

ROBERT KLITGAARD

# COMBATTRE LA CORRUPTION

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Bernard Vincent

**NOUVEAUX  
HORIZONS**

Titre original: *Controlling Corruption*

Éditeur original: The University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

Votre avis nous intéresse! Contactez-nous à [arsnh@state.gov](mailto:arsnh@state.gov)

Nouveaux Horizons est la branche édition des services culturels du département d'État américain. Notre but est de rendre accessibles les livres d'auteurs américains en Afrique francophone et en Haïti. Pour connaître nos points de vente ou pour toute autre information, consultez notre site: <http://ars-paris.state.gov>

Copyright © The Regents of the University of California, 1988.

Copyright © Nouveaux Horizons – ARS, Paris, 1995,  
pour la traduction française.

ISBN: 978-2-915236-37-8

6<sup>e</sup> tirage, 2015



Papier issu de forêts gérées durablement.

# Sommaire

Préface à l'édition française	XI
Préface	XV
<b>1 •</b> Introduction	1
<b>2 •</b> Objectifs	15
<b>3 •</b> La politique à suivre	57
<b>4 •</b> Échec à la fraude : quand et comment monter une agence anticorruption	105
<b>5 •</b> Conjuguer les politiques à visée intérieure et extérieure	131
<b>6 •</b> Corruption et choc des cultures	145
<b>7 •</b> Stratégies de mise en œuvre	169
<b>8 •</b> Réexamen et prolongements	205

# 1

## Introduction

« Celui de nos problèmes qui m'inquiète le plus, disait le président nigérian Shehu Shagari en 1982, c'est celui de la décadence morale qui affecte notre pays. Je pense au problème de la prévarication, de la corruption, à l'absence du sens du devoir, à la malhonnêteté et autres vices de cette nature. »

Il avait raison de s'inquiéter. Environ un an plus tard, le gouvernement civil qu'il dirigeait fut renversé par un coup d'État militaire que les généraux impliqués justifiaient en évoquant la nécessité de combattre la corruption. Ce thème, annoncé lors de la première conférence de presse du nouveau régime, au début de 1984, domina son action politique : « Il importe de répéter que ce nouveau gouvernement ne tolérera ni les escroqueries, ni la corruption, ni le gaspillage systématique, ni l'abus de fonctions administratives à des fins personnelles ou collectives, ni aucun autre des dévoiements qui ont caractérisé l'administration de ces quatre dernières années<sup>1</sup>. »

Le régime Shagari avait pourtant essayé. Il avait proclamé une « révolution éthique » pour lutter contre la corruption. Le gouvernement avait incorporé un code de bonne conduite à l'usage des fonctionnaires dans la Cons-

1. *Africa Now*, novembre 1982, 55 ; *The Guardian*, 19 janvier 1984. C'est à Stephen Riley, du *North Staffordshire Polytechnic*, que je suis redevable de ces citations.

titution de 1979, et il avait mis en place un bureau spécial chargé de veiller au respect des «comportements prescrits». Le chef de l'État avait même ajouté à son cabinet un ministre de l'Orientation nationale, comme autorité morale dans la lutte contre la corruption. De l'avis général, le Nigeria n'en était pas moins devenu un pays encore plus corrompu, avec des citoyens de plus en plus hostiles au gouvernement et une économie de plus en plus soumise à la vénalité officielle.

Dans la période récente, lors de nombreux changements de gouvernement, on a entendu répéter la promesse que quelque chose serait fait pour éliminer la corruption du régime précédent. Le fait que le prédécesseur soit un allié intime du nouveau président ne change d'ailleurs rien à la chose. En Inde, lors de son premier discours de leader du parti du Congrès après l'assassinat de sa mère fin 1984, Rajiv Gandhi fit savoir que les corrompus et les malhonnêtes n'auraient plus leur place aux commandes de l'Etat ; le succès écrasant de sa campagne électorale reposa en partie sur les promesses faites en matière de lutte contre la corruption. Quand le pouvoir change de mains, il arrive même qu'un chef politique critique son propre régime. Lors de l'investiture de son successeur en 1982, le président mexicain José López Portillo s'en prit à la corruption, déplorant le fait que ses concitoyens aient illicitement «fait sortir plus d'argent du Mexique au cours des deux dernières années que les impérialistes durant toute l'histoire du pays<sup>2</sup>». Le nouveau président mexicain, Miguel de la Madrid, avait fondé sa campagne sur la nécessité de la lutte anticorruption, et l'un de ses premiers actes gouvernementaux fut de promulguer un nouveau code de bonne conduite à l'intention des responsables officiels et de créer une nouvelle agence chargée de combattre la corruption. Ce phénomène n'est pas limité aux seuls pays en développement. Parvenus au pouvoir, on a vu des leaders politiques – du feu président soviétique Andropov au gouverneur du Massachusetts, Michael Dukakis – réclamer de nouvelles mesures contre ce fléau.

Mais quel devrait être le contenu de ce genre de mesures ? Si au Nigeria la «révolution éthique», les purges bureaucratiques, les codes de bonne conduite et l'institution d'un ministère de l'Orientation nationale n'ont pas suffi, que doit-on ou que peut-on faire ? Les responsables de l'action publique s'élèvent ouvertement contre le fléau de la corruption, mais dans quelle direction doivent-ils réfléchir dès lors qu'il s'agit

2. Pour plus de détails sur les allégations de corruption pendant la présidence de López Portillo, voir mon *Corruption in Mexico* (Cambridge, Mass., Kennedy School of Government, Harvard University, 1983). D'après Jack Anderson, la CIA estime que López Portillo lui-même a fait sortir du Mexique entre un et trois milliards de dollars durant ses six années passées au pouvoir (Jack Anderson, «Mexico's Riches Were Devoured by Ex-President», *Washington Post*, 18 juin 1984, p. B-12).

des mesures à prévoir et à mettre en œuvre pour faire reculer ce fléau ?

Ce livre s'adresse aux responsables gouvernementaux – notamment ceux des pays en développement – qui sont à la recherche d'une réponse à ces questions. Un ouvrage visant pareil public, diront les cyniques, risque de mal se vendre. La fréquence et la persistance de la corruption ont ceci de décourageant qu'on finit par se dire, s'agissant des décideurs et des politiques, qu'ils ne désirent pas combattre le phénomène. Peut-être recourent-ils à des moyens illicites pour se maintenir au pouvoir, fût-ce aux dépens du développement national, ainsi qu'une étude minutieuse l'a montré à propos du Maroc<sup>3</sup>. Naturellement, la corruption peut servir l'intérêt personnel de ceux qui gouvernent, non seulement en tant que moyen de s'emplier les poches, mais aussi comme mécanisme de fonctionnement politique, comme moyen de tisser des liens, voire d'inciter à la participation politique, ainsi que nous le verrons au prochain chapitre. Il y a même des cas où la malhonnêteté des dirigeants peut se traduire par une efficacité économique ou organisationnelle accrue.

Le fait que la corruption profite à ceux qui détiennent le pouvoir ou du moins à certains d'entre eux rend le problème plus difficile à traiter. Nombreux cependant sont les dirigeants et administrateurs des pays en développement qui souhaitent améliorer la façon dont ils combattent les escroqueries, la prévarication, les extorsions et détournements de fonds, la fraude fiscale, les commissions et ristournes, et autres formes de comportement illicite et corrompu. Certaines des personnalités en question sont des législateurs de premier plan ou des chefs de gouvernement ; d'autres occupent des positions importantes dans la police, l'administration des douanes ou du Trésor, certains ministères fournisseurs de biens et de services, certains organismes investis de pouvoirs réglementaires. Ces responsables voient dans la corruption une menace pour la mission dont leurs services ont la charge et, au-delà, pour les objectifs de développement du pays. Ce ne sont pas des naïfs : ils reconnaissent que la corruption ne peut jamais être entièrement extirpée et ils n'imaginent pas qu'elle puisse avoir un remède unique, comme la polio a son vaccin. Et pourtant il y a de nombreuses formes de corruption qu'ils souhaiteraient réduire, et leur espoir est partagé par la plupart des citoyens ordinaires du monde en développement.

3. John Waterbury, «Endemic and Planned Corruption in a Monarchical System», *World Politics* (juillet 1973), p. 533-555 ; repris dans *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa : Toward a Search for Causes and Consequences*, éd. Monday U. Ekpo (Washington, University Press of America, 1979), p. 355-380.

Quelle est au juste la «corruption» qu'ils souhaitent combattre ? Cela dépend. Ce qui est malhonnête dans une société peut très bien ne pas l'être dans une autre. L'historien J. S. Furnivall s'est demandé pourquoi, au regard des critères britanniques, la Birmanie coloniale était à ce point «corrompue». Sa conclusion est que, dans bien des cas, les Birmans ne faisaient que suivre leurs normes coutumières de bonne conduite<sup>4</sup>. La plupart des activités qu'on loue le plus dans le cadre de l'économie capitaliste – l'investissement privé, la vente et la revente de valeurs, l'accumulation des ressources – risquent fort, en régime communiste, d'être assimilées à de la «corruption»<sup>5</sup>.

Ce qui est légal, et par conséquent ce qui est illégal, dépend du pays et de la culture dont on parle. S'il convient de garder à l'esprit ce constat incontournable, il ne faut pas pour autant renoncer à notre recherche d'une politique anticorruption efficace. En réalité, la majeure partie des pays et des cultures condamnent toutes les formes ou presque de prévarication, d'abus de confiance, d'extorsion et de détournement de fonds, ainsi que la plupart des commissions liées à des contrats publics. Dans un très grand nombre de cas dits de «corruption», tout le monde est à peu près d'accord pour dire que ce type de comportement est répréhensible et socialement dommageable.

Cela devient plus évident lorsqu'on examine des cas précis. Dans les exemples suivants, on trouvera certains des types de corruption auxquels se heurtent les responsables des pays en développement. En dépit des spécificités propres à chaque contexte, il se dégage de ces exemples des problèmes généraux et – comme je m'attacherai à le montrer dans les chapitres ultérieurs – des enseignements généraux sur la façon de combattre la corruption :

□ *L'administration des impôts*. On est aux Philippines en 1975. Imaginons que vous veniez d'être nommé à la tête de l'administration des impôts dont la corruption est notoire. L'un des problèmes majeurs qui vous attendent est l'*arreglo*, pratique qui consiste pour un inspecteur des impôts à réduire le montant de ce qu'un contribuable doit à l'État, en échange d'un dessous de table :

4. J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice : A Comparative Study of Burma and Netherlands India* (Cambridge, GB, Cambridge University Press, 1948).

5. On trouvera plusieurs exemples dans J. M. Montias et Susan Rose-Ackerman, «Corruption in a Soviet-type Economy : Theoretical Considerations», dans *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism : Essays in Honor of Abram Bergson*, éd. Steven Rosefielde (Cambridge, GB, Cambridge University Press, 1981), p. 53-83.

Le risque de collusion se manifeste aussi bien côté rentrées que côté dépenses [...]. Par exemple, un contribuable a bien déclaré un revenu brut de 100 000 pesos, mais il a omis de déclarer les 500 000 qu'ont pu lui rapporter certaines opérations en capital. Il n'est pas facile d'identifier des revenus extérieurs provenant d'opérations non directement liées à l'entreprise ou à l'activité normale d'un contribuable. Il n'en reste pas moins qu'un inspecteur des impôts entreprenant dispose en général d'autres sources d'information. Il peut mener des enquêtes et faire des recherches afin de trouver des preuves écrites concernant les revenus non déclarés. Ces preuves une fois réunies, il se tourne alors vers le contribuable et les négociations commencent. Sauf problème particulier, le contrôleur peut alors s'abstenir, moyennant un «arreglo», de mentionner l'insuffisance de déclaration qu'il a débusquée<sup>6</sup>.

Vous découvrirez aussi qu'au sein de l'administration fiscale les postes se vendent et s'achètent ; que des fonds sont détournés ; que de faux timbres fiscaux sont émis et que certains inspecteurs des impôts soutirent de l'argent à d'innocents contribuables peu enclins à porter plainte à cause du coût des poursuites. A cela s'ajoute que vous travaillez dans le cadre d'un régime politique connu pour sa corruption et sa propension au copinage. Comment, dans ces conditions, songer à concevoir et à appliquer des contre-mesures ? Nous analyserons, aux chapitres 2 et 3, comment un directeur des impôts particulièrement capable s'y est pris pour combattre la corruption au sein de l'administration fiscale des Philippines.

❑ *La police.* Transportons-nous maintenant à Hong Kong au début des années 1970. La corruption, notamment au sein des forces de police, s'est à ce point répandue que le nouveau gouverneur nomme une commission chargée de proposer des remèdes. Celle-ci découvre alors les preuves d'une corruption systématique et profondément enracinée :

Ses formes les plus détestables sont celles que l'Office anti-corruption a décrites sous l'appellation de «syndicats» de la corruption, désignant ainsi tout un ensemble d'agents de police impliqués dans la collecte et la répartition de fonds. Divers groupes de fonctionnaires de police participent, dit-on, à la collecte de sommes versées par les conducteurs de pak pai, les tenanciers de maisons de jeu et autres lieux de vice. Souvent ladite «collecte» va plus loin que la simple corruption. Elle ressemble beaucoup à une extorsion de fonds accompagnée de menaces voilées de violences exécutées par des gangsters. Il s'agit

6. Leonor Magtolis-Briones, «Negative Bureaucratic Behavior and Development : The Bureau of Internal Revenue» (communication présentée lors du séminaire sur «Comportement bureaucratique et développement» au collège d'administration publique de l'université des Philippines (Manille, 3 octobre, 1977).



rarement de paiements directement versés à tel ou tel groupe de policiers corrompus. Il y a presque toujours un intermédiaire que, par euphémisme, on appelle le «fournisseur». C'est lui qui touche l'argent, et l'on parle de sommes considérables<sup>7</sup>.

Nombre d'observateurs ont eu la conviction qu'à Hong Kong la culture chinoise, qui fait traditionnellement servir les fonctions officielles à l'avantage personnel de celui qui les occupe, et qui fait large usage des «cadeaux» et «commissions», a été un terrain fertile pour la corruption. Mais, dans ces conditions, si l'on est gouverneur de Hong Kong, que faire pour maîtriser le fléau ? La réponse du gouverneur et le récit de son combat réussi contre la corruption seront le sujet du chapitre 4.

□ *Les services douaniers.* Dans de nombreux pays le service des douanes est grangrené par la corruption. Des importations illégales sont autorisées en échange de pots-de-vin. Quant aux importations légales, elles sont taxées à des taux inférieurs à la norme, moyennant, là aussi, une enveloppe. Comment quelqu'un qui est à la tête d'un service douanier peut-il entrevoir de réduire ce genre d'activité ? Le chapitre 5 porte sur l'action menée avec succès à Singapour pour venir à bout de la corruption dans l'Administration des douanes et des contributions indirectes.

□ *Les services d'approvisionnement.* Imaginez que vous êtes un haut responsable des achats de fournitures de l'armée américaine et que vous êtes en Corée au milieu des années 1970. Vous avez à signer chaque année des centaines de contrats locaux d'approvisionnement. Vous avez la preuve que les fournisseurs coréens sont de connivence en matière de tarifs, ce qui entraîne des prix exorbitants. Vous avez trouvé des indices qui vous prouvent que les fournisseurs en question arrosent vos propres employés en échange de certaines modifications apportées aux coûts qui ont été estimés de manière soi-disant indépendante par vos services. Que faire pour résoudre ces problèmes ? Le récit des efforts déployés par l'armée américaine pour vaincre la corruption dans le domaine des approvisionnements fera l'objet du chapitre 6.

□ *La distribution des denrées alimentaires.* Vous venez de prendre la tête du service régional de l'agence d'État pour la distribution de blé et de sucre dans une province pauvre menacée par l'action de forces rebelles. Votre administration baigne dans la corruption. Certains de vos fonctionnaires acceptent les ristournes que leur proposent les fermiers locaux en

<sup>7</sup>. Tiré du *Second Report of the Commission of Enquiry Under Sir Alastair Blair-Kerr*, Hong Kong, 1973.

échange de la possibilité pour eux de vendre la moitié de leur propre blé au marché noir. D'autres volent du blé dans les entrepôts gouvernementaux dont vous avez la charge ; d'autres encore remplacent le bon blé par du mauvais, en revendant le bon à leur seul profit. Et vos fonctionnaires émettent de manière illicite des cartes de rationnement, et cela au point qu'il y a en circulation presque deux fois plus de cartes que de citoyens pouvant y prétendre. Comment s'attaquer à ce problème ? Le chapitre 7 racontera l'histoire d'un fonctionnaire – que nous baptiserons Rafiq Shabir – telle qu'elle s'est réellement déroulée dans une province que nous baptiserons Ruritanie.

Les ouvrages et documents consacrés au développement international sont étrangement silencieux sur ces problèmes. Il est rare de rencontrer une analyse faisant concrètement le point sur la politique anticorruption menée ici ou là. Pourtant la corruption est une affaire de première importance et les comportements illicites sont extrêmement répandus dans les pays en développement. Il est à l'évidence délicat de généraliser, mais la corruption due aux responsables publics constitue sans doute l'une des trois ou quatre grandes nuisances auxquelles les gouvernements du Tiers Monde aient à faire face. Le mal, comme nous le verrons, est difficile à mesurer ; il est économique autant que politique, moral aussi bien que matériel. Typique à cet égard est l'enquête qui a été menée dans un pays asiatique et qui désigne la concussion et la corruption comme la cause majeure du «peu de respect» envers le gouvernement et comme le «problème national» numéro deux du pays<sup>8</sup>. Tout aussi typiques, quoique statistiquement moins précises, sont les paroles qui suivent, qui sont celles d'un pauvre agriculteur du Bangladesh victime d'un système corrompu de passe-droits en matière d'approvisionnement en sucre :

Pour la plupart des paysans, obtenir son permis à temps, c'est comme demander la lune au ciel lui-même, car la délivrance honnête de permis est quelque chose qui dépasse leur imagination. Et pourquoi donc ? La réponse est connue de tous. Népotisme, tricherie et prévarication sont devenues des maladies contagieuses. On ne recule devant aucune pratique ignoble, honteuse et répugnante au centre [d'approvisionnement]<sup>9</sup>.

8. Harvey Averch *et al.*, *The Matrix of Policy in the Philippines* (Princeton : Princeton University Press, 1971).

9. Propos rapportés dans Bernard Schaffer, «Access : A Theory of Corruption and Bureaucracy» (communication présentée devant l'Association internationale de science politique – groupe de recherche sur les finances publiques et la corruption politique –, Oxford, GB, mars 1984), p. 19.