

GRANDE CORRUPTION - ETAT - POUVOIR

Jean-Luc PIERMAY

La corruption n'est pas spécifique de l'Afrique Noire. M. Berges, étudiant la scène politico-administrative marseillaise se demande si elle n'est pas un ordre normal de fonctionnement de toute institution de pouvoir, non seulement dans les secteurs périphériques mal intégrés, mais jusqu'au centre de tout Etat (1). La corruption en Afrique Noire est-elle seulement plus évidente parce que le jeu du pouvoir y est plus lisible ?

Peut-on même véritablement parler de "corruption" ? D'après les "social scientists", le fait n'existe pas sans le sentiment d'être corrompu. Qu'en est-il en Afrique Noire ? Le terme existe, les médias en parlent, et parfois, des procès sont intentés sous cette accusation, notamment à la suite de coups d'Etat, souvent justifiés par le manque d'intégrité de l'équipe précédente. L'opinion publique dénonce la corruption et critique la mollesse de la répression. Mais des ambiguïtés subsistent, car à l'intérieur de réseaux de solidarité restreints et fondamentaux, une opinion contradictoire se fait entendre, exigeant avec insistance l'utilisation des relations et la redistribution des avantages inhérents à chaque fonction, au profit de tous les membres du groupe. Y aurait-il plusieurs logiques ?

La corruption pose en fait la question du système de référence employé pour la définir. En Afrique Noire, du fait du décalage existant entre une société civile et l'origine de l'Etat, du fait aussi de la transformation rapide des modes de penser et de vivre, notamment en milieu urbain, plusieurs systèmes de règles coexistent. La Loi, les différentes coutumes, se juxtaposent et se contredisent, et ce qui est normal par rapport à telle règle est déviant par rapport à telle autre. Incontestablement, les décalages culturels jouent un rôle important dans l'explication de la corruption, décalage de la société civile par rapport à l'image que l'on voudrait en donner, inadéquation de la législation aux schémas culturels en vigueur.

Mais la corruption africaine est-elle seulement la conséquence normale d'un choc historique ? L'Etat africain, les pouvoirs en place peuvent être créateurs d'un système de référence adapté aux aspirations de la société, en favorisant la réduction progressive des décalages constatés. La ville, siège des pouvoirs dominants et coeur des transformations sociales, serait le lieu privilégié de cette évolution. Mais le rôle des "médiateurs" (les plus efficaces sont aujourd'hui les cadres de l'administration et les hommes politiques) est ambigu : retirant leur pouvoir de leur capacité de réaliser les ajustements nécessaires, ils peuvent également favoriser le maintien des décalages, voire les accentuer, créant ainsi une situation de confusion dont ils peuvent tirer le plus grand parti. Au niveau du pouvoir d'Etat, n'y a-t-il pas une contradiction à considérer comme candides, ceux qui, par les études suivies, par les voyages incessants, par l'information reçue, sont le plus à même de comprendre le caractère déviant de leurs attitudes par rapport à leur discours ?

Plusieurs exemples, pris dans des lieux variés, présentant des formes diverses de corruption, tant par le contenu que par la manière dont les faits ont été connus, devraient nous aider à comprendre l'esprit du phénomène.

QUELQUES AFFAIRES DE CORRUPTION

L'Affaire Dioulo

Emmanuel Dioulo, grâce à des talents d'organisateur, a gravi rapidement les échelons de la carrière politique ivoirienne. Elu maire et député d'Abidjan en 1980, il faisait figure, fin 1984, de successeur possible du "Vieux". La désignation devait avoir lieu en 1985. Or, surgit brusquement un énorme scandale. Une réorganisation à la tête de la B.N.D.A., banque d'Etat particulièrement mal gérée jusque là, permet de découvrir une dette énorme (19 milliards de F CFA) de la part de la COGEXIM, l'une des sociétés de Dioulo. Celui-ci tente de transiger. Le 18 mars 1985, le Tribunal lui enjoint de payer la somme que lui-même reconnaissait devoir (7 milliards de F CFA). Le 20 mars, le bureau politique du Parti Unique s'étonne de la légèreté de la peine. Immédiatement, Dioulo fuit à l'étranger, et rapidement, l'affaire semble s'apaiser. Le déroulement de l'affaire fut révélée par l'hebdomadaire "Jeune Afrique".

Quel était le but de l'"empire Dioulo" ? La redistribution ? Bien sûr, celle-ci joue un rôle essentiel dans la stratégie de l'individu. L'opinion publique cite Dioulo comme l'exemple même de celui qui partage (la redistribution serait-elle encore moins importante dans le cas des autres hommes politiques ivoiriens ?). Mais, du fait de l'accumulation capitaliste réalisée par Dioulo ("un des cent milliardaires ivoiriens"), celle-ci ne peut expliquer fondamentalement la corruption ; la redistribution n'est qu'un moyen. L'accumulation capitaliste ? Certes, , mais celle-ci est inséparable de la stratégie politique dont le but est, sans doute, de rendre possible l'enrichissement et d'assurer une protection (Dioulo fuit quand il est question de lever l'immunité parlementaire). La rapidité de l'accumulation s'explique-t-elle par la précarité du statut politique, et la volonté d'assurer ses arrières ? Non, car les remises en cause étaient rares avant ce scandale ; de plus, Dioulo, dans son ascension politique, n'a guère été prudent.

Le scandale réside officiellement dans le manque d'intégrité de Dioulo. La réalité du délit ne semble pas contestable. La COGEXIM a reçu l'avance de fonds pour trois campagnes successives d'achat du café, et n'a pas remboursé ; or, les stocks de café ont disparu. D'après un ancien collaborateur de Dioulo, la COGEXIM avait choisi de travailler avec la B.N.D.A., parce que cette société était désorganisée, et cela permettait d'entretenir un climat de confusion dont l'Etat, propriétaire de la Banque, pouvait être tenu pour responsable. Le banquier, réorganisateur de la B.N.D.A. et accusateur de Dioulo, se tient uniquement dans ses arguments sur le plan financier. Mais maîtrise-t-il vraiment le succès de ses accusations ?

Dioulo, lui, parle de machination. Jalosé par les politiciens d'appareil, il raconte toutes les attaques qu'il a déjà dû subir. Malgré la réalité du délit, il semble bien qu'il ne puisse pas ne pas y avoir eu montage politique. L'interférence de données politiques est magnifiquement démontrée par l'épilogue actuel de l'affaire. La fuite de Dioulo en est le véritable tournant. Ainsi, Dioulo avoue son échec, et sans doute sa culpabilité. Pourtant, l'affaire tend à s'apaiser rapidement. De l'étranger, en effet, Dioulo est libre de ses interventions, et menace de publier des révélations sur la nature du régime ivoirien.

Ainsi, peut-on se demander la véritable raison du déclenchement de l'affaire. Le Président de la République joue un rôle central. Chacun des protagonistes s'adresse à lui en tant que juge

suprême. Mais il est aussi partie prenante : pour Jeune Afrique, "dans cette affaire, le député-maire d'Abidjan n'a pas été protégé" (13 mars). Le 20 mars, le Président participe à la réunion du bureau politique du Parti Unique et à la surprenante déclaration de celui-ci. Peut-être des membres de la famille du Président auraient-ils été associés à certaines sociétés de Dioulo ; celui-ci le suggère dans l'une de ses lettres. Acteur essentiel, Houphouët-Boigny aurait très bien pu être l'instigateur de la campagne. De toutes façons, il en savait plus, et le savait plus tôt, que ce que l'on a bien voulu écrire ; ainsi, il pouvait utiliser le scandale, sinon le contrôler. Il n'est pas question de respect des règles (nombreux sont ceux qui les bafouent, et ne sont pas sanctionnés), encore moins de "moralité", mais plutôt de jeu politique dans une société où chacun est "mouillé", c'est-à-dire potentiellement accusé.

Le déroulement de l'affaire est souvent "réinterprété" par les protagonistes et par l'opinion publique. L'échec est considéré comme un désaveu. C'est ainsi que fut perçu le déclenchement du scandale : Dioulo n'était plus protégé. Ses rivaux ont utilisé tous les moyens pour provoquer l'échec : transformation de la législation économique (afin de provoquer la faillite de la société), accusations de nature politique (afin de provoquer le retrait de l'appui présidentiel), pratiques de sorcellerie (destinées à entraîner le désaveu des esprits). L'échec est l'exclusion du jeu ; il est la sanction sociale de celui qui a été reconnu comme s'écartant de son statut. De même, l'opinion favorable entourant la réussite (par exemple, la fuite de Dioulo) ne peut s'expliquer que par la croyance en l'appui décisif apporté par les Forces spirituelles ; cet appui prouve que l'individu s'est comporté en accord avec l'équilibre cosmique, et qu'il en a été récompensé.

Ainsi, richesse, réussite et pouvoir sont-ils sans doute indissolublement liés. Le but de Dioulo n'était pas spécifiquement ni l'ascension politique, ni l'enrichissement. Il était l'acquisition d'un statut supérieur, sans doute même le plus élevé. Sa volonté de contrôler le plus grand nombre possible d'hommes s'inscrit dans cette logique : large redistribution, maintien de ses prérogatives coutumières, élection à la tête de la plus grande municipalité, fonction de chef de file à l'Assemblée Nationale. Les statuts des individus fondent les relations interpersonnelles et jouent un rôle plus important que les règles codifiées.

Le "système Bongo"

Contrairement à l'affaire Dioulo, dont le déroulement a été maîtrisé par les nationaux, au moins jusqu'à la fuite de l'intéressé, le système Bongo a été révélé par des étrangers, notamment Pierre Péan (2), et cette divulgation a été à l'origine d'une grave crise de relations internationales entre le Gabon et la France. De plus, même si le scandale Dioulo a valeur d'exemple pour la société ivoirienne, il n'atteint pas l'ampleur du second, et surtout, ne met pas fondamentalement en cause le rôle du chef de l'Etat.

Issu de la domination néo-coloniale, le système a été marqué, d'après P. Péan, par l'importance grandissante prise par Bongo et ses collaborateurs les plus proches, obtenue grâce à la richesse économique du pays. Toutefois, les relations privilégiées avec les anciens protecteurs français n'ont pas été réellement remises en cause, et des stratégies trans-frontalières sont élaborées. En échange de pots-de-vin, de cessions d'actions à un petit nombre de dirigeants gabonais, de pressions politiques, les entreprises étrangères jouissent de conditions privilégiées. Au-delà des affirmations officielles, l'accaparement est le but, les projets de développement sont choisis en fonction de préoccupations politiques et de l'importance des commissions. Les scandales n'ont pas manqué, mais les enquêtes n'ont pu aboutir, du fait de l'importance des ramifications qui auraient été dévoilées.

Le chef de l'Etat est directement mis en cause. Il est la clef de voûte d'un système qui, du fait de sa stabilité, accorde à chacun un rang économique en accord avec son statut politique (3). Comme dans le cas précédent, le statut est une donnée globale : le chef de l'Etat est le premier par la richesse, par les prérogatives coutumières (il soumet les hauts fonctionnaires à l'"initiation" -humiliante pour l'intéressé- à une société secrète), par son rang dans la franc-maçonnerie (à laquelle ses collaborateurs doivent également être initiés). La constitution d'une telle pyramide permet la domestication, sinon la suppression, des différents contre-pouvoirs, et assure la stabilité de l'ensemble. L'accaparement de la masse monétaire, aspect le plus évident, n'est ainsi qu'un élément d'un système bien plus complexe, et permet surtout la non-émergence d'un contre-pouvoir économique. Quelle que soit l'importance de cette masse monétaire, le but

semble être de conforter les rapports sociaux issus des nouvelles structures étatiques, et s'oppose donc aux objectifs, déclarés, de développement. Donnée globale, le statut n'est pas qu'individuel. Il est aussi familial, par le biais du népotisme et de la redistribution.

On peut noter la prégnance très forte du jeu politique. Dans ce système très hiérarchisé, la règle en vigueur est moins la législation existante que les relations interpersonnelles basées sur le statut de chacun, pondéré -mais secondairement- par le statut familial. Au sommet, le Président de la République peut manier les règles à sa guise : au Zaïre, l'opinion commune veut que sa parole ait force de Loi.

Ainsi, toute relation entre individus relève-t-elle du jeu politique, et cette remarque est valable même à des niveaux très subalternes de la société. Là est sans doute une différence essentielle avec les pays industrialisés, où se sont cristallisées des règles précises, gérées par une administration en grande partie indépendante. Toutefois, des rapprochements peuvent parfois être faits et, dans les pays industrialisés, le jeu politique impose ses règles, non seulement au sommet, mais partout où des pouvoirs ayant une certaine autonomie peuvent se constituer (par exemple à l'Université, plus que dans les établissements d'enseignement secondaire).

La Loi n'étant pas vraiment la règle usitée, peut-on utiliser le terme de "corruption" ? Il faut remarquer que la Loi peut servir à l'occasion, dans le cadre du jeu politique, comme moyen officiel de régulation de celui-ci. L'ambiguïté provient de la multiplicité des cadres de référence, et de l'utilisation opportuniste de ceux-ci. Le but prime les moyens utilisés ; l'objectif final -conforter la pyramide sociale ou réaliser de nouveaux équilibres- l'emporte sur les règles exprimées. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a très clairement une volonté de manipulation des règles de natures variées (loi nationale, lois étrangères, coutume...). En ce sens, le terme de corruption garde sa valeur, mais doit être remis dans un cadre plus vaste dont l'appellation serait "jeu politique".

CORRUPTION ET NATURE DE L'ETAT

Centralisme et autonomie

Il ne peut s'agir ici que de centralisme, d'autonomie, réelles, et non formelles. Une mauvaise coordination donne une autonomie de fait à des services autres, à des niveaux hiérarchiques subalternes, et leur permet de jouer une stratégie autonome. Ces emboîtements déficients peuvent relever d'un manque de structures adéquates et de cadres compétents, mais une autre explication peut les attribuer à une stratégie voulue : au Zaïre, si de larges secteurs donnent l'impression d'une grande anarchie, les domaines essentiels (Sécurité, Sociétés minières...) sont bien tenus. Peut-être la désorganisation est-elle en fait un mécanisme subtil qui permet la réalisation des ajustements entre statuts, pouvoirs et richesses, et qui assure au régime une base stable, en liant fidélité et promotion sociale.

Corruption au sommet et pratiques de la base

Aux deux extrêmes de la société, deux phénomènes caractéristiques de déviance sont observés : corruption en haut, pratiques de survie en bas. Toutes deux sont en contradiction avec les règles établies. Mais l'attitude vis à vis des normes officielles est totalement différente : en bas, il s'agit de pratiques d'ajustement, en contradiction avec des règles inadaptées au milieu social, et qui, en général, ne sont absolument pas ressenties comme déviantes. Il n'y a pas corruption, diraient les "social scientists". En haut, l'inadaptation des règles pourrait être résorbée ; mais des exemples (Congo, Zaïre) ont montré que les décideurs favorisaient plutôt la multiplicité des règles et la confusion, plus aisée à exploiter. Il y a là corruption et jeu politique.

Les pratiques de survie sont, dans toute l'Afrique Noire, largement et également réparties. Tel n'est pas le cas de la corruption, liée à l'exercice d'un pouvoir. Dans certains pays (Congo, R.C.A.), on dit qu'elle s'étend, dans d'autres qu'elle se restreint (Niger) ; dans quelques uns, on

parle de corruption généralisée (Nigéria, Zaïre). Elle varie en fonction des circonstances politiques, de la volonté officielle (ou de la capacité) de la réprimer, de la limiter aux plus hautes sphères, ou au contraire, de tolérer une large expansion au profit de tous les pouvoirs, même des plus infimes. Ce phénomène est l'objet de stratégies politiques, tandis que les pouvoirs d'Etat ont peu de prises sur les pratiques de survie (4). Ainsi, la corruption est un facteur inégalitaire, car opéré par ceux qui détiennent un pouvoir sur ceux qui en ont moins, et, en dernier lieu, sur les "sans importance" ; elle ne peut donc être considérée comme une pratique de survie, même si elle donne à chacun l'illusion de pouvoir en tirer parti.

Un lien existe cependant entre la corruption et les pratiques de survie : certaines pratiques d'ajustement ne sont pas de survie, ce sont celles mises en place par les "médiateurs". L'intervention de ceux-ci est indispensable, mais en même temps, leur fonction est source de pouvoir, et la limite entre usage (adaptation) et abus (corruption) du pouvoir est extrêmement malaisée à établir. Dans les cas de corruption généralisée (c'est-à-dire d'une corruption exercée jusque très bas dans l'échelle sociale), la limite est encore plus malaisée car la déviance est non seulement exercée, mais reconnue comme une norme par la majorité de la population : à Kinshasa, "il faut travailler en désordre ; si vous travaillez en ordre, on va croire que vous avez peur" (5).

Corruption nationale et corruption internationale

Un changement d'échelle s'impose. La corruption d'Etat, qui assoit et perpétue les équilibres politiques existants, est-elle un phénomène purement interne au pays considéré, ou bien a-t-elle des ramifications, voire une origine internationales ?

L'existence de ramifications est évidente : le passage de la frontière donne à Dioulo une liberté de mouvement bien plus grande, et bouleverse à son avantage le jeu politique. Le système Bongo, issu d'un "système Foccart", déborde les limites du Gabon, et permet à ses participants des stratégies frontalières : pressions politiques dans un sens ou dans l'autre, commissions, investissements extérieurs (les comptes en Suisse, par exemple). Comme à l'intérieur même du pays, le jeu politique se nourrit des différences de législations, de régime, de statuts (par exemple de salaires entre homologues des deux pays). De même, l'étranger et ses médias

jouent un rôle essentiel dans l'information sur la corruption, avec ou non des complicités dans le pays concerné. Ici aussi, l'effet de frontière joue, par la sécurité relative apportée par une législation et des statuts différents.

Peut-on pour autant affirmer que l'origine de la corruption constatée actuellement dans les pays africains trouve son origine dans les relations internationales ? Des exemples contradictoires peuvent être donnés. Dès l'époque coloniale, la présence d'administrateurs européens nécessitait des collaborateurs - intermédiaires - adaptateurs (traducteurs, géomètres...), qui pouvaient tirer pouvoir de leur fonction : rôle évident de l'intervention extérieure. Aujourd'hui, les pratiques de pots-de vin par les grandes sociétés ne peuvent qu'avoir un effet de démonstration.

Néanmoins, même si celles-ci étaient à l'origine de la corruption des décideurs les plus importants, elles ne pourraient expliquer à elles seules sa diffusion à une large partie du corps social. En fait, le jeu politique trouve un terrain particulièrement favorable en Afrique Noire, où les enfants sont habitués dès leur jeune âge à des relations sociales subtiles. Les solidarités claniques ou ethniques, vécues comme fondamentales, sont l'origine de détournements de "règles" officielles, et surtout de l'utilisation des statuts modernes dans des stratégies traditionnelles (népotisme, clientélisme...). Mais la société urbaine d'aujourd'hui a dépassé ces schémas classiques. Notamment, l'argent est devenu une valeur essentielle, souvent avidement recherchée. Même si les stratégies traditionnelles subsistent, par exemple afin de permettre la constitution de clientèles, elles sont souvent subordonnées à des objectifs beaucoup plus modernes. L'exemple de Dioulo montre bien, qu'à delà d'une redistribution jugée importante par les bénéficiaires, le but réel est l'accumulation capitaliste. Même si un objectif aussi élaboré n'est pas toujours discernable, l'argent reste un but, ne serait-ce que pour apporter, par des dépenses ostentatoires, le prestige et le pouvoir, c'est-à-dire un statut. De plus, un tel jeu peut être favorisé par le pouvoir d'Etat, soit seulement par incapacité de créer des règles adaptées, soit aussi par une véritable stratégie politique. Dans un tel contexte, la situation des entreprises étrangères est loin d'être toujours confortable : la variabilité des baromètres de la sécurité des investissements, de même que la faible implantation d'entreprises multinationales en Afrique par rapport à d'autres pays du Tiers Monde, incitent à

être très prudent. Les toiles d'araignée sont si complexes que l'on peut se demander dans chaque cas qui est l'araignée.

NOTES

(1) M. BERGES, "Peut-on sortir de la corruption ? ", Pouvoirs, n° 31, 1984, pp. 65-76.

(2) P. PEAN, Affaires africaines, Fayard

(3) J.L. PIERMAY, "Le détournement d'espace. Corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique Centrale", à paraître dans Politique Africaine, 1986.

(4) R. COLLIGNON, "La lutte des pouvoirs publics contre les "encombrements humains" à Dakar", Revue Canadienne des Etudes Africaines, 18, n° 3, pp. 573-581.

(5) Construire la ville africaine. Plan Construction et Habitat, ADRET, 1984 (enquête K 17, p. 86).

GROUPE DE RECHERCHE

Villes et citadins des Tiers-Mondes

(CNRS, ORSTOM, Université Lyon II)

Programme "Citadinités"

Dossier n° 3

FORMES PARALLELES DE REGULATIONS URBAINES

Document provisoire

Mai 1987

Mise en forme du dossier :

- A. BATTEGAY**
- A. BELBAHRI**
- C. FERJANI**
- B. GANNE**
- E. LONGUENESSE**

GLYSI - Département "D" ORSTOM - IRMAC

correspondance : GLYSI - Université Lyon II - Avenue P. Mendès France - 69500 BRON

Tél. : 78 00 69 83