Globethics Repository



[Global Corruption Report 2005] Dossier spécial – La corruption liée aux reconstructionsd' après-guerre

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book chapter
Authors	Billon, Philippe Le
Publisher	Transparency international
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-06 13:48:00
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177681

Deuxième partie

Dossier spécial – La corruption liée aux reconstructions d'après-guerre



Quelques 2 000 irakiens travaillent sur l'un des plus grands sites d'enfouissement des déchets en Irak dans le cadre de la construction d'une usine de traitement des déchets et d'épuration des eaux usées devant couvrir les besoins de Bagdad. Le projet est financé par une petite part des 18,4 milliards de dollars américains de fonds de reconstruction approuvés par les États-Unis en 2003. (ROSLAN RAHMAN/AFP/Getty Images)

5 Juguler la corruption au lendemain des conflits

Philippe Le Billon[1]

Beaucoup de pays sortant d'un conflit figurent parmi les plus corrompus du monde et la corruption est l'une des principales préoccupations des populations locales[2]. La corruption précède souvent les hostilités et, dans de nombreux cas, elle figure parmi les facteurs ayant déclenché l'instabilité politique ou facilité l'escalade des conflits[3]. C'est généralement en période de guerre que les pratiques de corruption s'enracinent et se propagent, suite à l'effondrement des structures de l'État. Les factions armées utilisent la corruption comme un moyen de maintenir les structures du pouvoir et la justifient dans le contexte de la guerre. Le dos au mur, les gens ordinaires n'ont pas d'autre choix que de recourir à la corruption pour faire face aux rigueurs de la guerre. Ainsi, il apparaît que la corruption est souvent fortement imbriquée dans l'économie politique de nombreux conflits contemporains, où l'on constate que l'abus de pouvoir par les autorités publiques, motivé par des considérations économiques, et les pratiques informelles de survie des gens ordinaires prolongent la guerre. Au Cambodge, par exemple, on a pu constater que la corruption des administrations locales et régionales ainsi que la participation des gens ordinaires à l'exploitation (officielle) illégale du secteur du bois ont profité aux Khmers rouges, qui ont pu ainsi continuer la guerre pendant de nombreuses années.

La guerre renforce généralement la corruption, mais pas toujours. Les idéaux et une discipline stricte ont contenu les actes de corruption au sein de nombreux mouvements rebelles comme le Front de libération du peuple érythréen et aussi le FRELIMO au Mozambique du moins à ses débuts. En Afghanistan, le régime taliban a été initialement bien accueilli par les populations dans la mesure où il a mis fin à la corruption des moudjahidin seigneurs de la guerre[4]. Des années de discrimination, de répression et de fraude peuvent aussi renforcer la volonté politique des hommes politiques locaux et des citoyens de résister à la corruption et de la combattre comme c'est le cas au Kosovo.

Nombreuses sont les autorités qui deviennent plus corrompues en temps de paix ; on peut donc en déduire que la transition vers la démocratie et, dans nombre de cas, vers l'économie de marché est aussi en partie responsable de cette situation. Il est indéniable que la perspective de gains personnels rapides est attractive devant les incertitudes et les opportunités de la période de transition de la guerre à la paix. Pour les vétérans de guerre et les exilés récemment installés au pouvoir, la reconstruction peut être assimilée à un projet de « dédommagement » et les « sacrifices » consentis en période de guerre, utilisés pour justifier les usages abusifs des charges et postes de responsabilités publics nouvellement acquis.

La « réconciliation nationale » intervenant après les conflits se résume souvent à une distribution des biens publics motivée par des considérations politiques, parfois

avec l'intégration d'un accord tacite sur la corruption dans les accords de paix. Les accords sur le partage du pouvoir peuvent compromettre la mise en place des institutions et réduire l'obligation de rendre des comptes puisque chaque faction va affirmer sa « souveraineté » sur son territoire et ses institutions réservés. Par exemple, l'incapacité des Nations unies à sécuriser le résultat des élections de 1992 au Cambodge a conduit à un gouvernement de « coalition » dirigé par le Premier ministre qui venait d'être élu et le Premier ministre sortant qui refusait de céder le pouvoir. Ce gouvernement a été caractérisé par la corruption généralisée avant d'être renversé par un coup d'État sanglant en 1997.

La transition politique d'après-guerre peut renforcer l'importance du financement des partis politiques. Le passage d'un régime aux modes de contrôle politique ouvertement coercitifs à un système de favoritisme et d'achat des votes peut aggraver la corruption politique qui prend alors la forme de dons politiques et d'activités économiques illicites (ou suspects), de détournements des fonds publics ou d'usage abusif des ressources de l'État. Il existe donc de fortes probabilités pour que la transition vers la démocratie augmente la corruption politique en l'absence de mécanismes formels de financement des partis. De nombreuses transitions vers la paix ont été caractérisées par le contrôle subjectif et la cession en bloc des biens publics par des factions politiques.

La transition vers une économie de marché qui a accompagné nombre de processus de reconstruction post-conflictuels dans les années 90 offre de nombreuses possibilités de corruption auxquelles les institutions mises en place après un conflit sont, peut-être, peu désireuses ou incapables de trouver une solution. Les pratiques de corruption s'étaient particulièrement généralisées dans plusieurs anciens pays communistes comme le Mozambique en l'absence de garde-fous institutionnels adéquats pour réduire les abus des hommes politiques et de leurs acolytes. La priorité accordée à la propriété privée sur la propriété publique par les agences internationales peut jouer involontairement en faveur des élites locales corrompues.

La transition économique et politique se déroule souvent dans un cadre institutionnel très politisé ou fragile. Les problèmes récurrents affectant le niveau de corruption comprennent une faible capacité budgétaire, l'arriéré et la partialité des tribunaux, la corruption liée au bas niveau des salaires et la prédominance de l'économie souterraine. Les institutions chargées de la lutte contre la corruption restent souvent fragilisées ou instrumentalisées et les critiques sont souvent réduits au silence ou récupérés.

Le contexte de l'après-guerre est souvent dominé par des activités informelles parfois criminelles. La présence des agences d'aide et de nombreux militaires étrangers conduit souvent à une forte inflation des prix et des salaires locaux contribuant ainsi à la création d'un contexte économique favorable à la corruption. Un accès de « marché » plus facile à la terre et à d'autres biens et un secteur privé « florissant » favoriseront l'accès des acteurs locaux au capital de démarrage qui est souvent le fruit des activités criminelles ou de la corruption du temps de la guerre. Les agences d'aide sont parfois obligées de travailler avec des entreprises locales sous le contrôle de ces nouveaux « entrepreneurs », avec un risque élevé de fraude ou de politisation. Dans certains cas, les bailleurs et les institutions financières internationaux occidentaux étaient conscients de (voire acceptaient tacitement) cette évolution et sont restés largement inactifs, qualifiant ce processus de « voie normale vers le développement capitaliste[5] ».

Encadré 5.1 La reconstruction et le secteur de la construction

L'importance du secteur de la construction pour les efforts de reconstruction varie énormément en fonction des économies et des priorités d'un pays donné et des préoccupations des bailleurs de fonds. Par exemple, les pays industrialisés des Balkans ont tendance à recevoir une plus grande proportion d'aide à l'appui de la construction que les pays en développement de l'Afrique sub-saharienne. Le gros des projets de dépenses en capital de grande envergure est alloué aux projets d'infrastructure.

Étant donné le degré de risque de corruption dans l'industrie de la construction en général, ce secteur mérite une attention particulière. Néanmoins, les données disponibles indiquent que la plupart des cas de corruption dans les pays en situation d'après-guerre sévissent en dehors du secteur de la construction financé par les bailleurs de fonds. La majorité des cas de corruption seraient plutôt liés à la mauvaise gestion des services publics, à la privatisation des biens publics, à l'évasion fiscale et à la petite corruption dans les établissements publics. Cette situation s'explique en grande partie par les normes strictes de suivi imposées par un grand nombre de bailleurs de fonds internationaux et d'agences d'exécution.

Toutefois, il existe toujours de nombreux risques et l'un des plus importants est que les projets d'infrastructure peuvent être conçus pour satisfaire les besoins des responsables et institutions publics habilités plutôt que ceux des populations. Ce risque est particulièrement élevé avec l'aide bilatérale qui recherche de grands projets afin d'optimiser le rendement du capital pour le pays donateur en recourant aux sociétés de construction du pays donateur. En pareils cas, l'aide à la reconstruction prend la forme d'une subvention en faveur de l'entrepreneur. Les grands projets de construction occasionnent également des niveaux élevés de corruption et le trafic d'influence entre le pays donateur, les hommes politiques locaux et les intérêts locaux. La concentration de la reconstruction dans une région géographique particulière ou des infrastructures assurant la promotion de puissants intérêts privés peuvent facilement être exploitées politiquement.

Comme deuxième facteur de risque, la reconstruction d'après-guerre incite particulièrement au changement dans l'occupation des sols et les plans d'urbanisme. L'accès à la terre, naguère empêché par les hostilités, et la hausse des prix dans les centres urbains favorisent maintenant la spéculation et la fraude. Les populations déplacées sont particulièrement vulnérables. La reconstruction crée les conditions d'une collusion entre les responsables publics et les promoteurs, afin de prendre possession des « zones squattées » dont certaines constituent des zones foncières de toute première importance comme la zone de Boa Vista dans la capitale angolaise. L'attribution des contrats de construction et des agréments offre un terrain propice à la corruption et à l'ingérence dans les procédures d'allocation. De même, les projets de construction peuvent accompagner de nouveaux secteurs économiques qui se sont créés avec le rétablissement de la paix, notamment par le biais de la privatisation.

La troisième série de facteurs concerne la mise en œuvre des projets. La persistance du risque de violence implique souvent des mesures de sécurité et des retards qui peuvent favoriser la corruption. Les entrepreneurs peuvent avoir à payer pour leur sécurité ou construire un « ouvrage spécial » pour avoir droit à la protection des anciens seigneurs de la guerre reconvertis en hommes politiques locaux. Les auditeurs peuvent se retrouver dans l'incapacité de se rendre sur les chantiers de construction après l'achèvement des travaux – « pour des raisons de sécurité ». La passation de nombreux contrats de sous-traitance sur de grands projets comportant plusieurs chantiers peut aussi rendre la supervision difficile pour les bailleurs de fonds et le gouvernement. Tout effort d'accélération du rythme de la

reconstruction de la part des bailleurs de fonds, comme en Irak, comporte des risques importants de gaspillage et de fraude.

La supervision des bailleurs de fonds et des agences d'exécution, aussi stricte soit-elle, n'est pas suffisante. Il est important de tenir des consultations aussi larges que possibles et d'opérer un suivi multilatéral impliquant les communautés locales, afin d'éviter les risques de corruption. Le cas de la Commission nationale pour l'action sociale en Sierra Leone offre un exemple intéressant de chaîne formée par des forums consultatifs, des comités techniques et des comités locaux d'évaluation communautaire offrant de meilleures garanties qu'un projet de construction soit pertinent d'un point de vue local, financé proprement et de bonne qualité [1].

Note

1. Lire Zainab Hawa Bangura, « Addressing Corruption and Implementing Reconstruction in Post-War Sierra Leone : Institutional and Procedural Dimensions », article présenté lors de la 11e Conférence de lutte contre la corruption, Séoul (Corée du Sud), 25 mai 2003.

Conséquences de la corruption

La corruption peut avoir parfois des effets positifs à court terme en contribuant, par exemple, à assurer un certain niveau de stabilité politique, économique et sociale. Il est par ailleurs souvent très difficile de trouver une solution rapide et efficace aux sources locales de différends et de conflit. À cet égard, certains des effets politiques et sociaux de la corruption peuvent fournir des solutions à court terme – tels qu'acheter les « saboteurs de la paix » ou autoriser les activités économiques informelles.

Mais de nombreux exemples démontrent que ces « solutions miracles », aussi tentantes qu'elles soient, peuvent avoir des effets négatifs durables. Acheter les saboteurs de la paix est une entreprise risquée car l'impunité et les récompenses économiques peuvent entretenir les mouvements rebelles comme ce fut le cas en Angola avec l'UNITA ou en Sierra Leone avec le RUF. Les activités économiques informelles renforcent l'emprise des groupes quasi-criminels sur les sphères économiques et gouvernementales et ont une influence négative sur le développement économique futur.

La conséquence la plus immédiate de la corruption se traduit par un effet négatif sur le volume, la qualité et le ciblage de l'aide à la reconstruction fournie par les bailleurs de fonds internationaux et les administrations locales. Mais les effets nocifs de la corruption vont bien plus loin.

La corruption peut dissuader les bailleurs de fonds d'apporter leur soutien lorsqu'elle transparaît dans les finances publiques locales et, en particulier, lorsqu'elle se combine avec un manque d'engagement en faveurs des objectifs de la reconstruction et qu'il apparaît que les administrations locales disposent de ressources pour financer une partie de la reconstruction. Malgré les besoins massifs de reconstruction en Angola, les bailleurs de fonds étaient peu désireux d'aider le gouvernement en raison des allégations persistantes de corruption à grande échelle dans ce pays riche en minerais et en pétrole.

Dans la mesure où les variables économiques sont les principaux déterminants du risque d'un nouveau conflit, la corruption peut également compromettre la construction de la paix. Des aides exclusivement destinées à séduire l'électorat et des processus de soumission favorisant les sociétés servant les intérêts des hommes politiques peuvent nuire à la sécurité des populations les plus vulnérables et à la croissance économique globale. Un mauvais ciblage des bénéficiaires, des entrepreneurs incompétents ou enclins au gaspillage, des infrastructures et des projets d'aide économique inappropriés peuvent tous contribuer à des revers cinglants.

La corruption peut avoir comme conséquence politique l'enracinement d'un pouvoir déséquilibré ou d'un statut quo hérité du conflit. Quand les groupes renforcés par l'issue de la guerre maintiennent leur domination politique et économique en usant de corruption, ils peuvent empêcher la redistribution du pouvoir et bloquer les automatismes régulateurs adéquats. Dans les cas extrêmes, les bailleurs de fonds peuvent finir par traiter avec des criminels de guerre comme interlocuteurs officiels – une situation qui, dans certains cas, a seulement pu être évitée en confiant les pouvoirs exécutifs à des agences internationales sous forme de mandats d'administration et d'autorité provisoire comme ce fut le cas du Bureau du Haut Représentant en Bosnie.

Enfin, la mauvaise gestion et le détournement de l'aide à la reconstruction dans les situations d'après-guerre peuvent aussi enlever toute légitimité au gouvernement local et aboutir à des troubles sociaux. La corruption facilite le développement de la criminalité et fait perdurer la violence dans les sociétés sortant d'un conflit en compromettant le comportement et l'indépendance de la police et du système judiciaire et en permettant la reconversion des anciens combattants dans les milices privées d'hommes politiques corrompus ou dans le crime organisé.

Que peut-on faire pour réduire la corruption au cours de la phase de reconstruction d'après-guerre ?

Si l'on veut réduire efficacement la corruption, il faut axer conjointement ses efforts sur trois objectifs principaux et concevoir des mesures spécifiques adaptées aux situations particulières[6].

- *S'assurer le soutien du public* vise à mettre un terme à l'apathie, au défaitisme et à la complicité face à la question de la corruption et à associer la transition vers la paix à de nouvelles valeurs. Un processus de cette nature peut commencer par une étude de la perception de la corruption, suivie d'une campagne de sensibilisation du public et d'un retour d'informations sur les cas de corruption et l'application des règles ;

- *Mettre en place un cadre économique et réglementaire approprié* peut aider à éliminer toute incitation et opportunité de corruption. Un processus de cette nature peut commencer par le paiement de salaires adéquats aux fonctionnaires et par la réglementation du financement des partis politiques, des contrats de la reconstruction et des pratiques des entreprises ;

- *Créer un cadre juridique pour la transparence et la responsabilité* peut commencer avec des règles de divulgation applicables aux hommes politiques et aux hauts fonctionnaires et par la criminalisation de la corruption dans la législation. Les administrations locales mais aussi les agences d'aide et les entrepreneurs méritent une attention particulière.

Les mesures relevant de ces trois domaines doivent être intégrées dans le processus de reconstruction depuis le départ, dans la mesure où les mesures préventives sont plus efficaces que la détermination souvent difficile des responsabilités. Un plan global est crucial, mais difficile à concevoir et à appliquer intégralement compte tenu de la diversité des organisations impliquées dans la reconstruction et de la marge de manœuvre dont disposent les hommes politiques locaux. Les efforts de coordination et de coopération en cours doivent veiller à ce que les administrations locales participent et que les bailleurs de fonds et les agences d'exécution se renforcent mutuellement plutôt que de chercher à nuire aux activités des uns et des autres. Les entreprises et la société civile doivent jouer un rôle majeur et être impliquées dès le départ.

Bonne gouvernance

La bonne gouvernance est l'élément le plus important pour réduire à long terme la corruption dans les pays sortant d'un conflit. Les principales mesures à prendre consistent à établir des procédures adéquates de gestion de la reconstruction, à adopter une législation pour lutter contre la corruption, à créer des agences d'exécution et à introduire des réformes dans le financement des partis politiques, l'administration et le système judiciaire. Les administrations locales doivent s'engager publiquement à respecter les priorités et les principes présidant à la reconstruction et démontrer que des procédures claires et transparentes d'allocation des fonds ainsi que des mécanismes de responsabilisation sont mis en place pour gérer les efforts de reconstruction. L'allocation des fonds de reconstruction, comme toutes les dépenses budgétaires publiques, devrait être approuvée par le pouvoir législatif et soumise à l'examen du bureau d'un inspecteur général. L'attribution des contrats devrait être soumise à des procédures d'appel d'offre adéquates.

La transition en période d'après-guerre implique souvent une modification substantielle des instruments juridiques, notamment de la constitution. Il convient d'accorder une attention particulière au traitement des causes et mécanismes de la corruption lors de la révision de la législation. Une nouvelle constitution, par exemple, doit contenir un engagement à lutter contre la corruption et garantir une séparation effective des pouvoirs de la structure de l'État. Elle doit aussi traiter la question de l'immunité des hauts responsables et prévoir l'équité du processus judiciaire pour protéger les adversaires politiques contre les accusations de corruption obéissant à des motivations politiques[7]. Le rôle clé du système judiciaire demande souvent une forte implication de la communauté internationale pour aider le pays a faire des réformes, y compris par la nomination de juges plus indépendants provenant, si nécessaire, de l'étranger.

Le financement des partis est une source importante de corruption politique, mais il est particulièrement difficile d'aborder le problème dans un environnement d'après-guerre. Le parti au pouvoir pille généralement l'État avant les élections et les bailleurs de fonds internationaux hésitent à juste titre à financer directement les partis politi-

ques. Ces questions doivent être traitées au stade de l'accord de paix en adoptant des mesures préventives interdisant la vente des biens de l'État pendant une période provisoire, en créant un cadre permettant la supervision internationale des comptes publics et en définissant les règles devant régir le financement des partis.

Il est indispensable d'opérer des réformes dans la fonction publique afin de dépolitiser et de professionnaliser l'administration comme l'ont fait, avec un succès relatif, la Bosnie-Herzégovine ainsi que le Rwanda[8]. À l'inverse, au Cambodge, les partis de coalition ont manœuvré pour renforcer leur position au sein d'un système de favoritisme qui a finalement conduit à une administration pléthorique constituée de fonctionnaires sous-payés, avec une corruption orchestrée par les ministres ou les chefs de département.

Il est possible de promouvoir une culture de l'intégrité par la mise en œuvre d'un Code de conduite pour les fonctionnaires et les sociétés privées, l'éducation de masse ou des programmes destinés aux médias pour protéger et améliorer les normes de qualité du journalisme.

L'aide internationale

Au paroxysme de la guerre froide, les donateurs étrangers accordaient leur soutien à des dirigeants corrompus tant qu'ils demeuraient des alliés. Au cours des 15 dernières années, les déclarations et les politiques des bailleurs de fonds et des agences internationales ont connu une évolution remarquable à cet égard. Elles ont, pour la plupart, mis l'accent sur la bonne gouvernance et condamné la corruption, mais cela n'a pas empêché la poursuite de l'aide aux gouvernements corrompus. Le bilan de l'administration américaine à cet égard est particulièrement peu brillant : elle a accordé la plus grosse part de son aide aux gouvernements les plus corrompus[9]. Convaincu qu'un gouvernement corrompu est plus enclin à soutenir ou à tolérer les organisations terroristes, la communauté internationale appelle de plus en plus à l'intégrité dans les affaires publiques et à la bonne gouvernance depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Cependant, les pratiques continuent à refléter des intérêts ad hoc bien établis. Sur la ligne de front dans la « guerre contre la terreur », les États-Unis ont été accusés d'avoir largement soutenu et de continuer à tolérer la corruption des seigneurs de la guerre alliés en Afghanistan[10].

Les bailleurs de fonds et les agences d'exécution sont généralement peu enclins à dénoncer la corruption. Ils craignent souvent les contrecoups d'une telle initiative sur leur opinion publique nationale, qui pourraient remettre en cause certains soutiens dans l'avenir, et le risque d'une instabilité politique locale ou des représailles de la part des administrations locales pouvant aboutir à l'arrêt des programmes bénéfiques aux populations vulnérables. La dénonciation de la corruption peut également leur faire perdre leur crédibilité et leur réputation lorsqu'elle comporte une part de mauvaise gestion directe. La préférence affichée par les bailleurs de fonds pour des réformes macroéconomiques à long terme peut signifier que les gouvernements qui soutiennent la libéralisation du commerce, une discipline budgétaire rigoureuse et le pluralisme politique courent moins le risque d'être critiqués par le public et de subir des pressions de la part des bailleurs de fonds et des IFI occidentaux – quelles que soient leurs pratiques.

Après une analyse approfondie des conséquences politiques et humanitaires potentielles, les bailleurs de fonds et les agences internationales doivent être disposés à suspendre l'aide non-humanitaire, afin de ne pas consolider le pouvoir d'hommes politiques corrompus. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1997, l'UE a suspendu son aide à la République serbe de Bosnie (Republika Srpska), après avoir reconnu l'impossibilité d'une issue politique et une corruption généralisée.

Le risque d'un détournement des fonds de reconstruction mérite une attention particulière. Le suivi des soumissions pour les contrats de la reconstruction doit faire l'objet d'une vérification des antécédents des sociétés soumissionnaires quant à leurs liens politiques éventuels. Les programmes de reconstruction doivent être conçus de manière à assurer une transparence optimale et obliger les responsables locaux comme étrangers à rendre des comptes, dans la phase de planification comme de mise en œuvre. Les mesures préventives doivent prévoir la pleine participation des communautés et leur implication optimale dans la supervision des projets et des sociétés chargées de l'exécution des projets ainsi que des mécanismes intégrés de transparence et de détermination des responsabilités.

Les bailleurs de fonds et les agences doivent être irréprochables dans l'application des normes de transparence et de responsabilité, à commencer par la surveillance de leurs propres programmes. L'exemple de ce qui s'est passé en Irak est particulièrement lamentable à cet égard[11]. Initialement, l'Autorité provisoire de la coalition (APC) et le Département de la défense ne disposaient que de 80 personnes pour inspecter le plus vaste programme de reconstruction jamais mis en place, soit la moitié des effectifs nécessaires selon l'Association des inspecteurs généraux ; ils ont fini par confier cette tâche à des sociétés privées malgré le risque de conflits d'intérêts. La supervision internationale s'est avérée encore pire : le travail du Conseil international consultatif et de contrôle pour l'Irak, mis sur pied pour assurer de manière indépendante le suivi du Fonds de développement pour l'Irak, a accusé un énorme retard.

Depuis le milieu des années 90, les pouvoirs exécutifs ont de plus en plus souvent été confiés aux agences représentant la communauté internationale dans les pays sortant de la guerre comme la Bosnie-Herzégovine, le Timor Oriental et le Kosovo. Cette mesure offre l'occasion d'instituer de nouvelles normes de lutte contre la corruption et de nouveaux groupes de travail tels que l'Unité de lutte antifraude et l'Unité chargée des réformes judiciaires, toutes deux rattachées au Bureau du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine. Elle permet aussi un contrôle plus direct des travaux et des services publics. Toutefois, ces efforts ne garantissent pas la probité, comme en témoigne le cas de Joseph Trutschler, reconnu coupable de fraude financière alors qu'il était responsable de la réhabilitation du secteur de l'électricité pour le compte de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo[12]. Ceux qui ont critiqué les interventions des Nations Unies ont souligné l'effet corrupteur du pouvoir et de l'argent mis à la disposition du personnel international[13]. Beaucoup d'entre eux ont essayé de protéger leur emploi en mettant sur la touche des « gens du cru » compétents et en prolongeant leur mandat et leurs projets.

Les acteurs internationaux doivent éviter de donner des exemples de corruption institutionnalisée. La retenue plutôt que des dépenses débridées et des salaires généreux peut contribuer à réaffirmer les valeurs du service public. Les bailleurs de fonds doivent également y réfléchir à deux fois avant d'attribuer des contrats à des sociétés

et à des ONG étrangères extrêmement plus coûteuses dans le simple but d'éviter le risque de petite corruption de la part des entrepreneurs et des fonctionnaires locaux.

Les bailleurs de fonds doivent aussi honorer leur part du marché de la reconstruction et aider d'abord à prévenir la corruption plutôt que de distribuer des blâmes lorsqu'elle se produit. Le décaissement des fonds promis dans les délais peut aider à éliminer l'une des sources de la corruption car les ministres, les chefs de département et les sociétés peuvent compter sur les flux de revenus promis plutôt que d'avoir à rogner sur les coûts et à commettre des actes de corruption pour pouvoir payer les salaires ou éviter la faillite.

Encadré 5.2 Aide et corruption

Les bailleurs de fonds et les agences d'aide doivent faire face à un certain nombre de dilemmes au cours de la transition politique et économique des périodes d'après-guerre.

Fournir une aide rapide et efficace tout en assurant un contrôle adéquat garantissant la probité.

Les décaissements rapides de fonds courent le risque d'une surveillance insuffisante si les institutions adéquates de suivi ne sont pas déjà en place. Il est donc essentiel de prévoir un budget à cet effet et de créer correctement ces institutions dès le départ. Il est fréquent de voir des fonds promis parvenir aux communautés touchées un voire deux ans après la décision des bailleurs de fonds. Ces retards peuvent non seulement affecter la sécurité et le bien-être des communautés ciblées, mais peuvent également pousser les administrations et les entreprises locales à trouver des « recettes rapides » inappropriées ou à recourir à la corruption ou à l'économie informelle ou criminelle. En outre, l'aide diminue souvent brutalement quelques années après – d'autres crises attirant l'attention des bailleurs de fonds – alors que la capacité d'absorption et les besoins du pays bénéficiaire se sont accrus.

Équilibrer l'appropriation locale et les garanties de sauvegarde. Les représentants et les communautés locaux doivent être impliqués afin d'assurer l'appropriation locale tout en évitant de renforcer les saboteurs de paix, de risquer d'aggraver les niveaux de corruption ou d'exacerber les lignes de fracture sociale. Court-circuiter les autorités locales en finançant les ONG locales et internationales afin d'accélérer le décaissement et la mise en œuvre ou de préserver l'intégrité des projets par crainte d'une corruption éventuelle du gouvernement local pourrait s'avérer contre-productif.

Relever les défis de l'économie informelle. La notion d'urgence dans le secteur de la reconstruction est souvent utilisée pour justifier la création d'organisations para-étatiques qui peuvent accéder à des financements hors budget, éviter le contrôle par les agences publiques et être facilement contrôlées par quelques hauts responsables. Des organisations para-étatiques de cette nature sont souvent utilisées pour canaliser les ressources au service d'intérêts politiques ou économiques privés.

Bien que l'aide puisse favoriser une meilleure gouvernance, un afflux massif des fonds d'aide peut aussi s'avérer contre-productif. L'aide extérieure étant venue se substituer aux impôts, la population locale perd un certain pouvoir d'influence sur les administrations locales et sape donc le « lien imposition-représentation », car les bailleurs de fonds (plutôt que les citoyens) deviennent le principal public à séduire des administrations locales. L'aide peut aussi avoir un impact négatif sur l'économie à cause de l'inflation. L'augmentation des salaires dans le secteur des ONG peut encourager des fonctionnaires compétents à quitter leur emploi dans la fonction publique afin de travailler pour des agences étrangères ou en inciter d'autres à mener le même train de vie grâce à la corruption.

Le secteur privé

Les cabinets-conseils et les sociétés privées jouent un rôle majeur dans la reconstruction puisque ce sont eux qui perçoivent souvent la plus grosse part des fonds de reconstruction. Il est impératif d'auditer les entrepreneurs. Les missions d'audit doivent être exécutées de manière externe et interne, renforcées par un système d'incitations et de sanctions. Le niveau de corruption dans ces cas peut être très élevé.

La société civile et les médias

Élever les exigences du public est une condition essentielle au succès à long terme de la reconstruction de sorte que la corruption devienne intolérable plutôt qu'inévitable. Les organisations de la société civile locales et les médias sont des acteurs clés de la prévention de la corruption et de la responsabilisation. Toutefois, dans biens des cas, ces organisations sont fragiles ou inexistantes.

Nombreuses sont celles qui entretiennent des liens étroits avec les partis politiques et finissent par canaliser l'aide ou les opinions dans l'intérêt de leurs amis politiques.

Bien que des organisations indépendantes puissent s'épanouir dans des conditions favorables, elles sont souvent mal outillées pour détecter et rapporter la corruption et sont vulnérables aux pressions et à la coercition de la part de groupes corrompus puissants, comme en témoigne l'emprisonnement ou l'assassinat de nombreux journalistes et militants. L'aide à la reconstruction peut contribuer à sensibiliser l'opinion et à renforcer les capacités en vue d'atteindre un consensus national efficace contre la corruption[14]. Il est indispensable d'intervenir assez tôt dans le processus de reconstruction pour pouvoir encourager l'émergence de nouveaux médias, de nouveaux dirigeants de la société civile et de nouvelles institutions publiques.

Corruption, reconstruction et construction de la paix

Les défis auxquels les pays affectés par les conflits doivent faire face sont redoutables, et la reconstruction des infrastructures n'est qu'un des aspects, certes important, du processus de reconstruction et de redressement. La réduction de la corruption dans la reconstruction d'après-guerre signifie non seulement une aide mieux ciblée, de meilleure qualité et plus efficace mais également une plus grande contribution à la transformation de l'économie politique locale ainsi qu'à la consolidation d'institutions étatiques plus efficaces et de partis politiques légitimes. En un mot, moins de corruption peut aider à construire la paix.

La lutte contre la corruption ne doit cependant pas prendre le pas sur la construction de la paix mais plutôt la compléter. La première priorité dans ce domaine est d'assurer la sécurité de la population. Il faut évaluer la capacité des « saboteurs de la paix » corrompus avant de s'attaquer à eux. La communauté internationale peut, pour des raisons de bons sens, laisser la corruption acheter une paix temporaire lorsque le risque d'une reprise des hostilités est trop élevé. Il est risqué, toutefois, de léguer une telle approche et une meilleure stratégie, autre que la complaisance ou la complicité, consiste à creuser un fossé entre les saboteurs de paix et la principale source de leur pouvoir : les combattants et les intérêts économiques. Le pays peut s'assurer la coopé-

ration des combattants de grade moyen ou inférieur en accordant des amnisties et en prenant un train de mesures de démobilisation et de réinsertion tandis que l'inculpation des dirigeants pour crimes de guerre peut permettre de les isoler. La supervision internationale peut aider à préserver les finances publiques et les principaux secteurs économiques des détournements et à assurer une transition plus en douceur vers une gestion économique responsable et transparente.

La deuxième priorité consiste à rétablir la confiance de la population surtout, dans le gouvernement et le processus politique. Un gouvernement corrompu a rarement le soutien de son peuple mais, dans bien des cas, le clientélisme est le lien qui fonde la légitimité entre les gouvernants individuels et les gouvernés. Pour dépasser les modes de redistribution et de détention du pouvoir financés par la corruption, les dispositions institutionnelles et la culture politique doivent changer. Les accusations de corruption doivent être validées par des mécanismes de détection et de détermination des responsabilités, une dimension politique primordiale au cours de la période de reconstruction. Il est également nécessaire de faire confiance aux intervenants étrangers afin d'optimiser le partenariat. Les réformes institutionnelles sont indispensables pour assurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes, même si leur mise en œuvre est lente et difficile. À court terme, la priorité sera d'informer en permanence le public sur les événements et sur la manière dont ils affectent le citoyen ordinaire. Les objectifs de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes seront plus rapidement atteints si des informations de bonne qualité sont diffusées le plus largement possible.

Notes

1. Philippe Le Billon est professeur adjoint au Liu Institute for Global Issues et au Département de Géographie de l'Université de Colombie-Britannique.
2. Enquête d'opinion pour la région des Balkans : « South East Europe Public Agenda Survey » par le South East Europe Democracy Support, 2002 ; pour le Nicaragua : « National Integrity Survey », CIET International, 1998 ; pour la Sierra Leone, lire « Governance and Anti-Corruption Report » (Washington, DC : Banque mondiale, 2003).
3. Philippe Le Billon, « Buying Peace or Fuelling War : The Role of Corruption in Armed Conflicts », *Journal of International Development*, 15 (2003).
4. Christopher Cramer et Jonathan Goodhand, « Try Again, Fail Again, Fail Better ? War, the State, and the 'Post-Conflict' Challenge in Afghanistan », *Development and Change*, 33(5) (2002), pp. 885-909.
5. Joseph Hanlon, *Are Donors to Mozambique Promoting Corruption ?*, présenté lors de la réunion « Towards a New Political Economy of Development », Sheffield (Grande-Bretagne), 3-4 juillet 2002.
6. Pour en savoir plus sur les stratégies, lire « A Comprehensive Anti-Corruption Strategy for Bosnia and Herzegovina », Bureau du Haut Représentant, 15 février 1999 ; « Governance and Anti-Corruption Report » et « Governance and Anti-Corruption (GAC) Strategy » pour la Sierra Leone (Washington, DC : Banque mondiale, 2003).
7. Concernant le cas de la constitution afghane, consulter Susan Rose-Ackerman, « Corruption », www.cic.nyu.edu/conflict/conflict_translations.html.

8. Vera Devine, « Corruption in Post-War Reconstruction : The Experience of Bosnia and Herzegovina », Atelier de Transparency International sur la Corruption dans la reconstruction d'après-guerre, 25 mai 2003.
9. Alberto Alesina et Beatrice Weder, « Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid ? », *American Economic Review*, 92 (2002).
10. *Washington Times*, 7 février 2002.
11. « Iraq : The Missing Billions : Transition and Transparency in Post-War Iraq », document d'information pour la conférence de Madrid sur l'Irak, 23-24 octobre 2003, Londres, Christian Aid, www.christian-aid.org.uk/indepth/310iraqoil/iraqoil.pdf ; Adam Davidson et Mark Schapiro, « Spoils of War » dans *Marketplace* (San Francisco : Center for Investigative Reporting, 21 avril 2004) ; Barbara Crossette, « No Simple Place to Pin Blame for Iraq Oil-For-Food Problems », *UN Wire*, 10 mai 2004 ; Communiqués de presse à consulter sur : www.iamb.info/pressrel.htm (téléchargés le 29 avril 2004).'
12. *UN Wire*, 17 juin 2003.
13. Jayati Ghosh, « Donors and Dependency in the Expatriate's Paradise », Macroeconomic Policy (New Delhi : International Development Economics Associates, 2003) ; Jarat Chopra, « Building State Failure in East Timor », *Development and Change*, 33 (2002).
14. Lire « Building Capacity in Post-Conflict Countries », *Social and Development Notes : Conflict Prevention and Reconstruction*, 14 (2003).

Étude de cas : corruption et renaissance de l'Irak

Reinoud Leenders et Justin Alexander[1]

Le mercredi 9 avril 2003 n'a pas seulement été le jour où la majorité des Irakiens se sont réjouis de la chute du régime de Saddam Hussein. Pour beaucoup d'entre eux, ce jour a également marqué le début d'une nouvelle ère qui a vu s'intensifier le vol des biens publics, la corruption et les conflits d'intérêts. Lorsqu'on les interrogera sur la renaissance de l'Irak, les Irakiens évoqueront très probablement non seulement le pillage généralisé par les « Ali Babas[2] » mais également celui perpétré par les nouveaux dirigeants démocratiques irakiens.

Profitant du vide laissé au sommet de l'État, un certain nombre de factions politiques se sont emparées, du jour au lendemain, de nombreux édifices publics et se sont installées dans des villas opulentes abandonnées par les hommes de main de Saddam. Le parc automobile de l'ancien régime est vite devenu le terrain de démonstration de la gloutonnerie de la nouvelle élite politique avec des centaines de véhicules utilitaires sportifs, naguère symboles du statut des agents secrets de Saddam, conduits maintenant vers les sièges des nouveaux partis politiques. Les nouveaux hommes politiques de l'Irak justifient cette usurpation des biens de l'État par diverses raisons, dont certaines pourraient effectivement être invoquées comme circonstances atténuantes. Mais, aux yeux des Irakiens ébahis, les partis politiques ont trouvé le moyen de salir leur réputation avant même d'avoir l'occasion de gouverner. « Les partis politiques se sont accaparés tout ce qui leur tombait sous la main » a déclaré un homme d'affaires[3]. « Les

biens de l'État étaient à prendre. S'ils s'en tirent sans conséquence, comment pensent-ils que les gens ordinaires vont se comporter ? ».

Perceptions, perceptions erronées et preuves

Un an après le lancement du programme de reconstruction de l'Irak, les avis sont partagés sur ce que l'Autorité provisoire de la coalition (APC) et le Conseil de gouvernement provisoire (CGP) désormais dissout ont fait pour réparer le mal causé par des dizaines d'années de gabegie, de sanctions et de guerres. Toutefois, la corruption a systématiquement été identifiée comme l'un des principaux obstacles à la remise de l'Irak sur les rails. Une enquête réalisée en mai 2004 a révélé que 58 % des Irakiens interrogés avaient entendu parler de corruption dans le processus de reconstruction et que 32 % étaient convaincus que les responsables de l'APC étaient impliqués dans ces pratiques illicites[4].

Les hommes d'affaires irakiens étaient presque tous unanimes à se plaindre que les pots-de-vin touchent pratiquement toutes les opérations de l'État. Des entrepreneurs ont accusé les inspecteurs censés vérifier la rénovation des écoles par des sociétés irakiennes en septembre 2003 d'avoir touché des pots-de-vin pour fermer les yeux sur la mauvaise qualité ou l'inachèvement des travaux[5]. Les manifestants irakiens qui s'amassaient devant les grilles de la « zone verte », le quartier général de l'APC à Bagdad, ont systématiquement évoqué la corruption sur leurs banderoles. À Nasiriyya, les religieux musulmans sunnites ont dénoncé avec colère ce qu'ils considèrent comme de la corruption généralisée au sein de l'APC et des autorités locales[6]. Les employés des sociétés étrangères ont déclaré qu'ils avaient été témoins de corruption « partout et de la part de tous[7] ».

Aucune de ces allégations ne doit être prise pour argent comptant. Les accusations de corruption ont souvent d'autres motivations que le fait d'en avoir été effectivement témoin. L'Irak ne fait pas exception à la règle. Par exemple, le fait qu'il y ait beaucoup moins de travaux publics que prévu à Bassora est invoqué comme une « preuve » attestant le truquage du processus local de passation de contrats et le détournement des fonds. Le fait que le gouvernorat n'a initié aucun projet pour cause d'un manque réel de fonds n'a pas empêché les hommes d'affaires locaux de décrire avec force détails la malhonnêteté d'appels d'offre qui n'ont jamais eu lieu.

Les Irakiens se sont sentis largement exclus du processus politique qui est en train de se dérouler à Bagdad et le sentiment qu'il se passe quelque chose de malhonnête dans les coulisses les pousse légitimement à recourir au fameux « mot commençant par C » pour donner un sens aux événements. La faiblesse des partis politiques irakiens encourage aussi la corruption et les allégations visant des adversaires remplacent souvent les programmes de parti ou un débat politique significatif. Dans ce contexte, les accusations de pratiques illicites obéissent davantage au désir de salir plutôt qu'au souci de contribuer à une culture de la responsabilité.

Cependant, de nombreuses raisons amènent à penser que des niveaux élevés de corruption ont, en effet, pris racine dans le nouvel Irak. Au marché de Ghazil, au centre de Bagdad, et dans le *souk* de la vieille ville de Bassora, les vendeurs et les consommateurs se sont lancés dans un commerce florissant de médicaments volés et d'appa-

reils médicaux fournis par des fonctionnaires corrompus. Les responsables de l'APC, les entrepreneurs et les cadres des ministères ont reconnu l'existence de la corruption en leur sein. Selon un haut responsable du ministère du commerce, la corruption entre les fonctionnaires des ministères et les commerçants touche à la distribution des rations alimentaires et d'autres biens de consommation à tous les niveaux des services d'approvisionnement, de stockage et d'allocation[8]. Un ancien ministre du commerce, Ali Allawi, a accusé des employés de son propre ministère et l'APC d'avoir détourné 40 millions de dollars pour financer la fourniture de portes en bois avec les fonds du Programme « pétrole contre nourriture » (PCN), en précisant que ce cas ne représentait que « la partie émergée de l'iceberg[9] ».

Un contexte favorable au développement de la corruption

La corruption se développe dans un contexte de confusion et de changement. En Irak, les institutions publiques en sont encore à chercher à connaître le nombre de leurs effectifs. Il est évident que des garde-fous institutionnels ont besoin d'être mis en place alors que les ministères et les sociétés d'État ne disposent pas de systèmes d'inventaire appropriés. Comme l'a fait remarquer un Directeur général irakien, « il est très facile de transformer un 3 en 30 par exemple, puisque le zéro arabe est un point[10] ». C'est dans ce climat que l'État irakien et les organisations américaines de financement sont censés dépenser 14 milliards de dollars en 2004.

Sous Saddam, la fidélité au régime était systématiquement achetée en distribuant des faveurs, ce qui a conduit effectivement à la création d'un « État fantôme » dans lequel les procédures administratives ne s'appliquaient qu'aux infortunés et aux démunis[11]. Néanmoins, ce n'est qu'au lendemain des sanctions imposées par les Nations Unies dans les années 1990 que la corruption et les paiements « de facilitation » ont atteint des proportions endémiques à tous les niveaux de la société. Le Programme PCN a exacerbé les comportements corrompus parmi les hauts responsables irakiens, qui se sont enrichis en passant des accords illicites avec des sociétés et des hommes politiques étrangers au détriment de l'Irakien ordinaire[12]. Pour certains fonctionnaires, la corruption offrait le seul moyen de nourrir leur famille avec des salaires aussi bas que 5 dollars par mois.

L'Irak a aussi hérité d'une corruption liée au contrôle exercé par l'ancien régime sur l'économie. L'ampleur des marchés publics et les subventions continuent à créer des distorsions dans les prix du marché et, ce faisant, augmentent la tentation de vendre les marchandises à bas prix sur le marché noir ou de les faire sortir clandestinement pour alimenter les pays voisins. La réforme des politiques du gouvernement va non seulement affecter très durement les pauvres mais elle va aussi créer de nouvelles possibilités de corruption. Il faut craindre que le FMI et le Club de Paris, qui regroupe les créanciers officiels, ne procèdent bientôt à une privatisation rapide comme condition pour la réduction et le rééchelonnement des quelque 120 milliards de dollars de dette extérieure accumulée sous le régime de Saddam[13]. L'expérience de l'ancienne Union Soviétique et d'autres pays endettés, obligés de privatiser trop rapidement, laisse à penser que le bradage des entreprises appartenant à l'État dans un contexte de gouvernance opaque, combiné à l'absence d'un marché libre, va presque certainement conduire à une corruption généralisée.

La dépendance de l'Irak vis-à-vis du pétrole est un autre facteur majeur susceptible d'encourager la corruption. Très peu de pays producteurs de pétrole ont mis en place des mécanismes efficaces pour éviter le pillage des recettes pétrolières. La période de transition en Irak s'est essentiellement préoccupée du partage du pouvoir sur la base de considérations sectaires et régionales, et on a très peu pensé à la manière dont le nouvel Irak peut être plus efficace dans la gestion des recettes pétrolières. Comme le souligne un responsable irakien, « la gouvernance est pratiquée au jour le jour. Nous allons répéter les erreurs du passé si nous ne réfléchissons pas à tous les aspects du problème[14] ».

Certains ont émis l'idée de créer un fonds pétrolier transparent à l'abri des chamailleries quotidiennes qui s'expriment dans les cabinets et au parlement ; mais il n'y a pas encore eu de vrai débat autour de cette idée, et comme l'atteste l'expérience propre de l'Irak dans les années 50, un fonds pétrolier n'offre aucune garantie de protection contre des hommes politiques cupides[15]. En attendant, les recettes pétrolières de l'Irak sont versées au Fonds de développement de l'Irak (FDI), dont la création a été autorisée par les Nations Unies et dont la gestion est assurée par le Conseil d'examen des programmes (CEP) de l'APC[16]. L'organe des Nations Unies chargé de la vérification de la comptabilité du Fonds, le Conseil international consultatif et de contrôle (CICC), a découvert d'importantes irrégularités commises par les responsables de l'APC dans la gestion du FDI et a condamné les États-Unis pour leur « manque de transparence » et pour avoir fourni l'occasion de commettre des « actes frauduleux »[17].

Les contrats américains

Le manque de transparence et de responsabilité dans la gestion des recettes pétrolières irakiennes par l'APC touche du doigt un problème plus complexe lié à la manière dont les États-Unis ont conduit le processus de reconstruction. Dans leur stratégie d'approvisionnement, les États-Unis ont offert un bien piètre exemple quant à la manière de se prémunir contre les actes de corruption. Avant même le lancement de l'invasion, les vastes contrats attribués en secret à Bechtel, Halliburton et d'autres ont suscité beaucoup d'interrogations.

Les détracteurs de l'administration Bush ont affirmé que les contrats relatifs aux travaux de reconstruction ont créé trois niveaux de corruption[18]. Premièrement, des inquiétudes ont été exprimées quant à la sélection de sociétés proches du parti républicain – soit comme bailleurs de fonds, soit par l'intermédiaire de hauts responsables du parti qui siègent aux conseils d'administration des sociétés privées attributaires des contrats (par exemple, le Vice-président Dick Cheney, qui était Directeur général de Halliburton avant d'être nommé à son poste actuel en 2000). Cette méfiance a été renforcée par la nature très secrète du processus de signature des contrats, surtout pendant les préparatifs de la guerre, et par le type de contrats attribués. Par exemple, selon le groupe de vigilance américain Project on Government Oversight, « les [contrats] de livraison indéfinie de quantités indéfinies aux résonances orwelliennes permettent au gouvernement d'attribuer un nombre indéfini de travaux futurs à des entrepreneurs agréés[19] ». Ce système réduit la capacité des petites entreprises ayant un moins bon réseau de relations à soumissionner pour ces marchés. En outre, le phénomène de

« regroupement de contrats », qui rassemble deux ou plusieurs contrats d'approvisionnement séparés pour en faire un super contrat, disqualifie effectivement les petites entreprises car seuls les très grands entrepreneurs peuvent tenir la concurrence.

Deuxièmement, de nombreux entrepreneurs américains en Irak se sont rendus coupables de gaspillage et ont engrangé ce que beaucoup considèrent comme des profits excessifs, deux constats dont l'explication réside dans les contrats « en régie intéressée », qui prévoient le remboursement de tous les frais encourus par les sociétés outre un pourcentage additionnel comme profit garanti. Les pratiques de sous-traitance des sociétés travaillant en Irak ont également suscité beaucoup d'interrogations. D'où cette réflexion d'Ed Kubba, membre de la Chambre de commerce américano-iraquienne, « Si vous prenez 10 millions de dollars américains fournis par le Gouvernement américain et que vous sous-traitez le travail à des entreprises irakiennes pour 250 000 dollars, faut-il parler d'affaires ou de corruption ?[20] ».

Troisièmement, certains employés d'entrepreneurs américains de tout premier plan ont été accusés d'être directement impliqués dans des actes de corruption sous la forme de pots-de-vin payés par d'autres sociétés pour obtenir des contrats de sous-traitance[21]. Des traducteurs, qui sont considérés comme occupant une position particulièrement stratégique, auraient exigé 10-50 % de la valeur d'un contrat de sous-traitance pour faciliter l'accès au maître d'œuvre[22].

Lutter contre la corruption

Au cours de l'année écoulée, quelques initiatives modestes ont été prises pour juguler la corruption en Irak. L'APC a surtout aidé à mettre en place un bureau indépendant d'inspecteurs généraux avec affectation d'un inspecteur dans chaque ministère. Ce bureau est renforcé par deux autres institutions : la Commission d'intégrité publique et le Conseil suprême de vérification qui a été rétabli dans ses activités. Cependant, ces deux institutions n'ont encore accompli aucun travail important et l'APC a dû imposer un président à la Commission d'intégrité publique, car le Conseil de gouvernement provisoire de l'Irak, maintenant dissous, ne parvenait pas à se mettre d'accord sur un nom[23].

Un autre événement important a été l'adoption d'une loi nationale sur l'intégrité qui oblige les responsables gouvernementaux et les hommes politiques à déclarer leur patrimoine avant de prendre leurs fonctions. En outre, au mois de juin 2004, l'APC a promulgué une loi accordant la protection aux dénonciateurs de la corruption. Les signataires des contrats de l'USAID, y compris Bechtel, ont déclaré qu'ils avaient intégré l'éthique des affaires dans les cours de gestion donnés à l'intention de leurs sous-traitants et des responsables gouvernementaux irakiens, bien que le thème de la corruption soit groupé avec d'autres comme la sécurité des travailleurs et le harcèlement sexuel, dans le cadre de formations ne durant pas plus de quelques heures[24].

Lorsqu'elles participent à des appels d'offres lancés par des organisations américaines contractantes, les sociétés irakiennes ont été formées à suivre des processus transparents de soumission et de comptabilité. Toutefois, les Irakiens se sont généralement plaints du fait que l'APC, entre autres, n'a jamais pu leur expliquer pourquoi certaines sociétés soumissionnaires perdaient et d'autres remportaient des contrats, sapant ainsi leur confiance dans le processus. Et l'APC ne passe pas non plus systématiquement par la procédure d'appel d'offres pour attribuer les contrats[25].

Bien que conscients de la nécessité d'adopter des mesures sévères pour lutter contre la corruption, nombre de responsables et d'hommes d'affaires irakiens ne semblent pas savoir très bien comment résoudre ce problème. Par exemple, lorsqu'on a demandé comment le gouvernorat de Bassora comptait assurer l'équité et la transparence de ses activités d'approvisionnement, l'un de ses responsables a résumé la « politique de lutte contre la corruption » de cette ville en disant que les contrats seraient attribués par des « hommes religieux qui sont par nature plus honnêtes[26] ».

Une autre idée erronée est de croire que les élections prévues en janvier 2005 vont éradiquer la corruption une bonne fois pour toutes « parce que l'électorat va simplement faire perdre son poste à tout homme politique corrompu »[27]. Les élections sont peut-être une condition nécessaire pour lutter efficacement contre la corruption, mais elles sont loin d'être suffisantes. Les élections relativement libres organisées dans le Kurdistan irakien en 1992 ne sont pas parvenues à éradiquer la corruption et beaucoup ont dénoncé la collusion des partis politiques kurdes avec le milieu des affaires comme la règle plutôt que l'exception.

Le nouveau style intégrateur de la politique a enregistré des progrès variables, ce qui a eu tendance à créer des impasses institutionnelles. Les hommes politiques ont réussi à traiter les ministères et d'autres structures de l'État comme leurs fiefs. Comme ce fut le cas dans la période d'après-guerre au Liban, une telle concentration du pouvoir, combinée à une forte demande de la part du public irakien pour des emplois dans la fonction publique[28], peut mener l'Irak dans une situation où des dirigeants sectaires répartissent les ressources et les emplois publics au sein de leur électorat, un phénomène connu sous le nom de muhasassa (répartition)[29].

Aller de l'avant

Il est probable que nous n'avons pas encore vu la pleine mesure de la corruption en Irak, pour la simple raison que le gros des dépenses prévues pour les contrats de construction et d'approvisionnement n'a pas encore été entamé[30]. Mais avec tous ces facteurs favorisant et risquant de favoriser la corruption, le processus de reconstruction requiert une approche de la corruption beaucoup plus musclée que celle qui est actuellement adoptée par le nouveau Gouvernement irakien, les forces de la coalition et les bailleurs de fonds étrangers.

Si l'on attend de la reconstruction qu'elle génère un processus réel de responsabilisation et d'appropriation du processus par les acteurs locaux, il est alors essentiel que ces institutions accordent beaucoup plus d'importance à la décentralisation tant de la gouvernance que des projets d'aide. Il serait également indispensable, pour promouvoir la notion de responsabilité[31], d'appuyer les médias locaux pour qu'ils jouent le rôle de sentinelles indépendantes et crédibles. Les gouvernements étrangers devraient appliquer la législation contre la corruption aux sociétés intervenant en Irak, et toute pression exercée sur l'Irak pour qu'il se conforme aux exigences d'un système de marché libre doit tenir compte du fait que les marchés ont besoin d'institutions puissantes afin d'éviter de céder à une forme de capitalisme basé sur les relations personnelles plutôt que sur les forces du marché libre.

En particulier, la gestion efficace des recettes pétrolières de l'Irak doit figurer parmi les premières priorités et s'inspirer de l'expérience d'autres pays producteurs de pétrole et de la propre histoire de l'Irak[32]. Permettre au Conseil suprême irakien de vérification de siéger au sein du Conseil international consultatif et de contrôle pour qu'il puisse se familiariser avec les normes de vérification internationales et améliorer l'expertise irakienne locale constituerait un bon point de départ.

Les craintes suscitées par la corruption en Irak ne devraient pas servir de prétexte pour retarder le transfert des fonds déjà engagés pour la reconstruction en Irak, comme de nombreux bailleurs de fonds semblent l'envisager actuellement. Sans une relance économique, le poids des sollicitations reposant sur les fragiles épaules du Gouvernement irakien serait trop énorme pour lui permettre d'initier tout processus de création d'institutions saines. Néanmoins, des mesures sévères et immédiates doivent être prises pour lutter contre la corruption avant que ne commencent les vraies dépenses de reconstruction. Si des mesures urgentes ne sont pas prises, l'Irak ne deviendra jamais le phare de la démocratie tel que l'envisage l'administration Bush mais plutôt le plus grand scandale de corruption de l'histoire.

Notes

1. Reinoud Leenders est un spécialiste du Moyen Orient basé à Beyrouth. Justin Alexander est le chef de la campagne Jubilee Iraq. Les vues exprimées dans cet article sont celles des auteurs.
2. Un surnom inventé par les soldats américains et que beaucoup d'Irakiens considèrent comme le dénigrement d'une figure héroïque de la littérature irakienne. Dans l'histoire, ce sont les 40 intrus étrangers qui sont les voleurs.
3. Entretiens des auteurs à Bagdad, 10 mars 2004.
4. *Al-Mashriq* (Irak), 4 mai 2004.
5. Entretiens des auteurs avec des entrepreneurs irakiens à Bagdad, avril 2004.
6. Lire *Az-zaman* (Irak), 11 mars 2004.
7. Entretiens des auteurs avec des entrepreneurs étrangers et des responsables des compagnies de sécurité privées à Bagdad et à Bassora, mars-avril 2004.
8. Entretiens des auteurs à Bagdad, 9 mars 2004.
9. Citation dans le *Los Angeles Times* du 2 février 2004.
10. *Ibid.*, citation d'Ahmed al-Talibi, DG de Kimadia, la société nationale de médicaments.
11. Pour plus de détails, lire Charles Tripp, *A History of Iraq* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002).
12. Le US General Accounting Office a estimé à 4,4 milliards de $ les gains réalisés par Saddam sous forme de pots-de-vin au cours des sept années qu'a duré le Programme pétrole contre nourriture. Le journal irakien *Al-Mada* a révélé, le 25 janvier 2004, une liste controversée de 270 entreprises et individus accusés d'avoir touché des pots-de-vin.
13. Consulter : www.jubileeiraq.org/resources.htm.
14. Entretiens des auteurs avec Fa'iq Abdul-Rasul, Vice-ministre de la planification, Bagdad, 10 avril 2004.
15. Pour en savoir plus sur les origines du conseil de développement des années 50, lire Fahim Issa Qubain, *The Reconstruction of Iraq : 1950-1957* (New York : Praeger, 1958).

16. Après la passation officielle des pouvoirs en juin 2004, le PRB a été dissous et le Fonds de développement est maintenant géré par le Ministre irakien des finances et ses comptes vérifiés par le Conseil international consultatif et de contrôle (CICC).
17. Consulter : www.iamb.info/dfi audit.htm
18. www.warprofi teers.org ; www.southernstudies.org/campaignpage.asp ; www.house.gov/reform/min/inves_admin/admin_contracts.htm ; www.publicintegrity.org/wow/
19. www.pogo.org
20. Citation par Naomi Klein, *The Nation* (États-Unis), 5 janvier 2004.
21. Entretiens des auteurs avec des entrepreneurs irakiens et étrangers, Bagdad mars 2004 ; Marketplace, *Minnesota Public Radio*, 23 avril 2004 sur : http://marketplace.publicradio.org/features/iraq/
22. *Ibid*.
23. Des tentatives antérieures d'imposer une discipline financière ont été perturbées par l'arrestation du responsable de la cellule de lutte contre la corruption du ministère des finances, Sabah Nuri, pour détournement de 22 millions de $ lors des opérations de change dans le pays, par ailleurs plutôt réussies, contre de nouveaux dinars.
24. Entretiens des auteurs avec un responsable de Bechtel à Bagdad, 5 mars 2004.
25. Un tiers de la valeur totale des contrats en 2003 a été attribuée sans aucun appel à la concurrence. Lire Office of the Inspector General, CPA, *First Quarterly Report to Congress*, 30 mars 2004.
26. Entretiens des auteurs avec un responsable municipal à Bassora, 30 mars 2004.
27. Entretiens des auteurs avec un militant kurde des droits de l'homme à Sulaymaniyya, 4 juin 2004.
28. Interrogés lors d'un sondage sur ce qu'ils attendent des partis politiques, 49 % des irakiens interrogés ont répondu « plus d'emplois publics ». Enquête d'opinion citée dans Christopher Foote, William Block, Keith Crane et Simon Gray, *Economic Policy and Prospects in Iraq*, Public Policy Discussion Paper Federal Reserve Bank of Boston (2004). www.bos.frb.org/economic/ppdp/index.htm
29. Lire Reinoud Leenders, « Public Means to Private Ends : State Building and Power in Post-War Lebanon », dans Eberhard Kienle (ed), *Politics from Above, Politics from Below : The Middle East in the Age of Economic Reform* (Londres : Saqi Books, 2003).
30. Sur les 18,4 milliards de $ alloués par le Congrès américain pour la construction des infrastructures en Irak, au moment où nous rédigeons ce rapport, le Bureau chargé de la reconstruction, le PMO, n'avait dépensé que 1,93 milliard (soit 10,5 %) pour des ouvrages en cours de construction. Lire PMO, *Pentagon Backgrounder*, 24 mai 2004, www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo_update_brief_24_may_04.pdf
31. Les Irakiens ne lisent pas beaucoup de journaux et ceux qui le font disent qu'ils n'ont pas confiance en eux. Lire Iraq Center for Research and Strategic Studies, *The Results of the Third Public Opinion Poll in Iraq*, 23 october 2003. Certaines initiatives ont été prises pour encourager les médias irakiens à amener les hommes politiques à répondre davantage de leurs actes. Par exemple, l'Institute for War and Peace Reporting appuie un programme de formation dynamique à l'intention des journalistes irakiens où ils apprennent à couvrir aussi les cas de corruption. Consulter : www.iwpr.net/iraq_index1.html
32. Quelques principes généraux conçus pour la gestion des recettes pétrolières pourraient être directement intégrés dans un débat de cette nature. Consulter : www.publishwhatyoupay.org