'analyse de chacune des principales activites de la ville (par exemple, les travaux publics, la perception des revenus, l'octroi des permis et licences, la passation des marches publics, le contrôle et l'évaluation) Il utilisa un cadre d'analyse de politiques de gestion dont on trouvera un resume dans le tableau 1 de l'annexe afin d'inciter à aborder les problèmes d'une nouvelle façon

Le gouvernement de la ville prit un nombre important de mesures pour améliorer la situation

Travaux publics Le maire se servit de la crise financiere de la ville pour justifier le licenciement d'un grand nombre d'employes, en particulier des travailleurs manuels dans ce secteur d'activités Il profita de l'occasion pour redefinir la mission de la ville, qui consistait a assurer les reparations d'urgence mais non les grands projets Dans ce dernier cas, la ville superviserait mais n'assurerait pas les travaux M le Maire MacLean-Abaroa obtint une aide etrangère pour les travaux municipaux et la reforme de l'administration municipale Il utilisa une partie de cet argent pour «majorer» les salaires des principaux responsables Il lui fut alors possible de payer des salaires suffisamment élevés pour attirer des personnes vraiment qualifiees aux postes importants de

planification et de supervision des travaux publics

Quels travaux? M le Maire MacLean-Abaroa utilisa des techniques diverses pour estimer la valeur des différents types de travaux dans les quartiers de la ville et dans la ville en genéral Ces techniques allaient de sondages de groupes locaux a des etudes de coût faisant appel à des conseillers externes hautement qualifiés

La perception des revenus La perception des revenus fut confiée aux banques et non aux employes de la ville, ce qui réduisit les possibilités de corruption et d'extortion par les agents de la ville Le système compliqué permettant l'évaluation de la valeur des biens fut remplacé par une «auto-évaluation», selon lequel les citoyens déclaraient la valeur de leurs biens immobiliers, sous la menace voilee que la ville s'arrogeait le droit d'acquérir leurs biens pour 1½ leur valeur déclaree Il en resulta une augmentation sensible des revenus de la ville

Permis et licences Le maire deréglementa certaines activités, de façon à ce qu'aucun permis ne soit requis et aucun dessous-de-table reclamé Il abolit le service des contrôles des prix

Il développa un registre unique de toutes les demandes de permis et de licences Les demandeurs devaient se presenter a un bureau où travaillaient des employes qui etaient charges de l'enregistrement, et non de l'évaluation et de l'octroi des permis et des licences Chaque demande devait être enregistrée selon un système qui permettait de suivre sa progression Les possibilités de corruption furent reduites, et les informations rassemblées grâce a ce systeme pouvaient être utilisées pour aider à évaluer la performance des services et des employés individuels Le système ne fut jamais appliqué dans son intégralité mais on nota quand même une différence Le maire fit un grand effort pour simplifier et optimiser l'octroi de permis et de licences Puis il publia un «Manuel des Paceños» qui decrivait chaque processus en detail de telle façon que les citoyens sachent à quoi s'attendre et soient moins facilement victimes d'extortions à cause de leur ignorance

Pour les permis de construire, il fit appel à des architectes du secteur privé sous la direction du College des Architectes Ils assumerent la responsabilite du contrôle et de la garantie de la qualite et de la legalité des projets de construction, et l'addition d'environ 100 architectes du secteur prive permit d'accélérer les autorisations et d'ameliorer la qualite des contrôles, du moins temporairement

Passation des marchés publics Les systèmes qui exigeaient auparavant de passer par plusieurs etapes, très difficiles a suivre, furent simplifiés, le nombre d'étapes reduit et des efforts faits pour assurer un bon suivi de chacune d'elle

Personnel On fit des efforts pour professionaliser le personnel de la ville grâce à un recrutement et une promotion meritocratiques On embaucha des jeunes dans le cadre d'un plan appelé «Bolivia Jóven» On augmenta les salaires grâce a des réductions de personnel, des augmentations de revenus et des aides etrangères, a tel point qu'en l'espace de deux ans, ceux-ci concurrençaient ceux du secteur privé On multiplia les stages de formation et un programme special financé par la Banque Mondiale se fixa pour objectif principal d'améliorer la formation du personnel municipal Un nouvel Institut pour la Formation Municipale fut cree

Le contrôle Un projet fut lancé en collaboration avec une grande entreprise conseil pour concevoir et mettre sur pied un systeme de gestion financiere integre, allant des demandes de fournitures et de travaux a leur distribution, leur entreposition et leur supervision Malheureusement, ce systeme ne fut pas entièrement appliqué avant le depart de MacLean-Abaroa

Mise en application

M le Maire MacLean-Abaroa suivit de même une stratégie raisonnable dans l'application des mesures Il s'assura le soutien de forces nationales et internationales Il «epingla quelques gros

bonnets» et se servit de leur exemple pour faire passer le message que les anciens systèmes de corruption avaient changé Il ne s'attaqua pas à la bureaucratie mais l'aida au depart, puis s'en prit à la corruption à travers une stratégie préventive de reformes de systèmes Il découvrit l'existence d'un plan majeur pour la ville qui avait eté laissé a l'abandon pendant huit ans et qui comprenait des etudes à grande échelle Celles-ci aiderent a reflechir de façon constructive aux services et travaux nécessaires

Les résultats furent remarquables Les investissements furent multipliés par dix en trois ans Les revenus augmenterent de façon spectaculaire Les salaires de la ville concurrencerent ceux du secteur public en deux ans Selon tous les indicateurs, la corruption avait diminue Et M le Maire MacLean-Abaroa fut par deux fois réélu

Le tableau 2 de l'annexe résume les etapes a suivre pour eviter la corruption Il ne s'agit pas la de fournir des recettes mais plutôt de proposer une serie de suggestions conçues pour stimuler une nouvelle façon de penser parmi les dirigeants publics et prives

Des réformes soutenues sur le long terme

En 1995, Ronald MacLean-Abaroa decida de reposer sa candidature au poste de maire de La Paz Aucun candidat n'obtint la majorité lors des élections MacLean-Abaroa l'emporta sur le maire sortant lors d'un vote parmi les onze conseillers municipaux élus

Il fut frappé par la reémergence de la corruption Un membre influant du personnel du maire affirma «Je sais que vous avez ete confrontés à d'immenses problèmes en 1985 et que les choses étaient vraiment difficiles à cette epoque-là, mais je pense que nous devons tout reprendre à zéro La situation est tellement mauvaise Juste pour vous donner un exemple, je dirais que 95% des véhicules de l'Alcaldia ont des compteurs de vitesse, des compteurs kilométriques et des starters qui ne fonctionnent pas

Pourquoi? Afin de leur permettre de faire des demandes de carburant Nous dépensons une fortune en carburant, parfois en payant des allocations ridiculement élevées Mon travail, par exemple, m'accordait 600 litres de carburant par mois Nous avons reduit cela a 200 litres, et cela suffit largement Les vehicules de la ville veulent tous donner l'impression qu'ils sont utilises en permanence Et tout le monde fait des demandes d'indemnisation pour des heures supplementaires, et des petits déjeuners et des déjeuners parce qu'ils travaillent »

Il y avait des exemples bien pires de deperissement institutionnel

Travaux La Chambre des Constructions, un groupe d'entreprises privees, avait dépose des plaintes publiques auprès de l'administration precédente, dénonçant des tentatives d'extortion Aucune n'avait éte suivie d'effet Selon certaines personnes travaillant pour la municipalite, l'obtention de contrats exigeait le versement d'un dessous-de-table de 10 a 15% Quand les travaux étaient terminés et le paiement effectué, un autre dessous-de-table de 10% était souvent exigé «pour le parti» (la menace de ne pas payer les travaux etait reelle car la dette a court terme de la ville y compris pour non paiement avait considérablement augmenté les deux dernières annees)

Perception des revenus Le système d'«auto-evaluation» s'éroda lorsqu'il devint évident que la ville n'avait aucun moyen d'imposer des sanctions pour une sous-estimation de ses biens immobiliers (la menace d'acheter les biens pour 1½ de leur valeur declarée se revela illégale) En 1995, un nouveau systeme fut mis en place, il etablissait des évaluations «automatiques» basees sur des caractéristiques immobilieres auto-déclarées Il en resulta un grand nombre d'évaluations fiscales bien plus elevees pour les pauvres et les membres de la classe moyenne A la suite de nombreuses protestations et de milliers de plaintes individuelles, on régla le problème en revisant simplement a la baisse l'evaluation dans la plupart des cas La colere publique ne se calma pas pour autant, et

un membre de l'administration précédente pense que cet episode conduisit a la défaite du candidat sortant Quoi qu'il en soit, une forme de fraude fiscale grâce à la sous-estimation des biens conduisit à une baisse estimée a au moins 100% des revenus des impôts immobiliers

Permis et licences Le système de registre unique pour les demandes de permis et licences et autres transactions s'était completement effondre Le responsable donna, dans un mémorandum de février 1996, une liste de raisons «quasiment sans fin», évoquant la rotation rapide des agents qui cherchaient a obtenir des pots-de-vin pour servir leurs intérêts personnels et ceux de leur parti Cela fait maintenant partie de la routine, on a «systématiquement, chaque jour», a payer une somme d'argent, B 200 soit environ $40, pour accélérer la «revision d'un dossier»

Le système selon lequel les architectes evaluaient les plans de construction a perdu de son efficacite Les architectes touchaient toujours une part de la somme versée par ceux qui voulaient obtenir des permis de construire, mais apparemment ils verifiaient simplement que le nombre de metres carrés déclarés était correct (de même que le prix payé) Quand on leur demanda de respecter l'accord original et de confirmer la qualite et la legalite des plans, le College des Architectes se plaignit qu'il ne voulait pas voir la corruption qui sévissait dans le gouvernement municipal s'étendre au Collège (le Collège voulait toutefois continuer a toucher sa part)

Passation des marchés publics La collusion etait désormais de règle Les intervenants extérieurs qui soumettaient des propositions moins chères étaient évinces par le personnel municipal sur de vagues critères de qualité Comme nous l'avons signalé ci-dessus, le versement d'un pourcentage du devis coexistait avec celui de dessous-de-table aussi bien au niveau de l'octroi que du paiement des contrats

Personnel Les salaires restèrent relativement éleves, mais ni la paie ni la promotion n'étaient liées à la performance Au

contraire, les affectations politiques etaient si fréquentes qu'on estime que 40% des employes au niveau de la direction et des services techniques avaient eté remplaces par l'administration précedente, et environ 70 % par l'administration qui la precedait On dit aux secrétaires qu'elles ne recevraient aucune augmentation à moins qu'elles ne s'inscrivent au parti politique du maire Pourquoi ces pratiques ne provoquerent-elles pas un tolle de la part du public? Pour la simple raison qu'on avait abandonné l'idee de faire carriere Comme l'exprima une secrétaire «pendant quatre ans, nous avons vecu avec des esprits sous contrôle et des bouches verouillées Si une personne osait se plaindre des activites illicites, il ou elle perdait son travail Mais tout le monde en parlait en prive »

De plus, les systemes internes pour enquêter sur les plaintes et les sytemes d'audit furent victimes des traffics d'influence et de l'incompetence Les comptes et les archives etaient maintenant quasiment inutiles, selon une equipe d'experts qui travaillait sur le système integre de gestion financière Lequel, incidemment, n'avait toujours pas eté mis en place apres quatre ans La phase de conception n'avait pas ete menée à bien, une autre raison était toutefois «la resistance des employes de la ville qui ne veulent pas pour des raisons personnelles faire partie d'un système de gestion financière »

Il y avait aussi une corruption centralisée «Le maire precédent avait crée un service appelé OPPC, le Service de la Planification, de la Coordination et du Contrôle», expliqua le nouveau directeur de ce service «L'OPPC centralisait tout, toutes les decisions Chaque permis, chaque licence, chaque contrat devaient en final être approuvés ici Ceci devint la source de nombreux abus Nous avons surnomme ce service le Service de la Planification et de la Collecte des Commissions »

Il est vrai que la situation etait meilleure qu'en 1985 Certaines des réformes entreprises avaient pris La dereglementation de certains domaines de l'économie municipale elimina de façon definitive la corruption qui caracterisait l'application de ces

réglements Le fait de réduire le rôle de la ville dans d'autres domaines fut également d'une aide precieuse Par exemple, la ville n'etait pas redevenue une importante entreprise de travaux publics, bien que son stock de fournitures ait augmenté grâce a un projet d'aide etrangère Mais malheureusement, le processus de dévolution et de supervision des travaux s'était détériore et les principales formes de corruption avaient refait surface

Dans un sondage des Paceños en février 1996, 50 pour cent de la population tomba d'accord que «le niveau de corruption est pire qu'avant» 43 % affirmèrent qu'il etait resté le même Personne ne répondit que la situation s'était ameliorée, les 7% restant disant qu'ils ne savaient pas (le sondage portait sur tous les niveaux du gouvernement, et non pas seulement celui de la ville) Environ 74% des personnes interrogées répondirent que les hommes politiques de Bolivie etaient moins honnêtes que ceux d'autres regions d'Amérique Latine Quand on leur demanda si la motivation principale des hommes politiques était le service public, «l'ambition économique», ou «la quête du pouvoir», 84 % des hommes et 52 % des femmes repondirent que c'était «l'ambition economique» Seules 9% de toutes les personnes interrogées répondirent «le service public» [17]

On constate sans surprise que la mauvaise gestion et la corruption à La Paz s'accompagnaient d'une tendance alarmante dans les finances municipales 1990 fut la dernière annee complète durant laquelle M le Maire MacLean-Abaroa occupa son poste (selon la loi bolivienne, il devait demissionner vers le mois de juillet 1991 pour pouvoir se présenter aux elections) De 1990 à 1995, le déficit des dépenses par rapport aux revenus (à l'exception des transferts de fonds et de l'aide étrangere) passa de $1 2 million

---

[17] «Los paceños ya no creen en nadie» *Ultima Hora* rapport special, 18 fevrier 1996 pp 18-19 Le sondage utilisa une division par âge d un échantillonnage d'adultes allant de 18 a 65 ans venant des quatre quartiers de la ville «et de la classe moyenne» Le nombre de personnes interrogées n'est pas mentionné

(4% des revenus) a 40 7 millions (87% des revenus) Durant la même periode et toujours en dollars constants, l'investissement total passait de 10 4 millions de dollars a 14 6 millions de dollars, tandis que les dépenses augmentaient bien plus rapidement, de 8 5 millions de dollars a 32 millions de dollars en 1995

Qu'est-ce qui avait dérapé? Et que pouvait-on faire pour remédier les problèmes?

Leçons apprises

Le cas de La Paz montre deux choses Premierement, on peut réduire nettement une corruption systématique Deuxiemement, le temps aidant et avec une nouvelle administration, certaines des mesures anti-corruption peuvent être detournees et même susciter d'autres formes de corruption Ceci souleve toute une serie de questions Ou y-a-t-il régression? Quelles sont les implications pour la conception de politiques de gestion anti-corruption?

Il est difficile de poursuivre des politiques de gestion d'une administration a l'autre, pas seulement en matière de lutte anti-corruption Selon une recente analyse plutôt pessimiste, peu de villes dans les pays en voie de developpement semblent capables de faire durer des succès à long terme Les cas de reussite comme «Curitiba, la ville indienne de Bangalore, et quelques autres exemples» indiquent peut-être que le vrai probleme auquel sont confrontées les villes les plus pauvres n'est pas vraiment l'augmentation de la population ou leurs bases de ressources mais un manque de dirigeants compétents, de réglements et de politiques de gestion solides qui durent plus que le temps d'une administration [18] Independamment d'un manque de direction,

---

[18] Eugene Linden, «The Exploding Cities of the Developing World,» *Foreign affairs*, vol 75 No 1 (jan-fev 1996), p 63

Linden avance que les problèmes (migration, pauvrete, reculs écologiques, investissements internationaux très fluides, production alimentaire stagnante, criminalité accrue et dissens ons civiles) sont en général trop difficiles à gérer pour les villes dans les pays en voie de développement

Peut-on en dire autant de la corruption? Est-elle tout simplement trop difficile a éliminer de façon durable?

La première remarque qui s'impose est que les gouvernements municipaux resteront des cibles relativement lucratives, relativement vulnérables pour les personnes sans scrupules Compares aux gouvernements nationaux, les systemes d'administration municipale sont souvent plus faibles Les echelles de salaire des professionnels sont moins elevees, ce qui implique que le personnel embauché est en moyenne de moins bonne qualite A cause des effets d'échelle, les possibilites de cooptation par des élites locales ou des populistes locaux semble plus forte Pour le meilleur ou pour le pire, les villes dans de nombreux pays sont les formes de pouvoir et de richesse publics les plus accessibles Entre les mains d'opportunistes peu scrupuleux ou d'idéalistes peu compétents, les gouvernements municipaux peuvent facilement devenir des mini-tyrannies ou être victimes d'une corruption systématique, ou les deux Les menaces sont endemiques

Une approche economique de la corruption demande que l'on concentre son attention sur la capacite de créer des rentes de monopole, d'exercer des pouvoirs discrétionnaires et d'éviter d'avoir a rendre des comptes Eliminer le gouvernement des affaires (de monopole) dans lesquelles les entreprises (concurrentielles) peuvent fournir le service recherché est une bonne idée Tenir compte de la corruption possible de tout réglement pourrait bien mener a une déréglementation, a une echelle plus large qu'il ne serait optimale dans un etat fonctionnant parfaitement D'un autre côte, la privatisation et la déréglementation comportent leurs propres risques de corruption, d'inefficacité et d'injustice

A court terme, des dirigeants inspires peuvent changer les informations et les formes de motivation de telle façon que les rentes de monopole soient réduites Mais a long terme, si les dirigeants changent, les efforts anti-corruption peuvent être réduits a neant Le système d'enregistrement unique pour toutes les transactions fut éliminé à La Paz, et les projets de creation d'un systeme de gestion financière intégre n'ont pas encore porté leurs fruits Les contribuables ont mine le système d'«auto-evaluation» de leurs biens immobiliers, et l'absence d'un systeme d'archivage systématique fait que les autorités sont dans l'incapacite de garder des archives longitudinales et de les verifier (les agents du fisc auraient peut-être préfere que les choses restent désorganisees de façon à ce qu'ils puissent réclamer des dessous-de-table aux individus en echange de paiements fiscaux moins éleves) L'embauche meritocratique et les processus de promotion furent subvertis

Non seulement les mesures anti-corruption peuvent être défaites mais elles peuvent aussi être corrompues A La Paz, la majoration des salaires des agents occupant des postes techniques clefs fut une étape importante Mais en 1991, elle etait devenue la source de controverses politiques et une question de campagne electorale (comme dans les nombreux cas où les gens gagnent bien leur vie en travaillant pour le gouvernement) et puis, après le changement de maire, elle facilita la promotion de «protegés» et le nepotisme L'idee de combiner la privatisation avec des reglements stricts peut être corrompue premièrement en subvertissant les processus d'enchères et d'octroi de contrats puis en invalidant les fonctions de supervision et de contrôles de qualite du gouvernement Un systeme centralise de gestion des marches publics peut, bien sûr, devenir son propre monopole corrompu

Les forces des elections démocratiques et de la concurrence economique fournissent quelque réconfort Les tyrannies locales sont limitees par le processus démocratique, même si des questions de populisme et de redistribution figurent au coeur des debats Une economie concurrentielle tendra à éliminer les cartels et les

arrangements basés sur la collusion, du moins si des efforts minimes sont faits pour garantir la transparence dans les relations entre le gouvernement et les affaires Et pourtant, comme l'ont ecrit les philosophes anciens et modernes, la démocratie n'est pas une garantie contre la corruption [19]

Pour eviter la régression, on pourrait creer des structures favorisant les intérêts personnels qui s'appuieraient sur des principes démocratiques et de libre échange Dans la mesure ou les citoyens qui sont victimes de la corruption peuvent avoir facilement accès aux informations, exercer plus de contrôle sur celles-ci et obtenir plus d'information de retour sur les systèmes corrompus, les activites illicites devraient devenir plus evidentes et les possibilites de reforme durable plus prometteuses Le monde des affaires au sens large du terme a intérêt à avoir acces à des services municipaux efficaces et un système concurrentiel de fourniture des biens et des services en géneral Naturellement, la tentation sera toujours la pour des profiteurs de tirer des bénéfices en fournissant un service de mondre valeur, en s'adonnant à la fraude fiscale ou en se garantissant un monopole grâce au paiement de dessous-de-table Mais on peut encourager le monde des affaires a agir collectivement, peut-être quelquefois avec l'aide du secteur public grâce à l'application des lois sur la publicité, sur les criteres de qualité ou les conduites concurrentielles L'intérêt collectif du monde des affaires tend alors à long terme à limiter la corruption

Il est également crucial de disposer de structures de motivation au sein du gouvernement municipal On peut s'attendre à ce que les dirigeants des gouvernements municipaux corrompus, et plus généralement des compagnies corrompues, des organisations non-gouvernementales et des universités aient plus intérêt à éliminer la corruption dans le domaine des revenus Ceci semble avoir été le cas a La Paz Les revenus de la ville n'ont augmente

---

[19] Bernardino Bravo, «Democracia ¿Antidoto frente a la corrupcion», *Estudios Politicos*, No 52 (printemps 1993), p 299-308

dans aucun domaine autant que dans celui des revenus généres par la ville elle-même (plutôt que dans les transferts d'une partie des impôts payes a La Paz et au niveau national en provenance du gouvernement fedéral) On peut citer par exemple les impôts immobiliers (depuis 1993) et les impôts sur les véhicules L'administration précedente employait dans ce service un directeur tres qualifie et lui fournissait les ressources et le soutien nécessaires

Les motivations des bureaucrates sont aussi des determinants importants de la corruption M le Maire MacLean-Abaroa avait bien lance des experiences de paie liee au rendement, mais il n'avait pas institué de systèmes plus genéraux de paiement et de promotion bases sur la performance au sein du gouvernement municipal Le système meritocratique était trop vulnérable aux attaques des administrations suivantes Ceci suggere qu'une stratégie durable impliquera des paiements bases sur la performance et permettra au public d'avoir de bien meilleures informations et d'avoir interêt a maintenir la performance et à éviter la corruption L'acquittement de droits pour des services et des suggestions du style bons d'achat sont des options interessantes, tout comme la plus grande décentralisation des services de la ville En genéral, plus le public est implique dans la mesure de la performance du gouvernement municipal, plus ses evaluations sont prises en considération et sont suivies d'effet sous forme de motivations, plus le gouvernement de la ville devrait pouvoir résister à la corruption et aux abus

L'**information** nécessaire porte sur les resultats des activités de la ville et les efforts des employés, a la fois en termes de resultats positifs et négatifs tels que la corruption Les **formes de motivation** sont les recompenses données à un employe ou un service, les punitions infligees et la façon dont celles-ci sont liées a aux informations concernant les résultats

A La Paz il n'y avait quasiment aucune information crédible sur les travaux publics, la perception des impôts, l'octroi de permis

et de licences, l'efficacité de la passation des marches publics, et les abus officiels Les systèmes de motivation avaient ete subvertis par le favoritisme Une stratégie qui remédie à la situation doit faire face a ces problèmes systématiques

Comment faciliter l'accès à de telles informations de retour et de tels indicateurs de performance? De nombreux facteurs importants se situeront au-delà des limites du gouvernement municipal Il existe des analogies entre les coûts des transations et ceux de la collecte d'information, qui peuvent être reduits grâce a de meilleurs systèmes d'education, une presse plus libre, de meilleurs systèmes légaux, une meilleure infrastructure de communication etc Toutes autres choses egales par ailleurs, on devrait s'attendre à de meilleures informations emanant des clients au fur et à mesure que progressent ces mécanismes facilitant les transactions [20]

Une paie et une promotion basées sur la performance dépendent egalement d'un effort national conséquent pour prendre des mesures et établir des gardes-fous appropries, comme le montrent des progres récents aux Etats-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE De même, les reglements de l'administration limitent parfois l'utilisation de tels systemes dans les pays en voie de développement

Il est donc possible d'adopter une perspective économique sur la corruption et d'expliquer la regression en termes de pouvoirs de monopole, de systèmes d'information faibles et de systemes de motivations qui sont facilement mines par des personnes sans

---

[20] Voir Robert Klitgaard «Information and Incentives in Institutional Reform,» dans Christophe Clague, sous la direction de, *Institutions and Economic Development Applications of the New Institutional Economic to Growth and Governance in Less-developed and Post Socialist Economies* (Baltimore Johns Hopkins University Press sous presse) et Robert Klitgaard, «Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions,» notes d'intervention n 303 (Washington, D C Banque Mondiale sept 1995)

scrupule Pour des raisons que les economistes peuvent comprendre, le côte avaricieux de la nature humaine trouve un environnement particulierement favorable, à quelques exceptions pres, dans des situations caracterisées par la pauvreté, l'instabilite et la désintégration sociale Il est aussi important d'avoir de bons dirigeants et des employes compétents Même de bons systemes peuvent toutefois être subvertis Comme le montre l'experience dans de nombreux pays, les meilleurs projets d'organisation peuvent échouer si les employes sont incompétents ou peu motivés Les dirigeants peuvent changer, pour le meilleur comme pour le pire, et les forces politiques peuvent parmi d'autres conduire au remplacement des employes compétents par d'autres qui, même s'ils le veulent, sont incapables de gerer les systemes d'information, de contrôle et de motivation Il n'y a pas de panacée contre la corruption D'un autre côte, en transformant les motivations appropriées en lois organiques et constitutionnelles, on peut éviter la regression, mais seulement si les agences publiques fonctionnent et que l'environnement politique est favorable Si les dirigeants affichent une sincere volonté et que le public fait preuve de vigilance, la corruption peut être évitee, même si elle n'est jamais éliminee

TABLEAU 1 TYPES DE CORRUPTION A LA PAZ - UN PREMIER DIAGNOSTIC

Résultats des réunions de diagnostic tenues fin 1985
avec des agents du Gouvernement Municipal de La Paz en Bolivie

Type/valeur	Qui en profite	Qui en pâtit	Causes	Remèdes
Fraude fiscale (tous types) $20 30m	Fraudeurs	Clients des services de la ville personnes ne fraudant pas Pacenos à venir	Impôts difficiles à payer trop élevés sanctions faibles aucun controle des cas	Faciliter le paiement baisser les tarifs augmenter les sanctions et les appliquer passer en revue les cas
Arrangements fiscaux (tous types) $5 10m	Contribuables et agents corrompus	Clients des services de la ville personnes ne fraudant pas Pacenos a venir	manque d informatisation sanctions faibles pas de passage en revue payer en passant par la municipalité faibles salaires	Informatiser augmenter les sanctions payer dans les banques augmenter les salaires inciter le personnel à percevoir
Extortion $0 5 1m	Agents corrompus	Victimes directes	Règles taux et procedures complexes extortion difficile à denoncer sanctions faibles pas de passage en revue salaires faibles	Simplifier les règles taux et procédures creer une ligne rouge ouverte au public augmenter les sanctions passer en revue les cas payer dans les banques augmenter les salaires
Argent versé pour accélérer le traitement d un dossier $0 5 1m	certains contribuables agents municipaux corrompus substituts pour un salaire plus élevé	La plupart des contribuables a cause des ralentissements réputation du gouvernement municipal	Procédures complexes manque d informatisation payer en passant par la municipalité sanctions faibles pas de surveillance salaires bas	Simplifier les procédures informatiser payer dans les banques augmenter les sanctions surveillance et denonciations augmenter les salaires

Vols (biens de la ville pièces ???) $0 5 1m	Voleurs ceux qui ne payent pas les impôts sur les véhicules	Clients des services de la ville confiance en la police	Manque d inventaires faible decentralisation faibles sanctions pas de passages en revue ni de surveillance	Informatiser les inventaires décentraliser la responsabilite contrôles impromptus et surveillance
Marchés publics $0 5 1m	Agents corrompus et fournisseurs sélectionnés	Clients des services de la ville	Manque d informations sur les prix pas de passage en revue sanctions faibles salaires bas	Verifier les prix passer en revue les cas augmenter les sanctions augmenter les salaires des responsables
‹Fantasmas› arrivées en retard au travail $0 1 2m	Retardataires	Moral et réputation du gouvernement	Pas de surveillance sanctions faibles	Surveillance augmenter les sanctions et les appliquer

3 5 Etats-Unis: Contraindre l'Exécutif à rendre des comptes dans l'Affaire Iran-Contra[21]

Les diverses initiatives prises par l'Administration Reagan dans ce qu'on appelle désormais «l'affaire Iran-Contra» soulignent un échec fondamental du système de responsabilite politique aux Etats-Unis Cette affaire illustre néanmoins de façon pertinente un abus de pouvoir public à des fins qui, bien que non strictement "privées", n'ont pas été soumis à l'approbation publique Ce qui est tout aussi important, elle demontre comment un systeme de contrôle constitutionnel est aussi capable de repondre à de tels abus, et quels mécanismes de gestion politique peuvent être utilises pour reduire les pouvoirs discrétionnaires des preneurs de décision

Si l'on applique la définition que Klitgaard propose de la corruption *le monopole plus les pouvoirs discretionnaires moins l'obligation d'avoir a rendre des comptes*, l'incident se presente alors comme l'un des exemples les plus frappants de corruption dans la vie politique américaine La vue d'un Amiral et d'un Lieutenant Colonel affirmant qu'ils ne sont pas sujets aux lois et n'ont pas à rendre de comptes politiques lorsqu'ils poursuivent des objectifs liés a la sécurité nationale a permis de concentrer l'attention sur la question fondamentale de la gestion politique des responsables officiels Le recours par le President, et ses associes, à des prérogatives executives extraordinaires dans le domaine de la securité nationale exige que l'on revoie la question de l'obligation de responsabilité légale et politique, de la transparence des processus de décision, des pouvoirs discrétionnaires des preneurs de decision et de leurs monopoles de pouvoir

L'affaire Iran-Contra est, d'une certaine manière, unique

---

[21] Pour une presentation plus detaillée des questions soulevees dans cette étude de cas, voir David Fagelson, «The Constitution and National Security Covert Action in the Age of Intelligence Oversight,» *Journal of Law and Politics* 5 (1989)

parmi les etudes de cas présentées dans ce volume Elle a rapport au concept de responsabilite au niveau le plus élevé du systeme politique, et dans le domaine où la discretion est plus nécessaire l'exercice de la politique étrangere par un chef d'état Cependant, la Constitution et les lois des Etats-Unis imposent des exigences dans ce domaine, en particulier de nature procédurale, qui furent au coeur de cette affaire Les présidents diffèrent des bureaucrates de niveau intermediaire quant à l'etendue de leurs pouvoirs, mais non quant au fait que ces pouvoirs sont sujets aux regles de la responsabilite politique

De plus, la plupart de ceux qui ont connaissance de l'affaire Iran-Contra ne la decriraient pas d'abord comme un example de *corruption*, au vu du fait que les enjeux étaient davantage de nature partisane que substantielle Cependant, cette affaire est clairement reliee aux preoccupations du présent document Les pouvoirs executifs presentent des tentations et des occasions de promotion personnelle Dans les pays en développement et les societes en phase de transition rapide, les actions décisives et discrétionnaires semblent parfois apporter des solutions à tous les problemes d'autorite politique Néanmoins, ce même exercice du pouvoir, s'il n'est pas soumis a l'obligation legale ou politique de rendre des comptes, peut créer un environnement instable pour l'investissement et, par la-même, contribuer a la stagnation économique

L'affaire Iran-Contra ne fut jamais completement resolue De nombreuses questions demeurent, et les discussions de l'affaire continuent a alimenter la controverse politique La description de l'affaire qui est offerte ici tente de rester fidele aux faits tels qu'ils sont présentés dans les documents accessibles au public [22] Il est

---

[22] Les conclusions a propos des actions et intentions des personnes impliquees dans cette affaire sont bases sur le dossier du Congres des Etats Unis intitule *Report of the Congressional Committees Investigating the Iran Contra Affair* (Le rapport Iran-Contra) et le rapport du Comite Presidentiel Spécial de Contrôle (' Tower Commission Report", 1987)

inevitable que certains lecteurs qui sont familiarises avec cette affaire ne seront pas entièrement satisfaits Cependant, cette étude de cas illustre, malgré ses imperfections, comment la corruption peut apparaître dans de puissants pays développés, et quelle reponse elle y a suscité Elle montre egalement comment la logique fondamentale de la corruption agit sur toute l'etendue du système de gestion politique, à partir des simples interactions bureaucratiques jusqu'au niveau presidentiel Partout, ces problèmes soulèvent la controverse et sont difficilement mis de côté

Le contexte de gestion politique

La Constitution des Etats-Unis confie le pouvoir de passer des lois au Congrès, et celui de les mettre en application a l'Exécutif Bien que le domaine des relations étrangeres aille bien au-delà du vote de lois et de leur application, cette séparation des pouvoirs s'applique géneralement sans distinction aux activites nationales et internationales Mais les pouvoirs de passer et d'appliquer des lois sont eux-mêmes soumis a la loi

Il n'existe pourtant aucune garantie que la pratique des relations internationales reponde à de telles attentes Certaines caractéristiques inhérentes au processus de politique étrangère en lui-même minent la possibilité de faire rendre des comptes et incitent certains agents du gouvernement à exercer une autorite de monopole Il n'y a peut-être aucune activite du gouvernement qui illustre ces questions de façon plus évidente que les operations secretes entreprises par la Central Intelligence Agency, le National Security Council et d'autres organismes gouvernementaux Les actions clandestines de l'exécutif ne sont pas par principe exemptes de l'obligation d'avoir a rendre des comptes legalement ou politiquement C'est en partie parce que l'exécutif est à même de mener a bien des opérations en secret et rapidement qu'il est si apte

a l'exercice de la diplomatie [23] Ces attributs font aussi de l'exécutif l'institution idéale pour remplir les fonctions de Chef des Armees Mais afin de reduire les pouvoirs discrétionnaires des responsables officiels qui ont le monopole du pouvoir, la Constitution américaine stipule que la personne qui dirige les troupes et qui parle au nom de la nation assume la responsabilité de ses actes politiquement vis-avis du public et est legalement tenue par les lois qui lui confèrent son pouvoir Un aspect central de ces operations secrètes a toujours eté que, du moins sur le papier, elle ne sont pas portees a l'attention du President et peuvent donc être désavouees en toute impunite [24] Cette idee de «pouvoir nier les faits de manière plausible» mine le principe qui veut que le président ait a rendre des comptes car elle permet au President de nier toute responsabilite pour ses propres actions

Cette possibilité de pouvoir nier les faits de manière plausible etait au coeur du problème de l'affaire Iran-Contra Dans les circonstances qui nous interessent, le President, ou les personnes agissant en son nom, confrontes aux limites legales de son autorité imposées par une autre branche du gouvernement, tenta de contourner ces limites imposées à ses pouvoirs discretionnaires en préservant le secret de ses activites Dans cette affaire, l'Administration utilisa le secret non pas pour éviter que ses adversaires etrangers ne soient au courant de ses actions, ou tout au moins, par pour cette seule raison, mais pour ne pas avoir a rendre de comptes aux institutions de la gouvernance

---

[23] Edward S Corwin, *The President's Control of Foreign Relations* p 216

[24] Morton Halperin «Covert Intelligence and Operations,» dans Norman Dorsen et Stephen Gillers, sous la direction de *None of your Business Government Secrecy in America* (New York Viking Press, 1974), p 111

Le problème Des agences publiques qui ne sont pas tenues de rendre des comptes

Etant donné la sensibilité de la diplomatie étrangere, le Congrès a traditionnellement éte peu enclin a interférer dans ce qu'il considère être les prérogatives de l'executif en tant que Chef des Armées Cette ambivalence en matière de supervision des activites secretes est illustrée par l'attitude dans les années 1940 d'un législateur influent, le Sénateur Leverett Saltonstall, qui expliqua que les membres du Congres préfèreraient ne rien savoir qui puisse menacer la sécurité nationale [25] Mais cette attitude commença à changer lorsqu'un Président après l'autre fut impliqué dans des operations secrètes qui soit mirent les Etats-Unis dans une position embarrassante, telles que les tentatives d'assassinat contre Fidel Castro à Cuba, soit eurent pour resultat de creer des dilemmes politiques même si elles semblaient de prime abord couronnees de succès, tels que l'implication de la CIA dans le renversement de Salvador Allende au Chili ou de Mohammed Mossadeq en Iran

Les repercussions de l'intervention américaine a Cuba, au Guatemala, en Iran et au Chili ont pousse le Congrès a prendre des mesures provisoires pour superviser les operations secretes Celles-ci prirent la forme d'un amendement exigeant du President qu'il informe le Congrès avant de lancer toute mission L'Amendement Hughe an à la loi sur l'Aide Etrangere de 1974 réfute le principe que l'on puisse nier des faits de façon plausible et exige du Président qu'il soumette un «Rapport» montrant qu'une opération secrète est essentielle à la sécurité nationale des Etats-Unis et qu'il tienne le Congrès au courant de l'operation Des lois successives limitèrent davantage encore les activités secrètes et augmenterent et codifièrent l'obligation pour le Président de soumettre un rapport Cette dernière obligation avait pour objectif de reduire les pouvoirs

---

[25] Rapport final des Comites pour l'Etude des Operations Secretes menees par le Gouvernement, Senat des Etats-Unis Livre 1, Chapitre XVIII, 26 avril 1976 cité par S Turner *Secrecy and Diplomacy* (Boston Houghton Mifflin, 1985) p 1985

discrétionnaires des preneurs de décision -- un ingedient de la corruption -- et de leur imposer de rendre des comptes Ces deux objectifs beneficiaient du soutien de la structure gouvernementale creee par la Constitution des Etats-Unis En particulier, le concept de *mecanismes de contrôle* faisait partie intrinseque du système en autorisant le Congres à allouer les fonds et à superviser les projets qu'ils finançait Puisque les opérations secretes étaient financees par le Congres, il semblait logique que le Congres ait le droit de les superviser

Mais si le Congres se posait des questions pour savoir si les operations secrètes etaient supervisées de façon efficace d'un point de vue constitutionnel et politique, aucun President ne douta jamais du rôle du Congres a leurs yeux, les opérations secrètes etaient un pouvoir *présidentiel* important Donc, les presidents les uns après les autres rechignèrent devant la supervision croissante du Congres et son contrôle sur les operations secrètes Le President Ronald Reagan ne faisait pas exception, soutenu dans cette opinion par son Directeur des Services de Renseignement, William Casey En particulier, le President Reagan eut de plus en plus recours aux operations secrètes pour mettre en place une politique étrangere lorsque celle-ci ne jouissait pas du soutien du public, ce qui créa un cercle vicieux de restrictions croissantes du Congres et de manoeuvres de plus en plus secrètes de l'executif pour eviter ces restrictions Ceci eut pour résultat la corruption habituelle de la responsabilisation politique, l'affaire Iran-Contra

Quand Ronald Reagan assuma ses fonctions en 1981, il voulait adopter une politique plus active pour limiter l'expansion des régimes communistes Mais le public americain de même que le Congrès (contrôlé par le Parti Democrate) etait oppose a certaines de ses propositions en faveur d'une intervention plus active qui permettrait de chasser du pouvoir ou d'imposer des limites aux gouvernements communistes existants Sans le soutien du Congres américain, il était difficile de prendre les mesures extrêmes qu'il preconisait pour eliminer ces regimes Cet obstacle etait particulierement gênant pour le President Reagan au Nicaragua, ou

les Sandinistes de tendance marxiste accroissaient leur contrôle du gouvernement Un mouvement très actif s'opposant aux objectifs revolutionnaires des Sandinistes voyait le jour au Nicaragua, et bien que le Congres n'était pas tellement interessé par la possibilité d'aider ce mouvement d'opposition, le Président Reagan etait bien decidé a lui apporter son soutien

Le Congrès n'etant pas favorable, s'opposant même a toute aide au mouvement d'opposition au Nicaragua, des membres de l'Administration Reagan décidèrent de lancer un programme secret d'aide au mouvement d'opposition, aux «Contras» Mais contrairement aux opérations secrètes habituelles, qui sont menees clandestinement pour éviter que les gouvernements étrangers ne soient au courant, les dossiers de l'enquête officielle indiquent que cette opération fut menée en secret pour éviter que les mecanismes appropries de gestion politique n'imposent des limites La branche exécutive voulait agir sans voir sa liberte d'action restreinte, et le Président décida donc d'agir en secret pour eviter que le Congres n'impose des contraintes à son monopole de pouvoir

L'administration Reagan évita d'avoir a rendre des comptes au Congrès et au grand public de plusieurs manieres A l'origine, elle chercha simplement à noyer le poisson et à user de faux-fuyants pour faire croire au public que rien de suspect ne se passait au Nicaragua Ainsi, par exemple, quand le Congres vota des lois interdisant l'utilisation de fonds pour chasser du pouvoir le regime des Sandinistes, l'Administration declara que son soutien des Contras consistait simplement à interdire l'entree des armes au San Salvador Quand les articles de la presse refutèrent cette affirmation, l'Administration tentat de discréditer les articles et de suggerer que ses activites avaient été mal interpretees Elle établit un bureau de relations publiques au Ministere de l'Intérieur pour inciter le Congrès et le grand public à soutenir les Contras Sous le nom de Bureau de Diplomatie Publique pour l'Amerique Latine et les Caraibes, il se lança dans les relations publiques et fit de la "Propagande Blanche" aux frais des contribuables

Quand il decouvrit ceci, le Congres perdit patience et décida en octobre 1983 d'imposer une limite de $24 millions à l'aide apportée aux Contras L'Administration réagit en intensifiant les operations paramilitaires contre les Sandinistes, y compris en lançant des attaques aeriennes contre les réseaux de communication sandinistes et contre un depôt d'armes naval, et en minant les ports de Sandino et de Corinto La revelation que la CIA etait impliquée dans le minage de ports au Nicaragua en avril 1984 provoqua un tollé au Congrès, qui interdit toute aide financière aux Contras du Nicaragua Les fonds s'amenuisant et toute aide supplementaire étant impossible, du moins a ce moment-là, il semblait que les mecanismes politiques avaient fonctionné comme prevu Pourtant, les conseillers de la Maison Blanche, ainsi peut-être que le Presedent lui-même, étaient bien décidés à soutenir les Contras, que le Congrès leur en donne les moyens financiers ou non Ils decidèrent donc de s'engager dans des activites interdites par le Congrès

Les personnes impliquees savaient qu'il serait illégal de le faire, en particulier si des fonds du Congres étaient utilisés, et il decidèrent donc de trouver en secret de l'argent privé pour soutenir les Contras Cette tâche fut confiee au Lieutenant Colonel Oliver North C'est ainsi que se mit en place une série de mesures conçues pour continuer les operations secrètes du Congres (secretes pour les institutions du gouvernement americain tenues de rendre des comptes et pour la societe civile) afin de soutenir le mouvement des Contras contre le régime sandiniste

Il était entendu des le depart que ces mesures seraient d'une légalité douteuse On tenta d'abord d'exploiter des sources de revenus etrangeres Mais les conseilllers du Président devaient être sûrs que les Etats-Unis ne prendraient pas possession des fonds sollicites de façon privée car dans ce cas, il leur faudrait obtenir l'autorisation du Congres pour pouvoir les depenser Des lors, ils decidèrent de créer une sorte de compagnie privee leur permettant de fournir l'aide secrete et d'embaucher un Major Genéral de l'Armée de l'Air a la retraite pour lancer une entreprise privee

commerciale, de toute evidence indépendante, ou du moins separée, du Gouvernement des Etats-Unis, pour soutenir en secret les objectifs du Président en Amérique Centrale Cette entité, sous le nom de «Enterprise», devait être selon le Directeur de la CIA une opération secrète «spéciale au financement autonome» pouvant être utilisee par le gouvernement si necessaire [26] Malgre les restrictions imposées au gouvernement des Etats-Unis par le Congres, l'Administration poursuivit ses actions par une série de mesures pour aider la résistance des Contras en réclamant des fonds auprès de pays tiers et de citoyens américains Lorsque ces diverses operations furent rendues publiques, le Colonel des "Marines" North et d'autres agents du gouvernement ne firent pas plus d'efforts pour répondre aux enquêtes du Congres qu'ils n'en avaient fait a l'origine pour respecter ses restrictions L'objectif premier et durable que les conseillers du Président en sécurite nationale poursuivirent jusqu'aux audiences du Congrès dans l'affaire Iran-Contra en 1987 fut de cacher l'opération dans la mesure du possible Quand le Congrès se rendit compte de certaines de ces activités de sollicitation de fonds, il utilisa son pouvoir de requisition pour exiger des agents du Président qu'ils comparaissent pour expliquer leurs activites Quand ces agents de l'exécutif comparurent, ils tromperent le Congres sur le programme de sollicitation de fonds et nierent avoir été au courant de cette entreprise

---

[26] Temoignage d Oliver North, Audiences 100 7 partie 1, 8 juillet 1987, p 122

LES IMPLICATIONS DE LA GESTION POLITIQUE DES FONDS GOUVERNEMENTAUX D'ORIGINE PRIVEE

Le contrôle des depenses est un instrument brutal pour influencer la prise de decision mais constitue l'un des outils les plus efficaces de la legislature Les fondateurs des Etats Unis voyaient dans le contrôle exerce par le Congrès sur les dépenses la base même du gouvernement democratique, puisqu'ils donnèrent a une institution proche du peuple le pouvoir de repondre aux plaintes et de mettre en pratique les politiques de gestion Le seul pouvoir d'egale valeur est peut-être celui de la force brute Et c'est parce que ces deux pouvoirs sont si vastes qu'ils sont confiés a differents organes du gouvernement Dans le contexte des operations secretes ce pouvoir de contrôle des depenses n'a pas dans l'ideal pour objectif de faire que le Congres gère les infimes details des operations secrètes mais de s assurer que l'Executif demande a l'avance l'avis du Congres pour des actions qui impliquent les deux pouvoirs

Le President Reagan et ses conseillers interpretaient la Constitution de façon quelque peu differente Le President reconnaissait certes que le Congres avait le pouvoir de contrôler les depenses, mais avait apparemment l'impression que les pouvoirs du Chef des Armees pouvaient surpasser ceux du Congres, ou du moins lui permettre d eviter ses restrictions dans des circonstances appropriees Comme le President ne reconnaissait pas que le pouvoir de contrôler les depenses etait un pouvoir de contrôler les decisions, il s'opposa a ce qu'il estimait être une violation de ses prerogatives en tant que Chef des Armees et il resista aux tentatives du Congres pour travailler ensemble a la gestion de la politique etrangere

L'Enterprise etait basee sur le principe que si le Tresor americain ne payait pas, le Congrès n'avait aucun droit d'imposer des methodes de gestion au President Malheureusement, cette logique ne tient aucun compte des principes fondamentaux de mecanismes de contrôle La gestion politique americaine est basee sur la dependance mutuelle Le Congres compte sur le President pour mettre en pratique les lois, tandis que l Executif depend du Congres pour allouer les fonds necessaires Cette symbiose esperait-on, obligerait chaque branche a consulter l'autre, et eviterait que l une ou l'autre n'assume le monopole du contrôle Le President ne peut creer une source separee de financement, pas plus que le Congres ne peut creer une agence de l'executif separee pour appliquer ses lois La creation d'une agence de

l executif avec des fonds prives qui opérerait sans les fonds appropriés usurperait le pouvoir de gestion des depenses du Congres et contreviendrait à la doctrine de la separation des pouvoirs sur laquelle est base le fait d avoir a rendre des comptes L «Enterprise» met la force et l argent du côté de l'Executif, et permet donc au Président d impliquer unilatéralement les Etats-Unis dans un conflit bien que le Congres detienne le pouvoir exclusif de déclarer une guerre Le Congres agit grâce a l allocation de fonds et la legislation

---

Les ventes secrètes d'armes à l'Iran en échange d'otages et d'argent

L'aide secrete fut conçue principalement pour éviter la supervision de la législature, en particulier si celle-ci se trouvait sous le contrôle du parti d'opposition, on mena les efforts clandestins pour vendre des armes aux Iraniens afin d'obtenir la libération d'otages au Liban et de trouver de l'argent pour les Contras sans mettre le public americain au courant Car si le President avait acquis la conviction que l'opposition du Congres aux Contras etait idéologique et partisane, il était parfaitement conscient que toute la societé civile etait contre la vente d'armes a l'Iran Le President Reagan avait fait campagne sur le principe qu'on ne doit pas négocier avec les Iraniens et avait même lancé une campagne globale appelée «Operation Limite» pour interdire les ventes d'armes à l'Iran en provenance d'autres pays du monde Ce plan avait pour objectif de garantir la cooperation d'autres gouvernements à un embargo d'armes contre Tehéran

Faisant fi de cette politique, vers le 8 août 1985, le President Reagan décida d'autoriser la vente de fournitures militaires a l'Iran Mais comme le Congrès, qui devait donner son aval, s'opposerait à cette decision, et que le public americain (qui devait peu après utiliser son droit de vote pour punir le parti de Reagan) la condamnerait, ces ventes durent être organisees en secret et des mesures complexes mises sur pied pour éviter leur detection Echanger des otages pour des armes n'etait pas seulement contraire

a la position publique des Etats-Unis, mais contrevenait egalement a la loi D'où la nécessite de faire les choses en secret

Les personnes agissant au nom du President Reagan commencèrent à chercher des intermédiaires prêts à fournir des armes à la place des Etats-Unis Ils trouvèrent plusieurs intermédiaires et pays tiers qui étaient prêts à coopérer avec le Président pour fournir des armes à l'Iran Mais ce processus devait être encore plus secret que le soutien des Contras car même le cabinet du Président était contre les ventes d'armes Ses ministres de la Défense et de l'Interieur, les agents officiels légalement responsables des exportations d'armes, reagirent negativement a cette proposition pour des raisons à la fois politiques et légales Ils aviserent tous deux le Président de ne pas continuer lorsqu'ils apprirent que des ventes avaient eu lieu Le President reagit en ignorant leurs conseils et en leur cachant la poursuite de l'opération

Un objectif évident de ces ventes était d'obtenir la libération des otages Dans la mesure où il ne fut pas atteint, la vente d'armes fut un echec Mais un autre but des ventes était de trouver des fonds privés pour les Contras Même la CIA hésitait à s'engager dans cette activite Quand le Vice-Président de la CIA apprit que son agence était impliquee dans les transferts d'armes, il donna à ses subordonnés des instructions leur enjoignant de ne plus rien faire tant qu'il n'y aurait pas un Rapport autorisant l'implication de la CIA [27] Comme nous l'avons signalé, après l'intervention de la CIA au Chili pour chasser du pouvoir le regime d'Allende, le Congres imposa au Président de fournir un Rapport écrit au Congres pour expliquer pourquoi une operation secrete s'imposait Dans le cas qui nous concerne, le President rédigea un Rapport disant que l'opération etait trop sensible pour en informer le Congrès Utiliser un Rapport pour exclure le Congres ou pour justifier de décisions prises avant qu'il ne soit redige est une corruption des principes de l'equilibre des pouvoirs Un Rapport a pour objectif de faire en sorte

---

[27] *Rapport sur l'affaire Iran-Contra* p 185

que les personnes impliquees dans des operations secretes rendent des comptes d'un point de vue politique et constitutionnel en se plaçant sous la supervision du Congrès Rédiger un Rapport qui exclut une opération secrète du contrôle du Congrès s'oppose au principe même du fait d'avoir a rendre des comptes

Le Président ne notifia jamais le Congrès des ventes d'armes Il continua à affirmer que l'opération était trop sensible et risquée jusqu'au moment où le journal libanais *Al-Shiraa* révéla l'affaire, plus d'un an apres le début des ventes d'armes, sur la base de ses affirmations, il n'eut apparemment jamais l'occasion d'informer le Congrès

---

LE PRESIDENT AFFIRME DISPOSER D'UNE AUTORITE EXTRA-LEGALE

Le president adopta la position que les operations secretes lui donnaient l'autorité d agir hors des limites normales de la loi Mais le President n a pas le pouvoir selon la Constitution en tant que Chef des Armees ou selon la Loi sur la Sécurité Nationale d'autoriser des operations illegales en demandant à ses subordonnes de les entreprendre en secret Ce pouvoir n'existe ni dans la Constitution ni dans les statuts, ni dans les lois des Etats-Unis En fait, l'idee même que le President dispose d'un pouvoir special lui permettant d autoriser des activites illegales contredit la responsabilite de base que la Constitution donne au chef de l'executif de «s assurer que les lois soient correctement appliquees »

Pour les rédacteurs de la Constitution, le President était essentiellement le magistrat en chef charge d appliquer la volonte du Congres, et non pas une personne autorisee à ignorer certaines lois pour des raisons de securite nationale Ce principe important a souvent ete mal compris Si les redacteurs de la Constitution avaient vraiment voulu un pouvoir executif fort et independant de toute domination legislative ils auraient pu creer un systeme parlementaire ressemblant au systeme britannique actuel ou l executif et la legislature restent joints mais ou la legislature est soumise a l'executif Ou bien, ils auraient pu creer une sorte de monarchie constitutionnelle Ceci aurait donné à l executif de grands pouvoirs mais

n'etait de toute evidence pas une option viable etant donne les sentiments envers la monarchie a cette epoque L hostilite envers le gouvernement royal avait pour origine la perception populaire selon laquelle un monarche signifiait un pouvoir executif sans limites Les redacteurs n'etaient pas presses de recreer une telle situation

---

Cette tentative d'éviter ou de finasser la législation du Congres rendit les ventes d'armes et les operations de couverture qui s'ensuivirent illegales Mais la plus notoire de ces indiscrétions legales fut le détournement des revenus des ventes d'armes à l'Iran au profit des Contras du Nicaragua Au lieu d'utiliser les Israéliens comme intermediaires, les Etats-Unis deciderent de contrôler les transferts au moyen d'un nouveau Rapport Ils furent donc alors autorises par la loi à toucher les revenus Néanmoins, le President Reagan décida de detourner l'argent vers les Contras [28] Suite aux rumeurs concernant les ventes d'armes, le Congrès demanda des verifications et des explications, et des membres de l'Administration decidèrent de mentir au Congres afin d'éviter d'être decouverts

Reponse et résultats
Révélations, poursuites et mecanismes accrus de supervision

Il existe un adage selon lequel les presidents, qui ont l'experience des opérations secretes et des risques afferants répètent à leurs successeurs ne faites rien que vous seriez géne de lire en premiere page du *New York Times*, parce que cela paraîtra dans ce journal un jour ou l'autre Comme de nombreux conseils gratuits, ce sage adage est rarement suivi Quand la plupart des operations clandestines eurent été dévoilées et que le Congrès eut appris leur existence, il exigea des explications détaillees de toute l'affaire au

---

[28] Une exception fut faite pour l'equipement de communications et la formation en techniques de renseignements La CIA interpreta cette exception comme leur interdisant de fournir une formation logistique specialisee *Rapport sur l'Affaire Iran-Contra*, p 405

cours de longues audiences conduites par les deux Chambres Ces enquêtes révèlèrent en détail non seulement les operations secretes en elles-mêmes, mais fournirent des informations precises sur les procédures que l'Administration Reagan utilisa pour mentir au Congrès et même aux membres de son propre cabinet presidentiel

La révélation des opérations clandestines suscita une réponse sur trois niveaux tout d'abord, au niveau de l'obligation constitutionnelle d'avoir à rendre des comptes, le Congrès tint des audiences pour obliger le Président a rendre compte de ses actions, deuxiemement, un procureur spécial fut choisi pour imposer l'obligation d'avoir à rendre des comptes au niveau légal et s'assurer que ceux qui avaient viole la loi fassent l'objet de poursuites, finalement, la presse et d'autres éléments de la société civile imposèrent une responsabilité politique en dévoilant en detail a la fois les actes clandestins eux-mêmes mais egalement les efforts entrepris pour éviter leur découverte

Les audiences publiques servirent non seulement a imposer des contrôles extérieurs des opérations clandestines mais aussi à bien faire comprendre au President et a ses successeurs qu'ils seraient un jour ou l'autre decouverts et qu'ils auraient à faire face aux peines encourues Les audiences furent télévisees et suivies de pres par les groupes de défense et ceux qui s'intéressaient a la politique Le Président perdit un capital politique important a la suite de la débacle de l'Iran-Contra et eroda le monopole de pouvoir qu'il avait tente de preserver en agissant secrètement pour éviter d'avoir a rendre des comptes Les présidents et leurs proches collaborateurs sont desormais plus conscients des risques et des peines car les personnes impliquées dans l'affaire Iran-Contra ont été accusées publiquement et ont fait l'objet de poursuites judiciaires De nombreux agents du gouvernement furent poursuivis pour ces activités et le fait d'«épingler de gros bonnets» (ou peut-être des moyens) envoya un message aux futurs aides presidentiels que ceder aux demandes illégales du Président sera puni même si ce dernier est lui-même épargné Cela a aidé à focaliser l'attention des agents officiels travaillant dans les services de l'exécutif, y compris

la CIA et d'autres organisations clandestines, sur la necessité d'agir en accord avec les exigences de transparence imposees par le Congrès

Cette affaire démontra que les efforts de la société civile pouvaient être couronnes de succes En effet, les éléments de cette dernière, agissant de concert, furent capables de devoiler toute l'affaire Les média jouèrent plusieurs rôles importants en reaction aux tentatives de dissimulation Tout d'abord, ils aiderent a révéler les opérations secrètes au Congrès et au grand public Le secret -- par rapport au Congrès et au grand public -- était au coeur de la corruption du système de contrôle Le mécanisme de gestion politique avait imposé des mesures obligeant le President a rendre des comptes et contraint celui-ci a tenter d'agir en usant de pouvoirs discretionnaires de monopole Il ne put parvenir a ses fins que dans la mesure où il fut a même de dissimuler ses actions Mais une presse active pouvait, avec le temps, découvrir ses actions et inciter le Congres et le public à obliger le President à rendre des comptes Donc, la corruption consistait a tenter d'agir en secret d'une maniere qui etait interdite publiquement De solides mécanismes pour faire rendre des comptes dans la societé civile mirent toutefois un terme à la tentative d'échapper aux contrôles legaux Deuxiemement, les media aidèrent à informer le grand public de la tentative du gouvernement d'imposer l'obligation d'avoir a rendre des comptes, si bien qu'on eut l'impression que des mesures avaient été prises pour remedier à la situation

Mais les média benéficierent du soutien d'autres elements de la societé civile sous la forme de groupes qui etaient opposés aux politiques de gestion de l'Administration Reagan Les groupes qui avaient pour objectif d'eviter la chute du gouvernement du Nicaragua ou qui s'interessaient simplement à la possibilité d'avoir un gouvernement ouvert et responsable de ses actions purent avoir accès à des informations et aider les média a les transmettre au grand public

Leçons acquises

Les principes constitutionaux de l'obligation legale et politique de rendre des comptes, l'équilibre des pouvoirs entre les branches du gouvernement, et la pratique bureaucratique suggerent tous qu'il est nécessaire d'avoir une supervision legislative de toutes les activites du gouvernement et en particulier des operations secrètes Car, contrairement à la plupart des politiques de gestion publiques qu'on doit pouvoir soumettre au contrôle de la société civile aussi bien qu'à celui d'autres institutions gouvernementales, les activités clandestines ne tombent pas sous le contrôle du grand public La supervision par d'autres agences gouvernementales est donc encore plus cruciale La raison la plus impérative qui permet de justifier la supervision des opérations secretes est qu'il est necessaire de faire en sorte que le gouvernement rende des comptes Ce besoin est devenu encore plus pressant a la lumière de la transformation de la *raison d'être* des opérations secrètes la possibilite de nier de façon plausible Quand un President qui est cense être responsable de ses actions envers l'électorat sur une base democratique et envers la Constitution sur une base légale peut modeler sa politique selon le principe qu'il peut se dissocier de toute responsabilité, et même nier être au courant de ses obligations, les fondations de la corruption sont posées

Le secret et l'autorité de monopole en matiere de decisions corrompent la politique de gestion de diverses manieres Tout d'abord, les différentes branches du gouvernement, même au sein de l'exécutif, qui sont impliquées dans la politique etrangere sont systématiquement laissées dans l'ignorance des opérations secrètes en cours, ce qui affecte leurs missions Le manque d'informations venant d'autres agences, y compris du Congres, mine egalement la capacité de prendre des decisions en éliminant l'occasion d'avoir acces à des remarques constructives ou des reflexions critiques Un retour d'information négatif est essentiel pour permettre aux preneurs de décisions d'affiner ou de modifier des opérations en cours, et en fin de compte, de contrôler leurs propres opérations secrètes La compartementalisation prive enfin le processus de prise

de decision du bénefice de l'auto-protection politique La dissimulation par la branche de l'Exécutif refute la capacite du Congres de superviser et de réglementer les opérations secretes Elle produit des resultats mitiges et fournit des pouvoirs discretionnaires sans limite au President, ce qui, selon la formule de Klitgaard, construit les fondements de prises de décision corrompues

La structure américaine de gestion politique oblige essentiellement le Président et le Congrès à assumer la responsabilite de leur politique gouvernementale, aussi secrète soit-elle Le principe qui veut que le Président puisse devant le Congres «nier des faits de façon plausible» est maintenant illégal Pourtant les tentatives répetées pour briser la chaîne des responsabilités, comme l'illustre l'affaire Iran-Contra, reflètent une tendance chez les agents du gouvernement a conserver des pouvoirs discrétionnaires absolus et à eviter d'avoir à rendre des comptes La tentation est tres forte d'utiliser le secret pour eviter d'être géné par le désaccord du Congres

Bien que les lois de supervision resultent habituellement d'echecs tels que l'affaire Iran-Contra, qui mit la nation dans l'embarras et mina sa politique étrangere, elles n'ont pas pour objectif de juger Ces exigences de procédure, qui ne limitent pas ce que le President peut faire, mais seulement comment il peut le faire, prouvent le vieil adage de droit constitutionnel que la procédure est la substance Le Congrès ne peut certes pas dans la pratique ou selon la loi legiférer sur les resultats positifs, mais il peut s'assurer que le Président est tenu responsable des actions entreprises dans sa branche du gouvernement Ces mécanismes ne garantissent pas une conduite avisee mais ils fournissent certains contrôles dans le cas de gestion politique malvenue telles que celle mise en place dans l'affaire Iran-Contra De maniere plus generale, l'affaire illustre la façon dont une bonne gestion politique exige une vigilance constante et une innovation institutionnellle continue pour s'assurer que des intervenants potentiellement corrompus agissent dans les limites de l'obligation d'avoir à rendre des comptes

Chapitre 4: Applications de l'expérience acquise dans la lutte anti-corruption

Dans le chapitre précedent, nous avons examiné les experiences des réformateurs confrontes à l'échec de la gestion publique dans plusieurs pays Que peut-on déduire de ces expériences qui sera utile aux responsables africains, aux dirigeants d'ONG, aux hommes d'affaires, aux magistrats, aux juristes et aux analystes en ce qui concerne les effets perniciceux de la corruption en Afrique? Que nous révèlent ces exemples sur les institutions de base qui sont necessaires à une bonne gestion politique dans une société donnée? Quelles stratégies globales ces etudes de cas suggèrent-elles? Comment les réformateurs peuvent-ils s'attaquer au problème ou comment peuvent-ils intensifier leurs efforts, en d'autres termes, quelles méthodologies peut-on commencer a déployer aujourd'hui, demain et à l'avenir? Nous offrons dans ce chapitre un compte-rendu des leçons que l'on peut tirer des etudes de cas presentées et proposons des moyens de les appliquer aussi bien en faisant appel à des approches genérales qu'à des tactiques spécifiques Celles-ci sont le fruit des reflexions des reformateurs en Afrique et dans le reste du monde

Apres avoir realisé cette synthèse, nous aborderons dans ce chapitre les questions strategiques et présenterons quelques méthodologies pour développer la base d'informations en matiere de reforme dans ce domaine Dans la premiere partie, nous identifierons les objectifs les plus importants que doivent chercher à atteindre les reformes institutionnelles à l'échelle du système pour contrôler la corruption et éviter qu'elle ne devienne un obstacle au développement économique Dans la seconde partie, nous nous intéresserons aux éléments d'une stratégie pour combattre la corruption et commencer à mettre en place ces réformes Dans la dernière partie, nous proposerons des mesures que les reformateurs et les chercheurs peuvent passer dès maintenant pour evaluer les faiblesses institutionnelles clefs et obtenir des informations pour soutenir le mouvement en faveur de la réforme Dans ces diverses

parties, nous élaborerons certaines réflexions a partir des thèmes qui figurent dans les etudes de cas et presenterons les leçons tirées de ces cas, resumées ci-dessous, en des termes plus applicables dans l'immédiat pour le lecteur

Synthèse des expériences et des leçons apprises

Le tableau ci-dessous resume les experiences, approches et leçons qui figurent dans les études de cas du chapitre 3 Une breve analyse de ces leçons suit

Bénin

Probleme	- Corruption et nepotisme generalises - Detournements de fonds a partir des entreprises publiques - Paiements illegaux versés aux policiers et aux agents des douanes - Manque de confiance publique dans la legitimite du gouvernement
Reponse	Une nouvelle Constitution redefinit les exigences de la transparence et l independance de la branche judiciaire Commissions de contrôle administratif Poursuites engagees publiquement contre un conseiller du President Pressions de la presse et de la societe civile (surtout des groupes de chauffeurs routiers)
Résultat	Application incomplete des exigences de la transparence pour les biens des officiels Accusations de corruption menent a des condamnations legeres ou inexistantes Organisations de contrôle administratif faibles - Les problemes de securite sur les routes rendent la reduction du nombre de postes de contrôles moins promouvable
Leçons	Rôle catalyste de la Conference Nationale Rôle de la presse libre dans l augmentation de la visibilite des conduites corrompues La fait d ‹ epingler les gros bonnets › limite l immunite pour le menu fretin› Rôle limite des reformes legales sans une application stricte

Niger

Probleme	Paiements routiers illegaux aux postes de contrôle et aux postes frontieres Totalite des paiements illegaux estimee a 115 CFA par km sur les itineraires d exportation en 1992 Coûts du temps perdu et de la deterioration des denrees perissables s ajoutent aux paiements en liquide
Réponse	Effort general anti corruption du gouvernement Campagne d information via la radio les partis politiques les syndicats d etudiants - Reduction du nombre de postes de contrôle Denonciation de toute constatation de paiements illegaux encouragee - Organisations consultatives pour les syndicats de la police et des chauffeurs routiers - Aide financiere et technique d USAID
Resultat	Baisse de la valeur des paiements illegaux au Niger d environ 50% entre 1992 et 1994 Mais rechute indices de nouvelles augmentations des sommes versees aux agents des douanes augmentation du nombre de postes de contrôle apres le coup d etat de fevrier 1996
Leçons	Reduire le nombre de postes de contrôle internes et l autorite des agents Sanctionner la plupart des individus/unites corrompus Formaliser les paiements organiser leur collecte officielle dans un centre utiliser les revenus pour ameliorer les routes et la securite Rassembler et disseminer des informations sur les paiements illegaux et les lois attenantes Travailler avec les agences benefactrices pour inciter a l introduction de reformes

Ouganda

Problème	Corruption nepotisme extortion et detournements de fonds Detournement de fournitures gouvernementales a des fins privees Sous ou sur estimation des factures paiements pour des services ou des biens fictifs Travailleurs « fantômes»
Reponse	Campagne anti corruption lancee par le nouveau gouvernement L Inspecteur General du Gouvernement mene la lutte anti-corruption Reforme du Corps des Fonctionnaires reduction du secteur public reformes de gestion pour promouvoir l obligation de rendre des comptes revisions des echelles de salaire code de conduite Comite des Comptes Publics enquête sur l emploi frauduleux de fonds publics Poursuites et licenciement des agents corrompus Campagnes dans les media la presse Campagnes de sensibilisation publique
Resultat	Obligation de rendre des comptes et transparence accrues dans le secteur public Corps de fonctionnaires reduit et responsable fiscalement De nombreuses activites et ameliorations limitees aux regions urbaines Application incomplete des systemes de contrôle
Leçons	Volonte politique et engagement en faveur des reformes necessaires a tous les niveaux du gouvernement pour assurer le succes Information et participation du public indispensables pour assurer le succes Reformes legales doivent s'accompagner de reformes du corps des fonctionnaires qui augmente l obligation de rendre des comptes et la transparence - Strategie anti corruption doit être coherente et coordonner les actions de tous les participants Faire en sorte que la corruption soit une activite a haut risque et a faible profit

Bolivie

Problème	Les gouvernements municipaux sont devenus des «institutions malades» - Corruption endémique fraude fiscale extortion, argent pour accélerer le traitement d un dossier, vol, employés «fantômes» - Enrichissement illicite des responsables haut placés
Réponse	- Evaluation detaillée du service public sous l autorite d'un nouveau maire - Limiter et simplifier les fonctions publiques octroi de permis, impôts passation de marchés publics - Office central des permis pour limiter le pouvoir des agents - Campagnes d information publique et sondages d'opinion - Augmenter formation professionnelle et salaires des employes - Nouveaux systèmes de contrôle
Résultat	- Reduction massive de la corruption - Augmentation importante des revenus fiscaux et des investissements - Derèglements ont des effets benefiques de longue durée - Mais rechute les mêmes formes de corruption se retrouvent dans d'autres domaines comme passation des marches publics, permis - Salaires publics ne sont pas lies au rendement - Le systeme de registre unique s effondre
Leçons	- La corruption fiscale est corrigible a court terme - Mais les reformes peuvent être corrompues et devenir des mécanismes nepotiques - Suivi regulier des informations, des formes de motivation et des systemes de contrôles necessaire

Etats-Unis

Probleme	- Activités clandestines illegales Le Congres ou autres institutions de contrôle ne sont pas informees des activites secrètes Vente illégale d'armes americaines a des pays etrangers - Sollicitation de fonds prives et conversion des fonds publics a des fins privees - Faux-temoignages fournis aux enquêteurs du Congres
Réponse	- Revelations publiques des activites par la presse et la societe civile - Audiences publiques pour reveler activites illegales et arrêter les activites clandestines - Exiger des «Rapports» ecrits du Congres avant toute activite clandestine future - Poursuites des agents qui ont trompe le Congres et de ceux qui ont utilisé les fonds publics a des fins privees
Résultat	- Contrôle accru des activites de l'exécutif par le Congres - Public plus conscient du besoin d'exiger des comptes des responsables du gouvernement - Imposition de plus de contrôles - Perte du capital politique pour le President
Leçons	Necessite d'avoir des mecanismes de contrôle lies pour s'assurer que les agents de l'executif soient tenus responsables des points de vue politique et legal - Le secret dans les processus de decision gouvernementaux renforce les pouvoirs de monopole, ce qui mene à la corruption - La presse libre joue un rôle vital dans le soutien de la supervision du gouvernement

Discussion des leçons apprises

Ces études de cas se réfèrent à des évènements divers survenus dans des institutions gouvernementales differentes, dans des régimes politiques varies et des cultures dissimilaires Elles vont egalement des plus hauts échelons du gouvernement aux plus bas Neanmoins, on note des tendances communes qui se retrouvent dans toutes ces études de cas La principale leçon que l'on peut tirer est qu'il est vital d'avoir à rendre des comptes dans la gestion politique Il apparaît clairement dans plusieurs études de cas qu'afin de reduire les occasions de corruption, chaque responsable officiel doit en repondre à une autre personne Dans le cas de l'Ouganda, les fonctionnaires opéraient avec beaucoup de pouvoirs discrétionnaires et il y avait de nombreuses occasions de s'engager dans des activités frauduleuses Les revenus potentiels éleves et les faibles risques encourus incitèrent à des activités corrompues Mais la création d'un poste d'Inspecteur Géneral du Gouvernement en 1986 rendit les décisions des responsables de l'exécutif passibles du contrôle d'une institution externe qui pouvait évaluer s'ils remplissaient leurs fonctions selon les normes En imposant un systeme de contrôle externe, le gouvernement mit en place des mécanismes permettant d'exiger des comptes des employés et donc, réduisit les incitations à la corruption Il modifia egalement l'équilibre des motivations en augmentant le salaire des fonctionnaires, reduisant ainsi le besoin et la tentation de toucher des paiements illégaux

Comme le souligne l'étude de cas des Etats-Unis portant sur l'affaire Iran-Contra, il est important d'instituer des mécanismes externes Mais cette etude montre que les mecanismes gouvernementaux de contrôle ne suffisent pas toujours car les responsables gouvernementaux qui sont decides à eviter les contrôles sont parfois à même de le faire, au moins a court terme Cette etude montre egalement qu'a long terme, les institutions de la societe civile, si elles sont solides, jouent un rôle aussi important que les institutions gouvernementales pour s'assurer que le gouvernement ait a rendre des comptes Dans l'exemple americain,

une solide presse independante et le soutien d'une société civile active qui remet en question les processus de decision gouvernementaux jouerent un rôle aussi important que les mécanismes de contrôle du gouvernement lorsqu'il fut question de s'assurer que les agents respectaient la loi et étaient tenus de rendre des comptes

Comme le montrent également les exemples du Niger et du Bénin, une presse libre joue un rôle de premier plan dans le renforcement du régime des lois et la propension des responsables a lui obéir Au Niger, la presse a permis la divulgation d'informations concernant les droits des citoyens et les obligations des responsables publics Une fois ces informations disséminees par la presse et la societé civile, chacun disposait de renseignements qui lui permettaient de resister aux demandes de responsables publics corrompus En l'absence de ces informations, on disposait de moins de critères pour juger des limites appropriees de la conduite officielle Ce même phénomène fut illustre au Bénin lorsque des groupes civiques et la presse exercèrent des pressions sur le gouvernement en fournissant des informations à l'électorat qui lui donna la possibilité d'evaluer le gouvernement

Ces etudes montrent toutefois egalement que les contrôles ne suffisent pas toujours Il arrive qu'un gouvernement soit tellement disfonctionnel ou corrompu que la population desespère de voir les choses changer Dans ce cas, il n'existe aucune motivation qui pousserait les responsables officiels ni le grand public à obéir à la loi car ils auraient à assumer tout le coût de leur obeissance Comme le montrent les études de cas du Benin et de la Bolivie, il est parfois necessaire de prendre une mesure serieuse qui fasse l'effet d'un coup de tonnerre psychologique Cette mesure doit faire passer le message que le gouvernement reconnaît que la corruption est un problème serieux et qu'il est prêt à prendre des mesures serieuses pour mettre fin au statu quo Bien qu'elle ne constitue pas une solution en soi, l'une des mesures les plus efficaces consiste a «epingler un gros bonnet» Comme le montrent les exemples de la Bolivie et du Benin, le fait d'engager des

poursuites contre des responsables haut placés et les emprisonner montre au public que le statu quo n'est plus en vigueur Ceci rend le public plus enclin à exiger de ses elus une bonne gestion politique et à les tenir pour responsables de leur conduite

Ces études de cas suggèrent egalement d'autres moyens d'améliorer la gestion politique La Conférence Nationale au Benin et les audiences publiques du Congrès aux Etats-Unis illustrent le rôle que jouent les institutions gouvernementales en matiere d'information et d'éducation Ces évènements publics remplissent plusieurs fonctions importantes, mais ce qui est primordial c'est qu'ils permettent aux individus de jouer un rôle dans la nécessité de rendre des comptes des agents gouvernementaux, en disséminant des informations sur les politiques de gestion et la conduite du gouvernement Mais ces etudes montrent egalement qu'il arrive que de petits changements, ou plus exactement des changements banaux, puissent faire la difference lorsqu'il s'agit de reduire les incitations à la corruption Les cas de la Bolivie, du Bénin et des Etats-Unis illustrent le fait que quelquefois la réduction du nombre de règlements et l'introduction de reformes de procedures en apparence insignifiantes peuvent avoir un grand impact Comme le montre le cas de la Bolivie, s'il est possible de réduire les activites qui sont soumises aux règlements du gouvernement ou de diminuer les pouvoirs discrétionnaires dont disposent les responsables du gouvernement, les occasions de corruption decroissent Une décision aussi simple que d'exiger d'un responsable qu'il mette une décision par écrit ou en laisse une trace informatique augmentera les coûts de tout manquement à la règle ou conduite illegale

Aucune de ces leçons ne nous fournit en elle-même une baguette magique pour créer un gouvernement tenu pour responsable de ses actions De même, toutes les leçons ne sont pas adaptées à chaque contexte Mais on peut tirer de chacune de ces études de cas une leçon toujours applicable la clef pour reduire la corruption consiste à rendre les elus officiels responsables de leurs actions Les mecanismes permettant de realiser cet objectif sont nombreux, et on peut supposer qu'ils sont le plus efficaces lorsqu'ils

se renforcent mutuellement dans les differentes branches du gouvernement et entre le gouvernement et la societe civile Il est également important de se rappeler que ces mecanismes auront le plus de chances de porter leurs fruits quand les conditions matérielles et les structures permettent de motiver les intervenants pour qu'ils exigent des élus publics un travail professionnel et de qualite

Les leçons citees ci-dessus se refèrent aux thèmes developpes dans les chapitres 1 et 2 Il sera peut-être intéressant pour les lecteurs de relire ces chapitres à la lumière de ces etudes de cas Dans les sections suivantes, nous allons tirer de ces leçons la matiere necessaire pour proposer des suggestions plus specifiques en ce qui concerne les structures, les strategies et les methodologies

4.1 Cibles des réformes institutionnelles

Comment appliquer les leçons que nous avons jusqu'ici analysées dans ce volume? Nous allons progresser du general au spécifique Dans le cadre de ce volume, la corruption est un échec institutionnel que l'on peut chercher à remedier au mieux grâce a des réformes qui ont pour but d'augmenter la probabilité d'avoir a rendre des comptes Afin de gérer ce problème de façon exhaustive, de nombreuses reformes seraient necessaires Toutefois, elles peuvent être résumées ou regroupées sous les rubriques suivantes structures politiques et légales qui obligent à rendre des comptes (ce que l'on appelle communément «systemes de contrôle»), limitations du rôle du gouvernement (en particulier celui du gouvernement central), contrôles externes par les media et les groupes civiques, garantie de l'integrité de l'administration grâce à des motivations et des contrôles appropriés Ces cibles genérales font l'objet de notre étude dans cette section Dans les sections suivantes, nous proposerons des approches stratégiques et tactiques pour les atteindre

Nature du problème

Les nations diffèrent sensiblement, non pas si l'on considere leur tendance inhérente à la corruption, mais plutôt la mesure dans laquelle les responsables publics sont limités dans l'accomplissement de leur fonction publique par des mecanismes qui exigent qu'ils rendent des comptes Dans la plupart des pays africains, les branches legislative et judiciaire du gouvernement, l'administration et le systeme electoral restent sous-developpés, voire même non-développés On doit en particulier renforcer les branches législative et judiciaire pour garantir leur independance Ces branches sont souvent liées au parti au pouvoir et leur fiabilite et leur équité sont donc discutables En Sierra Leone par exemple, les résultats d'un sondage indiquent un manque total de confiance dans les institutions, surtout dans le système judiciaire, car les hauts responsables du gouvernement ont deroge à la loi en toute impunité [1]

Les résultats de telles faiblesses institutionnelles dans la gestion politique en Afrique ont fait l'objet de notre etude dans la section 2 3 de ce volume, et sont illustrés par les etudes de cas Il est bon d'en rappeler ici les grandes lignes, avant de debattre des principales cibles de réforme institutionnelle L'absence manifeste dans la plupart des pays africains de structures efficaces disposant de l'autonomie et du pouvoir nécessaires pour limiter la corruption a contribué à l'emploi frauduleux continuel des fonds publics Dans certains pays, il n'y a quasiment aucune separation des pouvoirs entre les branches exécutive et législative Les membres du cabinet présidentiel sont rarement, voire jamais, interrogés par les membres du parlement En bref, ces deux branches du gouvernement sont tellement liées que leurs membres se sont mis d'accord pour exploiter le systeme politique afin d'escroquer la population L'exploitation frauduleuse du système fiscal et les scandales ont

---

[1] Sahr Kpundeh *Politics and Corruption in Africa A Case Study of Sierra Leone* (Lanham, MD University Press of America 1995)

augmenté apres l'introduction de systèmes politiques a un seul parti Le chef de l'état exerce souvent un contrôle total l'armee, les institutions educatives et l'administration sont sous son contrôle Peu de sujets sont ouverts a la discussion et aucun de ceux qui exigent une évaluation du public ne le sont [2] Un tel système n'offre aucune possiblite de rendre le gouvernement responsable de ses actions puisque la plupart des entites qui peuvent contrôler les divers ministères du gouvernement sont eliminées Toutefois, il y a un certain nombre d'aspects du partage du pouvoir qui permettent de reduire la corruption [3]

Les mécanismes de contrôle

De nombreux pays africains sont incapables d'obliger le personnel administratif a rendre des comptes ou de promouvoir les droits de l'individu Le developpement et l'etablissement d'institutions nationales deviennent donc des objectifs prioritaires dans la lutte contre la corruption Ces structures incluent une branche judiciaire independante, un parlement qui fonctionne sans subir d'influence malvenue, sans interferences de l'executif ou du parti au pouvoir, une presse critique et indépendante et un engagement en faveur d'une bonne gestion politique Ces mecanismes fonctionnent dans le but d'exposer les activites des fonctionnaires à l'analyse externe et de les comparer soit à des criteres d'efficacite contemporains (obligation politique de rendre des comptes) soit à des règles prédéterminees concernant les obligations d'un fonctionnaire occupant un certain poste (obligation légale de rendre des comptes)

---

[2] Kpundeh, «Challenges to Democratic Transitions in Sierra Leone the Problem of Corruption » dans *The Democratic Challenge in Africa* (Carter Center Working Paper Series 1994)

[3] Certaines des suggestions suivantes sont tirees d'un article de Robert Charlick intitule «Corruption in Political Transition A Governance Perspective,» *Corruption and Reform*, 1993

Obligation politique de rendre des comptes

L'obligation politique de rendre des comptes, l'un des types de contrôle les plus efficaces, peut prendre diverses formes, dont la plus fondamentale est l'élection Dans une démocracie electorale, le peuple dispose d'une methode ouverte, reguliere pour sanctionner ou récompenser ceux qui occupent des postes de confiance publique

Ainsi, quelques soient les effets de la tactique anticorruption, celle-ci ne sera aussi durable que le mecanisme de l'obligation politique de rendre des comptes dans lequel elle s'insère Toutefois, le besoin de satisfaire un électorat, bien qu'il constitue peut-être la condition *sine qua non* de l'obligation de rendre des comptes, est un instrument trop brutal pour être efficace en lui-même Bien qu'une corruption ponctuelle puisse affecter son resultat, une election ne peut souvent fournir le contrôle spécifique nécessaire pour éviter que les nouveaux elus ne repètent la conduite de leurs prédécesseurs

Un mécanisme qui permet de réaliser ce contrôle plus specifique consiste à s'assurer que les deux branches se surveillent mutuellement Dans de nombreux pays, toutefois, les branches législative et exécutive sont soit indifferenciées soit liées hiérarchiquement -- c'est-à-dire qu'une institution, habituellement la législature, est soumise politiquement a l'autre, l'executif Dans un cas comme dans l'autre, il n'y a pas de mecanisme politique pour réduire le monopole des pouvoirs qui constitue, selon Robert Klitgaard, l'ingrédient principal de la corruption On cherche à opposer ces deux branches en partant du principe que la concurrence et la lutte qui s'ensuivront pourront garantir que l'un évite les conflits d'interêt chez l'autre

En séparant l'institution qui collecte et depense les fonds de celle qui met en pratique les décisions concernant les depenses, on contribue à assurer que l'intérêt public sous-jacent est respecte Ceci peut être réalise de diverses manieres en obligeant la branche

executive à justifier de la depense des fonds qui lui sont alloues par la legislature Ces mécanismes vont de l'aménagement d'une plage horaire réservée aux questions parlementaires a l'obligation faite aux fonctionnaires de se presenter devant des comites d'enquête legislatifs Dans chaque cas, l'exécutif se rend compte qu'il est sous le contrôle constant d'une institution qui a la capacité et les ressources nécessaires pour poser des questions specifiques plutôt que sous le contrôle periodique d'un electorat general qui ne peut enquêter sur les actions quotidiennes des élus officiels Il est a noter que ce contrôle peut fonctionner dans les deux sens Les législateurs qui monnayent leurs votes au mepris du rôle qui leur est assigne devront être conscients qu'ils sont soumis au contrôle du veto de l'exécutif ou mêmes passibles de poursuites pour corruption

Mais un conflit institutionnel, qui mettrait chacune des branches sous le contrôle de l'autre, ne peut exister sur simple convention Ce contrôle s'exerce au mieux dans le contexte d'un cadre constitutionnel qui garantit que les diverses institutions du gouvernement servent des rôles differents et exercent des pouvoirs differents Le fait de soumettre des responsables publics à l'application de la loi contribue a un effet spécifique du contrôle politique en donnant aux institutions le pouvoir de chercher à servir leurs propres intérêts et à s'assurer que les autres institutions n'usurpent pas leur autorite definie legalement Ceci place les branches politiques en conflit direct les unes par rapport aux autres, et donc crée des impasses où aucune solution politique n'est possible Le contrôle politique est aussi voue a l'echec dans les cas où le critere permettant de juger d'un acte donné n'est pas politique, par exemple déterminer si un acte est stupide ou immoral, mais neanmoins legal, c'est-a-dire, établir si un acte est interdit par les regles existantes

Obligation légale de rendre des comptes

La constitution, qui gouverne l'organisation du pouvoir, l'autorité et les droits de l'individu definit les droits légaux des institutions gouvernementales et des individus Ces criteres fournissent une seconde base de contrôle au-delà de l'evaluation politique Sous le régime de la loi, les pouvoirs du gouvernement sont établis et donc définis par la loi Aucun responsable du gouvernement n'est autorisé a agir de manière qui ne corresponde pas aux pouvoirs fournis par la constitution ou par les lois administratives annexes qui appliquent la loi fondamentale Ce cadre fournit un critere rigoureux d'«accountability» dans les cas ou il est appliqué, mais tout dépend également de la possibilité institutionnelle pour la branche judiciaire de s'assurer que les responsables du gouvernement sont tenus d'assumer leurs responsabilités Trois facteurs peuvent empêcher cette capacité de contrôle de fonctionner et doivent être contrebalances

Il y a tout d'abord les contraintes limitant l'independance des institutions judiciaires Si cette branche du gouvernement ne dispose pas de la capacité légale et institutionnelle d'agir contre les deux autres branches, en particulier contre l'exécutif, elle ne pourra obliger quiconque à rendre des comptes Cette capacité est parfois limitée de façon explicite par la subordination du judiciaire au contrôle de l'exécutif Mais de nombreux pays, y compris ceux de l'Europe continentale, qui ne separent pas les branches judiciaire et exécutive garantissent néanmoins l'indépendance judiciaire grâce a un système de conventions qui s'assure que les juges puissent agir contre l'exécutif sans crainte de représailles Toutefois, ces conventions n'existent pas toujours et le contrôle est limité quand l'executif peut influer sur les salaires des membres du judiciaire, leurs avantages annexes ou même leur titularisation, dans les cas ou un juge prend une décision qui deplaît Les mecanismes tels que la titularisation et la détermination publique de salaires inaliénables jouent un rôle important pour assurer l'indépendance judiciaire

Ce remède peut parfois créer un second obstacle a l'independance judiciaire, c'est-à-dire la corruption au sein du judiciaire lui-même Bien que cela ne soit géneralement pas un problème en soi dans la plupart des pays qui ont des branches judiciaires independantes, la corruption judiciaire est paradoxalement plus problematique la où les juges ne sont pas complètement indépendants de l'exécutif Ce phénomène soulève une objection compréhensible à une plus grande independance judiciaire Etant donné le fait que de tels conflits d'intérêt adviennent dans une situation ou l'obligation politique de rendre des comptes est limitée par l'executif, l'argument veut qu'il serait contreproductif d'eliminer celle-ci et de donner en prime la titularisation a des responsables corrompus Neanmoins, un système fonctionnel de contrôles visant à l'équilibre des pouvoirs est basé sur ce type de tension qui serait elimine si le judiciaire n'était pas preserve de tout contrôle politique direct Ceci, bien sûr, ne diminue en rien le besoin d'avoir des mécanismes de discipline judiciaire, dans l'ideal ceci se ferait grâce à une dépendance mutuelle et des processus de contrôle

Enfin, même si la branche judiciaire dispose d'une capacité de contrôle independante selon la loi, elle ne sera pas efficace dans la pratique à moins que les branches politiques et l'ensemble de la population ne respectent la loi qui les gouverne Ce respect est un aspect de leur identification avec la societé dont la loi fait partie inherente et fournit même une base pour l'obligation de respecter la loi Le respect pour et la loyaute envers une société peut s'exprimer par le respect des lois de la communaute [4] Sans ce respect au sein du gouvernement, le judiciaire ne peut remplir sa capacité de contrôle En l'absence de toute force de police ou militaire, les cours ne peuvent obliger les branches politiques à respecter leurs décisions si ces institutions ne possèdent pas un respect préalable pour le rôle

---

[4] Joseph Raz, *The Authority of Law* (Oxford Clarendon Press, 1979) p 239

des cours dans l'adjudication de certaines questions même si elles ne sont pas d'accord avec les decisions prises

Limiter et décentraliser le gouvernement

Il peut sembler tautologique d'insister sur le fait que la corruption qui béneficie du soutien de l'etat peut être reduite en limitant le rôle de l'état dans la gestion politique, mais cette suggestion n'est pas triviale Dans les cas de figure où l'etat contrôle la plupart du processus d'allocation des fonds, il existe de fortes incitations a exiger des «droits» pour des services puisque la gestion politique ne peut repondre à la demande La sphère de corruption potentielle telle que nous l'avons définie est seulement limitée par l'etendue des fonctions et des biens publics Le fait de limiter le rôle du gouvernement dans l'économie en général, et en particulier d'adopter des divisions claires entre les pouvoirs gouvernementaux centraux et intermédiaires peut aider à ameliorer la gestion politique et a juguler l'opportunisme dans la bureaucratie

Les gouvernements locaux qui jouissent de réels pouvoirs peuvent à la fois mieux répondre aux intérêts locaux et exercer un contrôle des operations aus échelons plus élevés du pouvoir Toutefois, deux ingredients clefs doivent être présents pour que le gain potentiel soit superieur aux coûts Tout d'abord, la décentralisation doit impliquer une délégation réelle des pouvoirs Les autorites locales doivent être capables de genérer et de réserver une part de leurs revenus Deuxièmement, elles doivent elles aussi rendre des comptes tant au niveau national qu'envers des groupes locaux De plus, on aura moins de chances de voir advenir des abus de pouvoir et une mauvaise gestion fiscale si les règles qui gouvernent les responsables locaux sont, d'une moins en partie, définies par des normes locales Troisiemement, on pourrait permettre à des intervenants prives telles que des coopératives bénévoles, des associations d'affaires et professionnelles, des groupes religieux, de gérer les ressources et de fixer les normes pour les gouverneurs locaux Une meilleure gestion peut non seulement reduire les abus mais, si elle est introduite en conjonction

avec des mécanismes qui lient les intervenants de l'état et du privé par la loi et le pouvoir electoral etablir une forme de contrôle visant a l'equilibre des pouvoirs Ceci sera bien sûr probablement perçu comme sujet à controverse, surtout dans la plupart des pays africains mais ne reduit pas la validité de l'argument en soi

Nous ne suggerons pas ici que le gouvernement local est automatiquement meilleur que le gouvernement national mais que la gestion gouvernementale sera probablement ameliorée si l'on fixe des limites aux pouvoirs du gouvernement central, si l'on renforce les motivations des citoyens a limiter la corruption dans la fourniture des biens publics en confiant des fonctions gouvernementales a des unités plus petites, et si l'on crée des tensions entre les niveaux de gouvernement qui augmente la probabilité d'avoir à rendre des comptes Ce sont la des moyens d'inclure les leçons presentes dans la formule $C = M + D - R$ dans la structure gouvernementale Ceci signifie que les concepts de subsidiarité et de decentralisation doivent être adoptes et appliqués dans la relation entre l'executif et des organisations formelles et informelles telles que la legislature, le judicicaire, les gouvernements des etats dans les fédérations, les syndicats, les partis politiques, les universités, les média, le secteur privé et les organisations non-gouvernementales [5] De plus, tout en augmentant le rôle des unités locales et des organisations locales qui ne sont pas alignees sur l'executif, on devrait déployer des efforts pour réduire le rôle des forces non-démocratiques telles que l'armée en reduisant l'aide qui leur est octroyée et en developpant de nouveaux rôles et responsabilites pour le personnel militaire

---

[5] Dele Olowu, «Governmental Corruption and Africa's Democratization Efforts › *Journal of Corruption and Reform* 7 (3) (1993), pp 227-236

Les mécanismes de contrôle externe

Pour pouvoir mette en place un systeme permettant d'obliger les employes a rendre des comptes, il faudra obtenir le soutien et le contrôle de personnes hors du gouvernement Au niveau le plus concret, même la rivalité institutionnelle la plus acharnée ne servira pas à fournir un contrôle politique suffisant dans un gouvernement moyennement complexe La seule façon de s'assurer que les responsables du gouvernement n'agissent pas contre l'intérêt de leur fonction gouvernementale est de s'assurer que ceux qui sont le plus directement touches par ce conflit d'interêt aient accès à l'information et puissent s'exprimer à ce sujet Si un responsable du gouvernement accorde un contrat a une compagnie non compétente simplement à cause des dessous-de-table, les concurrents sont en position favorable pour se plaindre et garantir qu'on leur rende des comptes s'ils ont acces à l'information et le droit de s'exprimer à ce sujet

La société civile

Les mecanismes de gestion de l'obligation politique et légale de rendre des comptes exigent ainsi la presence d'une societe civile active composée d'individus, d'associations professionnelles et d'autres groupes qui se sentent engagés dans des causes communes, ce qui peut aider à assurer que les différentes branches du gouvernement remplissent les fonctions qui leur sont dévolues Afin que cette participation soit possible, l'état doit garantir la liberte individuelle d'association, de parole, de la presse, un systeme juridique honnête et toute une série d'autres droits individuels qui permettent aux individus de jouer un rôle de contrôle parallelement aux branches politiques et légales du gouvernement Ces droits encouragent non seulement à exercer un contrôle politique actif, mais aident également à respecter la loi, ce qui empêche que l'etat soit perçu comme un predateur que toute personne sensee chercherait a eliminer ou a trahir La corruption gouvernementale renforce cette image predatrice car elle fournit un exemple de

responsables gouvernementaux qui cherchent a satisfaire leur intérêt personnel et non pas celui du public

Au fur et a mesure que l'on permet à de nouveaux intervenants de jouer un rôle dans la politique de gestion, il se peut que certains appliquent leur propre definition du principe de l'«intérêt personnel» en cherchant à répondre aux besoins du public Ils peuvent avoir un interêt professionnel a condamner ou limiter la corruption De tels groupes (organisations non-gouvernementales, des droits de l'homme) sont de plus en plus nombreux dans toute l'Afrique et peuvent devenir de précieux allies en remplissant le rôle de «cerbères», non seulement dans le cadre des abus sur l'intégrité de la vie, mais dans celui de la corruption officielle Des branches locales de Transparency International ont été etablies dans quelques pays africains De plus, le fait de compter sur des associations professionnelles nationales ou même régionales, telles que celles des comptables et des inpecteurs géneraux, a joue un rôle important dans la lutte contre la corruption et dans les efforts faits pour exiger des comptes surtout en Amérique Latine [6]

Pour parvenir a une bonne gestion politique, il faut que le public fasse preuve de vigilance Donc, les mesures de socialisation telles que les annonces publiques expliquant les procédures et les criteres pour l'octroi de permis, licences, prêts bancaires et terrains à bâtir et pour l'evaluation des impôts peuvent entre autres jouer un rôle important Elles aident a renforcer la connaissance des normes gouvernementales, a augmenter la participation des citoyens dans le contrôle de la bureaucratie, et donc reduisent la corruption Le voile du secret qui entoure ces questions contraint souvent les demandeurs à verser des dessous-de-table afin de maximiser leurs chances de reussite et de proteger le fonctionnaire coupable Ainsi des campagnes de publicite, en particulier dans les regions où les

---

[6] R Charlick, «Corruption and Political Transition A Governance Perspective,» *Corruption and Reform* 7, 3 (1993), pp 177-188

communications sont limitées et l'analphabétisme eleve, auront des resultats positifs à long terme [7]

Les média independants

L'accès a l'information concernant la performance de ceux qui occupent des postes clefs joue un rôle primordial dans tout système de responsabilité et permet en particulier de donner une certaine portée aux options politiques Au fur et a mesure que le pluralisme et l'inclusion augmentent, la seule façon dont l'information sur des pratiques inappropriees pourra faire surface et atteindre le public est en passant par les média Mais les média doivent avoir le droit de transmettre les nouvelles en toute impunite A l'origine, une partie de ces informations sera peut-être incorrecte ou influencée par des considérations politiques, mais la crainte de voir le scandale éclater tend à garantir l'honnêteté des hommes politiques et des fonctionnaires Ainsi, des media libres et concurrentiels, aussi mauvais soient-ils, sont bien supérieurs a des média muselés dont la capacité a exposer la corruption et a servir de catalyste pour provoquer sa fin est limitée Les mesures suivantes aident à garantir l'acces à une presse libre

1 Lois sur la liberté d'informations Elles donnent aux journalistes, ainsi qu'aux citoyens, l'acces a l'information gouvernementale
2 Lois permettant d'ajuster les pratiques antidiffamatoires et insultantes pour proteger la presse et le public
3 Mettre fin a la censure politique

---

[7] Sahr Kpundeh «Kleptocracy and the Culture of Corruption The Political Economy of Mismanagement in Sierra Leone,» conference presentee à l'Association Canadienne des Etudes Africaines Montreal 2-5 mai 1996

4 Des critères de selection plus exigeants pour les journalistes

5 Mettre fin a la discrimination (par exemple l'acces contrôle par le gouvernement aux nouvelles imprimees, à la publicité) contre les organisations qui critiquent le gouvernement ou le parti au pouvoir

6 S'assurer que les employes des média qui sont la propriete de l'etat maintiennent des criteres professionnels d'independance et de responsabilite [8]

La corruption est un sujet sensible et par nature difficile à observer Les gouvernements africains devraient non seulement adopter des lois facilitant sa revelation mais encourager les chercheurs a publier leurs résultats et les media a fournir des informations sur les pratiques irrégulières Tout le monde sort gagnant lorsque le tabou entourant la corruption est leve, ce qui permet l'acces à des informations plus fiables et credibles et élimine les sources secondaires, les on-dit et les accusations sans preuves dont on depend trop souvent Tant qu'on refuse de reconnaître qu'il existe des pratiques corrompues, on ne peut tenter de regler le problème Les propos rassurants et les refutations ne font que confirmer les suppositions populaires en ce qui concerne l'hypocrisie et le manque de fiabilite officielles, ils incitent à croire que la situation est encore pire qu'on ne le pensait [9] Une fois que les gens se sentent plus libres de reconnaître publiquement que leurs voisins, leurs institutions et leur gouvernement sont impliqués dans des pratiques corrompues et criminelles, il devient possible de parler de solutions

---

[8] Transparency International Sourcebook, fevrier 1996

[9] Gerald Caiden, «Dealing with Administrative Corruption › inedit, 1992

Dans les pays où la presse opère en toute liberté, les activités corrompues ont éte minimisées car les responsables officiels sont sous étroite surveillance Par exemple, les politiques de gestion du gouvernement en Tanzanie ont été modifiées de façon a garantir la liberte de la presse L'application des nouvelles décisions a permis de dévoiler plus de scandales qu'il n'en avait été révélé pendant toute la période durant laquelle la presse avait été sous le contrôle du gouvernement [10] Ceci, bien sûr, ne signifie pas que la corruption a augmenté, mais indique plutôt que la presse a maintenant la possiblité de remplir ses fonctions d'information et d'éducation Certains avancent de même qu'en Ouganda, l'Inspecteur Géneral du Gouvernement et le Contrôleur des Comptes ont reduit l'incidence de la corruption en soulignant son existence [11]

Assurer l'intégrité du secteur public

Il est indispensable d'avoir des systèmes de contrôle internes au gouvernement en plus des contrôles fournis par le gouvernement constitutionnel et l'ensemble des citoyens motivés Ceux-ci incluent des critères et des formes de motivation pour les fonctionnaires, des codes ethiques, des sanctions criminelles, des passages en revue administratifs, etc que nous abordons brièvement ci-dessous [12]

---

[10] Chambre de Commerce de la Tanzanie, *Corruption and Drug Trafficking in Tanzania* (Dar es Salaam 1995) p 98

[11] *Investigative Journalism in Uganda I*, Minutes finales du seminaire (Mukono, Ouganda 14-19 août 1995)

[12] Les publications de Transparency International et l'Institut pour le Developpement Economique de la Banque Mondiale analysent ces «systemes d'integrite» plus en detail

La transparence et les formes de motivation positives

La transparence dans le secteur public commence avec l'application de normes claires Il est important de créer des systèmes de contrôle efficaces, tels qu'un systeme comptable general et d'exiger que des rapports réguliers (annuels) soient soumis à un comité parlementaire En creant un systeme ouvert, réellement concurrentiel et transparent de passation des marchés publics, on incite les gens a avoir confiance dans le systeme Afin de renforcer les efforts anticorruption, les groupes professionnels (associations de comptables, de contrôleurs, de magistrats) devraient déclarer toute participation a des activités corrompues telles que le blanchiment de l'argent, de même que toute menace de censure professionnelle et non-professionnelle Les dons et les aides financières politiques reçus par les responsables du gouvernement devraient être annoncees et enregistrees

Les critères de performance, les formes de motivation et les codes d'intégrité sont également importants au sein de l'administration Les domaines ou un certain pouvoir discrétionnaire est accordé devraient être reduits, et lorsque c'est possible, élimines Si de tels domaines sont maintenus, on devrait fournir aux responsables des lignes de conduite claires, écrites, concernant l'emploi de leur pouvoir discrétionnaire Les salaires et les formes de motivation dans le secteur public devraient être périodiquement revisés Les responsables publics devraient être recompenses de leur bonne performance, y compris de leur bonne conduite car cela permet de créer des modèles Le secteur public devrait être reformé dans le but d'operer avec une grande integrite et efficacité

L'Ouganda fait figure d'exception parmi les pays africains, en effet, il a pris des mesures decisives pour restructurer le secteur public dans le cadre d'une Commission de Révision du Secteur

Public [13] Les mesures mises en place avec une aide importante de bailleurs de fonds, ont conduit a une réduction exceptionnelle du nombre d'employés dans le secteur public, de 320 000 a environ 156 000 [14] La Commission prevoit également de verser de meilleurs salaires, en particulier, d'introduire un salaire minimum vital et d'appliquer une stratégie cohérente pour combattre la corruption sous la direction d'un comité qui pourrait être dirigé par l'Inspecteur Genéral du Gouvernement [15]

Une étape importante consiste à introduire un code éthique pour les fonctionnaires - y compris les elus, qui leur interdise de participer à des affaires qui présentent des conflits d'interêt potentiels Les responsables du gouvernement doivent indiquer s'ils entretiennent des relations avec tout individu qui possède ou gere une entreprise privée On doit dans la mesure du possible écarter les intérêts prives des politiques de gestion publiques On doit voter des lois qui exigent que tous les employés du gouvernement occupant des postes à moyenne et haute responsabilités remplissent une declaration detaillant leurs biens qui serait mise à jour annuellement Ces declarations devraient être déposées aupres d'une commission indépendante et passées en revue periodiquement pour déterminer si l'acquisition de nouveaux biens est a l'échelle des revenus Ceci inspire la confiance du public dans les responsables officicels et scelle le contrat social Le peuple est dirige par un gouvernement qui respecte le principe démocratique et offre en contrepartie sa loyauté au gouvernement

---

[13] Voir l'etude de cas de l'Ouganda dans la section 3 3 On en trouve un autre exemple dans l'application de formes de motivation a la performance dans la municipalite de La Paz décrite dans l etude de cas de la Bolivie dans la section 3 4

[14] Eds par Peter Langseth et autres *Uganda Landmarks in Rebuilding a Nation* (Kampala Ouganda Fountain Publishers, 1995)

[15] *Integrity Workshop in Uganda* Minutes finales du seminaire 1995 p 26

Des réformes ont été mises en place dans quelques pays africains et ont connu un certain succès Par exemple, en Tanzanie, l'Acte No 13 de 1995 portant sur le Code Ethique des Dirigeants est actuellement applique par le Président pour s'assurer que les ministres actuels et à venir sont astreints aux plus hauts criteres de conduite De même, en Ouganda, l'Inspection du Gouvernement en rapporte maintenant au Parlement et non au Président Ce changement préserve l'Inspection de la manipulation par d'autres branches du gouvernement et établit son independance [16]

Application des lois

Les sanctions criminelles jouent un rôle critique, elles dissuadent de s'engager dans des activités corrompues en augmentant les risques afférant «Pas de pitié pour les contrevenants» est un cliché populaire, mais de nombreuses lois existent dejà dans la plupart des pays africains qui punissent sévèrement ceux qui sont impliquées dans des activites corrompues Les procedures legales et les remedes ont un effet dissuasif, lorsqu'ils sont appliques Ces lois devraient également s'appliquer aux coupables de nationalité etrangere, qu'il s'agisse d'individus ou d'entreprises Klitgaard suggere que les critères pour choisir les sanctions (et ceux qui doivent être penalisés) devraient avoir pour but de réduire a néant la «culture de la corruption» [17] En mettant a jour les sanctions et en renforçant le systeme permettant l'application des lois, on aura probablement un plus grand impact dans la plupart des cas qu'en passant de nouveaux statuts criminels Le droit criminel ne peut toutefois a lui seul fournir toutes les reponses L'application des criteres de lois administratives par les

---

[16] Sahr Kpundeh et Bruce Heiman, «Rushwa An Examination of Corruption in Tanzania,» soumis pour publication dans *Review of African Political Economy 1996*

[17] Robert Klitgaard, «Strategies for Reform,» *Journal of Democracy* 2, 4 (1991), pp 86-100

tribunaux de justice ou d'administration contribue egalement à assurer la reduction des pouvoirs discretionnaires officiels

Le renforcement des institutions chargées de mener les enquêtes et de combattre la corruption peut jouer un rôle vital pour assurer le succès Les activités corrompues sont endemiques dans de nombreux pays africains, il est donc nécessaire de creer une agence compétente, indépendante et puissante qui chercherait à reduire la corruption enracinée et institutionalisée dans les secteurs public et privé L'efficacité et le succès d'une telle institution depend en grande partie de son degre d'autonomie Comme en Ouganda, le meilleur moyen de préserver une telle organisation de toute pression externe et politique est de faire en sorte qu'elle en réponde au Parlement et non au Chef de l'Etat Elle devrait avoir un aspect préventif/educatif, de même que la capacite de reunir des informations, de gérer les plaintes et de conseiller les reformateurs Elle doit s'évertuer à gagner la confiance du public Des conferences régulières en anglais et dans les langues locales devraient être organisees pour faire part des progrès réalises par le gouvernement en matiere d'obligation de rendre des comptes et de transparence Ces sceances d'information contribuent à augmenter la propension du public a coopérer et a participer à des campagnes anticorruption Une telle organisation a connu un relatif succès dans plusieurs pays, en particulier à Hong Kong [18]

En conclusion, on doit lutter contre la corruption sur plusieurs fronts [19] De crainte que ce volume ne donne l'impression de promouvoir uniquement des mesures coercitives visant a reduire le pouvoir des gouvernements africains, il faut se souvenir qu'un gouvernement limité de façon appropriee présente des avantages *pour les responsables élus* Dans les chapitres precédents, nous

---

[18] Les moyens d'etablir des organisations anti-corruption font l objet d'une etude plus detaillee dans la section suivante

[19] Pour une liste plus complete des reformes, voir le *National Integrity Sourcebook* publie par Transparency International

avons evoque les gains dans les domaines de la performance économique, la perception des revenus et l'efficacite du secteur public qui sont rendus possibles par les réformes gouvernementales On a également signalé l'importance d'une bonne gestion politique pour assurer la legitimite politique A la lumière de ces faits, il est équitable de dire que le pouvoir et l'efficacite d'un gouvernement peuvent en fait augmenter si celui-ci est tenu de rendre des comptes Des études recentes ont lie la qualite de la performance du gouvernement, en termes politiques et economiques, au niveau de confiance et d'implication du public [20] Dans les deux sections suivantes, nous allons proposer des strategies et des tactiques permettant d'atteindre ces objectifs institutionnels

4.2 Décisions politiques dans le cadre d'une stratégie anti-corruption[21]

Quelles decisions stratégiques un gouvernement doit-il prendre lorsqu'il souhaite lancer une campagne anti-corruption? Cette section propose une réponse aux quatre questions suivantes

1 Quel type de structure est nécessaire pour diriger la campagne?
2 Quelle envergure doit avoir la campagne?
3 Quelle approche devrait être adoptée pour renforcer la capacite des nombreuses agences gouvernementales qui doivent bien fonctionner dans une campagne anti-corruption?
4 Que doit-on faire pour surmonter l'impression d'impunite?

---

[20] Voir par exemple Robert Putnam, *Making Democracy Work* (1993) et Francis Fukuyama, *Trust* (1995)

[21] Robert Klitgaard, article edite, séminaire de Dakar

On trouvera un resumé de recommandations en fin de section

Qu'est-ce-qu'une *stratégie* anti-corruption? Une réponse brève consiste à dire qu'une stratégie se concentre sur les systèmes corrompus, et non pas (seulement) sur les individus corrompus Ceci peut s'exprimer par la formule, maintes fois reprise dans ce volume, **C = M + D - R (la corruption, c'est le monopole plus les pouvoirs discrétionnaires moins l'obligation de rendre des comptes)** Une stratégie contre la corruption ne devrait donc pas commencer ou finir avec des fulminations concernant l'ethique ou la nécessité de changer les attitudes Elle devrait en revanche tenter purement et simplement de définir quels sont les moyens de réduire les pouvoirs de monopole, de limiter et clarifer les pouvoirs discrétionnaires et d'augmenter la transparence, tout en tenant compte des coûts, directs et indirects, de ces moyens

Laissons la ces remarques préliminaires pour proposer une vision plus pratique, et plus ouverte au débat, des quatre questions stratégiques qui exigent ce qu'on pourrait appeler une prise de decision au niveau politique

Question 1 Comment organiser la lutte anti-corruption?

Pour de bonnes et de mauvaises raisons, il est primordial de savoir qui detient le pouvoir dans un gouvernement Pour eviter la corruption et jouer un rôle dissuasif, il faut faire appel a l'excellence combinee de nombreuses agences gouvernementales Chaque agence a bien sûr ses propres, pour ainsi dire, responsabilites internes en matière de gestion, de formes de motivation et de contrôle Mais plusieurs agences ont des fonctions anti-corruption qui se recoupent Prenons par exemple la fonction de comptabilite du gouvernement ou Contrôleur des Comptes Ajoutons la police, les procureurs, la justice (les cours) et le ministere du gouvernement chargé de l'administration, ainsi que peut-être la magistrature et le ministere des finances Les frontières ne sont pas clairement définies, mais ce qui est évident c'est que pour mener l'enquête, engager les poursuites et aboutir à la condamnation dans les cas de

corruption, il faudra qu'un certain nombre d'agences gouvernementales travaillent de concert Appelons ceci un probleme de coordination

L'expérience montre qu'un second element est indispensable dans les campagnes contre la corruption un point focal Une personne, une organisation doit mener une campagne contre la corruption, doit avoir l'autorite politique, l'attention du public et endosser la responsabilite Mais en même temps, puisqu'aucune agence ne peut tout faire à elle seule dans la lutte contre la corruption, qu'un effort coordonne s'impose donc, «l'organisation» doit avant tout faciliter les actions communes et mobiliser les ressources de diverses agences gouvernementales En d'autres termes, elle ne doit pas s'eriger en patron

La première question de nature politique à laquelle est confronté le gouvernement qui souhaite lutter contre la corruption est de savoir comment s'organiser pour parvenir à ses fins Plusieurs réponses sont possibles, et il n'y a pas de panacée qui corresponde à tous les cas de figure La Commission Indépendante contre la Corruption de Hong-Kong (ICAC) est un prototype C'est en quelque sorte une *super-agence* contre la corruption Elle assure a la fois l'enquête (comme une force de police), la prevention (comme une agence de conseil en gestion) et la participation populaire (comme un bureau de relations publiques) Ses pouvoirs sont immenses, de même que son budget et sa capacité à embaucher un personnel extrêmement qualifié, non pas seulement le type de personnes chargees d'appliquer la loi mais des comptables, des economistes, des experts en gestion, des analystes de systeme, des magistrats etc On a demandé à un ancien directeur de l'ICAC dans quelles conditions une telle organisation serait une option à recommander Quand la corruption est devenue systématique, repondit-il En d'autres termes, n'optez pas pour ce choix radical à moins que la situation ne soit desesperée Et, ajouta-t-il, quand le gouvernement est prêt à et capable d'investir des sommes importantes dans cet effort Selon ces termes, l'ICAC est une Rolls Royce

Une caractéristique importante de l'ICAC est l'intégration des citoyens dans ce qu'on pourrait appeler des «commissions de contrôle» On se rendit compte dès le départ qu'une organisation disposant de pouvoirs anti-corruption importants pourrait elle-même devenir politisée ou corrompue Pour éviter de telles éventualités, six commissions de contrôle différentes composées de citoyens furent constituées pour l'ICAC L'une passe en revue la stratégie globale de l'ICAC, elle inclut des experts de réputation irréprochable Trois autres supervisent les domaines les plus importants l'enquête, la prévention et les relations avec la communauté Les commissions aident l'ICAC en leur fournissant des informations et des connaissances Elles garantissent également la transparence et la crédibilité

Une seconde réponse à la question « quel type de structure?» serait *une institution de coordination* Le Vénezuela en fournit un bon exemple En 1992, une série de séminaires de recherche se tint au Vénezuela, rassemblant les nombreuses agences impliquées dans la lutte anti-corruption la police, le Contrôleur des Comptes, les procureurs, la Cour Suprême (qui administre toutes les cours) et enfin le Cabinet Les diverses agences préserverent leur autonomie et ne voulurent pas se retrouver dans des séminaires communs - chacune voulait avoir son propre séminaire Le personnel de chaque agence raconta dans ces séminaires les histoires les plus extraordinaires, expliquant comment leurs efforts méritoires avaient été réduits à néant par l'incompétence, et la corruption des autres Des dossiers disparaissaient sur le chemin qui devait en théorie les mener de l'information à l'enquête aux poursuites puis à la décision juridique Tout le monde tomba d'accord sur le résultat une corruption généralisée et une démoralisation incroyable dans chaque agence

Avant et après les séminaires, les experts invités rencontrerent les dirigeants de ces agences - les ministres et le Président de la Cour et le *Contralor General* ainsi que les membres du Cabinet Ils tombèrent d'accord avec le diagnostic des fonctionnaires haut placés Ils se mirent aussi d'accord pour créer

deux organisations de coordination inter-agences L'une au niveau ministériel, l'autre au niveau du directeur géneral ou du plus haut responsable public Parmi les missions de cette dernière figurait le suivi des cas importants au sein du système Les deux comités travaillaient aussi sur des questions plus larges comment mettre au point des mesures préventives, comment coordonner de façon plus etroite leurs efforts anti-corruption (En 1995, le Venezuela a créé un bureau spécial anti-corruption, indépendant du comité de coordination, dont la fonction est apparemment educative)

En l'espace d'un an, ces organismes de coordination enregistrèrent des succes phenoménaux Des agences individuelles apprirent en cooperant comment ameliorer non seulement la coordination mais leurs operations individuelles (se voir a travers le regard de l'autre peut creer un choc, mais cela peut inciter a changer de style) On vit une augmentation du nombre de cas de corruption traites L'un d'entre eux concernait effectivement un gros bonnet le Président Carlos Andres Perez qui fut démis de ses fonctions

En 1995, la Colombie introduisit une version de ce modele de coordination, qui presente certaines caractéristiques spécifiques Il existe une organisation de coordination dans le gouvernement et une seconde qui inclut un service qui ressemble dans sa conception a la commission de contrôle de Hong-Kong Dans cette derniere, sept citoyens au-dessus de tout soupçon servent d'interlocuteurs entre le public et l'institution gouvernementale de coordination Ils font part des plaintes et des études de diagnostic emanant du secteur privé et de la societe civile a l'organisation gouvernementale de coordination et ils suivent ce qu'il advient de ces plaintes Ils supervisent également les activités anti-corruption du gouvernement du niveau des grandes strategies à celui des actions sur le terrain On espere qu'il en resultera une plus grande efficacite, la transparence et la crédibilité dans la lutte contre la corruption (au moment où nous rédigeons ce rapport, Ernesto Samper, le President de la Colombie risque d'être demis de ses fonctions a cause de contributions illegales versees par de gros trafiquants de la drogue

pour financer sa campagne On ne peut déterminer avec precision quel rôle ont joue les nouvelles organisations anti-corruption dans le cadre de ce dossier)

Il y a d'autres reponses possibles à la première question Une idée qui semble peu prometteuse dans la plupart des circonstances vaut la peine d'être signalée le fer de lance d'un effort anti-corruption pourrait être un groupe de citoyens quelconque disposant des moyens de mener des enquêtes legales independantes Cette idee a éte évoquée au Mozambique, et ses motivations sont louables L'idée consiste à former un groupe de grande intégrite qui peut aller indépendemment au fond des cas controversés Mais on n'a pas clairement défini comment le groupe mènerait l'enquête, quel statut son travail aurait, dans quelle mesure de tels pouvoirs affecteraient, mineraient peut-être ceux des agences gouvernementales existantes telles que celle chargee de la passation des marchés publics

Une variante intéressante de cette idée serait de donner au groupe (comme en Colombie) les fonctions d'interlocuteur entre le public et le gouvernement en ce qui concerne les questions de corruption Celui-ci pourrait par exemple rassembler les enquêtes et les etudes de diagnostic des citoyens individuels, des organisations professionnelles, des organisations non-gouvernementales et des bailleurs de fonds internationaux Il pourrait alors exiger une réponse du gouvernement Ses pouvoirs formels seraient peut-être limites mais sa capacité a faire pression et a divulguer l'information pourrait être considérable

Question 2 Quelle envergure doit avoir l'effort anti-corruption?

L'effort anti-corruption devrait-il impliquer toute l'administration et tous les niveaux du gouvernement? Ou bien devrait-il avoir un champ d'action plus étroit, choisissant peut-être une ou deux agences, une ou deux fonctions, une ou deux villes qui serviraient de modèles?

Ceux qui ont l'habitude des décisions politiques de haut niveau reconnaîtront ici des questions generiques En matiere de réforme economique, par exemple, il y a les cas opposes de la Pologne (reformes amples) et de la Chine (commencer avec l'agriculture et faire fonctionner ce secteur, puis proceder etape par etape)

De nombreux efforts de reforme de l'administration ont tente d'impliquer toute l'administration, et la plupart du temps, de telles approches de grande envergure n'ont pas ete a la hauteur des espoirs Les grandes réformes de la bureaucratie, comme l'a montré Harold Seidman dans le cas des Etats-Unis, mènent souvent à un simple deplacement des fonctions mais on reste au même niveau d'efficacite Les reformes massives exigent du temps et des ressources Elles impliquent souvent de lancer de grands projets d'etude, ce qui dans la plupart des pays en voie de développement exige de faire appel a une aide technique etrangere onereuse En Gambie, par exemple, un projet d'aide étrangere avait pour but de réaliser une etude complete de tous les services du gouvernement et de toutes ses fonctions, dans l'espoir d'identifier scientifiquement les secteurs ou on pourrait aboutir a une meilleure efficacité (et effectuer des reductions de personnel) Temps estimé pour mener a bien ce projet sept ans

Les grandes reformes ont tendance à être limitees par l'equité horizontale et une approche privilegiant l'application d'un schema directeur - les deux vont à l'encontre des diverses formes de motivation et de l'apprentissage sur le tas que les réformes administratives exigent Le tableau A ci-dessous compare une approche prévalente des reformes de l'administration et une nouvelle démarche qui semble plus prometteuse

Parmi les clefs nécessaires pour ameliorer le gouvernement figurent *l'information* sur les performances et les *formes de motivation* liees a cette performance La concurrence et la rapidite de reponse aux clients figurent au sein de ces grandes rubriques, mais elles peuvent egalement être ajoutées a la liste suivant les

preférences Ce serait encore mieux de pouvoir réformer celles-ci dans tout le gouvernement, à tous les niveaux, d'un seul coup Mais dans la plupart des pays, surtout les pays pauvres, ce cas de figure est peu probable Cela reviendrait trop cher d'essayer, prendrait trop de temps même si on pouvait se le permettre, et serait probablement interdit par les syndicats de fonctionnaires même si l'on parvenait à trouver le temps et l'argent nécessaires

Les decisions au niveau politique doivent être prises pour définir l'envergure de la réforme et on choisit souvent automatiquement la première solution présentée dans le tableau A «Faisons une étude, réformons toute l'administration, rédigeons de nouvelles lois sur la décentralisation, les carrières publiques, etc Réduisons le nombre de fonctionnaires, augmentons les salaires de ceux qui restent (mais ces augmentations de salaires promises se révèlent limitées, parce peu de fonctionanires sont licencies et qu'ils perçoivent des indemnites de départ) »

L'approche préconisée serait la seconde presentee dans le tableau A L'envergure est plus étroite et la strategie commence avec des *tests* portant sur quelques secteurs, quelques fonctions et quelques villes Un ou deux secteurs, fonctions ou villes sont choisis suivant les criteres tels que

* l'importance pour le public

* le succès probable à court terme

* la présence de dirirgeants competents et motivés au niveau local (ministre, directeur, maire)

* la capacité d'impliquer des fonctionnaires dans le diagnostic des problèmes et dans la conception des experiences de motivation

* la capacite d'impliquer des clients et des citoyens dans les diagnostics et la conception des expériences

Tableau A
Deux approches de la reforme du secteur public

	Approche prévalente	*Approche proposée*
Buts de la reforme	Rationaliser le secteur public, reduire sa taille et offrir des augmentations de salaire globales, equite horizontale des salaires d un poste a l'autre	Creer un secteur public qui reponde plus aux besoins et soit moins corrompu, developper une tendance au rendement avec salaire lié a la performance
Moyens	On apprend en planifiant Des etudes à long-terme menant a une reforme de tout le systeme, des assistants techniques etrangers realisent les etudes	On apprend en faisant Des experiences avec quelques elements clefs du secteur public, que l'on propage ensuite, des responsables publics et des citoyens aident a definir les criteres du succes
Conditions facilitant la tâche	Etudes, assistance technique, volonte politique de reduire la taille du secteur public	Impliquer les fonctionnaires dans la conception et le contrôle des experiences, une meilleure information, plus de participation des clients, plus de concurrence

L'application de ces critères exige de prendre des décisions techniques mais aussi politiques On devrait tenter de repondre aux questions suivantes Où sera-t-il plus profitable de commencer la campagne anti-corruption? Devrait-on choisir les hôpitaux et les bureaux des douanes, et peut-être une ville, une capitale de province? On doit alors envisager plusieurs etapes

Dans les projets modeles choisis, on devrait organiser des séminaires d'information pour les dirigeants et les membres du personnel haut placés, afin de les familiariser avec l'idée d'une strategie anti-corruption On devrait aussi encourager ces mêmes dirigeants et membres du personnel haut placés a diagnostiquer les problèmes

systématiques existant dans leurs organisations qui menent à la corruption et à l'inefficacité (ce qui ne signifie pas identifier des *individus* precis qui se livrent à des activités corrompues) On invite egalement les clients et les citoyens a identifier les systèmes corrompus et inefficaces Les techniques vont de sondages aux entretiens confidentiels d'un petit nombre (disons 30) de personnes du secteur prive qui ont une bonne connaissance de l'agence, de la fonction, ou du gouvernement de la ville On implique les responsables du secteur public dans la conception des expériences liées aux formes de motivation (pour une étude plus détaillée, voir ci-dessous) Les clients et les citoyens sont un excellent baromètre en matiere de performance

Le fait de mettre l'accent sur des expériences de moins grande envergure au lieu des reformes immenses portant sur tout le gouvernement présente plusieurs avantages Cela coûte moins cher et est plus rapide En concentrant les efforts de réforme, on peut tirer des leçons et enregistrer quelques succès Et tant les leçons que les succes peuvent faire des petits Pour donner l'impulsion aux grandes réformes, il faut peut être tout d'abord parvenir à des succès plus restreints

Question 3 Comment renforcer les agences individuelles

Chaque agence doit combattre la corruption au niveau interne, mais à l'echelle du gouvernement, un certain nombre de fonctions sont cruciales dans le cadre d'une campagne anti-corruption Celles-ci incluent la comptabilibite et le contrôle, la poursuite d'enquêtes (police et Ministère de l'Intérieur), les procureurs, les cours et le ministère du gouvernement chargé de l'administration Le contrôle législatif est egalement important, de même que les diverses fonctions qui dépendent du Ministère des Finances Dans de nombreux pays ou la corruption sévit, ces ministères et ces agences manquent de capacité Leur personnel est sous-payé et manque de ressources de base Il n'est pas qualifié pour mener des enquêtes et engager des poursuites contre ceux qui sont accusés de fraude, de versement de pots-de-vin, de crimes de cols blancs, de détournement de fonds etc

Ces agences doivent être renforcées Il s'agit de savoir au niveau politique comment renforcer leur capacite Ce que l'on pourrait appeler l'option standard consiste à «fournir plus», c'est ce qu'on pourrait appeler une strategie d'approvisionnement On demande plus de formation, plus d'assistance technique, plus de 4 x 4, plus d'ordinateurs et plus de personnel

On demande egalement de nouvelles lois Le cadre legal presente certaines failles Par exemple, la corruption peut être perçue uniquement comme une activité criminelle, ce qui rend l'enquête et l'établissement de preuves difficile La fait d'autoriser des sanctions par des autorités administratives ne renforce peut-être pas seulement la crédibilite des poursuites criminelles mais peut constituer une menace encore plus tangible Si la divulgation du paiement de pots-de-vin aux autorites régulatoires et fiscales devient obligatoire, on aura plus de chances d'éviter que la corruption n'augmente Comparees a la police, les autorites régulatoires et fiscales ont d'habitude acces a de meilleures informations et disposent de plus d'expertise Il leur est relativement facile d'imposer des sanctions De telles agences peuvent aussi jouer sur la divergence d'intérêts au sein des structures corporatives (contrôleurs et membres de commissions qui sont peut-être enclins aux reformes ou simplement cherchent à se proteger)

Un autre exemple serait l'enrichissement illicite des responsables publics Les activités corrompues peuvent être decouvertes de plusieurs façons la transaction en elle-même, le changement de politiques de gestion ou de pratiques que l'activité corrompue entraîne, et une forte augmentation de la richesse des responsables publics Dans certains pays, les responsables gouvernementaux peuvent être poursuivis non seulement sur la foi de preuves directes etablissant qu'ils ont reçu des dessous-de-table (preuves qui sont toujours difficiles à obtenir) mais aussi sur la base de la possession de biens qui depassent largement ce qu'ils peuvent acquérir en se livrant à des activités licites Certains pays ont même inversé les obligations en matière de culpabilite on peut exiger d'un responsable du gouvernement qu'il demontre que sa richesse, et peut-être celle de sa famille proche, a ete acquise legalement Dans

certains pays, il n'y a aucunement besoin de prouver que l'individu est coupable du crime dont il est accusé

De toute évidence, l'enrichissement illicite comporte des risques Le pouvoir d'exiger des preuves peut être utilise à mauvais escient D'excellents candidats potentiels à un poste public peuvent hesiter a poser leur candidature, au vu de l'obligation d'avoir a devoiler publiquement leurs finances et les finances de leur famille Et il n'est peut-être pas si cynique que cela de faire remarquer que dans des situations tres corrompues, une telle loi incitera les responsables corrompues à dissimuler leur richesse dans des endroits sûrs au-delà des frontières de l'état, ce qui aurait pour effet de réduire l'investissement et la consommation locaux sans affecter la corruption

Néanmoins, à Hong Kong la pression qu'on a pu exercer en changeant la loi sur l'enrichissement illicite a permis d'inverser le cours de la bataille contre la corruption, cette loi faisant partie d'un plus grand ensemble de mesures qui incluait des mesures preventives, une meilleure application des lois, une meilleure education et une participation accrue du public On trouve un précedent utile a l'echelle internationale dans la Convention des Nations Unies contre le Traffic Illicite des Narcotiques et des Sustances Psychotropes (E/CONF 82/15 et Corr 1 et 2) C'est à l'accusé de fournir les preuves de son innocence, et d'assumer la perte de ses biens dans le cas où il est jugé coupable A cause d'abus possibles en matière d'accusations de corruption, on devrait probablement réserver l'obligation de demontrer son innocence à la fourniture de preuves et faire en sorte que le processus soit réfutable

La réponse classique a ses points forts Ces agences ont souvent besoin de «plus» La formation et les ressources sont souvent essentielles pour accomplir les tâches de base Et le passage de nouvelles lois peut jouer un rôle crucial dans une campagne contre la corruption

Mais la réponse classique tend à negliger les questions de motivation et d'information Un des aspects clefs du problème de capacité est la baisse des échelles de salaire dans de nombreux pays en termes reels Celle-ci est telle qu'il est impossible d'attirer et de retenir les

talents nécessaires Des 150 contrôleurs et comptables dans le gouvernement de la Gambie, on n'en compte que deux possédant des qualifications professionnelles On avance toujours pour expliquer cette situation que le salaire et les avantages sociaux offerts dans le secteur prive sont au moins trois fois superieurs Au Mozambique, les bailleurs de fonds internationaux engagent des fonctionnaires haut places pour travailler sur leurs projets en offrant des salaires huit fois plus elevés que ceux offerts dans la fonction publique Ceci montre au moins que ces focntionnaires valent plus que leurs salaires actuels

Mais on ne peut bien sûr accorder à tous les membres du gouvernement une augmentation de trois a huit fois leur salaire Le dilemme est le suivant Si les échelles de salaire restent à leur niveau actuel, le systeme va continuer a se deteriorer Mais les reductions budgetaires et les pressions du FMI signifient que «la masse salariale» (en français dans le texte) doit être reduite Il est vrai que l'administration publique peut être quelque peu réduite, mais l'experience montre que ceci ne garantit pas dans la pratique des augmentations importantes des salaires reels pour ceux qui restent

Que faire pour faire face a cette crise des motivations? Tenter des expériences Choisir quelques domaines, en particulier ceux pour lesquels l'augmentation des revenus et le contrôle des coûts résultant d'une meilleure performance seront evidents Certains buts quantitatifs sont proposes par les fonctionnaires et acceptes par le gouvernement (et font peut-être l'objet d'un suivi et d'une indemnisation partielle lorsqu'il s'agit de services sociaux offerts aux citoyens) Si la performance augmente de tant sur une période disons de 12 mois, alors les fonctionnaires reçoivent une part des revenus supplementaires générés ou des coûts évites

Le tableau B montre que la structure de ce que l'on pourrait appeler un memorandum modèle realisé par des fonctionnaires dans la conception d'une telle expérience On peut lancer une expérience test en travaillant avec, disons, les 15 responsables les plus haut placés d'un ministere ou d'une agence deux heures par jour pendant une semaine

Tableau B
Comment lier une partie du salaire à la performance
esquisse d'un mémorandum modèle réalisé par des fonctionnaires

1 Résumé quantitatif de la situation actuelle
A cause de limites X, Y, Z (ressources, motivations, capacités), nous sommes actuellement à même de traiter seulement A% des cas que nous devrions traiter, et parmi ceux-ci, seuls B% sont traites de façon adequate En consequence, le gouvernement et les citoyens perdent les benéfices a, b, et c et encourrent les coûts e, f, g

2 Exemples Voici trois exemples récents de tâches que nous n'avons pu accomplir, ce qui a abouti de toute évidence à une perte de profits et une augmentation des coûts sociaux

3 Mesures du succès Après avoir passé en revue nos objectifs et les tâches clefs de notre organisation, voici les mesures de performance sur lesquelles il nous semble juste d'être jugés Certains sont des indicateurs quantitatifs des tâches que nous accomplissons et des resultats que nous obtenons D'autres sont des estimations qualitatives, incluses dans une courbe de façon a ce que tout le monde ne puisse être jugé «dans le tiers superieur» D'autres encore peuvent être basees sur l'évaluation detaillée d'un échantillon de cas particuliers

4 Proposition Si nous avons x, y, z (plus de ressources, de motivations, de capacités), sur une période K donnée nous pourrons realiser les profits suivants mesurables (même si ce n'est que qualitativement) et les réductions de coûts 1, 2, 3, 4 Nous sommes prêts à faire dépendre telle ou telle prime de motivation de la réalisation de tel ou tel objectif de rendement, qui fera l'objet d'un suivi selon les modes suivants i, ii iii, iv et dans la transparence

Des cas couronnes de succes montrent que cette approche est applicable, mais qu'elle ne peut être mise sur pied dans tous les secteurs du gouvernement en même temps Au risque de nous répeter, il faut un

effort cible qui, une fois qu'il a atteint son objectif, peut être etendu à d'autres secteurs du gouvernement

Le renforcement des capacités dans le sens traditionnel du terme peut être une condition necessaire pour améliorer l'efficacite Mais ce n'est souvent pas suffisant dans des pays en voie de developpement ou les motivations se sont effondrées et ou l'information sur les performances manque Une decision importante au niveau politique consiste donc a offrir de meilleures informations et motivations tout en fournissant plus de formation et de ressources aux agences qui jouent un rôle clef dans la lutte contre la corruption

---

Question 4 Comment surmonter l'impression d'impunité

Comment se donner les moyens de briser la culture de cynisme et de défaitisme en matière de corruption? Dans de nombreux pays, les gens sont convaincus que la corruption à haut niveau est repandue et que les «gros bonnets» agissent en toute impunité Ils sont même convaincus de cet etat de faits dans des pays où ce n'est pas le cas Un paradoxe de la liberalisation dans le domaine de la politique et de l'economie est que les gens sont plus libres de critiquer que dans le passé, que les transgressions qui etaient cachees sont maintenant plus visibles, que les partis d'opposition sont plus incites a aller au fond des choses Il est donc probable que dans certains pays, on assiste à une augmentation du nombre de plaintes et une perception accrue des phenomenes de corruption alors même que le probleme de la corruption a ete en partie régle

Mais les dirigeants politiques savent que les perceptions génerent leur propre réalite Il est essentiel de combattre la culture du cynisme en matière de corruption et d'eliminer l'impression d'impunite Plusieurs choix se présentent, et ils ne sont pas mutuellement exclusifs Le choix automatique de nombreux politiciens est d'avoir recours aux exhortations Ainsi, les dirigeants prononceront des discours denonçant la corruption promettant de vouer tous leurs efforts à son elimination, en

appelant a un renouveau moral ou un retour aux valeurs traditionnelles du pays Les citoyens restent souvent de marbre devant de tels discours Ils "connaissent la musique" et ont besoin maintenant de preuves tangibles que les choses changent

L'expérience dans de nombreux pays suggère que le meilleur moyen de gagner en credibilité est d'epingler des «gros bonnets» Des gros traffiquants de drogue, fraudeurs fiscaux, juges corrompus, des hommes politiques et des membres de la police qui ont reçu des dessous-de-table doivent être arrêtes et poursuivis en justice Même si la procédure légale met des années à aboutir, le fait que ceux qui béneficiaient de l'impunité sont au moins l'objet de poursuites envoie un signal puissant au public De Hong Kong au Mexique, de Singapour à Panama, ce genre de signal joue un rôle crucial, donnant une certaine credibilite a la campagne contre la corruption Au contraire dans les pays comme le Kenya, la Tanzanie et le Nicaragua, les grands discours et les efforts de moralisation qui ne furent pas suivis d'effets n'ont pas eu beaucoup de résultats (C'est seulement récemment au Kenya que le chef du port de Mombasa a éte mis en prison, et un nouveau chef au-dessus de tout soupçon choisi Il faudra attendre de voir si la condamnation d'un «gros bonnet» enverra un signal crédible et sera accompagné d'une stratégie anti-corruption)

Résumé

Une stratégie anti-corruption part du principe que la corruption est un probleme de systèmes malades bien plus que d'individus immoraux Changer les systèmes malades, cela signifie transformer leurs motivations, les informations sur la performance, la concurrence et le niveau d'implication des clients et des citoyens Cela signifie reduire les pouvoirs de monopole, clarifier les pouvoirs discretionnaires et augmenter la transparence, que ce soit dans le cadre du secteur prive ou celui du gouvernement

Si un gouvernement souhaite lancer un nouvel effort contre la corruption, il doit aller au-delà de la moralisation et des modifications legales Il ne doit pas se contenter de demander aux citoyens et aux

responsables officiels d'obéir à la loi et de vivre a la hauteur de leurs obligations Quatre decisions clefs s'imposent dès le depart, elles sont ici accompagnées de recommandations

Premièrement, un mecanisme est necessaire pour coordonner les nombreuses agences du gouvernement qui doivent toutes être impliquées dans la lutte contre la corruption Cet organisme ou point focal doit jouer un rôle politique important Il est chargé de la conception et du suivi d'une strategie nationale contre la corruption Pour la plupart des pays, il est recommandé que cet organisme soit une agence intergouvernementale de coordination Cet organisme devrait comporter un service au niveau ministeriel qui tiendrait des reunions mensuelles et un autre au niveau technique, qui se rencontrerait plus souvent Cette structure gouvernementale pourrait être accompagnee, comme dans le cas de Hong Kong et de la Colombie, de commissions de contrôle de citoyens Celles-ci serviraient d'interlocuteurs auprès de la population et rempliraient egalement des fonctions de surveillance pour voir si le gouvernement suit à la fois la stratégie globale a laquelle il s'est engagée et les reformes individuelles et les enquêtes qu'il entreprend

Deuxiemement le gouvernement doit decider de l'envergure de l'effort anti-corruption Bien sûr, personne ne va dire que la corruption sera autorisee dans un secteur donne Les mots et les regles doivent s'appliquer à tous les secteurs du gouvernement Mais lorsqu'il s'agit de remedier une situation, il est bon de concentrer son attention sur certains domaines clefs et de s'assurer de certains succes tôt Rien ne soutient aussi bien un effort contre la corruption qu'un exemple de reussite Rien ne le mène plus surement a la defaite qu'une grande campagne qui ne montre aucun résultat tangible au bout d'un an

Ainsi, les recommandations pour la plupart des gouvernements sont les suivantes Les dirigeants politiques devraient choisir deux ou trois fonctions clefs du gouvernement (peut-être une fonction économique telle que la passation de marches publics et une fonction sociale telle que les services publics de santé) et une ville moyenne ou lancer un projet modele Les stratégies seraient mises au point en collaboration avec ces agences Les citoyens seraient impliqués dans

l'élaboration d'études de diagnostic et dans le suivi de la progression Les responsables officiels dans ces agences, bien qu'ils soient peut-être impliques dans des activités corrompues eux-mêmes, devraient collaborer au diagnostic des problèmes et à la conception d'experiences de motivation Dans de nombreux pays, même les responsables corrompus sont tout à fait prêts et capables de réaliser des améliorations systematiques tant qu'on ne leur demande pas de dénoncer certains individus particulièrement corrompus

Troisiemement, une décision doit être prise au niveau politique pour choisir la stratégie qui permettra d'augmenter la capacite du gouvernement dans des domaines clefs tels que la comptabilité les poursuites en justice, la police, les cours, la gestion financiere et le contrôle législatif Il est probable que des efforts de renforcement des capacités traditionnels seront nécessaires, tels que la formation, la livraison d'ordinateurs le prêt de personnel, etc Il est fortement recommandé de mener ces efforts conjointement a des experiences liant les motivations a la performance S'ils ne tiennent pas compte du problème des motivations, les efforts de renforcement de capacité échoueront Cette recommandation est indissociable de la précedente Si deux fonctions et une ville sont choisies comme points focaux durant la première annee d'une campagne anti-corruption, c'est précisément dans cette ville que l'on devrait situer les experiences liant les salaires a la performance

Quatriemement, que cela leur plaise ou non, les dirigeants politiques doivent accepter l'idée que de nombreux citoyens pensent qu'ils officient en toute impunité On devrait commencer toute campagne contre la corruption en engageant des poursuites publiques contre quelques «gros bonnets» - y compris des personnes du secteur prive (travaillant pour des compagnies domestiques ou etrangeres), de la magistrature, de la branche judiciaire, de l'administration de l'exécutif et de la classe politique Pour eviter tout soupçon (une campagne contre la corruption peut devenir une campagne contre l'opposition), il est bon de choisir quelques «gros bonnets» parmi les membres du parti au pouvoir

Ainsi, une campagne contre la corruption pourrait suppléer au renforcement habituel des capacités et aux nouvelles lois en assurant

* la creation d'un organisme de coordination au niveau national qui serait responsable de la conception et du suivi d'une stratégie contre la corruption, et celle de comites de contrôle de citoyens

* l'identification de quelques agences ou domaines clefs ou la campagne anti-corruption pourrait concentrer ses efforts sur la première année, dans l'espoir de parvenir a quelques succes qui pourraient faire boule de neige

* une strategie de renforcement des capacités au sein de quelques ministères clefs qui tente de resoudre le problème des motivations et de l'information, en incluant des expériences liant le salaire au rendement

* l'identification de quelques «gros bonnets» qui seront poursuivis en justice

Pour que l'impact soit le plus fort possible, on devrait soigneusement préparer ces étapes avant de les rendre publiques et les annoncer simultanement

4.3 Etapes suivantes: Construire la base d'informations pour la réforme

Ayant examiné les questions de réforme institutionnelle et de strategie qui permettent aux societés de contrôler la corruption, nous nous tournons maintenant vers les questions de methodologie - en d'autres termes, quelles mesures suivantes peut on prendre dans l'immédiat et comment peut-on les mettre en place? Nous avons maintes fois souligné dans ce volume l'importance primordiale de l'information pour maintenir l'obligation de rendre des comptes et limiter la corruption Dans cette section, nous nous interessons donc aux moyens d'augmenter

le pool d'informations utiles en matière de corruption Les systèmes de contrôle interne et de vérifications externes ne fonctionnent que dans la mesure où des sources d'information variées leur permettent de gérer de façon efficace les criteres existants De plus, les systèmes de contrôle fonctionnent au mieux lorsqu'on peut faire en sorte que la pression publique s'exerce sur les responsables officiels, tels que les contrôleurs des comptes et les Inpecteurs Généraux afin qu'ils remplissent correctement leurs fonctions de supervision En plus des flux d'informations qui font partie du contrôle administratif habituel et qui ne sont pas sujets à la supervision, il est nécessaire de disséminer l'information sur les agissements illicites et les réponses qu'on y apporte, ainsi que sur les formes de motivation et les protections offertes a ceux qui évoluent dans le système et qui ont des informations a partager sur des activités corrompues

Pour éviter la corruption, il faut eduquer le public Des mesures de socialisation telles que des annonces publiques qui expliquent les procédures et les criteres pour l'obtention des permis, licences, prêts bancaires et terrains à bâtir, et pour l'evaluation des impôts auront probablement pour resultat de reduire la corruption Le fait de divulguer des informations sur des scandales, aux niveaux domestique et international, joue aussi un rôle important dans l'education du public en matière de gestion politique Divulguer un scandale, c'est reconnaître publiquement que les politiciens, les institutions, les associations et les partis politiques enfreignent parfois les normes qu'ils affirment protéger

Toute tentative pour lutter contre les abus dans l'administration publique doit pour réussir comporter des formes de motivation pour ceux qui dénoncent ces abus, ceux qui tirent la sonnette d'alarme Les travailleurs peuvent être de précieuses sources d'information pour établir quels secteurs sont victimes de la corruption et de l'inefficacite Les employés sont bien placés pour dénoncer aussi bien les cas isolés que les problèmes chroniques Ils savent quels secteurs du gouvernement fonctionnent et lesquels ne fonctionnent pas Il est toutefois de la plus haute importance de protéger ceux qui tirent la sonnette d'alarme et même de les recompenser Par exemple, en France, la personne qui fit des révélations concernant le scandale des dessous-de-table a Marseille reçut

la Médaille du Fair Play FIFA 1995 En alleguant qu'on lui avait proposé un pot-de-vin, il declencha une enquête qui devait aboutir à la condamnation a la prison du president du club de football professionnel de Marseille, Bernard Tapie [22]

Il est nécessaire non seulement d'augmenter le pool d'informations disponibles sur la performance du secteur public, mais aussi d'informer les fonctionnaires eux-mêmes Sont-ils au courant des lignes de conduite ethiques, des règles de la fonction publique, des lois administratives et criminelles qui sont liees a la perfomance de leurs tâches? Il pourrait s'averer utile de passer en revue les besoins en formation, en insistant sur la formation dans le service public à tous les niveaux ainsi que sur la formulation et la dissemination de lignes ethiques et de règles de conduite clairement definies Il existe au Royaume-Uni un cours anti-corruption assure par des agents de la Couronne Britannique Celui-ci s'adresse aux fonctionnaires des pays en voie de développement et tente de fournir une formation dans la lutte contre les abus dans le secteur public

On trouvera ci-dessous une discussion de quelques approches et méthodes plus spécifiques pour créer le pool d'informations necessaires a la mise en place de strategies de reforme

Diagnostics

Pour établir des diagnostics, il faut identifier les domaines vulnerables et savoir reconnaître les signes de corruption à haut niveau Le diagnostic participatoire - en travaillant avec les responsables officiels des institutions corrompues pour analyser les abus- s'est révelé de grande valeur Il est surprenant de voir la somme d'informations que l'on peut obtenir des responsables officiels au sein d'une organisation pretendûment corrompue Ils sont capables de et prêts a identifier les secteurs les plus vulnérables à des conduites corrompues et concevoir

[22] Bulletin d'informations Transparency International, mars 1996

des changements possibles [23] Il est donc utile d'envisager la création de deux réseaux d'agences non-gouvernementales (ONGs) et d'experts qui serviraient de sources d'information, d'interlocuteurs avec les responsables officiels et de facilitateurs dans les méthodes de diagnostic et de réforme De toute evidence, la reforme reste sans effet sans une bonne comprehension des conditions locales On doit modifier considerablement plusieurs des stratégies les plus amplement descriptives proposees par les chercheurs et les gestionnaires pour les adapter aux circonstances politiques, economiques et culturelles spécifiques, et le diagnostic participatoire est l'un des moyens le plus évidents de développer le pool d'informations pour permettre des réformes si ciblées

Evaluation des secteurs vulnérables

Quels sont les domaines au sein de l'administration publique qui se prêtent le mieux a la corruption? Tout observateur informé aura sa propre reponse a cette question Nous avons déjà, au chapitre 2, signalé les domaines suivants comme etant particulierement vulnerables

* la passation des marchés publics
* la gestion des compagnies publiques
* la planification urbaine et la classification des terrains
* l'octroi de postes gouvernementaux
* l'administration fiscale
* les douanes
* la justice

Ceux-ci seraient des domaines parfaits pour commencer à évaluer la qualite de la gestion politique et définir l'existence et l'étendue de la corruption Etablir un diagnostic sur la «corruption» ou la «gestion politique» ou la santé d'une institution est une tâche immense Les études de cas dans le chapitre 3 en fournissent quelques indices, basés en grande part sur des exemples tirés de pays en voie de développement Les solutions adoptees dans ces cas révèlent également l'imagination et la

---

[23]Robert Klitgaard *Adjusting to Reality* p 132

persistance dont font preuve les reformateurs dans des situations extrêmement difficiles La plupart des cas presentent des reponses à des situations ou des scandales specifiques Il est inevitable, etant donne l'importance même de la corruption dans de nombreux pays, d'adopter cette approche sélective et *ad hoc*

D'un autre côté, si aucune situation d'urgence ne se presente et si la corruption est plus generalisee, il existe des méthodes pour etablir un diagnostic que les gestionnaires et les analystes peuvent utiliser pour identifier les problemes clefs sur lesquels se concentrer On pourrait commencer avec un ou plusieurs des domaines cites ci-dessus Comment réduire le problème en unités d'analyse faciles à gerer? Klitgaard suggère d'employer le type de lignes de conduite utilisées par les organismes de contrôle dans les pays occidentaux tels que le Bureau Américain de la Gestion et du Budget, ce qu'il appelle une «evaluation de vulnerabilité» Les assesseurs doivent tout d'abord diviser l'agence entre les domaines qui fonctionnent et ceux qui ne fonctionnent pas, puis poser les questions suivantes dans chacun de ces domaines, en utilisant les observations, les entretiens et les documents relatifs aux politiques de gestion et aux procédures

A *L'environnement genéral de supervision* facilite-t-il la corruption?

1 Dans quelle mesure les dirigeants tiennent-ils à un systeme de contrôle strict?

2 Existe-t-il des structures appropriées pour dresser des rapports au sein des unités chargees de l'organisation?

3 Dans quelle mesure l'organisation dispose-t-elle d'un personnel compétent et intègre?

4 L'autorite est-elle correctement deléguée et limitée?

5 Les politiques de gestion et les procedures sont-elles claires pour les employes?

6 Les procédures en matiere de budget et d'établissement de rapports sont-elles

clairement specifiees et appliquées de façon efficace?

7 Les contrôles financiers et de gestion, y compris l'utilisation du materiel informatique, sont-ils bien etablis et l'acces y est-il réserve?

B Dans quelle mesure l'activité se prête-elle au *risque inhérent de corruption*?

1 Dans quelle mesure les buts du programme sont-ils vagues et complexes, dans quelle mesure celui-ci traite-il avec des benéficiaires exterieurs, a-t-il recours à des liquidités, fait-il partie du secteur chargé d'accéder aux demandes, d'octroyer les licences, les permis ou de fixer les normes? (plus ces facteurs sont nombreux, plus le risque de corruption est elevé)

2 Quelle est la taille du budget? (plus le budget est important, plus les pertes croissent lorsque la corruption existe)

3 Quel est l'impact financier hors de l'agence? (plus on doit payer de «droits», plus la tendance à la corruption augmente)

4 Le programme est-il nouveau? Fonctionne-t-il sur une période de temps limitée ou est-il sous le coup d'une expiration imminente? (Si c'est le cas, la corruption est plus probable)

5 Le niveau de centralisation est-il approprié a l'activité?

6 Existe-il des preuves d'activités illicites antérieures dans ce secteur?

C Après une évaluation preliminaire, dans quelle mesure *les contrôles et les mesures de sécurite existants semblent-ils adéquats pour contrôler la corruption?*[24]

Cette evaluation mène a une étude plus detaillee des structures et procedures dans les secteurs que l'on estime vulnerables Une fois qu'on a etabli la base d'information et bien saisi les problemes, on peut proposer des remedes

Recherche

On aurait dû entreprendre des recherches en matière de corruption depuis longtemps en Afrique [25] Comment operent les réseaux de corruption? Quels sont les coûts et les impacts des differents types de corruption, et quels sont ceux qui coûtent le plus cher? Quels sont les remèdes les plus efficaces aux activités illicites? Quelles leçons les pays africains peuvent-ils tirer des expériences des autres? Dans quelle mesure l'experience acquise hors d'Afrique est-elle valable? Quelle strategie est

---

[24] Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, pp 84-85

[25] Robert Williams fournit une retrospective de la corruption dans tout le continent ainsi que des etudes de cas circonscis au Kenya, en Zambie et au Nigeria On peut trouver des etudes plus longues du rôle de la corruption dans les pays suivants Burkina Faso (Kotecha, 1981), Cameroun (Africa International 1989, van de Walle 1990, 1993, Kenya, Liberia (Sawyer 1992), Malawi, Mali (Coulibaly 1995), Maroc (Waterbury, 1979), Niger (Thompson 1977), Nigeria (Joseph, 1987, Olowu, 1988, 1991, 1992, 1993), Sierra Leone (Kpundeh, 1993 1994, 1995, Riley, 1983, 1993, Reno, 1995), Zaire (Gould 1980, Callaghy, 1984) et Zambie (Szeftel, 1983, West, 1989) On conduit actuellement des recherches aussi bien sur des pays specifiques que sur les mesures de contrôle *Corruption and Reform*, un Journal International, coedité depuis 1986 par Stephen Riley et Michael Johnston et publie aux Pays-Bas en presente des exemples, voir egalement le travail de Robert Klitgaard La Conference Anti-Corruption Bi-annuelle au Royaume Uni et Transparency International
menent egalement des recherches en matière de corruption

la plus efficace pour apprendre aux responsables officiels et au grand public comment éviter et décourager la corruption gouvernementale? Ces questions et d'autres meritent d'être examinées en detail Etant donne que la corruption est un sujet sensible, toutes les méthodes de recherche, y compris les deux exemples spécifiques présentés ci-dessous, doivent inclure des moyens de proteger l'anonymat des informateurs

Rassembler des informations sur les paiements illégaux

Une étape importante dans la lutte contre la corruption consiste à comprendre l'etendue du probleme Le paiement de dessous-de-table est loin d'être le seul problème auquel sont confrontes les societes et les gouvernements africains De plus, il n'est jamais facile de lancer des actions collectives pour ceux qui sont confrontés aux extortions ou pour le grand public La recherche qui porte sur la magnitude du problème montre que la corruption n'est pas seulement le fait de quelques individus mais est pratiquée par de nombreuses personnes, cette recherche peut insuffler un élan majeur a la réforme Un moyen d'organiser l'information sur les types, la magnitude et les sources de la corruption est fourni dans l'encadré 1 à la fin de l'étude de cas sur la Bolivie (section 3 4)

Le travail des chercheurs affilies à USAID au Niger fournit un exemple de la façon dont on peut mener la recherche en ce domaine Ces chercheurs cooperent avec les syndicats de chauffeurs au Niger pour reunir des informations sur la corruption dans le commerce des produits agro-pastoraux en Afrique de l'Ouest Une description de la méthodologie utilisée dans ce travail est fournie en annexe de ce volume Les résultats de cette recherchee sont resumes dans l'etude de cas sur le Niger dans la section 3 2 Ce genre de methode pourrait bien sûr, être utilise dans d'autres régions situées sur les axes routiers empruntes par les transporteurs Des variantes pourraient être adaptées pour être également utilisées dans d'autres domaines, tels que l'entrée des marchandises dans les ports de mer, les douanes, l'octroi de permis professionnels, l'approbation des investissements, la classification des terrains et l'adjudication des terres On trouve de plus en plus de projets

de recherche dans ce domaine, qui peuvent fournir des modeles utiles pour les reformateurs africains [26]

Sondages

Les sondages sont particulierement utiles pour decrire les caracteristiques d'une large population Les réponses aux questions du sondage peuvent fournir des lignes directrices sur les normes ethiques de la sociéte, déterminer qui a les points de vue les plus similaires des points de vue et des normes de conduite officiels, montrer comment les criteres personnels ou universels naissent de la perception individuelle du bien et du mal, et finalement, informer sur les attitudes des gens envers les conduites illicites dans le monde de la politique et des affaires

La corruption a petite echelle affecte directement des hommes et des femmes dans leur vie quotidienne Ils ont des opinions tranchées sur son impact sur les services auxquels ils ont droit La meilleure approche a ce jour consiste peut-être a consulter ces gens Si cela est fait a intervalles reguliers et de façon professionnelle, il est possible de suivre les progres faits vers l'elimination de la corruption

Une etude en 1992 sur les attitudes envers le paiement de dessous-de-table et la mauvaise gestion fiscale au Sierra Leone[27] n'a pas permis d'etablir clairement ce que les habitants de Sierra Leone estiment relever de la corruption Toutefois, elle a permis de comprendre quelques-unes des distinctions importantes que les gens appliquent lorsqu'ils jugent des malversations, emettent des avis tranches ou restent plus réservés Les informations recueillies en 1992 révelent par exemple que les habitants de Sierra Leone se sentent tres concernes par la possibilité de reduire les activites illicites et sont prêts a soutenir des

---

[26] Voir par exemple Hernando de Soto, *The Other Path*, pp 131-198 (Harper and Row, 1989) et les etudes dans la livraison de services realisees par l'Institut du Developpement Economique de la Banque Mondiale

[27] Voir par exemple, Sahr J Kpundeh, *Politics and Corruption in Africa A Case Study of Sierra Leone* University Press of America, 1994

mesures spécifiques Ils pensent que le gouvernement devrait donner la priorité aux mesures qui visent à assurer un certain niveau de responsabilité et de transparence De plus, les informations revelent un large soutien pour les mesures suivantes des lois qui exigent des candidats aux postes publics qu'ils déclarent leurs biens, l'approbation Parlementaire des choix pour les postes gouvernementaux de haut niveau, libérer la Police de toutes restrictions d'enquête et fixer les procédures dans les cas de corruption Ainsi, le soutien de telles mesures indique la gravité de la situation et signale que le gouvernement devrait faire de son mieux pour contrôler cette situation

Dans une étude similaire réalisee à l'universite de Dar-es-Salaam en Tanzanie en 1995,[28] les Tanzaniens interrogés sur les problèmes auxquels ils ont a faire face citèrent en deuxieme la corruption (une mauvaise santé figurait en premier) Plus d'un quart des repondants (27%) pensaient que le rôle principal du gouvernement était de proteger la sécurité personnelle et les droits des citoyens Toutefois, la majorite de ceux qui furent consultés pensaient que le gouvernement défendait les interêts des riches, des etrangers et des hommes d'affaires, et non pas ceux des jeunes, des pauvres, des femmes ou des fermiers

Il est important de se souvenir dans les deux études qu'il est difficile de fournir une protection politique et de garantir le secret aux répondants La plupart des répondants se portent habituellement volontaires pour fournir des informations et repondre aux questions à la condition absolue qu'eux-mêmes et leurs institutions beneficient de l'anonymat La crainte liée à la divulgation de scandales en matiere de corruption est compréhensible étant donné les répercussions négatives Ainsi, les etudes n'étaient pas conçues pour fournir des listes de noms d'individus et de leurs affiliations institutionnelles Malgre le probleme dans la plupart des pays africains, il est possible de construire des

---

[28] Voir par exemple les etudes suivantes «Political Transition in Tanzania A Preliminary Investigation into Political Attitudes of Rural Tanzanians,» *Tanzania Development Research Group (TADREG) Working paper #1* Dar Es Salaam, February 1994

réseaux qui ne sont pas seulement basés sur les informations officielles ou les groupes promouvant une bonne gestion publique

Etudes de cas

Les études de cas du chapitre 3 fournissent au lecteur quelques exemples utiles des moyens utilisés par les reformateurs pour aborder les problemes de corruption Tous les cas présentes contiennent des eléments qui ont permis la reussite aussi bien que certains menant à l'échec On peut tirer des enseignements des deux types d'experience C'est dans l'évaluation de l'experience directe - dans ses aspects narratifs et analytiques-- que se trouve la force de la methodologie de l'étude de cas C'est pour cette raison qu'elle constitue un des fondements pédagogiques dans les meilleures écoles d'affaires et d'administration publique, surtout aux Etats-Unis Elle fut inspiree en partie par la méthode de cas adoptee au dix-neuvième siècle dans les écoles de droit americaines pour l'etude du droit commun, qui repose habituellement sur les lois régissant des «cas» ou de décisions juridiques Les etudes de cas nous orientent donc vers l'empirique - faits et expérience - et nous mettent au defi d'appliquer les leçons tirees dans une multitude de contextes L'approche peut quelquefois se reveler difficile pour les gens eleves dans un systeme pedagogique different qui met plus l'accent sur les concepts, le raisonnement abstrait et l'apprentissage par coeur de systèmes analytiques

Néanmoins, tous peuvent tirer des leçons des etudes de cas, les analyser, les présenter et les utiliser dans un groupe à des fins d'analyse de politiques de gestion et même les créer On incite les lecteurs à développer des etudes de cas basees sur leurs experiences dans leurs pays respectifs Les cadres de l'etude de cas et de la stratégie de réforme fournis au début du chapitre 3 peuvent être utilisés a cette fin Dans l'ideal, des personnes ayant l'expérience directe et des analystes expérimentés joindraient leurs forces pour développer le cas Des collaborateurs extérieurs venus d'autres pays peuvent être particulierement utiles en fournissant une nouvelle perspective et des informations, mais ne sont pas toujours disponibles, ni nécessaires

A la conférence de Dakar organisée par USAID et IRIS, une trentaine de gestionnaires politiques, juristes, journalistes et représentants d'ONG de l'Afrique francophone ont analyse des études de cas venues du monde entier avant d'en developper en s'inspirant de la situation dans leurs propres pays Pour illustrer la méthode appliquee, un échantillonnage de ces cas est présenté en annexe de ce volume Ces cas ne se veulent pas exhaustifs mais suggèrent plutôt des moyens d'identifier les problèmes et de les analyser dans le but de formuler des solutions viables

De l'information à l'action

Nous proposons aux lecteurs de ce volume d'appliquer les methodes presentées ici dans leur pays d'origine L'accès a l'information - en particulier des exemples illustrant les facons dont les problemes ont été analysés et abordés - est essentiel a tout projet de réforme

On pourrait se demander ce que les réformateurs devraient faire des informations une fois qu'ils les ont rassemblées Le but de ce volume, bien sûr, n'est pas de fournir des réponses toutes faites applicables aux divers problèmes des pays de l'Afrique ou du reste du monde mais plutôt d'essayer de fournir des outils d'analyse qui aident les réformateurs et leurs alliés à réflechir aux problèmes, à presenter des exemples valables dont les leçons et les modeles peuvent être adaptes à cet effort et de suggérer des points de départ méthodologiques La meilleure réponse a la question «Et après?» est de conseiller au lecteur de consulter le tableau de l'annexe intitulé *Cadre d'analyse des politiques de gestion utilisées dans les études de cas* Dans cette section-ci, nous avons concentre notre intérêt sur l'etape consistant a evaluer et établir un diagnostic alors que les sections précédentes de ce chapitre traitaient de la stratégie et de son application Evaluation, strategie puis mise en pratique serait un ordre idéal pour ces étapes, mais chaque réformateur s'adapte de toute évidence aux occasions qui se presentent à un moment donne

Comment le contrôle de la corruption peut-il faire son apparition? Bien qu'elle puisse être fragmentaire en apparence, cette action ne sera couronnés de succes qu'a la condition d'être un effort

collectif qui inclut tous les groupes intéresses Le Chef d'Etat devra s'engager de sa propre initiative, ou sous pression du public ou des institutions financières internationales Des solutions imaginatives devront être rapidement trouvées pour nuire à la corruption la plus profondément ancree, comme par exemple l'etablissement de nouvelles formes de competition pour défier le monopole bureaucratique, de nouvelles méthodes pour repandre l'information sur la performance du gouvernement, telles que des groupes civils de contrôle et des procès intentes par le public, et une augmentation de la dissuasion au moyen de peines plus sévères et de plus nombreux stimulants en faveur de l'application de la loi

Les gains attendus de ces approches devront être clairs, et le soutien populaire sera necessaire Seules une vision et une autorité soutenues, associées au partage de l'information entre le gouvernement et un public vigilant, rendront possible un changement significatif [29]

Le changement nécessite une volonte politique Ceci est le plus difficile a réaliser dans un environnement bien établi et caracterisé par une corruption systemique Ceux qui bénéficient le plus d'un tel système ne renonceront pas facilement a leur situation, mais seul leur acquiescement permettra un reel changement Ce changement est plus probable dans une societe engagée dans une transition fondamentale d'un systeme politique a un autre, comprenant l'établissement d'une nouvelle autorite politique Comme nous l'avons vu plus haut, l'Ouganda offre un exemple de ce type de changement, et c'est la nature radicale de la transition que le pays a subi qui a rendu possible la complète réforme de l'administration Dans d'autres situations, les options incluent le soutien actif du changement politique, un arrangement avec la vieille garde, ou la formation d'un consensus pour isoler un segment du gouvernment - comme la collection des taxes en Tanzanie - suivie de l'imposition de reformes fondamentales dans ce domaine Cette derniere approche a reçu

[29] Voir la section 4 2 pour une discussion des strategies politiques pour contrôler la corruption

le nom d'"ilôt d'intégrité" [30] Dans chacune de ces configurations l'engagement politique et un accord pour commencer la reforme précèdent tout réenforcement réel de l'intégrité gouvernementale

Bien que le présent ouvrage mette l'accent sur la sphère nationale de la gouvernance, la dimension internationale a rapidement pris de l'importance Au cours des dernières années la Banque Mondiale et les agences d'aide bilaterales, USAID en particulier, ont developpe un intérêt profond et visible pour les questions de gouvernance L'Institut de Développement de la Banque Mondiale et le Centre pour la Democratie de USAID ont commence à offrir leur support à des conferences, à la recherche et à d'autres activités dans ce domaine Ces organismes peuvent parfois être des alliés utiles pour les reformateurs au travers des pressions qu'ils exercent et de la protection politique qu'ils offrent

Plusieurs démarches importantes ont récemment éte prises au niveau intergouvernemental L'OCDE a tenté de creer un consensus sur les étapes à suivre pour reduire la corruption dans les transactions d'affaires internationales Cet effort fut présagé par l'adoption par les Etats-Unis en 1977 du "Foreign Corrupt Practices Act" qui eut pour effet de criminaliser la corruption dont se rendent coupables les firmes americaines à l'étranger L'OCDE s'est récemment mise d'accord sur une premier pas dans cette direction en interdisant dans les pays membres la déductibilité fiscale des dessous-de-table offerts à l'étranger La Chambre Internationale du Commerce encourage depuis longtemps l'adoption de normes internationales d'affaires et a récemment demande une plus grande transparence des mécanismes de permis et d'acquisition publique Des déclarations par le Representant américain pour le Commerce et d'autres haut-fonctionnaires ont augmenté la pression sur l'Organisation Mondiale du Commerce pour qu'elle formalise les normes d'acquisition publique et pour qu'elle discipline les pratiques d'affaires internationales qui se révelent corrompues Enfin, l'Organisation des Etats Americains (OEA) a récemment terminé et présente pour signature une convention

---

[30] Transparency International p 46 Voir egalement la liste des causes d'echec des efforts de reforme récents a la p 19

régionale contre la corruption Des initiatives telles que celles de l'OEA peuvent servir de modèle pour les gouvernements africains, l'OUA et d'autres entites régionales, en parallele avec la pression et le support politiques offerts aux réformateurs africains par les organismes internationaux et les agences d'aide au développement

Donc, la question «Et apres?» n'appelle pas une réponse standard Les cas et l'analyse dans ce volume suggerent toute une serie d'étapes possibles dont le choix depend necessairement du contexte -- de réformes pilotes experimentales et d'«îlots d'intégrité» aux campagnes d'information publique, au renforcement d'agences précises en passant par l'établissement d'un organisme national de coordination dans la lutte contre la corruption Dans de nombreux cas, l'evaluation et le diagnostic *suivent* bien sûr un engagement a reformer pris par des responsables clefs de même que l'esquisse initiale d'une stratégie Les obstacles a l'action collective dans ce domaine font du choix de ces étapes qui mènent à des reformes un sujet sensible Dans ce volume, nous esperons au moins avoir eclairé les choix qui s'offrent aux reformateurs cherchant à contrôler la corruption Si nous y sommes parvenus, nous aurons atteint notre objectif

ANNEXES

Tableau 1· Cadre d'analyse des politiques de gestion utilisées dans les etudes de cas[1]

Dans la mesure du possible, les cas de ce volume entrent dans le cadre présenté ci-dessous On appliquera l'approche suivante pour analyser les problèmes de corruption que l'on tente de resoudre en introduisant des changements dans la politique de gestion comprehension du contexte, description et analyse du probleme, presentation de la stratégie, de sa mise en pratique et de ses résultats

1 Le contexte situation politique et socioeconomique, transition vers un nouveau régime (par exemple, après une election, une Conférence Nationale, la mise en place d'une nouvelle constitution, d'autres formes de transfert de pouvoir, des révelations concernant la corruption et les réactions publiques, des grèves)

2 Diagnostic, évaluation de la corruption

a Methodes pour aboutir à un diagnostic

- Diagnostic participatoire des séminaires organisés pour ceux qui travaillent dans des systèmes corrompus,
- Des sondages systématiques et anonymes des employés et des clients,
- Des etudes speciales, y compris des évaluations de vulnérabilite [2]

---

[1] Base sur Robert Klitgaard «Healing Sick Institutions the Case of La Paz Bolivia » (Mars 1996 manuscript)

[2] Voir section 4 3

b Collecte d'informations sur la corruption

- Types de corruption,
- Valeur (par exemple le montant des sommes ou des biens échanges),
- Qui en profite et qui en souffre?

c Analyse des causes de la corruption

Corruption monopole plus pouvoirs discretionnaires moins obligation de rendre des comptes

d Effets des divers types de corruption (si l'on peut le savoir) economiques, politiques, autres

3 Stratégie de reforme pour combattre la corruption, il faut une stratégie de gestion politique qui prenne pour cible les systemes Les lecteurs peuvent utiliser ce cadre d'analyse des politiques de gestion (voir le tableau 2) pour refléchir aux options possibles, a leur impact et aux coûts directs et indirects Les principes géneraux sont les suivants chercher a réduire les limites imposées à l'action collective, à ameliorer les motivations, a augmenter le flot d'informations et la probabilité que les agents corrompus soient decouverts Ceci implique

a la selection des agents,

b l'evaluation des recompenses et des sanctions,

c l'obtention d'informations sur les résultats,

d la restructuration des relation entre agents et clients réduction des monopoles, clarification et limitation des pouvoirs discrétionnaires et augmentation de la responsabilite,

e l'augmentation des «coûts moraux» de la corruption honte et censure

4 Mise en application

a Comment mettre en place les réformes? Par ou commencer?

- Organiser les efforts du gouvernement coordination et selection d'un point focal,
- «Cueillir en premier les fruits a portee de la main» choisir un probleme relativement facile à resoudre pour commencer (par exemple une ou plusieurs agences où les efforts anti-corruption ont de fortes chances d'être couronnés de succès),
- S'assurer du soutien de forces favorables (nationales, internationales, venues du secteur privé, des ONGs),
- Briser la culture de l'immunite en «épinglant de gros bonnets» (poursuites en justice),
- Faire connaître l'effort anti-corruption grâce à la publicité
- Faire quelque chose de positif pour les agents du gouvernement avant de donner l'impression qu'on s'en prend à eux,
- Renforcer la capacité institutionnelle non seulement grâce à «des mesures pour augmenter les fournitures d'équipement et de personnel» (plus de formation, plus d'experts, plus d'ordinateurs) mais surtout en changeant les systèmes d'information et les motivations,
- Refléchir à la façon dont une campagne anti-corruption peut inciter a des changements plus vastes et plus profonds

au niveau du gouvernement municipal (tels que la consultation des clients, un salaire lie à la performance, la privatisation avec des reglements fixant des normes qualitatives elevees)

b Exemples

- Changement dans les sytèmes de gestion du personnel et dans les systèmes administratifs, par exemple salaires lies à la performance,
- Simplification des revenus et des règlements,
- Etablissement ou renforcement des fonctions de contrôle,
- Des formes de motivation et une protection pour les dénonciateurs,
- Contrôle par des groupes civiques,
- Enquêtes et Independance des média,
- Renforcement des structures de gestion politique systemes de contrôle, lois administratives et criminelles,
- Poursuites en justice, audiences,
- Elimination des situations legales et financières favorisant les gains corrompus

5 Faire durer les reformes par exemple en institutionalisant les formes de motivation et l'information, en evitant les régressions, en améliorant a long terme les systemes de gestion politique et de culture legale

On incite les lecteurs a se souvenir de ce cadre pendant qu'ils lisent les etudes des cas puis à l'appliquer a des situations qu'ils connaissent bien dans leurs propres pays On trouvera dans cette

annexe quelques exemples supplémentaires de la façon dont ce cadre a été appliqué par des agents ou des activistes africains

Tableau 2 Stratégies de réforme

On trouvera ci-dessous une presentation plus detaillee de la rubrique 3 du tableau 1 Ce cadre s'adresse plus specifiquement aux preneurs de decision officiels, mais il peut être également utilise, entre autres, par des analystes independants, des activistes, et des journalistes Nous encourageons à nouveau les lecteurs à adapter et à employer ce cadre en se basant sur leurs propres perspectives et a faire part des résultats à AID et IRIS

A Sélectionner les agents

1 Eliminer les agents malhonnêtes (sur la base de leur dossier, de tests, de facteurs permettant de predire leur honnêtete),
2 Augmenter le recrutement sur la base du mérite et éviter le nepotisme,
3 Voir qu'elles sont les «garanties» extérieures d'honnêteté (utiliser les réseaux pour trouver des agents fiables et s'assurer qu'ils le restent)

B Définir les recompenses et les sanctions des agents

1 Changer les récompenses

a Augmenter les salaires pour réduire le besoin d'avoir recours a des revenus corrompus,
b Recompenser des actions specifiques et des agents qui reduisent la corruption,
c Ameliorer les possiblites de carriere de telle façon que les promotions dependent de la performance,

d Utiliser des contrats contingents pour récompenser les agents sur la base de leur éventuel succes (pensions de retraite passibles de confiscation, bons de performance),

e Lier les recompenses monétaires à la performance (formation, transferts, avantages en nature, voyages, publicité, félicitations),

2 Pénaliser les conduites corrompues

a Augmenter la severité des peines encourues,

b Donner aux dirigeants plus de latitude en matière de sanctions,

c Calibrer les sanctions selon leurs effets dissuasifs en cherchant a briser la culture de la corruption,

d Utiliser un éventail de sanctions (formation, transferts, publicité, vote contraire, perte de standing professionnel, avantages en nature et privileges de voyage)

C Obtenir des informations sur les efforts et les resultats

1 Améliorer les systèmes d'apurement et de gestion des informations,

a Rassembler des preuves sur la corruption (utilisant des «alertes rouges», des analyses statistiques, des echantillons de travail, des inspections),

b Mettre sur pied des «évaluations de

222

vulnerabilité»

2 Renforcer les agents d'information

a Augmenter le personnel spécialise (contrôleurs, spécialistes en informatique, enquêteurs, contrôleurs, securité interne),

b Créer un climat dans lequel les agents (par exemple ceux qui tirent la sonnette d'alarme) dénonceront les activites corrompues,

c Creer des unites nouvelles (mediateurs, comités d'enquête spéciaux, agences anti-corruption, commissions d'enquête)

3 Réunir des informations en s'adressant à des groupes tiers (media, banques)

4 Réunir des informations en s'adressant aux clients et au public (y compris aux associations professionnelles)

5 Faire en sorte que les personnes accusees de corruption (par exemple les fonctionnaires qui disposent de grandes richesses) soient obligees de faire la preuve de leur innocence, et non l'inverse

D Restructurer la relation entre l'agent et le client pour eliminer les pouvoirs de monopole, circonscrire les pouvoirs discrétionnaires et augmenter la probabilité d'avoir à rendre des comptes

1 Inciter à la concurrence dans la livraison de biens ou de services (grâce a la privatisation, à la concurrence du secteur prive, à la concurrence

parmi les agents du public)

2 Limiter les pouvoirs discretionnaires des agents

a Définir plus clairement les objectifs, les règlements et les procédures et les publier,

b Demander aux agents de travailler en equipes et les soumettre a un contrôle hierarchique,

c Diviser les grandes décisions en plusieurs tâches independantes,

d Clarifier et circonscrire l'influence des agents sur les décisions clefs (changer les processus de décision, changer les personnes chargees de prendre des décisions, modifier les formes de motivation)

3 Affecter les agents sur differents postes et dans différents lieux

4 Changer la mission de l'organisation, le produit ou la technologie pour les rendre moins vulnerables à la corruption

5 Organiser les groupes clients pour les rendre moins susceptibles de céder a certaines formes de corruption, pour promouvoir les flux d'informations et créer un groupe de pression anti-corruption

E Augmenter les «coûts moraux» de la corruption

1 Utiliser la formation, les programmes educatifs et les exemples personnels

2 Promulguer un code ethique (pour l'administration, les professions, les agences)

3 Changer la culture des affaires

Collecte d'informations sur les paiements illégaux[3]

On trouve un exemple des méthodes de recherche utilisees pour obtenir des informations sur la corruption dans le travail réalisé par USAID avec le syndicat des conducteurs au Niger Le but était de réunir des informations sur «Les Activites d'Enrichissement Illicites» (AEI) dans le commerce des produits agro-pastoraux en Afrique de l'Ouest Dans l'etude de cas presentee au chapitre 3, nous avons montré comment l'erection de barrières routieres informelles et le versement de pots-de-vin augmentaient les coûts du commerce régional [4] Comment les chercheurs d'USAID s'y sont-ils pris pour rassembler les informations utiles?

a) Methode appliquée pour rassembler les informations
USAID travaille en collaboration avec des exportateurs, des transporteurs et les syndicats de conducteurs dans les principales regions de production agricole et pastorale au Niger pour suivre a la trace les paiements illégaux Les chercheurs ont demandé aux conducteurs de specifier le montant des sommes d'argent qu'ils avaient versées aux agents du gouvernement sans qu'on leur donne de reçu a chaque poste de contrôle durant leur dernier voyage Les conducteurs indiquaient également a quelle catégorie d'agent l'argent est versé (douanes, gendarmerie, police ou autre force militaire ou para-militaire) On a amélioré cette méthode depuis 1992 en incorporant des informations nouvelles, par exemple le temps perdu, qui est un facteur important quand le produit transporté est perissable, comme dans le cas des oignons

La perte de produit périssable est directement proportionnelle au temps gaspillé ou au «temps supplementaire de deplacement» causé par les retards dus aux paiements illegaux Cela

---

[3] Sidi Mohammed Iddal et Glenn Rogers

[4] Voir Section 3 2

226

varie selon la saison, les oignons de début de saison étant plus resistants que ceux qui sont transportés a l'automne après avoir passé du temps engranges Donc, le coût total de ces AEI sur les routes comprend

1 les coûts en liquide,
2 le temps perdu (conducteur et véhicule),
3 la perte de produit (qualite et quantité si les denrees transportées sont complètement gâtees)

En 1994, les coûts en liquide representaient environ un tiers du total de ces trois coûts pour les oignons transportes du Niger vers Abidjan et Accra

b) Projets futurs pour rassembler les informations Les chercheurs d'USAID s'interessent aux montants verses aux agents dans le commerce des produits agro-pastoraux sur les principaux itineraires d'exportation a l'interieur du Niger et d'autres pays exportateurs en Afrique de l'Ouest Dans plusieurs pays, les intervenants du secteur prive sont intéresses par la possibilite de creer des systèmes de contrôle des paiements illegaux Le Réseau d'Entreprises d'Afrique de l'Ouest cherche à réaliser ceci au Mali, au Senégal et en Côte d'Ivoire

USAID/Niger a préparé un tableau pour la collecte d'informations qui devra être soumis aux syndicats de transporteurs au Niger Une fois qu'une version finale aura éte etablie, le document sera distribue aux conducteurs par leur syndicat Le projet consiste a faire en sorte que ceux-ci le remplissent durant leur voyage et qu'ils le renvoient à la mission Le syndicat le transmettra à USAID pour que les informations soient enregistrées et analysées informatiquement en collaboration avec les institutions africaines régionales

On trouvera ci-dessous un modèle de la collecte d'informations intitulé «Suivi des Pratiques Illegales sur les Itinéraires d'Exportation»

1 Nom du pays
2 Itinéraire (points de départ et d'arrivee)
3 Mois et année du voyage
4 Produit transporte (oignons, betail, produits importes)
5 Quantité (en tonnes)
6 Longueur (en kms) de l'itineraire
7 Emplacement des barrages (Ville/village et sous-préfecture)
8 Paiement en liquide ou en nature verse et béneficiaire
9 Nombre de minutes perdu à chaque barrage
10 Durée totale du deplacement
11 Montant total du l'argent liquide depensé en route

c) A qui s'adresse cette information les informations rassemblées seront informatisées pour en permettre l'analyse Des graphiques et autres outils de contrôle peuvent être produits pour les bailleurs de fonds, les transporteurs et les syndicats de conducteurs, les preneurs de décision au Niger et en Afrique de l'Ouest, et les organisations régionales telles que la CEDEAO (Communauté Economique des Etats Ouest Africains) et UTRAO Ces informations peuvent avoir un impact reel et positif sur l'environnement macro-economique pour le secteur prive et promouvoir l'intégration regionale, comme le montre l'étude de cas au chapitre 3 USAID travaille actuellement en collaboration avec le groupe CILSS d'institutions techniques (AGRHYMET et INSAH) pour analyser les données Le REAO (Réseau d'Enterprises d'Afrique de l'Ouest), qui reunit des hommes d'affaires conduit des recherches pour etablir les options permettant de suivre les paiements illegaux de façon plus génerale et d'utiliser ceci dans leur dialogue avec des gouvernements nationaux et des organisations régionales intergouvernementales Le REAO a dejà organisé une reunion pour emettre une série de propositions à presenter a la conférence des chefs d'état de la CEDEAO en juillet 1996

Actuellement, les discussions se poursuivent pour determiner le moyen le plus efficace de disséminer l'information tout en protégeant les organisations qui fournissent l'information

d) Impact escompte sur les IEA L'impact sur la reduction de la corruption pourrait être important, surtout étant donne que le contrôle et le rapport sont faits sur une base de donnees de plus en plus importante Si les agents gouvernementaux se rendent compte de ces efforts de dissemination de contrôle et d'informations, ils auront l'impression de subir plus de pressions et il leur sera plus difficile de demander des pots-de-vin Ces efforts pour reduire la corruption dans le commerce des produits agro-pastoraux a aussi un impact sur ce qui se passe dans d'autres domaines du secteur public

Etudes de cas réalisées par les participants au séminaire IRIS/USAID

Les participants au séminaire IRIS/USAID de Dakar ont developpe une série d'etudes de cas tires de leurs pays respectifs Un échantillonnage de ces cas est présenté ci-dessous pour illustrer la mise en pratique de la methode Les noms des pays et des participants impliqués ne sont pas fournis pour des raisons de confidentialite Les cas tels que les ont développes les participants et qu'ils sont presentés ci-dessous ne se veulent pas exhaustifs mais suggèrent plutôt comment les problemes peuvent être identifies et analyses dans le but de formuler des solutions possibles

Etude de cas A L'allocation de l'espace dans les marches urbains

Contexte Le contexte général est une grande ville africaine ou l'administration souffre de scandales de corruption dans l'organisation d'élections locales Un exode rapide des campagnes vers les villes a lieu bien que celles-ci connaissent un chômage endemique Le nombre d'entreprises du secteur informel augmente rapidement, celles-ci absorbent une partie de la main d'oeuvre non qualifiée

Diagnostic Dans ce cas, comme dans celui qui suit les participants au seminaire ont identifié et diagnostique les problemes en groupe En pratique, bien sûr, cette étape exige de rassembler beaucoup d'informations et d'entretenir des sources d'informations parmi les employés, les clients et les observateurs exterieurs

(1) Problème - dans cette situation, les emplacements de marche public prennent une grande importance car ils sont le site d'activités de petites et de micro entreprises Toutefois, les systèmes régissant l'attribution des étalages de marche (par exemple dans les marchés de nourriture urbains) ont eté corrompus De petits entrepreneurs paient plusieurs séries de droits qui vont alimenter les

coffres de la commune, mais les lois s'appliquant aux terrains, à l'occupation et au transfert de l'espace de marche ne sont pas respectées Les emplacements des étalages ne sont pas en realité attribués sur une base transparente mais sont souvent alloués plusieurs fois à des entrepreneurs différents, et ce habituellement sur paiement de dessous-de-table En fait, une espèce de marche secondaire public-privé pour les emplacements a vu le jour, avec des agents officiels qui s'engagent parfois dans la spéculation

(ii) Conséquences - Cette situation crée de nombreux problèmes, dont l'insécurite de la garantie d'emplacement sur les marchés L'attribution des emplacements est devenu anarchique et conflictuel, ce qui augmente l'incertitude et les coûts auxquels doivent faire face les petits entrepreneurs En plus des revenus non-perçus, l'administration locale perd de l'argent à cause de la fraude au paiement des droits et des arrierés Les marchands ont l'occasion d'obtenir des avantages illicites par rapport aux concurrents, ce qui provoque une concurrence inegale entre les marchands et une distorsion des marches de consommation et de travail urbains Enfin, les motivations corrompues incitent à passer des arrangements, ce qui remet en question la credibilite des autorités locales

Strategie et mise en application Tout d'abord, le Bureau de l'Inspecteur General organise une evaluation de la situation La situation sur le terrain au marche ainsi que les règles et procédures applicables devraient être passees en revue et le niveau des attributions illégales evalué Les normes appliquees par les employes au bureau de la mairie responsable de la classification des terrains devraient egalement faire l'objet d'un examen, et la performance des travailleurs evaluee Quelles actions devraient être entreprises? Celles-ci dépendraient bien sûr des résultats de l'évaluation, mais les options choisies incluront probablement les élements suivants

1 Assainir le bureau en creant un nouveau manuel de procedures, en rendant les critères pour le

personnel et la gestion plus stricts, en licenciant les employes qui se sont engagés dans des activités illicites, et en recouvrant les arrierés

2 Entreprendre une redistribution transparente des etalages de marché basée sur des criteres objectifs et publiés La population locale, y compris les marchands et les résidents interessés devraient être impliqués dans le processus, peut-être grâce à des reunions ou des audiences Le nouveau processus d'attribution serait alors appliqué et regularise

3 Creer ou renforcer les systemes de contrôle Ceux-ci inclurait des systèmes de contrôle internes et de sanctions Dans les cas où l'on soupçonne l'existence d'abus ou d'illégalites, les parties lesées devraient avoir le droit de comparaître devant un tribunal administratif pour se plaindre et se défendre

4 Ajuster les droits pour renflouer les revenus municipaux perdus et permettre de payer des salaires publics plus eleves, des primes a la performance etc

Etude de cas B L'attribution de permis de pêche

Contexte L'economie de cet etat de l'Afrique costale dépend en grande partie de ses ressources naturelles, y compris ses zones de pêche Les pêcheurs locaux, qui appliquent principalement des methodes traditionnelles, sont de plus en plus menaces par (et menacent) les flottes de pêche mécanisees venus de l'étranger, dont certaines exercent une influence sur le gouvernement national du pays

Diagnostic Comme dans le cas ci-dessus, pour etablir un vrai diagnostic, il faut réaliser une étude soigneusement menee et

faire appel a des sources d'information multiples

(i) Probleme - la corruption est devenue un problème d'importance dans l'attribution des concessions de pêche au Ministere de la Pêche Celle-ci se manifeste par l'octroi illégal de permis en échange de pots-de-vin ou de faveurs, l'utilisation illicite des bateaux de pêche disposant de permis par des personnes ou des groupes non autorisés, l'achat et la revente de permis par des agents du gouvernement et la formation de compagnies de pêche avec la participation des responsables officiels

(ii) Causes - Trois ministeres portent la responsabilité dans ce domaine ceux de la Pêche, des Finances et des Gardes Côtes/Marine Les rôles de ces trois ministeres ne sont pas clairement definis, et ils ne travaillent pas de façon coordonnée Les fonctionnaires responsables de l'octroi des permis de pêche sont tres mal payés On n'a pas jusqu'ici engagé de poursuites ni impose de sanctions contre les agents corrompus dans ce domaine et on tolère une attitude permissive envers la corruption en d'autres termes un «laissez faire», qui decourage la responsabilite Enfin, le pouvoir de monopole exerce par un certain groupe de fonctionnaires sur l'attribution des permis, a encourage la corruption

(iii) Conséquences - celles-ci incluent l'enrichissement illicite de bureaucrates et une perte de revenus pour l'état Une concurrence injuste mene à des distorsions et des pratiques économiques inefficaces Ce qui est plus grave à long terme, c'est l'absence de contrôle sur l'exploitation des ressources côtieres, ce qui ouvre la porte à leur utilisation arbitraire et non-durable et leur épuisement eventuel Enfin, le systeme encourage à la collusion illicite et a la corruption, ce qui grève la legitimite de l'etat

Stratégie et application La stratégie de réforme implique des contrôles et des sanctions plus sévères, l'amélioration des primes de motivation pour les fonctionnaires, et l'institution d'une cooperation avec toute une série de sources extérieures

d'information et de supervision Là encore, pour concevoir et mettre en place une stratégie, il faudrait normalement mener une recherche sur une base large et discuter des résultats Parmi les mesures qu'on pourrait adopter, on peut citer

1 Renforcer les mécanismes de supervision administratifs et légaux -- y compris en renforçant le rôle de la Cour des Comptes

2 Imposer des sanctions plus severes contre les contrevenants des deux bords

3 Améliorer les salaires des employés qui travaillent bien

4 Organiser des campagnes d'information concernant les procédures et les contrôles

5 Inciter à une plus grande cooperation au sein des ministères et des autorités légales tels que les cours de justice, les tribunaux administratifs et les services charges de la passation des marches publics

6 Augmenter la coopération légale internationale entre les autorités domestiques, les gouvernements etrangers et les agences internationales

* * *

Les études de cas présentees ci-dessus ne sont pas exhaustives Les mesures proposées n'ont pas été appliquées et ne sont donc qu'ebauchees Ces cas constituent des exemples d'analyse de politique de gestion appliquée, en tant que telles, ils illustrent la façon dont certaines des principales etapes analytiques qui font l'objet de discussions dans ce volume sont appliquees Les participants au seminaire ne disposaient ni du temps ni des ressources nécessaires pour développer complètement ces etudes de

cas --- mais on trouve ici des debuts prometteurs et qui valent la peine d'être suivis De même, d'autres lecteurs de ce volume seront peut-être incites à appliquer les méthodes présentées ici dans leur pays d'origine

Réponses au questionnaire soumis aux participants au séminaire IRIS/USAID

Question 1 Etes-vous d'accord que les questions de gestion politique et de corruption sont prioritaires pour les pays africains? Pour votre pays? Quelles questions en particulier?

Oui 16 Non 2 Sans réponse 1

Les participants qui ont répondu Oui ont cite l'un ou plusieurs des problèmes suivants
Gestion des compagnies publiques 12, marches publics 2, administration fiscale 3, douanes 1, justice 1, problemes d'ensemble 2

Les participants qui ont répondu Non ont cité le développement économique comme étant une plus haute priorité, la lutte contre la corruption étant accessoire

Résumé la grande majorité des participants est tombe d'accord pour reconnaître que la corruption était un probleme majeur dans leurs pays respectifs, en particulier dans le secteur public Certains ont cité des services spécifiques comme la Perception les Douanes ou la Justice Deux ont emis un avis contraire, donnant au développement économique une plus grande priorite L'un d'eux reconnut toutefois que la lutte contre la corruption permettait un meilleur développement

Question 2 Etes-vous confronté à ces questions dans votre travail? Comment? Est-ce qu'on peut changer les choses et envisagez-vous d'essayer de le faire?

Oui 14 Non 5 Sans reponse 0

Les participants qui repondirent Oui citèrent
Contrôle des missions 2, tribunaux 2, importation de pièces

detachees 2 La plupart de ceux qui repondirent Non ne fournirent pas de raison

La plupart des participants ont reconnu être ou avoir été confrontés au problème Ils citèrent des cas où des pots-de-vin étaient offerts pour exercer moins de contrôles, pour influencer une décision de justice, pour accelerer la livraison de pièces détachees locales ou etrangères Une personne qui repondit Non affirma que les Membres du Parlement n'ont pas acces à des ressources importantes en liquide Plusieurs participants suggerèrent des solutions dont la creation d'un code éthique, l'organisation, l'imposition de sanctions, la collecte d'informations, la creation de groupes de jeunes, de meilleurs salaires, la publication des résultats des contrôles et l'augmentation des echanges entre les services et les ONG

Question 3 Quelles sessions du séminaire furent les plus utiles et pourquoi?

Toutes 5 Etudes de cas 6 Autres 8

Methodologie 2, criteres pour l'evaluation du niveau de la corruption 1, le cas des Philippines 1, l'internalisation du probleme 1, les questions de societe civile 1, lutte contre la corruption 1 Tous les participants affirmèrent que le seminaire les avait interesses et qu'il était dans son ensemble ou en partie applicable à leur propre cas Il semble y avoir une division entre les gens qui trouvèrent toutes les sessions intéressantes et ceux qui prefererent les etudes de cas

Dans l'ensemble, les gens affirmèrent qu'ils avaient apprecié l'equilibre entre la theorie et la methodologie et les études de cas Plusieurs participants indiquèrent qu'ils aimeraient savoir comment le probleme affectait des pays non-africains et comment ceux-ci geraient la situation

Question 4 Quelles sessions du séminaire vous ont paru le moins utiles et pourquoi?

Toutes etaient bien 4
Pas de réponse ou veuillez vous en référer à la question 3 14
Réponses autres que celles citees en 3 3

La plupart des gens choisirent de répondre aux questions 3 et 4 simultanément Ceux qui fournirent des réponses détaillées à la question #4 citèrent les sujets suivants les exposes theoriques 2, la protection de l'environnement 1

Question 5 Le niveau de discussion fut en général satisfaisant, trop complexe, trop simple pour vous?

Satisfaisant 19

Tout le monde s'accorda à dire que le niveau etait satisfaisant Deux personnes indiquèrent toutefois que l'approche était quelquefois trop «academique» et qu'une démarche plus concrete serait la bienvenue

Question 6 Recommanderiez-vous des changements dans le format d'un autre séminaire à venir? Par exemple, le nombre de sessions, le type de documents distribués, l'intégration des participants

Pas de changement 2
Pas de réponse 2

Les personnes qui fournirent des reponses spécifiques citerent les points suivants

- une plus grande implication des participants 6
- une information préalable des sujets 3
- plus de temps pour d'autres activités (visites) 2
- pas assez de temps pour aller en profondeur 2

- plus d'exemples tirés des pays d'origine des presentateurs 1
- des documents distribues plus concis (cf résumés des présentations) 1

Certaines personnes citèrent deux rubriques ou plus La tendance semble être de reclamer plus d'occasions de participer activement Quelques participants auraient aimer aller plus en profondeur, être informés au prealable des questions soulevees et avoir des documents plus concis Deux d'entre eux suggerèrent d'organiser un tel séminaire dans leur pays respectif

Question 7 Comment avez-vous l'intention d'utiliser ce que vous avez appris pendant ce seminaire ou toute autre information que vous avez reçue quand vous retournerez au travail? Veuillez donner des exemples spécifiques

Chaque participant semble avoir indiqué un aspect different Toutefois, certains commentaires se retrouvent dans plusieurs questionnaires On tend a indiquer la dissémination d'informations par les moyens suivants

- soumettre des rapports a divers groupes tels que le grand public 2, les journalistes 1, les ONG 1, les membres du groupe 1, le personnel de contrôle 1, le superieur ou le gouvernement 2,
- organiser des tables rondes,
- former une organisation pour que les gens soient plus au courant de cette question,
- aider à concevoir un programme anti-corruption régional pour USAID

D'autres citèrent des moyens d'intervention plus directs tels que le renforcement d'un service de collecte d'informations, la modification des missions de contrôle, plus de transparence, l'augmentation de la concurrence et l'application de sanctions

Questions 8a et 8b Y-a-t-il des questions particulières sur lesquelles vous désireriez obtenir plus d'informations? Des questions qui n'ont pas été abordées durant le séminaire?

Les participants ont eu tendance a ne pas faire la difference entre les deux questions Il est difficile de faire un recensement des réponses car chaque personne semble avoir cite des sujets divers

Ci-dessous une liste des sujets cites

-sujets généraux

- la croissance économique et l'impact economique de la corruption,
- le rôle de la democratie,
- les services de prévention contre la corruption
- les moyens concrets de combattre la corruption,
- le blanchiment de l'argent,
- la coopération internationale,
- les contrôles législatifs,
- le rôle joué par la presse, la société civile et les partenaires internationaux,
- l'impact des influences culturelles sur la corruption,
- plus de transparence

-sujets spécifiques

- la corruption et le commerce extérieur,
- les campagnes réussies contre la corruption,
- le médiateur,
- la corruption dans les pays du Nord,
- la corruption dans les corporations multinationales en Afrique,

- la protection des agents charges du contrôle à l'echelle nationale et internationale

Une personne suggera de créer un bulletin d'informations sur les cas connus et une autre se demanda si la corruption etait simplement un aspect de la personnalité humaine ou le resultat de facteurs institutionnels

Question 9 S'il y a des questions sur lesquelles vous aimeriez plus d'informations, sous quelle forme voudriez-vous recevoir ces informations? Exemples et etudes de cas, recherche et analyse, lois et procédures en vigueur dans d'autres pays, normes et organisations internationales?

Recherche et analyse 7
Normes et organisations internationales 5
Etudes de cas 4
Lois et procedures 4

Documents, brochures 3
Courrier 1
Livres de reference 1
Sans réponse 1

La plupart des participants ont insisté sur la recherche et l'analyse Plusieurs ont indiqué qu'ils aimeraient en savoir plus sur l'impact de la corruption dans les pays non-africains et les moyens mis en place pour la combattre

Question 10 Y-a-t-il d'autres personnes qui seraient selon vous intéressés par la possibilité de recevoir ces informations?

Sans reponse 2

La plupart des participants ont cité plusieurs autres personnes ou groupes qui seraient interesses par ces informations

Parmi les suggestions

des organisations de droits de l'homme, des étudiants, des associations professionnelles, des syndicats, des journalistes, des magistrats, des agents des douanes, des bureaux regionaux d'USAID

Question 11 Y-a-t-il d'autres choses que nous pourrions faire pour vous aider en ce domaine, formation, assistance technique, recherche en commun, information publique, renforcement du consensus?

Formation 8
Information publique 4
Recherche en commun 5
Assistance technique 7
Aide pour disseminer l'information 1
Pas de réponse 1

La plupart des gens ont cite la formation et l'assistance technique La recherche en commun et la dissémination de l'information figurent ensuite

Commentaires

Plusieurs participants soulignèrent qu'un suivi solide serait utile afin de s'assurer que les efforts deployes pour organiser ce séminaire ne soient pas perdus Une personne a evoque la possibilité de créer un bulletin d'informations qui permettrait aux participants de rester en contact, une autre a demandé de l'aide pour creer un groupe de pressions régional contre la corruption

Programme du séminaire de Dakar

GOUVERNANCE ET CROISSANCE ECONOMIQUE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Un séminaire organise par USAID/Sénégal en collaboration avec le Centre IRIS, Université du Maryland

DAKAR, Senegal, 5-7 mars 1996

Ce seminaire porte sur les relations existant entre une bonne gestion politique et la performance economique Le but est d'ordre pratique développer des outils analytiques et des strategies pour construire des mécanismes efficaces de gestion politique dans les pays des participants Les problemes de gestion politique, y compris le manque de transparence, l'information inadequate ou l'incertitude concernant les règlements et la corruption qui peut en résulter, font obstacle au progrès economique dans les pays africains Un forum regional pour l'exploration de nouvelles strategies en ce domaine aidera les participants à trouver des approches communes a ces questions et à les relier aux initiatives en cours en matière de commerce et d'investissement en l'Afrique de l'ouest et en Afrique francophone Des etudes de cas et des exemples en Afrique, et au-delà, seront analysées Afin de faciliter le suivi, IRIS publiera un volume présentant des outils analytiques et pratiques pour l'application des stratégies de reforme

JOUR 1

7h30 - 8h15 Inscriptions

****Ceremonie d'ouverture****

8h15 - 8h30 Discours de bienvenue donné par M l'Ambassadeur des Etats-Unis au Sénégal, Marc Johnson

8h30 - 8h45 Discours d'ouverture donné par Papa Ousmane Sakho, Ministre des Finances du Senégal

9h00 - 9h15 Préambule et cadre conceptuel du seminaire

Patrick Meagher, IRIS

Survol des thèmes des sessions le rôle de la gestion politique dans l'économie de marche, les enjeux économiques pour la région, les structures de motivation, la forme et le rôle du secteur public, les mécanismes extérieurs de responsabilité

Sujet 1 La Problématique

La discussion de la gestion politique, de la corruption et des stratégies de réforme au cours de cette session commence avec le scenario suivant vous prenez en charge une importante organisation gouvernementale qui est au bord de l'effondrement Les dépenses dépassent largement les capacites du budget Les échelles de salaire se sont effondrées, donc les employés négligent leur travail et sont impliques dans des pratiques corrompues largement répandues Les services les plus élémentaires ne sont pas fournis Que faites-vous de votre «institution malade»?

9h15 - 9h45 Presentation d'un cas reel la municipalite de La Paz en Bolivie

Robert Klitgaard, Professeur d'économie, Universite du Natal

9h45 - 10h30 Analyse en petits groupes et discussion de l'etude de cas

10h30 - 11h15 Discussion plenière des conclusions auxquelles ont abouti les petits groupes et des resultats de

l'étude de cas

11h15 - 11h30 Pause

11h30 - 12-30 Les «institutions malades» et l'Afrique Francophone

Robert Klitgaard

Présentation suivie d'une discussion dirigee, reliant l'etude de cas de La Paz aux pathologies institutionnelles, a la gestion politique et aux problemes de corruption, aux questions economiques et culturelles et aux reformes ayant reussi dans la région

12h30 - 2h00 Déjeuner

****Sujet 2 Les larges enjeux****

Nous allons presenter dans cette partie du seminaire des outils qui permettent l'analyse des problemes de gestion politique et la compréhension de leur importance economique et de leur influence à plus grande échelle Les modes de corruption et leur relation avec à la fois les conduites economiques et les traditions de gestion feront l'objet d'une étude, ainsi que les moyens d'identifier les personnes impliquées dans le status quo et dans la reforme

2h00 - 2h30 Présentation perspective economique de la corruption et de ses coûts

Susan Rose-Ackerman, Professeur de Droit et de Science Politique, Université de Yale et Expert auprès de la Banque Mondiale

Analyse des coûts économiques, des motivations,

des altérations et des échanges relatifs à la corruption

2h30 - 3h15 Réponse et discussion du groupe de participants
Coûts économiques et autres de la corruption

Participants
Woury Diallo, Directeur de la Dette et des Investissements, Ministère des Finances du Sénégal
Sidi Mohamed Iddal, USAID/Niger
Modérateur Thierry van Bastelaer, IRIS

3h15 - 3h30 Pause

3h30 - 5h00 Session La gestion politique, le commerce et l'économie en Afrique francophone (problèmes, progrès, obstacles restant)

a Présentation La reduction des paiements illégaux au Niger

Glenn Rogers, USAID/REDSO/WCA
Sidi Mohamed Iddal

Présentation d'un mini cas sur les barrieres routières illégales et les paiements versés par des routiers au Niger, leurs effets sur le commerce et les efforts de réforme

b Présentation La corruption et le commerce international

Henri-Pierre Debord, Service Central de Prévention de la Corruption en France

Présentation de la typologie et de l'analyse des

méthodes utilisées dans la corruption liée au commerce et des approches adoptées par le Gouvernement français pour la combattre

c Réponse et discussion du groupe de participants
Les priorités de la gestion politique et les perspectives pour la région

Participants
Susan Rose-Ackerman,
Rene Lemarchand, USAID/REDSO/WCA
Modérateur Patrick Meagher

Discussion portant sur les questions soulevées dans les presentations en matière des priorites de la gestion politique en Afrique francophone Cette discussion abordera les effets économiques entre autres de la corruption, l'influence des cultures et des systemes politiques et la priorité relative des problèmes clefs du gouvernement

JOUR 2

8h30 - 8h45 Passage en revue des thèmes de la journee formes de responsabilité et stratégies de mise en place

Thierry van Bastelaer

Survol, la gestion du secteur public et la stratégie anticorruption seront abordees

****Sujet 3 L'idée d'une stratégie nationale contre la corruption****

Dans toute ville, tout pays ou toute societe, pour agir contre la corruption et construire des structures de gestion politique efficaces,

il est nécessaire d'avoir une stratégie Quelles sont les strategies possibles? Quelles sont les réponses institutionnelles qui ont eu des resultats positifs? Est-ce-que les ingrédients clefs du succès peuvent être identifiés de façon utile dans les efforts de réforme en Afrique?

8h45 - 9h15	Presentation d'un cas réel La stratégie anticorruption et l'ICAC à Hong Kong Robert Klitgaard
9h15 - 10h00	Analyse et discussion de l'étude de cas en petits groupes
10h00 - 10h45	Discussion plenière des conclusions auxquelles ont abouti les petits groupes et des resultats réels du cas
10h45 - 11h00	Pause
11h00 - 12h30	Session Organismes spéciaux de contrôle et stratégies anticorruption Presentations et discussion de la genèse des organismes de supervision en France et au Sénégal, y compris des principaux problemes et des soucis strategiques, à la lumière des thèmes de l'etude de cas de Hong Kong a Présentation, Bonne gestion politique et expérience avec l'Institution de Mediation au Senégal Madou Sall, Secretaire Général, Office du Médiateur de la République b Presentation strategie anticorruption et établissement du Service de la Prévention de la

Corruption en France

Henri-Pierre Debord

c Réponse et discussion de groupe de participants

Participants
Rodger Chongwe, Avocat zambien et membre du conseil de Transparency International
Moussa Okanla, USAID/REDSO/WCA
Moderateur Thierry van Bastelaer

12h30 - 2h00 Déjeuner

****Sujet 4 Les réformes et les gestion du secteur public****

Des motivations et des systèmes de supervision appropriés au sein de l'administration sont d'une importance vitale pour une bonne gestion Certains pays africains ont commencé à remodeler leurs contrôles administratifs, par exemple en créant ou en renforçant les fonctions de supervision et en donnant aux codes de conduite force de loi Les reformes systémiques qui peuvent aider a renforcer la gestion politique incluent la déréglementation, la décentralisation et la fixation de normes régionales (supranationales)

2h30 - 3h45 Session, Réduction du personnel, decentralisation et privatisation l'impact sur la gestion politique

a Presentation Un gouvernement reduit et la corruption

Susan Rose-Ackerman

Analyse des impacts sur la corruption de la reduction de la taille du gouvernement Certains avantages seront soulignés mais les résultats sont mitigés

b Présentation L'autre face du gouvernement échanges sociaux et corruption

Rene Lemarchand

Interprétation de la corruption en Afrique dans les termes d'un problème de gestion quels sont ses origines et ses impacts? Quel est le lien avec le niveau de centralisation et de subsidiarite, et les tâches que le gouvernement prend à sa charge?

c Présentation Exemples régionaux de réforme administrative qui affecte la gestion politique

Magatte Wade, Président d'AGETIP

Un cas de privatisation dans la region et son impact sur la gestion politique

d Réponse et discussion du groupe de participants

Participants
Glenn Rogers
Thandika, CODESRIA
Moderateur Patrick Meagher

Discussion de la relation existant entre les tâches prises en charge par le secteur public, les structures de motivation creees et les problemes de corruption La discussion sera liée à l'étude de cas des strategies de reforme nationales et soulignera les elements necessaires pour assurer le succès

3h45 - 4h00 Pause

4h00 - 5h00 Minicas Réforme administrative dans un service fiscal les Philippines

Robert Klitgaard

Presentation d'un cas reel, analyse en séance pleniere, présentation des resultats du cas et discussion Le cas et la discussion fournissent un exemple de reforme du secteur public,et montrent les stratégies potentielles permettant d'améliorer la gestion au sein d'agences spécifiques dans le contexte d'une corruption politique endemique

JOUR 3

8h30 - 8h45 Passage en revue des thèmes de la journee modes de responsabilité externes

David Fagelson, IRIS

Un survol de l'idee de responsabilite externe dans les secteurs public et prive et les mécanismes permettant d'y parvenir, tels qu'un système judiciaire independant, un contrôle législatif et une societe civile, y compris la presse et le secteur privé

****Sujet 5 Mécanismes externes de responsabilité****

Une dimension critique de la gestion politique est l'accès à une supervision independante Ceci inclut le contrôle legislatif de l'utilisation des ressources publiques de l'executif, de même que le contrôle par des autorités autonomes telles que des commissions de supervision et des mediateurs, et la surveillance par des groupes de citoyens Dans sa dimension constitutionnelle, la supervision concerne la separation du pouvoir executif et du pouvoir législatif, l'indépendance du judiciaire, et les droits des citoyens a avoir accès à l'information, a soumettre des petitions et a obliger les representants de leur gouvernement à rendre des comptes, et le droit

d'association et d'expression Enfin, les organismes supranationaux peuvent aider à imposer la responsabilité

8h45 - 10h00 Session Systèmes de contrôle, loi et gestion

a Présentation Des institutions judiciaires indépendantes et rendant des comptes

Ousmane Camara, Médiateur de la Republique et ancien président de la Cour Suprême du Sénégal

Analyse du rôle des institutions judiciaires indépendantes dans le cadre d'une bonne gestion politique, de la responsabilité de l'exécutif et de la prévention de la corruption Nous étudierons des exemples des problèmes auxquels sont confrontes les branches judiciaires en Afrique et l'emergence d'organes judiciaires independants en Afrique et soulignerons les conditions nécessaires a une indépendance judiciaire

b Présentation Contrôle législatif

Roger Chongwe

Analyse du rôle que jouent les pouvoirs législatifs indépendants et le contrôle dans une bonne gestion politique On présentera des exemples des problèmes auxquels sont confrontes les magistratures africaines et de l'emergence de pratiques de contrôle législatif en Afrique

c Présentation Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption

Abdourahmane Gayakoye, magistrat criminel et membre, GERDDES, Niger

Analyse du rôle des ONG, des associations privees et de la presse dans la promotion d'un gouvernement transparent et qui rende des comptes On s'interessera en particulier a la relation entre la société civile, le judiciaire et le gouvernement dans la promotion de la rsponsabilité au Niger pendant la transition vers la démocratie, et les effets du coup au début de l'année 1996

d Discussion

Moderateur David Fagelson

**** Etudes de cas soumis par les participants Comment améliorer la gestion politique en Afrique francophone ****

En travaillant en petits groupes formes selon le pays d'origine, les participants développeront, avec l'aide des membres d'IRIS et d'AID, des etudes de cas à partir de situations réelles dans leur pays d'origine Ceci se veut un exercice d'application des concepts et des outils analytiques introduits pendant la duree du séminaire, et les premisses d'une formulation d'un suivi par les participants Les etudes de cas en petits groupes sont preparees et présentées en seance pleniere, ce qui permet d'analyser, de debattre et de partager les expériences entre les groupes formés par pays

10h00 -10h15	Présentation Introduction a l'exercice d'etude de cas Robert Klitgaard
10h15 - 11h00	Travail en petit groupe par pays Selection d'une situation réelle pour l'étude de cas
11h00 - 11h15	Pause

11h15 -12h30 Travail en petit groupe par pays préparation du contexte et des consequences de la situation choisie, analyse et discussion de solutions

12h30 - 14h00 Dejeuner de travail avec les groupe travaillant deux par deux pour comparer les situations et les remedes développées par chaque groupe

14h00 - 14h05 Présentation Soutien international accessible pour renforcer la gestion politique Le programme Démocratie et Gestion Politique d'USAID

Jill Rhodes, Centre pour la Démocratie, USAID

14h05 - 15h00 Travail en petits groupes par pays affinement et préparation finale de l'étude de cas, preparation des textes sur transparents

15h00 - 16h30 Séance pleniere Présentation des etudes de cas realisees par les groupes et discussion pleniere

Modérateur Robert Klitgaard

16h30 - 17h15 Séance plenière Synthèse des résultats des etudes de cas, stratégies et solutions choisies, discussion

Moderateur Robert Klitgaard

****Cérémonie de clôture****

17h15 - 17h30 Remarques de conclusion par Mamadou Lamine Loum, directeur du Budget, Ministere des Finances du Sénégal et Anne Williams Mots de remerciement de Patrick Meagher

18h30 - 20h00 Fin du seminaire reception et presentation des certificats aux participants

Bibliographie

Présentations faites au seminaire régional IRIS/USAID

Rodger M A Chongwe, «Le contrôle législatif Une analyse du rôle des pouvoirs et contrôles législatifs indépendants dans les gouvernements qui pratiquent la transparence et la responsabilité »

_____,«Le rôle de la societe civile, de la presse et des partenaires internationaux »

Henri-Pierre Debord, «Corruption et commerce extérieur »

_____, «Strategies de lutte contre la corruption Considerations génerales et presentation de l'experience française »

Abdourahamane Gayakoye Sabi, «Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption »

Robert Klitgaard, «Décisions politiques dans une stratégie de lutte contre la corruption »

____, «Comment prevenir la corruption »

____, «Les "institutions malades" et l'Afrique Francophone »

Moussa Okanla, «Lutte anti-corruption au Benin depuis la Conférence Nationale de 1990 les textes et la pratique »

Glenn Rogers and Sidi Mohammed Iddal, «La reduction des paiements illegaux en Afrique de l'Ouest L'experience du Niger »

Susan Rose-Ackerman, «Une approche economique de la corruption »

_____, «Un gouvernement réduit est-il nécessairement moins corrompu?»

Magatte Wade, «Secteur public/secteur privé et nouvelle gouvernance Le cas d'AGETIP au Senegal »

Autres ouvrages de référence

M Alam, «Some Economic Costs of Corruption in LDCs » *Journal of Development Studies,* 1990

S Alatas, *Corruption Its Nature, Causes and Functions* Aldershot, Avebury 1990

J Andvig and K Moene «How Corruption May Corrupt » *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13 (1990)

D Apter, *Ghana in Transition* New York Atheneum, 1963

George B N Ayittey, *Indigenous African Institutions* Ardsley-on-Hudson, New York Transnational Publishers, Inc , 1991

P Bardhan, «The Economics of Corruption in Less Developed Countries A Review of Issues » Mimeo 1995

Michael Beenstock, «Corruption and Development » *World Development* Vol 7, pp 15-24

Eliot Berg, coordinator, *Rethinking Technical Cooperation Reforms for Capacity Building in Africa* New York Programme de Developpement des Nations Unies, 1993

S Borner, A Brunetti, and B Weder, «Political Credibility and Economic Development,« 1995

Eboussi Boulaga, *Les Conférences Nationales en Afrique Noire* Paris Karthala, 1993

E A Brett, «Neutralizing the Use of Force in Uganda The Role of the Military in Politics » *The Journal of Modern African Studies* Vol 33, No 1 (1995) pp 129-152

Gerald Caiden, «Dealing with administrative corruption » Manuscript inédit, 1992

R Charlick, «Corruption and Political Transition A Governance Perspective » *Corruption and Reform*, Vol 7, No 3 (1993), pp 177-188

D C E Chew, 1990 «Internal Adjustments to Falling Civil Salary Insights from Uganda » *World Development* 18, No 7 (juillet 1990)

R Cooter, «*Market Modernization of Law* » Mimeo, 1995

Joan Corkery and Anthony Land, «Civil Service Reform in the Context of Structural Adjustment » Rapport sur un seminaire consultatif, Centre Europeen pour la Gestion des Politiques de Développement, Maastricht, 27-28 juillet 1995

«Corruption in Public Service » 1995 PSRRC Report in *Integrity Workshop in Uganda II,* Minutes du séminaire, Mukono, Ouganda, 27-28 novembre 1995

M Dia, «Africa's Management in the 1990s and Beyond Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions » Washington, D C La Banque Mondiale, 1996

Larry Diamond, «Class Formation in the Swollen African State » *The Journal of Modern African Studies*, Vol 25, No 4 (1987), pp 567-596

J P Dobel, «The Corruption of a State » *American Political Science Review* Vol 72, No 3 (septembre 1978), pp 958-973

The East Asia Miracle Economic Growth and Public Policy Rapport de recherche en politiques de gestion de la Banque Mondiale New York Oxford University Press, 1993

Peter P Ekeh, «Colonialism and the Two Publics in Africa A Theoretical Statement » *Comparative Studies in Society and History*, janvier 1975, pp 91-112

John Elster, «The Impact of Constitutions on Economic Performance » *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, pp 209-225

«Ethics, Accountability and Transparency in Uganda Assessing Current Situation and Looking Ahead » Rapport sur une Mission en Ouganda Institut pour le Developpement Economique de la Banque Mondiale (EDIDM PSM) et Transparency International, Washington, D C février 1995

J P Euben, «On Political Corruption » *The American Review* Vol 36, No 1 (hiver 1978), pp 103-118

Francis Fukuyama, *Trust The Social Virtues and The Creation of Prosperity* New York The Free Press, 1995

J Gardiner, «Defining Corruption » Présentation faite a la Cinquieme Conference Internationale Anticorruption, Amsterdam, 8-12 mars 1992

L Gberie, «Sierra Leone Economy Curse of Riches » *International Press Service*, March 11, 1996

GERDDES-Benin, «Les conditions et les contraintes de la transparence dans la gestion publique au Bénin » Rapport géneral, Cotonou, octobre 1995

____, «Journee de réflexion sur la corruption au Bénin et son impact sur l'économie nationale » Rapport general, Cotonou, novembre 1993

K M Gibbons, «Toward an Attitudinal Definition of Corruption,« in A Heidenheimer, M Johnston, and V T LeVine (eds), *Political Corruption A Handbook* New Brunswick, NJ Transaction Press, 1988, pp 165-171

Maurice A Glèle, *Naissance d'un etat noir l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation a nos jours* Paris LGDJ, 1969

Alan Goldman, *The Moral Foundations of Professional Ethics* Totowa, N J Rowman and Littlefield, 1980

D Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World the case of Zaire* New York Pergamon Press, 1980

Holger Bernt Hansen and Michael Twaddle (eds), *Changing Uganda* Londres James Currey Ltd , 1991

E Harsch, «Accumulators and Democrats Challenging State Corruption in Africa » *Journal of Modern African Studies*, Vol 31, No 1 (1993), pp 31-48

Arnold J Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T Levine (eds) *Political Corruption A Handbook* New Brunswick and Oxford Transaction Publishers, 1987

R K Hope, «Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World » *International Review of Administrative Sciences* Vol 1 (1985), pp 1-6

Samuel Huntington, *Political Order In A Changing Society* New Haven Yale University Press, 1968

Integrity Workshop , Uganda II, Minutes du seminaire Mukono, Ouganda, 27-28 novembre 1995

Investigative Journalism in Uganda I, Minutes du Séminaire, Mukono, Ouganda, 14-19 août 1995

Investigative Journalism in Uganda II, Minutes du Seminaire, Mukono, Ouganda, 19-25 août 1995

J G Jabbra, «Bureaucratic Corruption in the Third World Causes and Remedy » *Indian Journal of Public Administration*, Vol 22, (octobre-décembre 1976), pp 673-691

N Vijay Jagannathan, «Corruption, Delivery Systems, and Property Rights » *World Development*, Vol 14, No 1 (1986), pp 127-132

Michael Johnston, *Public Officials Private Interests and Sustainable Democracy Connections between Politics and Corruption* Prépare pour une conference sur la Corruption dans l'Economie Mondiale, Institut de l'Economie Internationale, Washington, D C , avril 17, 1996

_____, «'Micro' and 'Macro' Possibilities for Reform » *Corruption and Reform*, Vol 7, No 3 (1993), pp 189-204

____, «Corruption as a Process Lessons for Analysis and Reform » Présentation faite a la Cinquième Conference Internationale Anticorruption, Amsterdam, 1992

_____, «Historical Conflict and the Rise of Standards » *Journal of Democracy*, Vol 2, No 4 (1991), pp 48-60

_____, «Right & Wrong in British Politics 'Fits of Morality' in Comparative Perspective » *Polity*, Vol XXIV, No 1, automne 1991

_____, «The Political Consequences of Corruption » *Comparative Politics*, juillet 1986

____, *Political Corruption and Public Policy in America* Monterey, CA Brooks/Cole Publishing Company, 1982

R Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria the rise and fall of the Second Republic* Cambridge University Press Cambridge, 1987

Kahoza, «The Role of the Auditor General« in *Integrity Workshop in Uganda II,* Minutes du séminaire, Mukono, Ouganda, 27-28 novembre 1995

A B K Kasozi, A B K , *The Social Origins of Violence in Uganda 1964-1985* Montréal McGill-Queen's University Press, 1994

P Keefer and S Knack, «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation » Document de recherche IRIS Serie No 60, 1993

____,«Institutions and Economic Performance Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures » *Economics and Politics* Vol 7, No 3 (1995)

Robert Klitgaard, *Adjusting to Reality Beyond «State vs Market« in Economic Development* San Francisco ICS Press, 1991

____, «Strategies for Reform » *Journal of Democracy*, Vol 2, No 4 (1991), pp 86-100

____, «Incentive Myopia » *World Development* 17 4 (April 1989)

____, *Combattre la corruption* Paris Nouveaux Horizons, 1995

Ken C Kotecha, *African Politics the Corruption of Power* Washington, D C University Press of America, 1981

Sahr John Kpundeh, «Kleptocracy and the Culture of Corruption The Political Economy of Mismanagement in Sierra Leone« Presentation faite à l'Association Canadienne d'Etudes Africaines, Montréal, 2-5 mai, 1996

____, and Bruce Heilman, «Rushwa An Examination of Corruption in Tanzania » (A paraître dans *Review of African Political Economy*, 1996a)

_____, *Politics and Corruption in Africa A Case Study of Sierra Leone* Lanham, MD University Press of America, 1995

____, «Challenges to Democratic Transitions in Sierra Leone The Problem of Corruption« in *The Democratic Challenge in Africa*, Document de recherche du Carter Center, 1994a

_____, «Limiting Administrative Corruption in Sierra Leone » *Journal of Modern African Studies*, Vol 32, No 1 (1994b), pp 139-157

____, «Prospects in Contemporary Sierra Leone » *Corruption and Reform*, Vol 7, No 3 (1993), pp 237-247

_____, (ed), *Democratization in Africa African Views, African Voices* Washington, D C National Academy Press 1992

Petter Langseth, *Civil Service Reform in Uganda Lessons Learned* Document de recherche de l'Institut du Developpement Economique de la Banque Mondiale, 1995

Petter Langseth et al (eds), *Uganda Landmarks in Rebuilding a Nation* Kampala, Ouganda Fountain Publishers, 1995

N Leff, «Economic Development through Bureaucratic Corruption » *American Behavioral Scientist*, 1964

M Levi and R Sherman, «Rational Compliance with Rationalized Bureaucracy » Mimeo, 1995

V LeVine, *Political Corruption The Ghana Case* Stanford Hoover Institution, 1975

C Leys, «What is the Problem about Corruption?« *Journal of Modern African Studies*, Vol 3, No 2 (1965), pp 215-224

L Manzetti and C Blake, «Market Reforms and Corruption in Latin America New Means for Old Ways » *Review of International Political Economy*, a paraître

Paolo Mauro, «Corruption and Growth » *Quarterly Journal of Economics*, août 1995, pp 681-712

J McKinney and M Johnston (eds), *Fraud, Waste and Abuse in Government Causes, Consequences and Cures* Philadelphie ISHI Press, 1986

G C Moodie, «On Political Scandals and Corruption » *Government and Opposition* 15 2 (printemps 1980), pp 208-222

G Moodie-Stewart, *Grand Corruption in Third World Development* Berlin, 1994

K Murphy, A Shleifer, and R Vishny, «Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?» *American Economic Review*, 1993

G Myrdal, *Asian Drama*, Vol II New York Random House, 1968

A P W Nasaba, «Anticorruption Legislation and Its Implementation» in *Integrity Workshop in Uganda II,* Minutes du Seminaire, Mukono, Ouganda, 27-28 novembre 1995

The National Integrity System in Tanzania Minutes d'un séminaire organisé par le Bureau de la Prévention de la Corruption, Tanzanie, août 1995

«Newspaper Articles Relating to the National Integrity System in Uganda» in *Integrity Workshop in Uganda II,* Minutes du seminaire Mukono, Ouganda, 27-28 novembre 1995

John Noonan, *Bribes* New York Macmillian, 1984

Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* Cambridge Cambridge University Press, 1990

Barbara Nunberg and John Nellis, with Louis de Merode, *Civil Service Reform and the World Bank* Washington, D C La Banque Mondiale, 1995

J Nye, "Corruption And Political Development A Cost Benefit Analysis " *American Political Science Review* (1967), p 417

Julius Emeka Okolo, and Stephen Wright (eds), *West African Regional Cooperation and Development* Boulder, CO Westview Press, 1990

David Olivier, "Les Circuits de l'Oignon en Afrique de l'Ouest " CIRAD-FLHOR, février 1995

Dele Olowu, «Governmental corruption and Africa's democratization efforts » *Journal of Corruption and Reform* 7 (3) (1993), pp 227-236

_____,1992 «Corruption in Nigeria Causes Consequences and Remedies,« in S Raheed *et al* (eds)

_____,1991 «Organizational and Institutional Mechanisms for Ensuring Accountability in Africa A Review,« in S Raheed *et al* (eds)

____, and James S Wunsch (eds), *The Failure of the Centralized State Institutions and Self-governance in Africa* Boulder Westview Press, 1990

_____, «Bureaucratic Morality in Africa » *International Political Science Review*, Vol 9, No 1 (1988), pp 215-229

Mancur Olson, «Capitalism, Socialism, and Dictatorship » Manuscript inédit, 1996

_____, *The Rise and Decline of Nations* New Haven Yale University Press, 1982

O F Onoge, «Corruption in Development Keynote Address to the Nigerian Anthropological and Sociological Association Annual Conference » Ahmadu Bello University, Zaria, 1982

«Performance Analysis of the Tax System, 1970-81«, *Tax Monthly* 24 (mai 1983)

M Philp, «Defining Corruption An Analysis of the Republican Tradition » Paper presented to the International Political Science Association research roundtable on political finance and political corruption, Bellagio, Italie, 1987

Jeremy Pope, «Elements of a Successful Anticorruption Strategy« in *Integrity Workshop in Uganda II,* Minutes du séminaire, Mukono, Ouganda, 27-28 novembre 1995

S Rasheed and Dele Olowu, *Ethics and Accountability in African Public Services* African Association for Public Administration and Management, 1993

Joseph Raz, *The Authority of Law* Oxford Clarendon Press, 1979

«Recommended Action Program for Enhancing Ethics, Transparency, Accountability and Combatting Corruption » Rapport d'un séminaire a l'Hôtel Colline, Mukono, Ouganda, 9-10 décembre 1994

Republique du Bénin la Constitution du 11 decembre 1990

Stephen P Riley, «Post-independence Anti-corruption Strategies and the Contemporary Effects of Democratization » *Corruption and Reform* Vol 7, No 3 (1993), pp 249-261

____, «The Land of Waving Palms Political Economy, Corruption Inquiries and Politics in Sierra Leone« in M Clarke, ed , *Corruption Causes Consequences, and Control*, Londres Frances Pinter, 1983

D Robinson, *Civil Service Pay in Africa* Geneve Bureau International du Travail, 1990

Susan Rose-Ackerman, *Corruption A Study In Political Economy* New York Academic Press, 1978

_____, «The Political Economy of Corruption - Causes and Consequences » Viewpoint, Note No 74, Banque Mondiale, 1996

Augustine Ruzindana, «Combatting Corruption in Africa The Case of Uganda » Présentation faite à la Banque Mondiale, Washington D C , 2-3 novembre 1994

A Shleifer, «Establishing Property Rights » *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*

A Shleifer and R Vishny, "Corruption " *Quarterly Journal of Economics*, 1993

D Stasavage, «Theoretical and Empirical Issues for Research on Corruption and Economic Growth » Mimeo, 1996

A Stone, «Complex Transactions Under Uncertainty Brazil's Machine-Tool Industry», Document de recherche en politique de gestion de la Banque Mondiale No 1247, 1994

M Szeftel, «Political Graft and the Spoils System in Zambia - the State as a Resource in Itself » *Review of African Political Economy,* Vol 24 (mai-août 1982)

Tanzanie Chambre du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, *Corruption and Drug Trafficking in Tanzania*, Popular Publications Limited, Dar es Salaam, 1995

Vito Tanzi, «Corruption, Governmental Activities, and Markets » Document de recherche du Fonds Monétaire International

Robin Theobald, «Lancing the Swollen African State Will it Alleviate the Problem of Corruption?» *The Journal of Modern African Studies*, Vol 32, No 4 (1994), pp 701-706

____, *Corruption, Development and Underdevelopment* Durham, NC Duke University Press, 1990

Dennis F Thompson, *Ethics in Congress From Individual to Institutional Corruption* Washington, D C Brookings, 1995

_____, «Mediated Corruption The Case of the Keating Five » *American Political Science Review*, Vol 87, No 2, June 1993

_____, *Political Ethics And Public Office* Cambridge Harvard University Press, 1987

Transparency International, *A National Integrity Source Book for Building More Transparent and Accountable Government* inedit, 1995

Nadeem Ul Haque and Ratna Sahay «Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies» Manuscript inedit Washington, D C Fond Monétaire International, 10 juillet 1995

Louis D Victorino, Robert L Ivey, and Kevin R Sullivan, «'Qui Tam' Lawsuits» *Briefing Papers*, No 89-10, septembre 1989

Théophile Vittin, «Bénin du << systeme Kerekou >> au renouveau démocratique« in Jean-François Medard, *Etats d'Afrique Noire Formations, Mecanismes et Crise* Paris Karthala, 1991

R Wade, «The System of Administrative and Political Corruption Canal Irrigation in South India» *Journal of Development Studies*, 1982

Robert Williams, *Political Corruption in Africa* Aldershot, Hampshire, England, Brookfield, VT, USA Gover 1987

Oliver E Williamson, «The Institutions and Governance of Economic Reform» *Minutes de la Conférence Annuelle de la Banque Mondiale sur l'Economie de Développement 1994*, p 171-197

James Q Wilson, *Thinking About Crime* New York Basic Books, 1983