

BONNE MORALITÉ ET CORRUPTION EN AFRIQUE¹

PAR

Maximin EMAGNA

*Chargé de Recherches à l'Institut International
des sciences administratives (Bruxelles)
CURAPP*

“Le Nord commence enfin à comprendre qu’au-delà d’un certain seuil, la pauvreté n’est plus exploitable. Et que, finalement, cette politique d’exportations à tout prix coûte cher. Sans compter que la corruption inoculée ailleurs nous menace à notre tour...”².

“Plus que la peste hier et le sida aujourd’hui, la corruption tue. Pour parler clair, en détournant à leur profit l’argent public, en méprisant, au-delà de toute décence, l’intérêt général, de nombreuses élites du Tiers-Monde doivent être tenues pour responsables, au moins partiellement, de la misère dans laquelle croupissent au moins deux milliards d’êtres humains. Par un enchaînement pervers et souvent mécanique, la corruption est devenue l’un des facteurs essentiels du sous-développement. Traitée généralement à la rubrique “faits divers”, elle devrait, dans certains cas, passer à celle des “crimes contre l’humanité”³.

Par pudeur, par honte ou par hypocrisie, nul ne se hasardait (avant le début des années 90) à parler de corruption au Nord (exception faite de l’Italie où la chose, tabou, est admise dans les mœurs)⁴. De temps en temps, un

1. Ce texte est une version remaniée de la communication “De la bonne moralité dans les fonctions publiques africaines”, contribution au colloque du CURAPP du vendredi 14 mai 1993. Les opinions exprimées ici n’engagent que leur auteur.

2. Péan (P.), *L’Argent noir : corruption et sous-développement*, Paris, Fayard, 1988, p. 13.

3. *Ibid.*, p. 5.

4. Même un numéro de la prestigieuse *Revue Internationale des sciences administratives*

“scandale” éclatait et faisait la “Une” des journaux (exemple : l’affaire des “diamants de Bokassa”)⁵. On en riait. On créait “l’événement” (sensationalnel). On vendait des titres. Et puis, c’était tout. Aucune responsabilité n’était véritablement engagée. La justice ne s’en préoccupait pas sérieusement. Il y avait sans doute là un “tabou”, une limite à ne pas franchir.

Une rare exception néanmoins avec la retentissante “diatribe” de Robert F. Kennedy⁶, avocat-conseil de la sous-commission permanente des enquêtes du Sénat américain : l’auteur y décrit le fonctionnement de la Commission McClellan, commission provisoire sur les activités déloyales dans le domaine des syndicats et du patronat. Il part des enquêtes réalisées sur les activités du très puissant syndicat des “Teamsters” (Syndicats des transporteurs routiers, camionneurs, chauffeurs...), dont R.F. Kennedy avoue qu’il représente “*l’institution la plus puissante [du pays], en dehors du gouvernement des Etats-Unis proprement dit...[puisque] la vie même de chaque habitant est entre ses mains*”. Il constate que des hauts fonctionnaires ont trahi les devoirs de leur charge, en évitant de faire appel à la police, en raison de pressions politiques, de malhonnêteté ou d’incapacité (p.397). Il en conclut qu’il faut admettre aux Etats-Unis, “*l’aggravation de la corruption [et] de la malhonnêteté, engendrées par la faiblesse, autant sur le plan physique que moral*” (p. 404). Nous étions au début des années soixante...

Il aura fallu attendre la chute du mur de Berlin, le mur de la honte et des mensonges, pour s’apercevoir de nouveau que la corruption est inhérente à l’activité humaine et qu’il s’agit d’un phénomène universel, établi en système ici, tabou ailleurs, selon les époques⁷. Avec la crise économique, la montée du

(suite note 4) (RISA) paru en 1985 (vol. I.I., n° 1) ne présente que des cas de corruption dans les pays du Tiers Monde (Nigéria, Philippines, les pays des Caraïbes membres du Commonwealth) : Hope (K.R.), “Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World”, p. 1-6 ; Olowu (D.), “Bureaucratic Corruption and Public Accountability in Nigeria : an Assessment of Recent Developments”, p. 7-12 ; Carino (L.-V.), “The Politicization of the Philippines Bureaucracy : Corruption or Commitment ?”, p. 13-18 ; Jones (E.), “Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World : Some Commonwealth Caribbean Considerations”, p. 19-23 ; Dwivedi (O.-P.), “Ethics and values of Public responsibility and Accountability”, p. 61-66. Pour l’ampleur du phénomène en Italie, voir Arbacchi (P.), *Maffia et compagnies : l’éthique mafiosa et l’esprit du capitalisme* (traduit de l’italien par A. del Forno, préf. J. Ziegler), Grenoble, P.U.G., 1986, 239 p.

5. Voir Péan (P.), *Bokassa Ier*, éd. A. Moreau, et surtout Delpey (R.), *La manipulation*, Paris, Ed. J. Grancher, 1981, ouvrage qui relate les relations “très” personnelles entre l’ancien président Valéry Giscard d’Estaing et son “parent et ami”, l’Empereur Bokassa.

6. Kennedy (R.-F.), *Ma lutte contre la corruption : les Kennedy face à Jimmy Hoffa et au gangstérisme syndical*, Paris, Robert Laffont, 1965 (traduction française). Une enquête sur “le manque de probité et d’intégrité des fonctionnaires du gouvernement et des entreprises qui fournissent les vêtements pour l’armée” avait déjà été réalisée en 1956.

7. Voir les nombreux articles sur la corruption parus quotidiennement ces derniers temps dans les journaux. Exemples : - “Russie... : démission du Ministre du Commerce Extérieur : une nouvelle affaire de corruption éclabousse le gouvernement”, *Le Monde*, 24 août 1993, p. 6 ; - “Chine... Le Parti Communiste estime que le “virus de la corruption” menace l’Etat”, *Le Monde*, 24 août 1993, p. 6 ; - Affaire Collor au Brésil. Lire Bove (P.), *Quand le peuple révoque le Président. Le Brésil de l’affaire Collor*, (préface de Luis Faure ; entrevue avec

chômage et des extrémismes de toutes sortes, la prolifération des commerces illicites (drogues, enfants...), la pauvreté et la misère physique et matérielle des banlieues européennes, des quartiers de Somalie ou de Colombie, on a atteint le seuil de tolérance et le summum de l'hypocrisie.

Le système économique mondial n'est pas moral. Il ne saurait l'être, puisque comme disait le Général De Gaulle, "*les Etats n'ont pas d'ennemis, ils n'ont que des intérêts*". Cette formule mérite sans doute d'être corrigée aujourd'hui avec l'appel de plus en plus pressant à plus de solidarité internationale, à une véritable coopération à visage humain⁸. Les "affaires" qui éclatent dans de nombreux pays⁹ (affaires Médecin et Botton en France, Cools en Belgique...) illustrent les effets pervers d'un système économique mondial "sauvage", où seul le marché fait la loi, et où la "main invisible" cause de nombreux dégâts sociaux. Les questions de "bonne moralité" ou d'intégrité dans la gestion des affaires publiques sont sans doute préoccupantes dans les pays du Sud. Mais, peut-on véritablement parler de corruption du Sud sans établir de lien avec les répondeurs du système du/dans le Nord¹⁰ ?

Parler de la bonne moralité dans les fonctions publiques africaines c'est également s'interroger sur le système international "immoral" dans lequel

(suite note 7) (Lula), Paris, L'Harmattan, 1993. Pour l'histoire, il convient de rappeler quelques grandes "affaires" de corruption en France : en 1794, Chabot, impliqué dans le scandale de la Compagnie des Indes est exécuté ; un siècle plus tard, Baihaut, ministre des travaux publics, mouillé dans le scandale de Panama, n'est condamné qu'à cinq ans de prison ; sous la IIIème République : période de "pillage" des deniers publics ; en 1934 : la célèbre affaire Stavisky (in P. Péan, *op.cit.*, 1988, p. 25-26) : l'auteur en conclut que "Depuis Thermidor, le culte de la vertu n'a jamais été célébré avec une grande ferveur. L'ombre de l'échafaud porte encore loin. Les "affaires" de corruption n'ont cessé depuis lors de ponctuer la vie politique, mais la justice est devenue bonne fille avec les corrompus...". Sur les relations entre l'argent et la politique en France, lire Jeanneney (J.-N.), *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XXème siècle*, Paris, Ed. du Seuil, 1984 (2ème éd.) ; plus récemment : Bouchary (Rapport R.), *Prévention de la corruption et transparence de la vie économique*, Paris, La Documentation Française, 1993 ; Gaudino (A.), *Le procès impossible*, Paris, A. Michel, 1992 ; Mény (Y.), *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992 ; Plenel (E.), *La part d'ombre*, Paris, Stock, 1992 ; Popis (C.), *L'argent, le bâtiment, la politique sous la Vème République*, Paris, A. Michel, 1992.

8. P.N.U.D., *Rapport mondial sur le développement humain 1992*, Paris, Ed. Economica, 1992.

9. Pour l'Italie "*Mani Pulite*" (mains propres) déclenchée après le scandale "*Tangentopoli*" (pots-de-vin-ville) de février 1991 à Milan. Plus récemment, l'implication de l'industriel Carlo de Benedetti accusé de "corruption" (active) (10 milliards de lires, 360 millions de FF) aurait servi à "acheter" les administrations des postes afin d'obtenir de gros contrats de fourniture de matériels par sa firme Olivetti. Il aurait également "corrompu" les partis politiques socialistes et socio-démocrates, *Le Monde*, 2 novembre 1993, 3 novembre 1993, p. 7 ; *Le Soir* (Belgique), 3 novembre 1993, p. 1 et 5.

10. Cf. Gouffern (L.), "Les limites d'un modèle ? A propos d'Etat et bourgeoisie en Côte d'Ivoire", *Politique Africaine*, n° 6, mai 1982, p. 19-34 : démontrant l'utilisation abusive des expatriés et ses conséquences dans le secteur public ivoirien, dans les sociétés d'Etat particulièrement, l'auteur soutient que la corruption et l'accumulation (système collectif d'enrichissement rapide) dans le système ivoirien se font avec la complicité de nombreux expatriés qui en tirent un grand profit.

vivent nos sociétés, et dont la transformation des mœurs est un préalable à toute entreprise de moralisation de la vie publique nationale.

Cet éclairage étant fait - puisque le précédent titre de cette étude : "De la bonne moralité dans les fonctions publiques africaines", aurait pu prêter à confusion -, il semble que la "bonne moralité", parce qu'elle est une exigence de respect de l'éthique du bien public, et qu'elle légitime l'administration (de type wébérien) et les fonctionnaires, renforce l'idéologie du service public (I). Mais la "bonne moralité" est également un principe républicain (*res publica*) : inspirée du droit français, il est introduit dans les législations (Statuts des fonctions publiques) des nouveaux Etats d'Afrique francophones (II). Les logiques de l'Etat en Afrique (III) et du système économique international (IV) font que les opérations de développement et de coopération sont détournées au profit des dictatures du Sud et de certains "affairistes" du Nord. La corruption devient alors un "fléau" dangereux et un système maffieux, dans lequel les commanditaires n'hésitent pas à défendre leurs intérêts, quitte à tuer les "incorruptibles" (V).

Le monde est en mutation, les contextes changent, et on s'aperçoit (illusion ?) que la "propreté" écologique est également exigée dans la gestion des biens publics (de l'humanité).

I - LA BONNE MORALITÉ RENFORCE L'IDÉOLOGIE DU SERVICE PUBLIC¹¹

"L'objectivité de l'agent public et sa probité sont des valeurs sociales et morales sur lesquelles l'Etat veille jalousement parce qu'elles risquent d'affecter la réputation de l'administration"¹².

L'idéologie de l'intérêt général et du service public¹³ se fonde sur la réputation (l'image, le prestige) de l'administration et des agents publics. C'est dans cette optique qu'il faut par exemple comprendre cette phrase de l'ancien Président tunisien, Habib Bourguiba, pour qui, "*l'indélicatesse de l'agent public rejailit sur l'Etat*"¹⁴. Le ministre tunisien de la Fonction publique, dans un discours à l'ENA dit pratiquement la même chose : une "*image négative et regrettable*" de l'administration est assez souvent imputée au comportement de certains fonctionnaires"¹⁵.

11. Cf. l'article de Lochak (D.) dans le présent ouvrage.

12. Baccouche (N.), *Répression pénale et disciplinaire dans la Fonction publique*, Tunis, ENA/Centre de Recherches et d'études administratives, 1990, p. 97.

13. Chevallier (J.), Lochak (D.), *La science administrative*, Paris, PUF, 1987 (2ème éd. mise à jour) ; Chevallier (J.), *Science administrative*, Paris, PUF, 1986, p. 534-590 ; Chevallier (J.), *Le service public*, Paris, PUF, 1987 (coll. Que sais-Je ?), p. 7-111 ; Rangeon (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986.

14. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 97.

15. *Ibid.*

L'obligation d'intégrité n'est pas incompatible avec le modèle d'administration de type wébérien, il s'agit d'un principe républicain (*res publica* : chose publique). On constate que l'intégrité des élus politiques et des fonctionnaires est l'un des fondements de la République en France. La mise en garde contre la "corruption" se retrouve dès le prologue de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : "*Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des Droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements...*".

Les statuts de la fonction publique française jusqu'en 1983 font explicitement de l'obligation de moralité une condition *sine qua non* pour le recrutement et le déroulement de la carrière d'un fonctionnaire. Cette obligation est reprise dans la plupart des Statuts de la fonction publique des pays africains, d'expression française en particulier.

II - LA BONNE MORALITÉ DANS LES STATUTS DES FONCTIONS PUBLIQUES

Nous savons que le droit constitutionnel, le droit de la fonction publique des pays africains d'expression française sont d'inspiration française (Constitution de 1958 ; Statut des fonctionnaires de 1946). Une étude sur "La mise en œuvre des Statuts de la fonction publique en Afrique et à Madagascar" démontre bien qu'il y a eu un placage du système français dans les nouveaux Etats¹⁶.

S'agissant de "la bonne moralité", on constate d'une part que ce principe est repris comme condition de recrutement dans la fonction publique (A), et d'autre part, qu'il est interdit aux fonctionnaires de mener des activités privées (B), c'est-à-dire, de "faire des affaires", comme on dit en Afrique.

A) La bonne moralité comme condition d'accès dans la Fonction publique

1) L'affirmation du principe et la vérification de la preuve

Maroc : Article 21 al. 2 du dahir n°1-58-008 du 4 Chaabane 1877 (24 février 1958) portant Statut général de la Fonction publique : "*Nul ne peut être nommé à un emploi public : ... s'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité...*". La même formule est utilisée dans le Statut de la fonction publique de Côte d'Ivoire (Article 17 al. 2 de la loi 64-488 du 21 décembre 1964). Il en est de même pour la Tunisie (Article 17 Statut général de la fonction publique, Décret 74/138 du 17 février 1974, Article 90 al. 2

16. Timsit (G.), "La mise en œuvre des statuts de la Fonction publique en Afrique et à Madagascar", *Bulletin de l'I.A.P.*, 1968, p. 33-55.

SGFP, pour le recrutement du personnel ouvrier ; Article 99 du même Statut pour le personnel temporaire). La version arabe du statut tunisien note en son article 17 que *“l'inconduite est une faute professionnelle qui justifie le prononcé des sanctions disciplinaires”*¹⁷. Les agents publics se doivent dans *“leur vie privée”* comme dans le service d’*“éviter tout ce qui est de nature à compromettre la dignité de la fonction publique”* (Art. 3 du SGFP)¹⁸. Le règlement militaire tunisien impose une *“éducation morale”* destinée aux différents grades de l’armée (Article 1 du règlement du 18 août 1970).

a - Absence de définition du contenu et du principe de bonne moralité

La preuve que les pays africains reproduisent le droit de la fonction publique française est qu’aucun de ces pays ne semble apporter une définition et un contenu à ce principe. La plupart des Statuts généraux et particuliers reprennent ce principe. Le législateur tunisien par exemple ne définit pas ce que c’est que la bonne moralité ou l’obligation de moralité. Même la jurisprudence française, à laquelle on fait souvent ici référence *“n’est pas explicite sur les faits constitutifs d’une violation de l’obligation de moralité”* (M. Chapus)¹⁹ : le Conseil d’Etat français, dans l’affaire Bourdelet (C.E. 16 juin 1943 ; Recueil p.191), sans préciser les faits constitutifs du manquement, se borne à relever qu’un instituteur avait *“un genre de vie incompatible avec le caractère de son emploi”* ; dans l’affaire Berard (C.E. 3 janvier 1947 ; Sirey 1947, III, p.109), qu’un inspecteur de police a entaché par *“un fait scandaleux”* ; ou encore *“qu’un gardien de la paix avait des relations et fréquentations douteuses et incompatibles avec ses fonctions”* (C.E. 6 avril, Athel ; Recueil p.758).

b - Ce principe est modulable selon les emplois

Tunisie²⁰ : les exigences de moralité varient selon les types d’emplois (personnel civil ou militaire) et les catégories des agents (ouvriers ; agents temporaires ; agents contractuels).

2) *Justification et vérification du principe*

La bonne moralité est justifiée et attestée par la fourniture d’un *“extrait de casier judiciaire”* lors du dépôt de candidature à un emploi (Maroc : Art. 8, Décret royal du 22 juin 1967). L’administration dispose d’un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la bonne moralité des candidats à un emploi public.

En Tunisie, jusqu’en 1984, il fallait présenter des certificats dits *“de bonnes vie et mœurs”* pour justifier de sa bonne moralité. La circulaire n°14 du 23/6/1984 a supprimé cette exigence. Désormais, il n’est exigé de la part des

17. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 234.

18. *Ibid.*

19. Chapus (M.), *Cours de droit administratif, année de licence en droit, 1971-72*, p. 307 (cité par N. Baccouche, *op.cit.*, p. 232).

20. Cherif (S.) et Kammoun (M.), *La fonction publique tunisienne*, Tunis, ENA/Centre de recherches et d’études administratives, 1991 (précis de droit).

administrations que le bulletin n°3 du casier judiciaire. En cas de besoin, le Ministère de l'Intérieur peut fournir tout autre renseignement jugé nécessaire²¹. Le Premier Ministre tunisien a également la possibilité de diligenter des enquêtes auprès du Ministère de l'Intérieur pour enquêter sur la bonne moralité des candidats aux emplois publics. Cette procédure a été étendue aux candidats de nationalité étrangère désirant se faire recruter comme agents contractuels de l'administration tunisienne : Lettre du Premier Ministre 395 du 30/4/1959 et 414 du 15/5/1952 ; Circulaires n°40 du 2/9/1978 et n°22 du 22/5/1985²².

3) *Extension du principe*

La bonne moralité est exigée dès le recrutement, mais elle l'est aussi durant la carrière et dans la vie privée du fonctionnaire.

Au Cameroun, la loi admet "*l'obligation de probité et désintéressement*", elle réprime tous les agissements du fonctionnaire qui seraient contraires à la probité et au désintéressement. Le Code pénal camerounais prévoit plusieurs infractions de probité punies de peine de prison et d'amendes²³. Le Statut général nouveau de la fonction publique camerounaise ne prescrit plus expressément que la vie privée du fonctionnaire ne doit donner lieu à aucun scandale "*ni à aucune inconduite notoire*". Cependant, il y a lieu de constater avec le Pr. Owona qu'il existe implicitement "*une obligation de dignité*". En effet, l'article 129 du Statut stipule que toute "*faute professionnelle*" peut entraîner des sanctions disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire. Par ailleurs, il reste admis que ne peut devenir fonctionnaire que le stagiaire de "*bonne moralité*". Ce qui exclut donc à priori tout candidat de "*mauvaise moralité*"²⁴.

En Tunisie, la jurisprudence admet que la bonne moralité des agents doit être satisfaite même durant toute sa carrière (tribunal administratif rec. 1980, p.389)²⁵. Le principe s'étend au personnel militaire : l'article 55 de l'instruction de 1970 distingue 7 catégories de fautes susceptibles de sanction. Parmi celles-ci, les première et sixième catégories sont respectivement des fautes contre "*l'honneur, le devoir et la probité*", puis contre "*la morale*". L'ivresse, par exemple, en service comme en ville est punie de 30 et 45 jours d'arrêts de rigueur respectivement pour les hommes de troupes et les sous-officiers²⁶.

4) *Contrôle et sanction*

L'administration ayant la prérogative de vérifier la bonne moralité des agents, il y a lieu de prévoir des abus eu égard au système/régime de parti unique qui prévalait avant la vague de démocratisation des années 90.

21. Cherif (S.), Kammoun (M.), *op.cit.*, 1991, p. 106.

22. *Ibid.*

23. Owona (J.), *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Paris, EDI-CEF, 1985, p. 84.

24. *Ibid.*, p. 85.

25. Cherif (S.), Kammoun (M.), *op.cit.*, p. 106.

26. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 197 et s.

a - Contrôle de l'administration et sanction disciplinaire

Le droit statutaire prévoit des sanctions pour des fautes commises par les agents et censées porter atteinte à la bonne image et au prestige de l'administration. Les sanctions prévues sont extrêmement sévères et lourdes de conséquences pour les agents publics.

Tunisie : l'article 54 du Statut tunisien de 1968 prévoyait une révocation sans communication de dossier et sans consultation du Conseil de discipline pour tout fonctionnaire qui "(faisait) l'objet d'une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ou de travaux forcés notamment pour crime, pour délit de rébellion, usurpation de fonction, attentat aux mœurs, faux témoignages, vol, abus de confiance, dénonciation calomnieuse, diffamation pour délit contre la sûreté de l'Etat ou pour délit commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions". L'article 54 du Statut tunisien qui reprenait les art.8-V du Statut général du 7 février 1936 et du Statut général des fonctionnaires de 1959, n'a plus d'équivalent dans le nouveau Statut de 1968²⁷. Les Statuts particuliers des fonctionnaires tunisiens sont tout aussi sévères, mais déterminent des sanctions précises selon les infractions [cas du personnel de l'établissement des services actifs pénitentiaires et du travail rééducatif (art. 17 du Statut du 19 mai 1973), cas du personnel de la garde nationale (art. 25 du Statut du 21 décembre 1972), les personnels de la sûreté nationale) (statut du 12 juillet 1972)] : ces statuts disposent expressément que la révocation peut être prononcée contre les agents pour les faits suivants :

- 1) Condamnation définitive à une peine privative de liberté pour crime ou délit mettant en cause l'honnêteté ou la moralité du fonctionnaire concerné ;
- 2) Participation à un acte collectif d'indiscipline caractérisée ;
- 3) Participation à une cessation concertée du travail ;
- 4) Indication à l'un des actes prévus aux alinéas 2 et 3 ci-dessus ;
- 5) Cessation de services sans autorisation préalable et à défaut de reprise dans le délai fixé par une mise en demeure notifiée au dernier domicile connu de l'intéressé²⁸.

b - La jurisprudence et le contrôle du juge administratif

En matière de recrutement : toujours pour le cas de la Tunisie, s'agissant du recrutement des agents publics, S. Cherif et M. Kammoun précisent que la jurisprudence administrative reconnaît à l'administration "*le pouvoir d'écarter des candidats sur la base des faits concernant leur moralité et portés à la connaissance de l'administration après le déroulement des épreuves du concours de recrutement*". "*Toutefois, poursuivent-ils, le pouvoir de l'administration en cette matière n'est pas absolu, il est soumis au contrôle minimum du Tribunal administratif. Ainsi, les décisions ayant pour objet d'écarter des candidats pour un motif de mauvaise moralité peuvent être annulées par le juge administratif pour inexactitude des faits reprochés, pour mauvaise qualification de ces faits, pour détournement de pouvoirs ou pour erreur manifeste*"²⁹.

27. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 192-193.

28. *Ibid.*, p. 194.

29. Cherif (S.), Kammoun (M.), *op.cit.*, p. 105-106.

On peut néanmoins s'interroger sur la portée et l'efficacité de cette jurisprudence dans un contexte de dictature et où l'indépendance de la justice n'est pas toujours garantie.

En matière de régime disciplinaire : le régime disciplinaire dans la fonction publique tunisienne est riche de jurisprudence. On distingue plusieurs types d'infractions³⁰. Citons entre autres :

a) **Infractions commises dans le service et n'ayant qu'un caractère disciplinaire**

- Le refus d'assurer le service : T.A., affaire n°689, arrêt du 22/6/1983, Anisette c/ Ministre de la Santé publique (refus de soigner un malade - résiliation du contrat - recours pour excès de pouvoir rejeté) ;

- Abandon de poste : T.A., affaire n°733, arrêt du 19/1/1983, Rebh c/ Ministre de l'Education nationale (recours pour excès de pouvoir rejeté par le Tribunal administratif) ;

- Mauvais comportement à l'égard des administrés : T.A., affaire n°20, arrêt du 16/2/1976, Mohamed c/ Ministre de l'Intérieur (révocation - recours pour excès de pouvoir rejeté) ;

- Mauvais comportement en service : T.A., affaire n°602, du 5/1/1983, Mohamed c/ Ministre de l'Education nationale (instituteur, s'isole avec son élève dans une classe - acquiescement sur le plan pénal, mais révoqué de ses fonctions - recours pour excès de pouvoir rejeté) ;

- Négligence dans l'exercice de ses fonctions : T.A., affaire n°580, arrêt du 11/11/1981, Salim c/ Ministre de la Jeunesse et des Sports (révocation - recours pour excès de pouvoir rejeté) ; T.A., affaire n°1139, arrêt du 16/6/1986, Sadok c/ Ministre de l'Education nationale (instituteur sanctionné pour non respect de l'horaire administratif - recours pour excès de pouvoir rejeté).

b) **Infractions disciplinaires commises durant l'exercice des fonctions et ayant en plus un caractère pénal**

- Attentats aux mœurs : T.A., affaire n°124, arrêt du 28/3/1979, Swieh c/ Ministre de l'Education nationale (instituteur condamné pour attentat aux mœurs durant l'exercice de ses fonctions et révoqué - recours pour excès de pouvoir rejeté).

Le juge administratif tunisien admet également la révocation d'un agent reconnu coupable d'attentat aux mœurs sans le respect des garanties disciplinaires par application de l'article 54 du SCFP de 1968 (T.A. 3ème ch. 26 mars 1980, Ali Bouthouri c/ Ministre de l'Education nationale ; R.D.T. 1981, p.541). De même ce tribunal considère que le fait qu'un agent du greffe se soit permis "d'exploiter les passages de la dame F... par le palais de justice pour lui faire des offres et essayer d'avoir avec elle des relations sexuelles" est contraire à la dignité et à la bonne moralité (T.A. 1ère ch. 14 juin 1982, S. Handaoui c/ Ministre de la Justice)³¹. Nous pensons qu'il s'agit ici d'une forme de "harcèlement sexuel" ;

- Détournements de fonds : T.A., affaire n°346, arrêt du 11/11/1980, Béchir c/ Ministre de l'Agriculture (révocation - recours pour excès de pouvoir rejeté) ;

- Violation du secret professionnel

- Violences : T.A., affaire n°202, arrêt du 27/12/1978, Khadouja c/ Ministre de l'Education nationale, R.A.T.A.P. 237 (révocation - recours pour excès de pouvoir rejeté).

30. *Ibid.*, p. 285 et s.

31. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 232.

c) **Infractions commises durant l'exercice des fonctions et ayant en plus la caractère de faute de gestion** : cf. article 1er, Loi n°85-74 du 20 juillet 1985

- engagement d'une dépense sans visa préalable du service du contrôle des dépenses publiques,
- engagement d'une dépense, malgré le refus de visa,
- toute imputation irrégulière de dépense ayant pour but de dissimuler un dépassement de crédit, etc...

Infractions commises en dehors du service et n'ayant qu'un caractère disciplinaire :

- Exercice d'une activité privée lucrative durant un congé de maladie : T.A., affaire n°600, arrêt du 6/6/1983, Taïeb c/ Ministre de la Justice ;
- Habitudes d'intempérance : ivresse en dehors du service : T.A., affaire n°579, arrêt du 16/11/1981, Ali c/ Ministre de l'Intérieur ;
- Comportements privés de nature à jeter le discrédit sur la fonction exercée et rendant l'exercice du service difficile (exemple : "l'inconduite notoire" d'un policier) ;
- Les faits incompatibles avec la fonction publique : même si ceux-ci sont antérieurs au recrutement de l'agent dans la fonction publique, à condition que ces faits aient été ignorés de l'administration au moment du recrutement.

d) **Infractions disciplinaires commises en dehors du service et ayant en plus un caractère pénal**

Infractions en liaison directe avec le service :

- * violation du secret professionnel,
- * diffamation du supérieur hiérarchique,
- * conduite en état d'ivresse.

e) **Infractions sans lien direct avec le service mais incompatible avec la fonction publique**

- Vol : T.A., affaire n° 315, arrêt du 23/1/1980, Mohamed c/ Ministre de l'Education nationale (Directeur d'un lycée impliqué dans une affaire de vol en Libye - révoqué de ses fonctions - recours pour excès de pouvoir rejeté) ;
- Escroquerie : T.A., affaire n°488, arrêt du 12/4/1983, Mohamed c/ Ministre du Plan et des Finances (condamnation pénale d'un fonctionnaire pour émission de chèque sans provision - révocation - recours pour excès de pouvoir rejeté) ;
- Injures et atteintes aux bonnes mœurs : T.A., affaire n°341, arrêt du 19/11/1980, Amor c/ Ministre de l'Education nationale (un instituteur se livre à des injures et à des atteintes aux bonnes mœurs en dehors du service - condamnation pénale à 1 mois 16 jours avec sursis - révocation de ses fonctions - recours pour excès de pouvoir rejeté (R.E.P) ;
- Adultère : T.A., affaire, n°743, arrêt du 27/5/1985, B.H. c/ Ministre de l'Intérieur (fonctionnaire condamné à 6 mois d'emprisonnement pour adultère. Le mari de la complice accorde le pardon et la cour d'appel infirme la sentence pénale mais l'administration maintient la décision de révocation. Le T. A. rejette le R.E.P. formulé par l'intéressé).

c - Les manquements à la bonne conduite, à la probité et au dévouement: Cas de la Tunisie³².

32. *Ibid.*, p. 233-237.

- Manquements à la bonne conduite :

a) Ivresse et agressions envers les citoyens (T.A. 1ère ch. 18 mai 1981, A Bjaoui / Ministre de l'Intérieur),

b) "mauvaise conduite" (intransigeance et entêtement envers les supérieurs + faute professionnelle (sanctions à l'égard des élèves) (Rejet) T.A. 3ème ch. 11 nov. 1981, Fathia Labidi c/ Ministre de l'Education nationale). Sanction = révocation.

- Manquements à la probité et au désintéressement (sanctions pénales et disciplinaires au titre de la corruption et de la prise illégale d'intérêt). La probité - concept vague -, est définie par le Conseil d'Etat français comme "... l'honnêteté, le respect des biens et de la propriété d'autrui" (C.E., 18 novembre 1957, Rec. p.687). Cette obligation se justifie par le fait que le Statut assure à l'agent un traitement régulier. C'est donc ce qui lui impose en contre partie, un désintéressement total et une probité absolue. D'où :

a) interdiction aux militaires de fréquenter les salles de jeux (art. 18, règlement militaire tunisien),

b) interdiction faite au magistrat de rendre impartialement la justice (art. 23 du Statut des magistrats tunisien),

c) interdiction d'effectuer des pressions morales ou matérielles sur autrui ou d'être considéré comme tel : cas des agents des forces de l'ordre qui ne doivent pas effectuer des interventions, intercessions, entremises ou démarches quelconques entraînant un acte susceptible de constituer une pression... ;

d) impartialité et indépendance de l'agent public (art. 5 al. 2 du S.G.F.P. : "*il est interdit à tout agent public, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, et sous quelques dénominations que ce soit dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance*").

- Manquements au dévouement : Le dévouement aux intérêts publics "*explique la rigueur des obligations de désintéressement, de probité, d'impartialité auxquelles sont astreints les fonctionnaires*"³³. Il trouve son fondement dans le serment prêté avant l'entrée en fonction de certains corps de fonctionnaires (agents de sécurité intérieure, douaniers, magistrats, juges administratifs, juges des comptes...). L'obligation de dévouement est implicitement consacré par le S.G.F.P. tunisien. Ce devoir pèse néanmoins sur tout agent public tunisien. Aussi, sont sanctionnées :

a) la négligence = faute professionnelle,

b) "mauvaise conduite caractérisée à l'égard des supérieurs" (1),

c) "absences fréquentes et injustifiées du service" (2)

d) "prise à la légère de la réglementation administrative" (3).

(Cas 1, 2, 3 : 3ème ch. 7 juillet 1982, Khilifi c/ Ministre de l'Enseignement supérieur).

L'obligation de "*dévouement et de conscience professionnelle*" est explicitement consacrée dans le règlement des services intérieurs militaires. C'est ainsi que sont vigoureusement réprimées : "*la paresse, la passivité, et les fautes déshonorantes*". Ce règlement, faut-il le rappeler, exige "*fidélité*", "*loyauté*", "*solidarité*" et "*bonne humeur*".

33. Plantey (A.), *La fonction publique. Traité général*, Paris, Litec, 1991.

L'“*obligation de compétence*”, au sens du “*bon accomplissement du service*”, motif de licenciement dans l'Etat de New York, ne pèse malheureusement pas sur l'agent public. Comme le constate N. Baccouche, “*l'agent public peut être médiocre, mais étant docile, il sera jugé satisfaisant*” (poids de la dictature!)³⁴.

Que l'on ne se méprenne pas sur la fonction et le poids de l'obligation de dévouement sur les fonctionnaires. Bien que n'étant pas explicitement consacré dans le SGFP, le serment de fidélité qu'il impose à certains fonctionnaires est une invite au “*conformisme*” et à la “*docilité*”³⁵. Cette obligation est donc compatible avec le système politique centralisé autour du chef de l'Etat, et qui impose que l'on doive à ce dernier obéissance (sujétion) et fidélité. Les termes du serment sont assez explicites à ce sujet : “*je jure au nom de Dieu d'obéir aux lois qui découlent du Pacte fondamental et de remplir tous mes devoirs envers le Chef de l'Etat*”. Ce serment est très ancien en droit tunisien puisqu'il remonte à la Constitution de 1861 (art. 10) qui stipule que “*le Chef de l'Etat devra faire prêter serment à tous les fonctionnaires civils, militaires*”³⁶.

d - Les sanctions pénales liées aux atteintes au devoir de probité

Les atteintes au devoir de probité sont rigoureusement réprimées parce qu'elles mettent en péril non seulement la marche régulière de l'administration, mais aussi entament la crédibilité (fondement de l'autorité) des agents publics. Bien que cette notion soit “*incertaine et polymorphe*”³⁷, elle reste “*une vertu qui consiste à observer scrupuleusement les règles de la morale sociale, les devoirs imposés par l'honnêteté et la justice*” (définition du Robert).

Le Droit pénal tunisien³⁸ distingue quatre grandes catégories d'infractions liées au non respect du devoir de probité :

- a) les détournements commis par les agents en charge de la gestion de deniers publics (comptables et ordonnateurs),
- b) la concussion,
- c) la prise illégale d'intérêt,
- d) la corruption.

- La répression des détournements

Le nouveau système pénal de la répression des détournements en droit tunisien est issu des articles 96 à 99 de la loi n°85 du 11 août 1985. Les gestionnaires des deniers publics (ordonnateurs et comptables) peuvent être les auteurs de l'infraction. Mais aussi (articles nouveaux) tout “*directeur*,

34. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 248. L'obligation de compétence (“incompetency misconduct”) donne lieu à une sanction disciplinaire (cf. *Manuel de procédure disciplinaire de l'Etat de New York*, cité par l'auteur p. 248-249).

35. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 237.

36. *Ibid.*

37. Savoye (J.), “la notion de manquement à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs”, Dalloz-Sirey, 1968, p. 103.

38. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 74-97.

membre ou employé d'une collectivité publique locale, d'une association d'intérêt national, d'un établissement public à caractère industriel et commercial, d'une société dans laquelle l'Etat détient directement ou indirectement une part quelconque du capital ou d'une société appartenant à une collectivité publique locale..."³⁹. L'élément matériel de l'infraction consiste en un détournement "de quelque manière que ce soit" (art. 99), c'est-à-dire toute forme de détournement direct ou indirect des deniers. La sanction encourue par l'auteur de l'infraction est une peine aux travaux forcés pendant vingt ans et une amende égale à la valeur des choses détournées ou soustraites (le montant maximum de l'amende n'est pas fixé). La nouveauté réside dans le fait que les mesures prononcées sont obligatoirement appliquées (art. 98) et les parents (ascendants, descendants, collatéraux, conjoint et alliés) de l'incriminé sont suspects (doivent donner la preuve que leurs biens n'ont pas pour provenance le produit de l'infraction commise par le produit de l'infraction commise par le dit auteur).

- La concussion

Définie en l'article 95 du code pénal tunisien, la concussion est le fait de la conjonction de trois conditions. Il s'agit pour les fonctionnaires publics ou assimilés de recevoir ou ordonner de percevoir "ce qu'ils savaient n'être pas dû ou excéder ce qui a été dû aux administrations dont ils dépendent ou par elles". La sanction prévue est que la concussion en Tunisie, contrairement au Maroc où elle n'est qu'un "délit", est un "crime" passible de travaux forcés pendant quinze ans et d'une amende égale aux restitutions.

- La prise illégale d'intérêt et les avantages injustifiés

Encore appelée "ingérence des fonctionnaires", il s'agit de la prise d'intérêt par un agent dans une affaire dont il a - ou avait - l'administration ou la surveillance (ex. : utilisation du carburant de l'administration dans sa voiture personnelle ; ou le fonctionnaire qui, chargé par son supérieur de conclure un marché de fournitures de bureau, profite de sa fonction pour obtenir des intérêts sur le dit marché). Les sanctions sont prévues à l'article 97 du Code Pénal (renforcement de la sanction) : emprisonnement pendant cinq ans et une amende égale à la valeur du gain obtenu.

- La corruption

Définition : sur le plan politique et social, la notion est large et englobe parfois des notions voisines. Un auteur comme Hyacinthe Sawadogo trouve que "la corruption s'entend de toute violation du devoir d'intégration auquel (les fonctionnaires) sont tenus en leur qualité de serviteurs publics". Il distingue quatre grands types de corruption (sur lesquels il échafaude son travail) : "la corruption proprement dite", "les infractions apparentées à la corruption : le trafic d'influence, l'ingérence et la concussion", "les infractions assimilées à la corruption" ; "le détournement des deniers publics et la destruction des pièces par les fonctionnaires"⁴⁰. Dès 1913, le droit tunisien

39. *Ibid.*, p. 80.

40. Sarassoro (H.), *La corruption des fonctionnaires en Afrique*, Economica, 1980, p. 3.

avait déjà adopté la définition sur laquelle la France s'est progressivement alignée, à savoir que l'infraction est consommée non par la conclusion d'un pacte entre le corrupteur et le corrompu, mais par les seules "*sollicitations de la personne corrompue même non acceptées également*"⁴¹. Pour le droit pénal camerounais, la corruption consiste pour le fonctionnaire dans le fait de recevoir des dons ou d'agréer des promesses pour faire ou ne pas faire un acte de sa fonction, ou d'accepter sans autorisation, une rétribution en espèce ou en nature, pour un acte déjà accompli ou pour une abstention passée (article 134 du Code Pénal)⁴². Mais il faut distinguer entre "la corruption passive" et la "corruption active"

Corruption passive : c'est le fait de la personne corrompue, celle qui se "*laisse acheter*" et "*trafique de ses fonctions*" en accomplissant un acte de sa fonction ou en s'abstenant de l'accomplir. La personne corrompue ne peut être qu'un fonctionnaire public ou assimilé (contrairement à l'Algérie). Si l'auteur de l'infraction se prévalant de la fausse qualité de fonctionnaire ou assimilé prévaut et ne la possède pas, ou, si étant lui même fonctionnaire, il se fait payer pour un acte qui n'entre pas dans ses attributions, on est en présence d'une "*escroquerie*".

Au regard de la loi, la corruption passive peut être constituée par les dons, les présents que l'on "*sollicite*" ou qu'on reçoit, ou les offres ou promesses "*sollicitées*" ou "*agréées*" (art. 84 du Code Pénal tunisien). La jurisprudence quant à elle reprend la vieille conception "*contractuelle*" de la corruption (Cour de Cassation, arrêt du 31 décembre 1975, B.C.C. 1975, p. 190). La sanction est un emprisonnement de six ans. Les sanctions sont plus graves lorsqu'il s'agit des régimes particuliers : le magistrat ou le juge corrompu voit sa peine aggravée (art. 89 C. P. tunisien) à "*une peine supérieure aux travaux forcés à temps*" ou "*la peine de mort*". L'article 90 condamne à un an d'emprisonnement, le juge qui, en dehors des hypothèses de l'article 82 et s., ne se récusé pas après avoir reçu des objets ou valeurs d'une manière déguisée d'une personne partie dans une instance pendante devant lui.

Corruption active : c'est le fait du corrupteur. "*Elle est commise par l'administré ou le justiciable qui rémunère la complaisance du fonctionnaire*" : cela peut être par des offres ou des promesses, mais également, par l'emploi de voies de fait ou de menaces constitutives de contraintes (art.91). La sanction est une peine d'emprisonnement de cinq ans.

Trafic d'influence : c'est le fait d'un tiers. Il s'agit d'un délit commis par un individu qui, moyennant rétribution reçue d'un autre, intervient dans l'intérêt de celui-ci auprès de l'agent de l'autorité publique pour en obtenir la faveur en vue de laquelle lui-même aura payé⁴³. Le Code Pénal tunisien de 1985 ne se penche pas sur ce délit. En droit tunisien, on n'utilise pas cette

41. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 89-90.

42. Owona (J.), *op.cit.*, p. 84.

43. Baccouche (N.), *op.cit.*, p. 96.

qualification (contrairement à l'Algérie et au Maroc). L'article 87, C.P. définit le délit comme le fait pour quelqu'un de se vanter "*d'un crédit ou d'une relation près d'un autre fonctionnaire*", et qui "*reçoit directement ou indirectement d'autrui, des dons ou promesses ou autres rémunérations, sous prétexte d'acheter la protection de ce fonctionnaire*". Même "*la tentative est punissable*". La sanction est un emprisonnement de cinq ans.

B) Limite du principe de bonne moralité et protection des intérêts privés des fonctionnaires

La plupart des Statuts généraux de la Fonction publique interdisent aux fonctionnaires de mener des "affaires privées". L'intérêt privé des fonctionnaires est réglementé. Il est ainsi interdit à ces derniers de mener les activités ci-dessous :

- **Maroc** : Article 15 [Dahir, n°1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) précité] : "*Il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Il ne pourra être dérogé à cette interdiction qu'exceptionnellement et pour chaque cas par décision du ministre duquel relève l'agent intéressé après approbation du président du Conseil. Cette décision prise à titre précaire est toujours révoicable dans l'intérêt du service*".

- **Côte d'Ivoire** : Article 7 (Loi de 1964 précité...) : "*Il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par décret*".

- **Tunisie** : Le Décret n°85-838 du 17 juin 1985 réglemente l'exercice d'une activité privée lucrative par les agents publics. Le fonctionnaire tunisien même en congé de maladie ne doit pas exercer une activité privée lucrative (Tribunal administratif, affaire n°600, arrêt du 6/6/1983, Taïeb c/ Ministre de la Justice, fonctionnaire en congé maladie se livrant à une activité de transport - révocation - recours pour excès de pouvoir rejeté). Il leur est néanmoins permis de mener des activités agricoles (Cameroun, Côte d'Ivoire) ; de produire des œuvres scientifiques ou artistiques (Maroc : Article 15 al. 3 Dahir précité. ; Tunisie : Décret n°85-838 du 17 juin 1985, art. 3, 4 et 5).

Si le fonctionnaire et l'agent public sont traqués par la réglementation et sommés de respecter les obligations et devoirs de bonne moralité, de probité, de désintéressement et de dévouement, même si des lourdes sanctions leur sont infligées en cas de violation de ces obligations et devoirs, on peut être surpris de voir se développer la corruption à l'échelle de la société globale : de l'homme politique (élu) au simple citoyen ou administré en passant par l'agent public.

III - BONNE MORALITÉ, CORRUPTION, CONTEXTE INTERNE

Il ne fait aucun doute que la corruption a toujours été liée au sous développement⁴⁴ ; qu'elle est érigée en système de gestion⁴⁵. Le verdict de M. Maestre est assez catégorique : *“Dans tous les pays en voie de développement, il faut constater que malheureusement la conduite des agents publics n'est pas irréprochable. Certains n'hésitent pas à puiser dans les caisses publiques, volant ainsi des citoyens souvent plus démunis qu'eux ; d'autres font rémunérer leurs services ; d'autres abusent de leur autorité ou adoptent à l'égard des populations (souvent les moins évoluées) un comportement qui n'est pas celui de serviteurs du peuple mais de maîtres. La liste n'est pas close...”*⁴⁶.

La corruption politique et administrative en Afrique (corruption individuelle ou corruption de système (trafic d'influence) ne saurait être niée. Partout, elle porte un nom : le *“bakchich”* (pays arabes et anglophones) ; le *“tchoko”* ou le *“makala pati”* (Cameroun), le *“matabiche”* (Zaïre) ou *“l'enveloppe”*, qu'on appelle en Europe ou ailleurs, *“dessous-de-table”*, ne sont pas une vue de l'esprit. On leur trouve même des justifications sociales, en recourant aux traditions ancestrales ou au modèle de société de consommation que ces sociétés ont peu ou prou adopté (et qui impose un certain style de vie) (A). La conception qu'ont les élites, du pouvoir et du style de vie que devrait mener un représentant de l'Etat (B), ainsi que la logique du fonctionnement du système international, sont autant d'éléments qui amplifient le phénomène.

A) Le poids des traditions et de la société moderne (de consommation)

1) Certaines traditions sont contraires au sens du service public

Les africains, même les plus occidentalisés, restent souvent influencés par leurs coutumes et traditions locales : la *“solidarité avec les vivants, mais aussi avec les morts, l'importance des ancêtres”*⁴⁷, ainsi que *“le sens de la famille”* pèsent sur bon nombre d'entre eux comme une obligation sociale.

44. Péan (P.), *op.cit.*, 1988. Voir également la note 4 *supra*.

45. Médard (J.-F.), *L'Etat sous développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo (suite note 45) patrimonialisme*, Bordeaux, Centre d'Etudes d'Afrique Noire (CEAN), 1982 (Travaux et manuscrits) ; *“Le pouvoir africain”*, in *Pouvoirs* n° 25, 1983 ; *Les Etats d'Afrique : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991. Bayard (J.-F.), *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1991 (Espaces du politique).

46. Maestre (J.-C.), *“Aspects originaux de la Fonction publique malgache”*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives (RISA)*, 1967, p. 217.

47. Ceci rime à Madagascar avec *“fatalisme, malchance, hasard, autorité des ancêtres, élevage contemplatif (sic), en malgache, vintana, fitondrana, lahatra, tonon'andro, fady, moramora...”* [Rajaobelina (P.), *“Présentation de l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar”*, *RISA*, 1966, n° 3, p. 235]. Pour plus de détails, lire les deux volumes de l'ouvrage de L. Mollet, *La conception malgache du monde, du surnaturel et de l'homme en Imérina*, Paris, L'Harmattan ; M. Kamto dans *Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur le fondement du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique francophone*, Paris, LGDJ, 1987, dans lequel l'auteur démontre l'importance et l'influence du *“sacré”* et de la *“croissance aux ancêtres”* sur

Parfois très contraignantes, les traditions imposent tacitement de nombreuses charges sociales dans des pays où déjà, les systèmes de sécurité et de protection sociales sont embryonnaires ou quasi inexistants. Ainsi par exemple, les pratiques de la dot (dans les mariages) ; l'aide familiale (argent de poche, recherche/attribution de postes d'emploi, hébergement, alimentation...) est parfois étendue à la "famille africaine" (élargie) ; les fastueuses cérémonies de mariage, de naissance ou des funérailles ; le recours à la pharmacopée traditionnelle et aux pratiques de fétichisme, de sorcellerie et de "maraboutage" (recherche d'une nomination à un poste élevé ou tentative d'élimination d'une personne gênante ; envoûtement...) coûtent cher. Pour comprendre l'ampleur du phénomène "magique", il faut noter qu'il est même utilisé par les hautes sphères de l'Etat et de l'administration. Les "marabouts des Présidents" coûtent excessivement chers à la collectivité⁴⁸.

La solidarité et l'hospitalité africaines grèvent les budgets des salariés et plus particulièrement, de ceux qui, comme les fonctionnaires ont des "salaires à vie". Hyacinthe Sarassoro note justement que le fonctionnaire est la première victime du système. Certains justifient le système de solidarité par la tradition d'échange de cadeaux, dont l'Afrique aurait le monopole. Ce qui est une contre-vérité, puisque Mauss par exemple a étudié ce phénomène dans d'autres sociétés (*Essai sur le don*). Même au Philippines, certains justifient la corruption comme ayant une essence culturelle, donc impossible à éradiquer⁴⁹. On vous dira par exemple que "naguère, les commerçants de Sahara et du Sahel offraient quelques cubes de sel à leurs partenaires de la forêt qui, à leur tour, offraient quelques noix de kola. Signe d'amitié, signe de bienvenue"⁵⁰. La transposition de l'argent, du billet de banque ou d'action dans une société en lieu et place du sel et de la kola est aisément réalisée. M. Rajaobelina, ancien directeur de l'ENA de Madagascar, homme de terrain et d'expériences, abonde quelque peu dans le même sens lorsqu'il dit que "dans un pays sous-développé, on résiste très mal à la tentation de l'argent (...) peut-être dans une certaine conception des relations humaines selon laquelle, tout, y compris l'argent, doit entrer dans la solidarité sociale qui est la valeur suprême..."⁵¹.

(suite note 47) la conception du pouvoir et du droit. Il fait remarquer le détournement et les interprétations abusives de ces notions au profit d'un monarque : l'exemple de la politique d'"authenticité" de Mobutu au Zaïre en est un qui conduit à la création d'une république "bananière" et corrompue.

48. Péan (P.), *op.cit.*, p. 224 et s.

49. Carino (L.-V.), article précité, *RISA*, 1985, n° 1 : l'octroi de faveurs pour des raisons d'amitié, de relation ethnique ou de famille est d'essence culturelle.

50. Cité dans Péan (P.), *op.cit.*, p. 222-223.

51. Rajaobelina (P.), art. précité, *RISA*, 1966, n° 3, p. 235. L'auteur poursuit heureusement ses explications en précisant que d'autres raisons peuvent expliquer la corruption des fonctionnaires des pays sous-développés : "...Peut-être aussi, dans le désir de prestige, avivé de façon aiguë par l'abondance de biens apportée par la société marchande du XXème siècle. Peut-être enfin dans une certaine instabilité d'ordre professionnel comme si la position occupée devait être exploitée au maximum puisqu'elle est foncièrement précaire ayant été acquise, non, pense-t-on, selon le déterminisme traditionnel, à cause de ses valeurs personnelles, mais plutôt par la faveur du sort". Encore l'influence des "ancêtres".

On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence du poids des valeurs traditionnelles en tant que justification des pratiques de corruption. En effet, la solidarité ou mieux le partage (souvent mal interprété), les valeurs spirituelles, le respect du bien d'autrui, sont autant de valeurs qui s'opposent à la corruption et qui sont compatibles avec l'éthique du service public. Pierre Péan a raison de dire que la justification "culturelle" (sic) de la corruption, est une fabrication des corrupteurs qui sont soit des politiciens, soit des hommes d'affaires, soit des dirigeants locaux⁵².

La corruption érigée en système coûte cher. Elle est accentuée par le choix du modèle de la société de consommation.

2) *Le poids de la société moderne*

Jean-François Bayard démontre les mécanismes de la "*politique du ventre*"⁵³ : Pour justifier sa position sociale et ses "pouvoirs", il faut étaler ses richesses, multiplier les épouses, les concubines et entretenir de nombreuses familles, posséder un "important" parc automobile et disposer de comptes bancaires et de chèquiers. La loi des "3 V" est de mise : Voitures luxueuses⁵⁴, Villas/demeures somptueuses, Virement (comptes bancaires garnis) sont des signes extérieurs de richesse et de pouvoir. Tout le monde voudrait "accumuler" les richesses et au plus vite. Tous les moyens sont bons et tous les coups, permis. Le phénomène des "nouveaux riches", de ceux qu'un journal local appelle "(les) *va-nu-pieds qui vont subitement devenir millionnaires*", que l'on voit émerger dans un pays comme le Cameroun corrobore cette idée⁵⁵.

B) *Bonne moralité et logiques des Etats d'Afrique*

1) *Logique hégémonique et répressive*

Fondée sur une volonté "hégémonique"⁵⁶, l'Etat africain recherche surtout une alliance avec les élites des différents segments de la société. Pour durer, il doit assurer l'entretien de la classe dominante. Pour ce faire, "*l'Etat est obligé de jouer un rôle répressif très important qu'il complète au besoin par un effort d'intégration idéologique en insistant particulièrement sur les notions d'intérêt général, de sacrifice de l'Etat, de discipline, d'ordre, de travail, d'unité nationale, de développement... En fait son action politique et idéologique ne vise qu'à le renforcer et le conforter lui-même, d'autant plus qu'inté-*

52. Péan (P.), *op.cit.*, p. 227.

53. Bayard (J.-F.), *op.cit.*

54. On parle d'ailleurs au Cameroun de "pajérocratie", allusion aux grosses voitures japonaises (Pajéro) qui inondent les capitales du Pays. L'universitaire camerounais Jean Ngandjeu y voit l'une des sources de la "crise" qui traverse le pays, in *Le Cameroun et la crise*, Paris, L'Harmattan.

55. Voir l'extrait dans Péan (P.), *op.cit.*, p. 236-237.

56. Bayard (J.-F.), *L'Etat au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1977 (éd. revue et corrigée 1990).

*grateur et modernisateur, il doit, d'une part, répondre aux attentes de la bourgeoisie extérieure (bailleurs de fonds et investisseurs) pour continuer de bénéficier de ses "faveurs" et, d'autre part, il doit exercer efficacement une fonction redistributrice pour s'assurer une clientèle importante surtout dans les "classes moyennes"*⁵⁷.

La bonne moralité fait donc partie de ces notions que les responsables politiques et administratifs utilisent pour justifier leurs privilèges et avantages de toutes sortes.

La volonté hégémonique s'exerce dès l'intégration des élites sociales au sein de la société. L'État et l'administration étant les premiers et gros recruteurs, le recrutement (fortement politisé) apparaît comme un acte d'écrémage à travers lequel ne passeront que ceux qui auront fait la preuve de leur discipline, de leur *docilité* et de leur *respect du statu quo*. Cette exigence va en s'accroissant, au fur et à mesure que l'on gravit les échelons des responsabilités. Il est alors demandé de plus en plus de "bonne volonté" et de complicité avec les autorités en place, si l'on veut accéder à des hauts postes de responsabilité. L'un des responsables du Parti démocratique ivoirien au pouvoir ne déclare-t-il pas solennellement en 1974 que n'"auront les postes de responsabilités de l'État que ceux qui auront milité effectivement sur les bancs. Dans un match de foot, on ne fait pas de passe à l'adversaire". Certains chefs d'État, comptant sur les mécanismes de répression, d'usure et de récupération du système, sont convaincus comme le Président ivoirien Houphouët Boigny que "*ceux des étudiants qui demeurent sur les sentiers battus du dénigrement ou de la critique systématique s'intégreront comme leurs devanciers dans le système, à leur sortie de l'école. Ils serviront le régime libéral qu'ils combattent actuellement, et vivront de ce régime libéral. Ils comprendront comme tous les ivoiriens qu'on ne partage pas la misère mais plutôt l'abondance. Et ils sauront qu'avant de partager, il faut produire*"⁵⁸. Les responsables politiques africains ont dès lors besoin, pour durer au pouvoir, de s'appuyer et de disposer d'une "clientèle" qui lui soit fidèle.

2) Logique clientéliste

La gestion de l'État en Afrique est essentiellement "*néopatrimoniale*"⁵⁹. Comme le système féodal, les "Chefs" ont besoins de clients, de "petits", comme on dit au Congo. Ainsi, se nouent des alliances autour des personnes qui disposent d'une parcelle de pouvoir. Chacun tente de consolider sa place et de la conserver coûte que coûte et, par tous les moyens. Les responsables politiques et administratifs assurent leur survie et leur longévité au pouvoir ou

57. Nd'a (P.), *Les intellectuels et le pouvoir en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 23-24.

58. *Ibid.*, p. 87.

59. Médard (J.-F.), *op.cit.* Mescheriakoff (A.-S.), "Administration et pouvoirs en Afrique. L'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration en Afrique subsaharienne", *Revue Française d'administration publique*, n° 42, 1987, p. 121-149.

dans les postes administratifs par les alliances de toutes sortes qu'ils réussissent à cristalliser autour de leur personne. L'exemple du Cameroun est à ce titre éclairant⁶⁰. C'est ainsi que se constituent des "tribus" (au sens étymologique et anthropologique du terme), mais, aussi des tribus basées sur des liens "idéologiques", "mystiques" ou spirituels, ou tout simplement sur des liens de camaraderie (ancien du Collège X..., du Lycée Y..., ou de l'Université Z...). Lorsque, la "tribu" dominatrice met en marche son système et son réseau, l'Etat se transforme en distributeur de prébendes, distributeurs d'avantages et de privilèges de toutes sortes à ses fidèles serviteurs. L'Etat prébendier et contrebandier trouve son illustration caricatural avec le Zaïre de Mobutu⁶¹, où avec "l'article 15", on institutionnalise le "*matabiche*" (la petite corruption des fonctionnaires, "pots-de-vin", "*madessou y a bana*" en linguala (i.e. le pain quotidien ou les "haricots pour les enfants"), "petit quelque chose", ...). Dans un discours, du 20 mai 1976, le Président Mobutu lui-même reconnaît l'ampleur du phénomène de la corruption dans son pays, et (surprise !) l'officialise : "*si vous désirez voler, volez un peu et intelligemment, d'une jolie manière. Si vous volez tant et que vous deveniez riche en une seule nuit, on vous attrapera...*"⁶². Le Président Mobutu banalise ainsi le "système D" (débrouillardises, combines, magouilles) en vogue dans le but d'arrondir les fins de mois éternellement difficiles. Il décrète et justifie de même la corruption de grande envergure orchestrée par son entourage et sa clientèle. L'ampleur du phénomène n'est plus également à démentir en Tunisie, où le Président Bourguiba déclarait d'ailleurs devant les cadres du PSD, le 21 décembre 1985, qu'il consacrait "*le reste de sa vie pour lutter contre la corruption*"⁶³.

Les moyens de l'Etat clientéliste s'exportent et la fuite des capitaux est ainsi une façon de mettre son "butin" à l'abri. Car en Afrique, comme dans la plupart des régimes dictatoriaux, on préfère prendre ses précautions tant qu'on est au pouvoir. Les "butins" sont déposés dans des paradis fiscaux (Suisse, Caraïbes...), et on y a recours quand les "liquidités" sur place se font rares. On comprend donc aisément à qui profitent les fruits de la corruption⁶⁴. Tous ceux qui veulent évoluer en marge de ce système, qui refusent de se faire complices, de se compromettre dans les malversations, ou qui critiquent le système de corruption ; en un mot, qui se veulent "intègres", sont marginalisés.

60. Bayart (J.-F.), *L'Etat au Cameroun*, op.cit.

61. Lire Gould (D.-J.), *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment and the third World. The Case of Zaïre*, New York, Pergamon Press, 1980. Voir aussi la thèse de doctorat nouveau régime soutenue à Amiens en novembre 1990 par O. Lohata Tambwe sur *L'idéologie démocratique au Zaïre : contribution à l'analyse des systèmes politiques africains*, 604 p. (J. Chevallier, dir.). Voir aussi Willame (J.-C.), *L'automne d'un despotisme. Pouvoir, argent et désobéissance dans le Zaïre des années quatre-vingt*, Paris, Ed. Karthala, 1992.

62. Cité par Péan (P.), op. cit., p. 140.

63. Baccouche (N.), op.cit., p. 93, note 109.

64. Lire Ziegler (J.), *La Suisse lave plus blanc*, Paris, Le Seuil, 1990.

3) Logique alimentaire

L'Etat en Afrique et la Fonction publique sont synonymes de gagne-pain, source d'enrichissement rapide. Les idées de bien public, d'intérêt général, de service public..., tout ça, c'est pour les autres ! L'Etat n'appartient à personne, par conséquent ses biens appartiennent à tous, et d'abord à ceux qui ont "sué" pour conquérir les positions des pouvoirs. Ce discours est largement partagé par un bon nombre de fonctionnaires : "*Se servir plutôt que servir l'Etat*", telle peut être une devise commune à la majorité des agents publics. En effet, comme l'exprime à sa manière Axelle Kabou, "*Africain, c'est une constante historique, ne voit pas plus loin que le bout de son ventre, même quand il est suffisamment aisé pour être en mesure de prendre des risques. Certes, c'est la caractéristique de mentalités forgées par des siècles d'économie de subsistance, mais aussi le trait distinctif de sociétés régies par l'arbitraire. Ainsi, du planton au ministre, personne n'est à l'abri d'une délation, ou tout simplement de la mauvaise humeur d'un chef qui peut vous remercier en toute impunité et sans indemnités. Il suffit parfois d'être de la mauvaise ethnie. Cette précarité, jointe à l'absence totale de contrôle, explique que les fortunes se bâtissent en un temps record...*"⁶⁵. La nomination apparaît alors comme une manne qui vient du ciel, et qu'il faut redistribuer entre ses propres "clients"...

La logique alimentaire est l'une des causes de l'appauvrissement progressif d'un pays comme la Côte d'Ivoire. Un conseiller du Président ivoirien, l'ingénieur français Antoine César, qui a travaillé vingt-huit ans en Afrique, ancien directeur de la DCGTX ivoirienne (Direction de Contrôle des Grands Travaux) explique comment il a combattu avec acharnement et détermination les différentes "*mangeoires que constituaient les entreprises, marchés et travaux publics dans ce pays*". Le journaliste qui fait une synthèse du témoignage de l'ingénieur français explique le contexte et les conditions dans lesquelles ce dernier a été amené "*à plonger son nez dans les "mangeoires" et à y mettre de l'ordre*" : "*Nombre de fortunes, en Côte d'Ivoire, ont été bâties aux dépens de l'Etat. Des surfacturations aux commissions diverses, des détournements secs aux dessous-de-table, des mauvaises gestions (délibérées!) (sic) des entreprises publiques aux travaux fictifs que l'on fait payer par un département ministériel. Au fond, le pays de Félix Houphouët-Boigny est aujourd'hui pauvre de la richesse de certains de ses fils, y compris à des niveaux très élevées. Mais cette situation s'inscrivait dans un système, tour à tour voulu, encouragé, réprimé, atténué, puis ignoré par le "Vieux" [le Président]. Longtemps, dans ce pays, chaque ministre, chaque responsable de l'Administration ou de société d'Etat était en quelque sorte au bord d'une mangeoire, dans laquelle il devait non seulement se servir mais aussi puiser de quoi entretenir sa clientèle politique, son clan. Tant que le cacao se vendait bien, tant que les finances publiques affichaient une relative bonne santé, le chef de l'Etat laissait faire, n'intervenant qu'en cas d'abus trop ostentatoire, comme pour rappeler qu'il fallait tout de même garder un certain sens de la mesure [cf. supra, discours de*

65. Kabou (A.), *Et si l'Afrique refusait le développement*, L'Harmattan, 1991, p. 129.

Mobutu au Zaïre]. Vers la fin des années soixante-dix, l'économie ivoirienne, vitrine tant vantée du libéralisme en Afrique, connut quelques alertes rouges. Dans tel ou tel domaine, des mesures ponctuelles ont pu être prises, dont les effets se sont parfois révélés insuffisants par rapport à la gravité de la situation. C'est dans ce contexte que le Président... fut amené à s'intéresser d'un peu plus près aux marchés du bâtiment et des travaux publics. Pour découvrir que rien ne coûtait au pays moins du double de ce qui était officiellement annoncé. Dépassements, pénalités, commissions, les abus dans ces seules branches d'activité suffisaient largement à asphyxier le pays"⁶⁶.

Ce sont ces trois "logiques" réunies (volonté hégémonique et répression, clientélisme, alimentaire) qui permettent le maintien et la survie des dictatures africaines. Celles-ci sont d'ailleurs encouragées et aidées par un système international, qui recherche avant tout la stabilité et l'ordre pour mieux développer la "croissance" (de qui et pourquoi ?)⁶⁷.

IV - BONNE MORALITÉ, GUERRE FROIDE ET LOGIQUE DE MARCHÉ

"Les Etats n'ont pas d'ennemis, ils n'ont que des intérêts", Ch. de Gaulle.

L'économie de marché produit parfois des situations paradoxales. La concurrence qu'elle génère provoque des guerres économiques dans lesquelles les systèmes politiques "poreux" comme ceux des pays du Sud, sont désarmés et leurs populations en paient le prix fort. En effet, "vouloir gagner la guerre économique vaut raison d'Etat, donc recul de l'Etat de droit. Secrètement, sans que des instructions officielles soient envoyées dans les ministères concernés, maintes pratiques illégales sont ainsi tolérées. Les gouvernements successifs et l'administration (avec réticence) (sic) acceptent que d'importantes sommes d'"argent noir" sortent de France pour corrompre des responsables étrangers. On institutionnalise l'hypocrisie, voire la délinquance financière. Ce recul de l'Etat de droit est d'autant plus paradoxal et dangereux que ceux qui donnent leur aval à ce jeu illégal savent bien qu'une partie des *bakchich* autorisés revient dans les caisses des partis politiques pour ali-

66. Dans *Jeune Afrique Economie*, n° 172, octobre 1993, p. 108 et s. Dans cet entretien, Antoine Césarino explique comment il a dû se battre avec détermination et acharnement non seulement contre les caciques locaux, mais aussi contre les entrepreneurs et investisseurs étrangers qui avaient institutionnalisés les pratiques de dépassement de crédits et de surfacturations... L'enrichissement rapide de la classe dirigeante ivoirienne est évoqué dans l'article de L. Gouffern précité, *supra* note 10. Sur le cas Césarino, lire également : "Césarino : l'arme secrète d'Houphouët", *Jeune Afrique Economie*, n° 106, mars 1988, pp. 68-76. A. Césarino se présente comme "un justicier chargé de protéger la Côte d'Ivoire contre les "surcoûts immoraux" des entreprises étrangères et la cupidité de certains de ses fils".

67. Lire à ce sujet le magnifique rapport du Club de Rome, *Halte à la croissance ? Enquête sur le Club de Rome* (présentation par Janine Delaunay) et *Rapport sur les limites de la croissance* (rapport Meadows), Paris, Fayard, 1972 (trad. française).

menter le jeu...républicain..."⁶⁸. Certains appellent cela de la "Realpolitik". Soit! Pour illustrer nos propos, nous considérons que le "développement" dans sa pratique, n'est pour l'essentiel qu'une conquête des marchés (de toutes sortes) et, que la coopération - sœur-jumelle du développement -, dans ses formes actuelles, fait l'affaire des "affairistes" de tous bords.

A) Le développement... une conquête des marchés ?

Nous partons de l'idée de Jean Copans à laquelle nous adhérons et selon laquelle le développement, "*entretien des bureaucrates au pouvoir*", du moins dans sa pratique, "*est une procédure de maintien du statu quo à l'échelle internationale qui passe par l'extension de rapports pervers de reproduction. Ce sont les moyens de développement qui sont la véritable fin...*"⁶⁹. On peut d'ailleurs admettre que la guerre froide a permis l'amplification du phénomène d'"entretien des bureaucrates au pouvoir", jusqu'au point où certains en ont abusé et utilisé les projets de développement et de coopération comme arme de chantage et de menace de passer dans l'autre bord (communiste) : c'est le cas de Mobutu au Zaïre⁷⁰.

La chute du mur de Berlin dévoile aujourd'hui une vérité : à cause de la guerre froide, on a laissé générer et toléré les systèmes de partis uniques en Afrique ; on y a pratiqué et encouragé la corruption. Car, il y avait comme une sorte de pacte, de contrat tacite entre les hommes au pouvoir et certains groupes d'intérêts occidentaux (exemple Mobutu/CIA/Belgique ; les Chefs d'Etat d'Afrique francophone et la France). Ces derniers leur garantissant et assurant leur sécurité et la stabilité du régime, les premiers offrant des "marchés" et des contrats juteux aux entreprises occidentales. Des projets ne répondant pas aux besoins économiques et sociaux des populations des pays concernés ont ainsi pu être mis sur pied : c'est la logique qui guide par exemple la création des Sociétés d'Etat (Entreprises publiques, Offices de toutes sortes, sociétés de développement...)⁷¹. Les Sociétés d'Etat ont souvent

68. Péan (P.), *op.cit.*, p. 25. L'auteur écrit ceci à la fin des années quatre-vingts, juste avant que la "loi du silence" des administrations françaises en matière de bakchich ne soit levée par les gouvernements socialistes et, suite aux "affaires" de corruption liées aux financements occultes des partis politiques. Pour les mécanismes et les détails sur le cautionnement du bakchich en France, lire les pages 23-25 du même ouvrage. Voir aussi la brochure de l'association AGIR ICI, *Echanges Nord-Sud : avec ou sans corruption ? Des propositions pour combattre la corruption internationale*, octobre 1992, 27 p., brochure éditée dans le cadre de la campagne qui porte le même nom.

69. Copans (J.), *La longue marche de la modernité africaine : savoirs, intellectuels, démocratie*, Paris, Karthala, 1990, p. 230.

70. Lire l'article de la journaliste belge Colette Braeckman dans *Le Monde diplomatique* d'avril 1993 et surtout son livre *Le dinosaure : le Zaïre de Mobutu*, Paris, Fayard, 1992.

71. Tegda (J.-P.), *Entreprises publiques. Etat et crise au Cameroun : la faillite d'un système*, Paris, L'Harmattan, 1990. Contamin (B.), Fauré (Y.), *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire : l'histoire d'un ajustement interne*, Paris, L'Harmattan/ORSTOM, 1992. Godart (X.) et Teurnier (P.), *Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement : redéfinir le service public*, Paris, Karthala/INRETS, 1992.

servi à caser des “clients” et à rémunérer fortement les militants du Parti unique au pouvoir, les fervents défenseurs du régime en place, ou alors à “fermer la bouche” (faire taire) des râleurs (opposants...) en application des maximes de la “sagesse” populaire “*la bouche qui mange ne parle pas*” et “*la chèvre broute là où elle est attachée*”.

Il s’agit ici d’une forme de “rétribution du militantisme” (D. Gaxie)⁷² que la Banque mondiale relève dans son rapport sur le Cameroun le 18 février 1987 : la Banque mondiale estime en effet qu’à travers les entreprises publiques camerounaises, il y a “*la poursuite d’objectifs sociaux sans compensations financières bien définies ; politisation de la direction et ingérence des ministres de tutelle dans la gestion...*”⁷³. Dans un long entretien accordé à un journal parisien, un ancien directeur de la Société camerounaise de Banque (Banque à forte participation de l’Etat) dévoile d’ailleurs les pratiques d’ingérence du Président de la République et de son entourage⁷⁴.

Pierre Péan donne des nombreux exemples de pratiques contraires au développement des pays africains : Niger, Nigeria, Togo, Mali, Guinée, Cameroun, Bénin, Congo⁷⁵ ; pour le cas de la Centrafrique⁷⁶ ou encore dans *Affaires africaines*⁷⁷, où il est également question de l’Ouganda et, surtout du Gabon. Tout porte donc à suspecter également la plupart des entreprises de coopération et d’aide au développement.

B) La coopération, génératrice de corruption

“*La main qui donne est toujours au dessus de la main qui reçoit, la première peut frapper la seconde à tout moment*” [Précepte du regretté Maurodo (Sage) malien Ahmadou Hampaté Ba]⁷⁸.

72. Idée développée par D. Gaxie, in “Economie des partis et rétribution du militantisme”, *Revue Française de Science politique*, vol. 27, n° 1, fév. 1977, p. 123-154. Il dit précisément : “outre les postes dans les assemblées nationales ou locales, de nombreux postes de direction de l’appareil administratif, voire même des entreprises publiques, sont ainsi réservés aux membres les plus influents des organisations publiques. Ils peuvent être consciemment recherchés ou simplement offerts à des militants compétents et sûrs...” (p. 129). En Afrique, la compétence n’est pas très souvent recherchée : on compte d’abord sur la docilité, “la courtisanerie” et la complicité. Des critères ethniques sont les plus considérés [maillon le plus fort d’une ethnie (un “notable”, “dignitaire”, autorité traditionnelle) ; ethnie “politiquement” stratégique, soit par sa représentativité, soit par son opposition à une autre ethnie non inféodée au pouvoir..., et pourrait de ce fait servir de contrepoids à une ethnie “puissante”].

73. Cité par Péan (P.), *op.cit.*

74. Messi Messi : “Comment Biya, Chef de l’Etat et sa femme ont pillé la Société Camerounaise de Banque”, dans *Jeune Afrique Economie*, n° 155, mai 1992, p. 106-130.

75. 1988, p. 226-241.

76. Péan (P.), *Bokassa Ier*, Ed. Alain Moreau, 1977.

77. Péan (P.), Paris, Fayard, 1983.

78. In Péan (P.), *op.cit.*, 1988.

1) "La coopération et l'aide au sous-développement"

La coopération à travers les gaspillages qu'elle favorise est également un facteur de corruption⁷⁹. Paul Masson ne la définit-il pas comme un "commerce" et une "stratégie"⁸⁰ ? Graham Hancock, Sylvie Brunel, Charles Condamines, Emmanuel Xavier et, Jean-Christophe Rufin, d'autre part, renchérisent dans le même sens lorsqu'ils analysent l'aide au développement dans les domaines alimentaire et humanitaire⁸¹.

La logique de marché (conquête des marchés) a toujours prévalu dans les relations Nord-Sud, jusqu'à conduire à "un monde intolérable"⁸². Il n'est donc pas faux de soutenir que la coopération au développement, née après et dans un contexte de "guerre froide", est en général une entreprise douteuse. Ceci, dans la mesure où elle entretient (surtout financièrement) et soutient militairement le plus souvent - et selon les intérêts du/des donateur(s) - des dictatures en place ainsi que leurs clientèles.

C'est sur la base de nombreux projets de "développement" que des sociétés d'Etat (ne répondant pas à des besoins spécifiques des populations) ont été créées⁸³ ou que les détournements vers des paradis fiscaux d'importantes sommes déboursées par la coopération et, pour le développement des pays, sont réalisés. Tout ceci profite surtout aux pays du Nord⁸⁴. La coopération

79. Dumont (R.), *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Le Seuil, 1962 (2ème éd. revue et corrigée, 1973), p. 35-46 ; 171-186 ; 201-225. Lire également l'opuscule préparé par AGIR ICI, *op.cit.*

80. Masson (P.), *L'aide bilatérale : assistance, commerce ou stratégie ?*, Paris, IEDES, 1966 (coll. Tiers Monde). Lire également Raulin (H.) et Raynaud (E.), *L'aide au sous-développement*, Paris, IEDES, 1980 (coll. Tiers Monde).

81. Hancock (G.), *Les Nababs de la pauvreté*, Paris, Robert Laffont, 1991. Brunel (S.), *Une tragédie banalisée, la faim dans le monde*, Paris, Hachette/Pluriel, 1991. Du même auteur et plus récemment, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Le Seuil, 1993. Lire également, *Le business multimilliardaire de l'aide au Tiers Monde. Incohérences et gaspillages, privilèges et corruption*, Paris, R. Laffont, 1993. Condamines (Ch.), *L'aide humanitaire : entre la politique et les affaires*, Paris, L'Harmattan, 1989. Xavier (E.), *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, A. Michel, 1991. Rufin (J.-C.), *L'Empire et les nouveaux barbares*, Paris, Lattès, 1991 et *Le piège humanitaire : politique et humanitaire depuis la chute du mur*, Paris, Hachette/Pluriel, 1992. Smith (S.), *Somalie, la guerre perdue de l'humanitaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1993 ; Destexhe (A.), *L'humanitaire impossible : histoire d'une ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1993.

82. Dumont (R.), *Un monde intolérable : le capitalisme en question*, Paris, Le Seuil, 1988.

83. Voir plus haut (note.71) sur les entreprises publiques en Afrique.

84. Ziegler (J.), *La Suisse lave plus blanc*, *op.cit.* ; P.N.U.D., *op.cit.*, 1992, p. 98. Selon des affirmations d'organisations non gouvernementales (ONG) suisses spécialisées dans la politique de développement, ce sont au moins 37 millions de dollars qui quittent chaque jour le Tiers-Monde pour être versés sur des comptes bancaires suisses. Les avoirs privés du Tiers-Monde placés dans les banques suisses (dont la plus grande partie a été transférée illégalement) se chiffre à l'heure actuelle à plus de 200 milliards de dollars. La législation helvétique ne prévoit aucune forme d'aide judiciaire en cas de fraude fiscale ou d'exportation illégale de devises. 150 ONG suisses se sont regroupées pour mener une campagne d'action contre le "paradis bancaire suisse". Elles demandent l'extension de l'aide judiciaire à ce type de délit et l'interdiction à l'avenir aux banques d'accepter des capitaux dont le transfert est manifeste

bilatérale (plus que celle multilatérale) est moins efficace pour les pays bénéficiaires, puisqu'elle remplit au premier chef des missions politiques et stratégiques : la "présence" du/des donateur(s) sous toutes les formes (culturelles, politiques, économiques...). L'Afrique finie par être "déboussolée" parce qu'elle est envahie par des puissances industrialisées - grandes et moyennes - qui, lorsqu'elles s'intéressent à elle, ne cessent de faire des "...petits calculs" et "ont des arrières-pensées"⁸⁵. L'exemple de la coopération bilatérale de la France avec les pays d'Afrique francophone illustre ceci.

2) La coopération franco-africaine : népotisme, clientélisme et affairisme

En effet, le maintien des pays africains dans le "précarré" français (francophonie) et dans le bloc occidental a toujours guidé les orientations politiques des relations extérieures de la France avec l'Afrique (francophone, notamment). La coopération franco-africaine est constituée par des réseaux de "parents et d'amis" (expression de Giscard pour appeler Bokassa, à l'époque où ils faisaient ami-ami) qui font une gestion et une appropriation privées et personnelles des affaires publiques. On s'aperçoit que dans les relations franco-africaines, les "affaires africaines", comme on les appelle⁸⁶, sont le résultat des mœurs politiciennes où se mêlent à la fois la vie privée, les services spéciaux (système Foccard), les trafics de toutes sortes (armes, matières premières, pierres précieuses,...), les financements occultes des partis politiques⁸⁷.

Un ancien Chef d'Etat africain avoue que "...la politique de la France [dans son pays] est étroitement liée à des intérêts privés, [et qu'] à l'abri de la politique [franco-africaine] se développent des affaires d'argent qui ne sont pas normales..." ; il reconnaît également que l'ancien Président français Valéry Giscard d'Estaing, a fait de son pays "une chasse gardée" et, de lui même "un garde-chasse"⁸⁸. Les "affaires africaines" constituent donc le plus souvent des domaines réservés ou des chasses gardées de certains corps de

(suite note 84) ment illégal (informations sur la fuite des capitaux publiées dans Développement et coopération, D + C (Allemagne)1993, n° 2, p. 33)

85. Castelan (C.), Langelier (J.-P.), *L'Afrique déboussolée*, Paris, Plon, 1978, p. 12.

86. Péan (P.), *op.cit.*, 1983, et aussi, Delpey (R.), *La manipulation*, Paris, Ed. Jacques Grancher, 1981.

87. Péan (P.), *L'homme de l'ombre : éléments d'enquête autour de Jacques Foccard*, Paris, Fayard, 1990. Smith (S.), Glaser (A.), *Ces Messieurs Afrique : le Paris-Village du continent noir*, Paris, Calmann-Lévy, 1992. Mongo Beti, *La France contre l'Afrique : retour au Cameroun*, Paris, La Découverte, 1993, p. 135-200.

88. Les expressions "chasse gardée" et "garde-chasse" sont à prendre au sens propre et au sens figuré : il est inutile de rappeler la passion de l'ancien Président français pour la chasse. Il détenait ainsi un vaste "territoire de chasse" au Nord de la Centrafrique, pour lequel, semble-t-il, il exigeait une protection par des militaires. Selon les dires de Bokassa, un "contentieux personnel" l'oppose à l'ancien Président et à son cousin (et leur famille), qui "...se conduisaient comme si la Centrafrique était pour leur famille une immense chasse gardée. [Il (Bokassa)] a fait cadeau au Président français d'un fantastique territoire de chasse, où il venait pour le safari...". Il lui a également fait cadeau (à lui et à sa famille) de nombreuses pierres précieuses (diamants). Voir Delpey (R.), *op.cit.*, p. 99-107, pour le détail des cadeaux offerts.

l'Etat, de ministères/services administratifs ou de groupes de pressions privés⁸⁹. Selon le rapport de l'Association AGIR ICI, les grands piliers (privés) de la corruption sont : les groupes exportateurs ou industriels [Bouygues, Spie-Batignolles, Dumez, pour les travaux publics ; Groupe Bolloré, qui a racheté Delmas-Vieljeux, pour les transports maritimes ; Sucres et denrées (SUC-DEN), pour le négoce des matières premières] - qui corrompent leurs clients du Sud, en vue de réaliser des profits importants et, les banques (la BFCE, Banque française du commerce extérieur) - qui accordent des crédits à long terme aux pays du Sud pour le paiement des exportations avec la garantie de l'Etat (COFACE, Compagnie française d'assurance du commerce extérieur).

Dans ces "affaires africaines", il ne fait pas bon s'aventurer. Même si on est ministre de la coopération. Jean-Pierre Cot, ministre français de la Coopération du premier gouvernement socialiste en 1981, l'a appris à ses dépens. Lui qui voulait "moraliser" les relations entre son pays et l'Afrique a été très vite remercié⁹⁰. Le Ministre français de la coopération et du développement, Christian Nucci, n'a jamais pu comparaître devant la Haute Cour de Justice dans le cadre de l'Affaire du "Carrefour du développement"⁹¹. On a même plutôt assisté à une auto-amnistie des parlementaires. La tentative de lutte contre la corruption menée par le gouvernement Bérégovoy s'est arrêtée aux limites de la corruption dans le domaine de la coopération⁹². En effet, dans ce domaine, on admet très aisément qu'entre 5 % et 10 % du montant des contrats remportés à l'étranger par des entreprises françaises passent en "commissions" (bakchich) à des intermédiaires. L'administration du fisc se montre compréhensive et la justice ferme les yeux...

V - LA CORRUPTION (LES CORRUPTEURS) TUE(NT)

La corruption a souvent été le cheval de bataille de bon nombre de dirigeants africains. Ne prêchant pas par l'exemple, n'accordant pas les discours et les actes, et encourageant l'impunité des coupables, surtout lorsqu'ils sont proches du pouvoir, ces politiques se sont avérées peu efficaces et laxistes. L'un des Chefs d'Etat africain à avoir véritablement combattu la corruption et instauré un régime bâti sur la "bonne moralité" de ses dirigeants reste pour l'instant le défunt Président du Burkina Faso : Thomas Sankara.

89. Voir la brochure de l'association AGIR ICI, *op.cit.*, p. 1-2, 4-8.

90. Cot (J.-P.), "La France et l'Afrique : quel changement ?", in *Politique internationale*, n° 8, hiver 1982-83.

91. Derogy (J.), Pontaut (J.-M.), *Enquête sur un Carrefour dangereux*, Paris, Fayard, 1987.

92. Voir l'article paru dans le journal *Le Monde* daté du mardi 28 juillet 1992 : "Une corruption bien tolérée", p. 25 ; voir *supra* note 68 p. 25.

A) Les politiques "laxistes" de lutte contre la corruption

Il faut rappeler que la lutte contre la corruption est un des thèmes régulièrement utilisé par les auteurs de coups d'Etat pour justifier⁹³, aux yeux de l'opinion nationale et internationale, la prise de pouvoir par la force. La plupart du temps ils ne font pas mieux que leurs prédécesseurs. La lutte contre la corruption a préoccupé très tôt les chefs d'Etat africains : exemple : Madagascar dès 1960 ; le Nigéria et ses militaires au début des années 70 ; les responsables ivoiriens se lancent dans la bataille dès 1974 ; le Sénégal depuis 1981⁹⁴.

1) L'exemple de Madagascar dès les années 60⁹⁵

A Madagascar, tout commence dès l'indépendance avec l'ordonnance 60-029 du 14 mai 1960 : les détournements des deniers publics sont réprimés ; la procédure de saisine et le jugement, accélérés ; la faculté d'accorder le sursis aux dirigeants, supprimée - sursis étant synonyme d'acquiescement - ; l'Inspection Générale de l'Etat, créée en 1960, avait entre autres missions "un droit d'investigation... sans restrictions". Au début de l'année 1961, le Président Tsiranana dans une circulaire aux ministres demandait que les coupables de malversations soient sévèrement sanctionnés : "A plusieurs reprises, j'ai attiré l'attention des fonctionnaires sur la nécessité de servir l'Etat avec plus de conscience et d'honnêteté. Je constate malheureusement que l'amélioration souhaitée n'a pas été obtenue. Le peuple souffre des injustices de certains fonctionnaires malhonnêtes, et j'entends que cela cesse dans les mois qui viennent". Une note du Ministre de l'Intérieur donne par la suite des instructions aux Préfets et aux chefs de districts dans le même sens. En octobre 1961, une loi émanant d'un projet gouvernemental (loi 61-026 du 9 octobre 1961) prévoit une procédure exceptionnelle (action disciplinaire de l'administration : décision de sanction dans le mois après avis du Conseil de discipline). En cas de non-respect des délais, intervention personnelle du chef de l'Etat qui peut "évoquer l'affaire et prendre lui-même la sanction" (l'action pénale peut être concomitante) ; organisation d'une répression sévère contre les auteurs des malversations (exclusion, révocation définitive de la fonction publique avec déchéance des droits à la pension). En 1966, les sanctions pénales sont renforcées (loi du 5 juillet 1966) : les amendes vont de 25.000 à 1.000.000 de

93. C'est le cas du Nigéria où se succèdent les militaires, chacun promettant de vaincre le "Mal". Le résultat est plus que désolant, puisque chaque nouveau régime rend la situation plus critique. Lire sur le cas du Nigéria : Sola Aina, "Bureaucratic Corruption in Nigeria : the Continuing Search for Causes and Cures", *RISA*, n° 1, 1982, p. 70-76 ; Dele Olowu, "The Nature of Bureaucratic Corruption in Nigeria", *RISA*, n° 3, 1983, p. 291-296 ; Dele Olowu, "Bureaucratic Corruption and Public Accountability in Nigeria : an Assessment of Recent Developments", *RISA*, n° 1, 1985, p. 7-12. Adamolekun (L.), *Politics and Administration in Nigeria*, Ibadan/London, Spectrum Books Ltd/Hutchinson, 1986, p. 175 ss.

94. Voir la loi n° 81-53 du 10 juillet 1981 relative à la répression de l'enrichissement illicite (J.O. n° 4846 du 24 juillet 1981, p. 713). Publié dans la *Revue des Institutions politiques et administratives du Sénégal (RIPAS)*, n° 2, oct-déc. 1981, p. 274 et s.

95. Maestre (J.-C.), art. précité, dans la *RISA*, 1967.

francs malgaches. Le Président de la République exige des sanctions exemplaires et des décisions implacables. Il commence à dénoncer publiquement les fonctionnaires malhonnêtes. En 1967, au cours d'un Conseil des Ministres du 11 janvier 1967, le Président de la République donne des instructions pour que les noms des coupables soient désormais communiqués à la Radio diffusion nationale et imprimés dans la presse locale en indiquant que les agents incriminés sont suspendus de leurs fonctions parce qu'ils sont "présumés" coupables de malversations. Les pouvoirs de la chambre administrative seront étendus et renforcés, puisqu'elle est chargée de la sanction des malversations commises par les agents publics : Affaire Rakatofirinkia Martin c/ Etat malgache (18 février 1967).

Un pays comme le Cameroun utilise actuellement la même démarche. Mais on peut constater, comme dans la plupart des pays d'Afrique, que si quelques rares "*gros poissons*"⁹⁶ sont "*pêchés*", il faut constater et déplorer que les "Hauts dignitaires", les "baleines", comme on les appelle communément ici, c'est-à-dire, le Président, les ministres et leurs proches, ne sont pas inquiétés.

Il est rare que les noms des "Hauts" dignitaires soient cités dans les affaires de corruption. Et lorsque ceux-ci le sont, on arrive toujours à les disculper, sans doute parce qu'il en savent trop sur les pratiques occultes du système et surtout sur les activités "maffieuses" du Chef de l'Etat : c'est l'exemple de la Côte d'Ivoire.

2) L'exemple de la Côte d'Ivoire

L'exemple ivoirien illustre parfaitement la loi des "deux poids, deux mesures". Le discours sur l'assainissement et sur la lutte contre la corruption est suivi de peu d'effets. On constate qu'il apparaît timidement au moment du remaniement du 20 juillet 1977 avec le "renvoi" (et non la sanction) de quatre ministres impliqués dans les surfacturations de gros contrats sucriers. Le Congrès du PDCI de 1980 remet le thème à l'ordre du jour : seules deux ou trois personnes de seconde zone sont condamnées. Les personnages de première zone sont simplement taxés de "mauvaise gestion" et laissés dans leurs biens⁹⁷.

En Côte d'Ivoire, deux "affaires" illustrent l'impunité des "Hauts" dignitaires : "Affaire Dioulo" et "Affaire SODESUCRE". Ces affaires impliquaient

96. Terme utilisé par Garga Haman Adjil le ministre camerounais de la Fonction publique, alias "le pêcheur des baleines", pour désigner certains hauts responsables administratifs du pays coupables de malversations.

97. Gouffern (L.), art. précité. Voir précisément la note 12 p. 31 : en septembre 1981, une jeune femme, dont on ne dit pas qu'elle est la seconde épouse d'un ancien ministre, est condamnée à vingt ans de prison pour une affaire de détournement d'un container de pagnes wax au port d'Abidjan ! En décembre de la même année, un ancien directeur du Trésor est également condamné à la même peine pour avoir détourné 68 millions de francs CFA. Des sanctions inédites ! Sans doute pour donner l'illusion d'agir, de "faire quelque chose" contre les pratiques généralisées de corruption.

des “gros poissons” et des “baleines”. Des arrangements à l’amiable se sont faits et les coupables ont été amnistiés. Dans la première affaire - “affaire des baux administratifs” ou “Affaire Dioulo”- la personnalité et le poids du puissant député-maire d’Abidjan, et la peur du déballage du “linge sale” ont permis que celle-ci soit étouffée⁹⁸. L’affaire SODESUCRE (complexe sucrier ; société d’Etat) impliquait trois “barons” du régime : Henri Konan Bédié (Ministre des Finances), leader de la bourgeoisie d’affaires, le Ministre de l’Agriculture Sawadogo et Mohamed Diawara, Ministre du Plan. Il s’agissait d’une affaire de surfacturation de 35 millions de FCFA, et qui coûtera 1 million de dollars au Trésor public ivoirien. Une intervention télévisée du chef de l’Etat Félix Houphouët Boigny en personne met fin à l’affaire : “*quand j’accuse quelqu’un de détournement, dit le Chef de l’Etat, il faut que j’apporte la preuve de ce détournement devant la justice... Et il faut que le corrupteur soit là ; celui qui viendra devant le tribunal dire : ”j’ai corrompu...”*”⁹⁹.

L. Gouffern a raison de conclure (et ceci est valable pour la plupart des pays africains), que l’amplification des discours sur l’assainissement et la lutte contre la corruption, n’est qu’un paravent à des pratiques qui ne cessent de s’étendre¹⁰⁰. Récemment, c’est sous la pression du FMI que la Côte d’Ivoire a décidé par exemple de lutter contre la fraude douanière et fiscale. Le Ministre d’Etat, Lamine Diabaté, est chargé de lutter contre “les mauvaises habitudes” (Lettre n° 663, PR/CAB du 10 octobre 1986).

Thomas Sankara est l’un des chefs d’Etat africain à être allé très loin dans la lutte contre la corruption et pour la moralisation de la vie publique : n’avait-il pas changé le nom de son pays, la Haute-Volta en Burkina Faso [“*Pays des hommes libres (intègres)*”] ?.

B) Un modèle d’intégrité : Thomas Sankara, “l’incorruptible”

Lorsque le Capitaine Thomas Sankara arrive au pouvoir le 4 août 1983 à la faveur d’un coup d’Etat, le discours politique, la manière d’agir de ce jeune Chef d’Etat de 34 ans font de lui le modèle d’un “*nouveau pouvoir africain*”¹⁰¹. En effet, il prône la liberté, dignité de son peuple, et se bat pour la moralisation de la vie publique dans son pays, le 9e pays le plus pauvre du monde.

98. Péan (P.), *op.cit.*, 1988, p. 185 et s.

99. Péan (P.), *op.cit.*, 1988.

100. Gouffern (L.), art. précité, p. 31.

101. Ziegler (J.) et Rapp (J.-Ph.) (entretiens), *Sankara, un nouveau pouvoir africain*, Lausanne, Pierre-Marcel Favre/ABC, 1986 (coll. Les Grands Entretiens).

1) *Thomas Sankara, un nouveau pouvoir africain : moralisation et détermination.*

Deux mois après son accession au pouvoir, Thomas Sankara proclame les objectifs du Conseil National de la Révolution (CNR) qu'il dirige¹⁰² : *"édifier une société nouvelle débarrassée de l'injustice sociale, débarrassée de la domination et de l'exploitation séculaires de l'impérialisme international"*.

a - Dignité, indépendance et développement : l'Histoire du pays, résume-t-il, *"a été essentiellement dominée par ces classes exploiteuses et conservatrices qui ont exercé leur dictature antidémocratique et antipopulaire, par leur mainmise sur la politique, l'économie, l'idéologie, la culture, l'administration et la justice"*.

Il cible et dénonce les ennemis du peuple : *"les forces rétrogrades"* (autorités traditionnelles), dont la majorité, après avoir opposé *"une résistance ferme à l'impérialisme colonialiste français"*, s'est depuis l'indépendance alliée à la *"bourgeoisie réactionnaire"* (bourgeoisie d'État, commerçante et moyenne), principal oppresseur du peuple voltaïque. Il s'en prend surtout à la *"bourgeoisie d'État"* - bourgeoisie politico-bureaucratique - qu'une situation de monopole politique a enrichie de façon illicite et crapuleuse, se servant de l'appareil d'État, tout comme le capitaliste industriel se sert de ses moyens de production pour accumuler les plus-values tirées de l'exploitation de la force de travail des ouvriers. La révolution a pour objectif l'émergence d'un pouvoir démocratique et populaire : *"Elle aura pour tâche primordiale, la reconversion totale de toute la machine d'État avec ses lois, son administration, ses tribunaux, sa police, son armée qui avaient été façonnés pour servir et défendre les intérêts égoïstes des classes et couches sociales réactionnaires..."*. Il compte ainsi réaliser une réforme de l'administration, maillon important de l'édification économique. Il s'agit de la rendre *"peu coûteuse, plus opérante et plus souple"* (la rendre moins lourde, moins tracassière, procéder à la révision des statuts de la fonction publique). Comme il le spécifiera aux Nations Unies¹⁰³, il s'agit de *"briser et [de] reconstruire l'administration à travers une autre image du fonctionnaire ; de plonger l'armée dans le peuple par le travail productif..."*. Pour réussir la révolution, il faut compter sur des hommes nouveaux ayant un comportement nouveau et, surtout dotés de *"bonne moralité"*.

102. "Discours d'orientation politique prononcé à la radio-télévision nationale par le Capitaine Thomas Sankara, le 2 octobre 1983", reproduit dans Ziegler (J.) et Rapp (J.-Ph.), *op.cit.*, p. 121-151. Citations p. 130, 135 et 147.

103. "Déclaration du Capitaine Thomas Sankara à la 39ème session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 4 octobre 1984", reproduite dans Ziegler (J.) et Rapp (J.-Ph.), *op.cit.*, p. 152-176. Citation p. 157. Dans ce discours, Thomas Sankara affirme clairement son anti-impérialisme et la volonté d'indépendance du Burkina Faso et de l'Afrique : en paraphrasant le "L'Amérique aux Américains" de Monroe en 1823, il clame haut et fort : *"L'Afrique aux Africains"*, *"Le Burkina aux Burkinabès"*, *Idem*, p. 161.

b - La bonne moralité des Comités de défense de la révolution (CDR)

La Révolution *“vise à créer un Voltaïque nouveau, avec une moralité et un comportement social exemplaires qui inspirent l’admiration et la confiance des masses”*. *“... Les CDR doivent se forger une nouvelle conscience et un nouveau comportement en vue de donner le bon exemple aux masses populaires...”*. *“... Sans cette transformation qualitative de ceux-là qui sont censés être les artisans de la révolution, il est pratiquement impossible de créer une société nouvelle débarrassée de la corruption, du vol, du mensonge et de l’individualisme de façon générale”*. *“... Nous devons nous efforcer de faire concorder nos actes à nos paroles, surveiller notre comportement social afin de ne pas prêter le flanc aux attaques des contre-révolutionnaires ... ; avoir continuellement à l’esprit que l’intérêt des masses populaires prime sur l’intérêt personnel... ; l’activisme de certains militants caressant le rêve contre-révolutionnaire d’amasser des biens et des profits par le biais des CDR doit être dénoncé et combattu. Le vedettariat doit être éliminé”*. *“...Le révolutionnaire..., c’est celui qui sait être modeste tout en étant des plus déterminés dans les tâches qui lui sont confiées. Il s’en acquitte sans vantardise et n’attend aucune récompense”*. *“Ces derniers temps nous constatons que des éléments qui ont pris part activement à la révolution et qui s’attendaient, pour ce faire, à ce que leur soient réservés des traitements privilégiés, des honneurs, des postes importants se livrent, par dépit, à un travail de sape parce qu’ils n’ont pas eu gain de cause. On ne fait pas de révolution pour se substituer simplement aux anciens potentats renversés. On ne participe pas à la révolution sous une motivation vindicative animée par l’envie d’une situation avantageuse : “ôte-toi de là que je m’y mette”*. *“...Les CDR doivent élever leur sens des responsabilités devant le peuple et chercher à inspirer respect et admiration”*¹⁰⁴.

Ce discours de Thomas Sankara n’est peut-être pas nouveau sur la scène politique africaine. Mais, ce qui le démarque des autres discours politiques sur la moralisation de la vie publique, c’est que les paroles sont suivies d’effets.

2) *De la parole aux actes : la lutte contre la corruption*

L’histoire retiendra que Thomas Sankara a été l’un des Chefs d’Etat africains à avoir véritablement lutté contre la corruption sans couvrir les coupables, même lorsque ces derniers étaient proches de son entourage.

a - Le “Nettoyage” à la CEAO

Pendant qu’il était Président de la Communauté Economique des Etats d’Afrique de l’Ouest (CEAO), M. Thomas Sankara retrouve M. Diawara, ancien Ministre du Plan ivoirien déjà impliqué dans l’affaire “Sodésucre” (surfacturation de 35 millions de CFA) qui coûta 1 million de dollars¹⁰⁵. Ce dernier, reconverti en homme d’affaires, gère la plus grande Banque

104. Ziegler (J.) et Rapp (J.-Ph.), *op.cit.*, 1986. Lire la partie du discours intitulée : “De la moralité révolutionnaire au sein des CDR”, p. 139-140.

105. Voir ci-dessus.

d'Afrique : la Banque de la CEAO. Avec la complicité de deux responsables de la CEAO (M. Moussa Diakaté, ex-directeur du fonds de solidarité et Moussa N'gom, ancien Secrétaire Général de la CEAO), il ponctionne 6,5 millions de FCFA dans les caisses du Fonds de Solidarité et d'Intervention pour le développement de la CEAO (FOSIDEC). Après son arrestation au Niger, le Tribunal Populaire Révolutionnaire (TPR) de Ouagadougou les condamne le 3 avril 1986 à 15 ans de prison et au remboursement du préjudice. T. Sankara décide de le faire emprisonner au Burkina Faso, siège de la CEAO, parce que pour lui, ce type d'affaires met en jeu *"l'intérêt moral des peuples africains"*¹⁰⁶. Les arguments de Thomas Sankara ne sont pas fallacieux : *"...L'intérêt de nos peuples est en jeu. Il n'y a pas seulement les milliards que de véritables voyous ont tenté de dissiper ; il y a le préjudice moral causé à l'Afrique. Comment voulez-vous, après une affaire comme celle-là, que l'on puisse nous faire confiance ? Comment voulez-vous que les sentiments même les plus racistes ne reviennent pas à la surface, qu'on ne dise pas que les Africains, après vingt-cinq ans de prétendue indépendance, sont encore de grands enfants auxquels il faut tenir la main pour leur éviter de se perdre en chemin ? Nous avons le droit et le devoir, devant un tel scandale, de faire le nettoyage pour répondre à tous ceux qui, en Afrique et hors d'Afrique, demandent justice (...). Ces peuples sont indignés car, à l'heure où nous parlons de sécheresse, de famine, de difficultés économiques, de dette extérieure, des coquins, des bandits, couverts par nous ne savons pas qui, ont porté une atteinte grave à des intérêts économiques et moraux de la Communauté"*¹⁰⁷.

Cette action de Thomas Sankara à la CEAO a été interprétée par certains comme un coup diplomatique, la recherche du prestige de la part du Chef de l'Etat burkinabè. La politique menée au sein même de son pays dément de telles affirmations.

b - La moralisation de la vie publique au Burkina Faso

Dans son propre pays, Thomas Sankara souhaitait un *"pays d'hommes intègres"*, redonner la dignité au peuple par une disparition totale de la corruption. A l'une de ses conférences de presse, il affirmait : *"Chaque fois, par le passé, sous prétexte de retourner à la vie constitutionnelle normale, on remettait le pouvoir à ceux qui avait vidé les caisses de l'Etat. Nous ne sommes pas d'accord avec cette supercherie"*¹⁰⁸. Il institue les T.P.R. (Tribunaux populaires révolutionnaires) - sorte d'assemblées de quartier - pour juger les dirigeants corrompus du précédent régime : l'ancien Président Sangoulé Lamizana est d'ailleurs jugé et acquitté. Les TPR ne prononcent pas des sanctions lourdes, mais ils décident de la confiscation des biens mal acquis et de leur restitution à une administration provinciale. L'administration pléthorique consommait plus de 60 % du budget de l'Etat [30.000 fonctionnaires (dont lui-même) "pompe" (expression de Thomas Sankara) 30 milliards de F

106. Cité par Péan (P.), *op.cit.*, 1988, p. 196-197.

107. Extrait d'une interview accordée à *Jeune Afrique Economie*, publiée dans Péan (P.), *op.cit.*, 1988, p. 197.

108. *Ibid.*, p. 243.

CFA (600 millions de FF) sur les 58 milliards prévus à l'époque]. Il réduit les dépenses de prestige de l'administration ainsi que le train de vie des agents publics - lui-même roule en R5 -. Il supprime un mois de revenus aux cadres, réduit considérablement l'indemnité journalière (frais de mission) ; les fonctionnaires renoncent à une partie de leurs indemnités, comme celle de "dépaysement" (indemnité de soleil) !

En 1984, le CNR examine à la loupe le budget 1985. Les dépenses somptuaires sont supprimées, les fonctionnaires "fantômes" dénichés et les fonctionnaires corrompus "dégagés" de l'administration. Ce qui permet une réduction de 15 % des dépenses publiques. En 1986, il consacre une session budgétaire spéciale à l'étude de la gestion des entreprises d'Etat. Les résultats sont identiques à ceux de la session du budget 1985 : coupes sombres et réductions des privilèges de toutes sortes. En février 1987, une commission de "prévention contre la corruption" étendra son champ d'investigation à "toute personne appelée à des fonctions de responsabilité". Le patrimoine des dirigeants du Conseil national de la Révolution (CNR) - les compagnons de Thomas Sankara - sera examiné à la loupe. Le 15 octobre 1987, soit près de huit mois après la création de la "Commission de prévention contre la corruption", Thomas Sankara est assassiné par ses "amis" de lutte. Une coïncidence ?

Ce "Mr. Propre" avait lutté contre la corruption ; il avait également redonné au Burkina Faso sa dignité et réhabilité le sens de l'effort ; il avait un parler franc qui choquait les autres dirigeants africains et européens (français). Il savait sans doute que, comme le relève justement Jean Rossiaud dans un article paru au *journal de Genève*, en date du 18 février 1986, "*on ne supprime pas les privilèges sans faire des mécontents, surtout parmi les fonctionnaires hostiles au nouveau régime...*"¹⁰⁹. La moralisation de la vie publique a un prix. Thomas Sankara l'a payé de sa personne. Les événements semblent pourtant lui donner raison, puisqu'aujourd'hui, la plupart des pays africains se retrouvent sous la coupe des mesures d'austérité du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale ; mesures pourtant qualifiées à l'époque d'"impopulaires" et, que Thomas Sankara a courageusement prises, en son temps pour sortir son pays du marasme économique.

Espérances... Refonte du système international : la création d'"Honesty International"

La moralisation de la vie publique est un enjeu important pour les années à venir. La fin de la guerre froide a fait tomber les tabous et les hypocrisies qui masquaient les pratiques de corruption au Nord. Les échecs des politiques de développement dans les pays du Sud sont en grande partie liés au pillage des ressources locales par les "bandes" de gouvernants corrompus et leurs alliés "affairistes du Nord". Le combat pour le développement durable se réalisera par le passage du principe de "bonne moralité" des agents publics (tel qu'énoncé dans les textes de lois) à la réalité de la gestion quotidienne des affaires. Car il est vrai que "*le manque d'intégrité des fonctions publiques*

109 . Extrait publié dans Ziegler (J.) et Rapp (J.-Ph.), *op.cit.*, 1986, p. 113-116.

empêche l'application d'une saine politique économique. Toute idée de rendement ou de conscience professionnelle devient vaine, tant est grande la fuite devant l'effort au travail"¹¹⁰.

La démocratisation progressive en Afrique¹¹¹ par la transparence de l'information qu'elle assure - éclosion de la presse privée indépendante, notamment -, peut permettre à terme l'institutionnalisation de la publicité sur les corrupteurs et les corrompus et, surtout, la mise en œuvre des sanctions, sociales et surtout politiques à l'encontre des coupables. Car l'avènement de l'Etat de droit et l'exigence de transparence doivent s'accompagner du devoir de responsabilité (répondre de) dans la mauvaise gestion des affaires publiques. "*La corruption est une interaction entre deux parties : celui qui accepte et celui qui propose, d'une part les dirigeants et fonctionnaires corrompus..., et de l'autre, les multinationales qui proposent des pots-de-vin pour arracher des contrats*"¹¹². Sans sous-estimer le "syndrome maffieux" ni les risques de "démocrature"¹¹³, le succès de la démocratie sur le plan de la politique nationale est garanti par un minimum de "solidarité" et de "transparence internationale", notamment si l'on veut lutter efficacement contre la corruption¹¹⁴. Car comme le démontrent certaines études, corruption, drogue et trafic d'armes sont trois formes d'activités complémentaires visant à faire de l'"argent facile"¹¹⁵. La lutte - sur le plan national ou international - contre l'un ne saurait aller sans celle sur les deux autres. Il y a là, à notre sens, un défi que "l'intelligence" de la communauté internationale a à relever ! Il reste également à espérer une refonte du système bancaire mondial (atténuation et limites du secret bancaire), et la restitution aux pays d'origine des fonds détournés par les dignitaires au pouvoir¹¹⁶. Le PNUD pour sa part propose de créer, à l'image d'Amnesty International, une Organisation non-gouvernementale internationale, financée par des fonds privés, dénommée "Honesty International" qui serait chargée de mener une lutte contre la corruption (action dissuasive par la dénonciation et recherche des preuves en vue d'une action en justice). Cette ONG devra disposer de ses propres enquêteurs et

110. Sarassoro (H.), *op.cit.*, 1980.

111. Dumont (R.), Pacquet (C.), *Démocratie pour l'Afrique. La longue marche de l'Afrique noire vers la liberté*, Paris, Le Seuil, 1991. Copans (J.), *op.cit.*, 1990.

112. P.N.U.D., *op.cit.*, 1992, p. 98.

113. Amiral Lacoste (P.), *Les maffias contre la démocratie*, Paris, J.-C. Lattès, 1992. Liniger-Goumaz (M.), *La démocrature : dictature camouflée, démocratie truquée*, Paris, L'Harmattan, 1992. Mage (T.), *De la prévention de la corruption, de la transparence de la vie économique et des procédures publiques aux moyens de lutte contre les tentatives de pénétration de la mafia en France*, T. Mage, 1993, 12 vol.

114. Eiger (P.), "Transparence internationale... une coalition contre la corruption", in *Développement et coopération*, D+C (Allemagne), 1993, n° 2, p. 13-17. Voir également dans le même sens, l'article de Henri Lopes, "Autocritique et solidarité" dans la même revue, pp. 17-18.

115. Cartier-Bresson (J.), "Eléments d'analyse pour une économie de la corruption", in *Revue Tiers-Monde*, n° 131, juillet-septembre 1992, p. 581-609.

116. Lire à ce propos le débat, "Détournement : comment rapatrier l'argent volé par les dictateurs ?", in *Jeune Afrique Economie* n° 150, déc. 1991, p. 164-171. Voir également *supra*, note 84.

agents ; elle pourra recueillir des informations auprès de tierces personnes telles que les médias, les banques et le public. Honesty International enquêtera sur tous les cas présumés de corruption et diffusera les résultats de ses enquêtes. La création récente de l'ONG "Transparence internationale" dont le siège se trouvera en Allemagne correspond à cette démarche¹¹⁷. Il restera enfin à créer une institution ou une juridiction internationale spécialisée et chargée de réprimer la corruption, notamment en matière de coopération et d'aide au développement. La coopération devra se faire plus efficace, plus humaine et mieux coordonnée, comme le suggèrent très justement Jacques Adda et Marie-Claude Smouts¹¹⁸.

"La planète des naufragés" dans laquelle nous vivons ne sera sauvée qu'à ce prix : il faudra voguer à contre-temps et à contre-courant, c'est-à-dire, refuser d'être envahi par une économie de marché "sauvage", par l'"économocité" ou l'économisme (réduction d'une part essentielle de notre vie à l'économie) ; songer à créer une "société à visage humain" dans laquelle priment les valeurs d'"affectivité", de "solidarité" et de "bonheur", par opposition à celles véhiculées par le modèle dominant : rentabilité, productivité et efficacité, individualisme et culte de l'argent (facile)¹¹⁹. Il est évident que la corruption est inhérente à toute activité humaine. Cependant, il y a des raisons d'espérer - avec la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide - qu'une humanisation progressive du système économique mondiale reste la condition *sine qua non* d'un développement harmonieux et d'un monde pacifique et juste tel que rêvé par les initiateurs du système mondial d'après la deuxième guerre mondiale. De toute façon, il y va de l'intérêt de la Communauté mondiale : la faim, la pauvreté, les méfaits des drogues, les terrorismes de toutes sortes, les injustices sociales, ainsi que les discriminations raciales et tribales, et surtout les guerres, n'ont plus de frontières¹²⁰. La misère et la pauvreté du monde ne pourront être vaincues qu'à travers un minimum de moralisation de la vie publique dans le monde, et à partir d'une "coalition mondiale". Une révolution ! Peut-on véritablement tuer Machiavel ?

117. P.N.U.D., *op.cit.*, p. 98. Sur la genèse de "Transparence internationale", lire l'article du président du directoire de cette ONG, Eigen (P.), art. précité (note 114).

118. Adda (J.) et Smouts (M.-Cl.), *La France face au Sud, le miroir brisé*, Paris, Karthala, 1989.

119. Nous reprenons ici les idées de Serge Latouche, *La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement*, Paris, La Découverte, 1991. Ces idées forces se trouvent p. 177, 218 et 233. Pour une critique de l'"économocité" ou de la productivité et de l'efficacité économiques, voir l'ouvrage du sociologue Alain Eihrenberg, *Le culte de la performance*, Paris, Calmann-Lévy, 1993.

120. Voir Bourdieu (P.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1992 ; Milano (S.), *La pauvreté dans les pays riches. Du constat à l'analyse*, Paris, Nathan, 1992 ; Lecerc (E.), *La famine des temps modernes. Essai sur le chômeur*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; Amiral Lacoste (P.), *Les mafias, op.cit.* ; Observatoire géopolitique des drogues (Ed.), *La planète des drogues : organisations criminelles, guerres et blanchiment* (A. Labrousse et A. Wallon dir.), Paris, Seuil, 1993 ; Grimal (J.-C.), *L'économie de la drogue*, Paris, Marabout/Le Monde Ed., 1993 ; Salama (P.), Schiray (M.) (dir.), *Drogues et développement*, Revue Tiers-Monde, tome 33, n° 131, juillet-septembre 1992.