

CHANGEMENT DE RÉGIME DE CORRUPTION EN AFGHANISTAN
Une lutte anticorruption inadaptée

Par Philippe Joly

philippejoly.org

Le 16 novembre 2010

CHANGEMENT DE RÉGIME DE CORRUPTION EN AFGHANISTAN

Une lutte anticorruption inadaptée

Avec une intensification de l'insurrection des Talibans depuis 2006, la pacification de l'Afghanistan apparaît de plus en plus incertaine. La difficulté de mettre sur pied une gouvernance nationale efficace et transparente constitue pour plusieurs observateurs une cause fondamentale de l'enlisement du conflit initié par l'invasion américaine de 2001 (CRS 2010, Jones 2008). Conscients du problème, le gouvernement afghan et les forces d'occupation ont depuis peu entamé des efforts pour limiter la corruption dans l'appareil politique de l'État. Force est de constater, cependant, que leurs démarches n'ont pas porté fruits. Comment expliquer l'échec de la lutte anticorruption en Afghanistan? La proposition que nous tenterons de démontrer est que les mesures entreprises par les autorités ne tiennent pas compte de la nature particulière, des diverses expressions plus ou moins négatives, de la corruption en Afghanistan. L'approche des forces de l'ordre en matière de gouvernance ne conduit pas à une éradication, mais à un changement du régime de corruption. Autrefois inclusive et stable, la corruption clientéliste est aujourd'hui devenu corruption de crise : instable et exclusive.

Encore peu étudié, le rôle de la corruption dans le maintien ou l'effondrement de la sécurité apparaît néanmoins fondamental, particulièrement avec la multiplication de conflits irréguliers intra ou transnationaux (Cockayne et Lupel 2009). Dans cette optique, il s'avère important de procéder à une analyse scientifique et non moraliste de la corruption en situation de guerre. Cette recherche se fonde sur des travaux issus de deux cadres théoriques : les approches socio-économiques de la guerre civile et l'analyse de la corruption dans une perspective de politique comparée. Elle se décompose en trois parties. La première partie démontre que toutes les formes de corruption ne s'équivalent pas et que celle en place actuellement en Afghanistan s'avère particulièrement dangereuse. Les deux dernières parties expliquent respectivement le changement de régime de corruption à travers (1) la multiplication et la compétition accrue des acteurs corrompus et (2) l'augmentation des gains accessibles à travers la corruption.

Quelle corruption en Afghanistan?

Définitions générales et nuances

La recherche d'une définition unique de la corruption continue de susciter beaucoup de débats en sciences sociales (Johnson 2001). S'il demeure difficile d'extraire le concept de son contexte social et culturel (Cartier-Bresson 2008), on accepte généralement la définition selon laquelle la corruption est « l'abus de postes légitimes ou de fonctions de confiance à des fins personnelles »¹ (Cremer 2008, 9). Les abus peuvent prendre la forme de pots-de-vin, de détournements de fonds, de népotisme, d'échanges de faveurs en général (Cartier-Bresson 2008, 18-32; Cremer 2008, 9-16). Des études économiques et politiques comparatives entre pays ont démontré, entre autres, que la corruption exacerbe les inégalités, avait un impact négatif sur la productivité, la croissance et l'investissement en plus de dégrader la qualité des services publics (Lambsdorff 2006, 22-38). Cependant, toutes les formes de corruption n'ont pas les mêmes effets. La corruption doit être comprise à travers le tissu social et politique qui l'intègre (Le Billon 2003, 413). Comme l'indique Gallant, « les bandits ont aidé à construire les États et les États ont créé les bandits » (Gallant 1999, 25 cité dans Goodhand 2008) : comprendre la corruption, c'est d'abord comprendre la construction du politique. Pour Huntington, la corruption – à l'instar de la violence politique – peut simplement combler un vide institutionnel dans un État primitif (Huntington 1968). La corruption permet en quelques sortes d'« acheter la paix » dans certains contextes (Le Billon 2003, 420).

Catégoriser la corruption

Il importe donc de situer la corruption dans son cadre politique. La typologie offerte par Johnson (1986) présente des outils pertinents d'analyse à cet égard. Elle établit quatre catégories de corruption selon le nombre d'acteurs impliqués et l'importance des enjeux² : (1) le népotisme et le copinage; (2) la corruption de crise; (3) le patronage et le clientélisme et (4) la corruption de marché. L'hypothèse que nous émettons est que l'Afghanistan est passé d'un régime de patronage/clientélisme (peu d'acteurs, faibles enjeux) à une corruption de crise (beaucoup d'acteurs, enjeux élevés), transitant ainsi d'un cadre de corruption stable et inclusif à un cadre instable et exclusif, donc intrinsèquement sujet à la violence. La lutte anticorruption s'avère un échec, car elle ne reconnaît le changement de nature de la corruption, devenue beaucoup plus

¹ Toutes les citations de l'anglais sont traduites par l'auteur de ce texte. *PJ*.

² Voir ANNEXES, Figure 1.

difficile à gérer. En Afghanistan comme ailleurs, le principal danger sécuritaire est donc la *transformation* de la corruption : il faut comprendre la corruption comme un phénomène dynamique et non statique (Le Billion 2003, 414).

Depuis 2005, la corruption est en progression en Afghanistan selon Transparency International qui effectue des sondages de la perception de la demande de corruption dans le monde.³ La stratégie de lutte anticorruption du gouvernement afghan et des forces d'occupation qui s'est axée sur la marginalisation des pouvoirs locaux, le renforcement du pouvoir central et la lutte contre l'opium (perçue d'un point de vue moraliste comme une source autonome de corruption) s'est avérée inefficace. Dans les deux prochaines sections, nous étudions comment les autorités en Afghanistan en fait ont contribué à un changement de régime de corruption, rendant inefficace la lutte anticorruption.

Multiplication et compétition accrue des acteurs

Du quasi monopole taliban au fractionnement de la gouvernance afghane

Une première source d'instabilité du nouveau régime de corruption est la multiplication des acteurs à la recherche de gains. Aux termes d'une violente guerre civile, les Talibans, avec l'appui financier et matériel du Pakistan (Ewans et Marsden 2010), avaient réussi à prendre le pouvoir et « contrôlaient pratiquement [tout le territoire] de l'Afghanistan » à la fin des années 1990 (Jones 2008, 19). Bien qu'injuste⁴ le régime était néanmoins stable et a permis de monopoliser la corruption dans un système de patronage et de clientélisme (Goodhand 2008, 408). L'intervention américaine en 2001 a détruit les réseaux de corruption en place et a créé un vide politique incitant une multitude d'acteurs à se battre pour les « butins » de la gouvernance. Le gouvernement central issu des accords de Bonn était « si faible et dépendant de patrons externes peu fiables, [que] des détenteurs de pouvoir dans la périphérie [ont pu obtenir] un certain niveau d'autonomie » (Goodhand 2008, 411). Le fractionnement du pouvoir politique a conduit à l'émergence du contre-pouvoir des seigneurs de guerre détenant leur propre réseau de corruption. À l'instar d'autres conflits internes, les tensions en Afghanistan « ont dégénéré en violence à grande échelle [...] par le passage de formes monopolistiques de corruption à des formes criminelles et compétitives » (Le Billion 2003, 414).

³ Voir ANNEXES, Figure 2.

⁴ Le régime des Talibans a été l'auteur de graves violations des droits humains, particulièrement à l'égard des femmes. Voir Ewans et Marsden 2010.

Tentatives de délégitimation : la corruption comme arme politique

La compétition accrue entre les acteurs politiques s'accompagne d'une lutte pour la délégitimation de l'adversaire. Comme l'indique Goodhand, « les transactions frauduleuses et la corruption s'inscrivent toujours dans des relations de pouvoirs qui stratifient, marginalisent et excluent » (Goodhand 2008, 415). Les Talibans réutilisent une approche qui leur avait permis de discréditer le régime des Moudjahidins en diffusant des messages de propagande accusant le gouvernement central d'être corrompu et de ne servir que des intérêts étrangers (Ewans et Marsden 2010). Cette rhétorique trouve des sympathisants dans la population qui perçoit souvent le gouvernement Karzaï comme étant d'abord au service d'une « élite urbaine » s'appropriant l'aide étrangère (Jones 2008, 20). En contrepartie, le gouvernement central accuse les seigneurs de guerre de s'enrichir grâce à l'exploitation illégale d'opium. Les représentants de Kaboul tentent ainsi de marginaliser les « hommes forts des régions » et de les remplacer par des membres du réseau politique central (CRS 2010). C'est l'approche de la « grande tente » initié par Karzaï (Goodhand 2008, 416). En somme, l'instrumentalisation de la corruption au service de groupes antagonistes est un effet concret de la transition vers une corruption de crise. Dans la prochaine section, nous constatons comment l'instabilité du régime de corruption s'est accrue avec l'augmentation des gains en jeu.

Une augmentation du « butin » de la corruption

Le détournement de l'aide étrangère

L'injection massive d'aide étrangère et la prohibition de l'opium sont les deux facteurs principaux expliquant l'augmentation des enjeux liés à la corruption. L'analyse socio-économique des guerres civiles nous apprend que « le coût d'opportunité de la guerre » diminue lorsque l'activité économique n'est pas profitable (Doyle 2006, 32). Les pertes appréhendées des belligérants seront plus faibles et le risque de conflit plus élevé si les forces en présence peuvent avoir accès à un financement à travers l'exploitation des ressources naturelles ou l'aide extérieure. Cette même dynamique est à l'œuvre en matière de corruption. En 2008, l'aide publique au développement en Afghanistan s'est élevée à 4,9 milliards de dollars, soit 45,7% des revenus nationaux bruts (RNB) (Banque mondiale 2010a; Banque mondiale 2010b). Cette entrée importante de capitaux en Afghanistan augmente la demande de corruption dans ce pays où les moyens de subsistance manquent. Ainsi, selon certaines sources au sein du

Ministère de l'Intérieur (MOI) afghan, en l'absence de contrôles strictes, jusqu'à 30% de l'aide étrangère versée au MOI pourrait être détournée (Goodhand 2008, 412). En conséquence, « l'État est devenu le vecteur principal d'accumulation et de lutte entre factions » (Goodhand 2008, 411). Cette situation nourrit la propagande talibane et discrédite le gouvernement central afghan.

La prohibition inapplicable et la nouvelle prime de risque

L'imposition d'une prohibition de l'opium en Afghanistan a eu des effets paradoxaux. En augmentant les risques associés à la production et au trafic de cette drogue, la prohibition a entraîné une hausse des prix par l'imposition d'une « prime de risque » (Goodhand 2008, 409). L'éradication complète de l'opium étant à toutes fins pratiques impossible vu le manque de pouvoir coercitif de l'État, le commerce de l'opium, plutôt que de s'effacer, s'est adapté, empruntant maintenant des canaux gouvernementaux pour échapper à la loi. Alors que les forces de l'ordre perçoivent l'opium elle-même comme une source de corruption et intègrent la destruction des récoltes dans leur stratégie anticorruption, c'est plutôt la mise en place d'un régime prohibitif a criminalisé la corruption routinière. Pour Le Billion, « cette 'criminalisation' de l'État ébranle les institutions formelles et aboutit à une plus grande compétition pour les rentes de l'État et les recettes de la corruption » (Le Billion 2003, 414). L'État est devenu une « boîte pour vendre des emplois » et l'industrie de la drogue, « un véhicule pour accumuler du pouvoir » (Goodhand 2008, 412). Sous les Talibans, le commerce de l'opium était essentiellement légal⁵ et profiterait, à travers un réseau de patronage et de clientélisme, aux autorités centrales et locales. Il permettait une « accumulation primitive » de capital pour les paysans et constituait une activité à faibles risques (Goodhand 2008). La prohibition a généré un « racket de protection » des productions agricoles dont bénéficient les Talibans qui obtiennent la sympathie des paysans (Goodhand 2008, 414). Ainsi, l'injection d'aide étrangère et la prohibition de l'opium ont multiplié les possibilités et ont augmenté les enjeux associés à la corruption.

Conclusions : une stratégie inadaptée

Comme nous l'avons montré, le régime de la corruption en Afghanistan a transité, dans la typologie de Johnson, d'une forme de patronage/clientélisme (stable et inclusive) à une corruption de crise (instable et exclusive). La corruption est donc de nature plus dangereuse que

⁵ Les Talibans ont imposé une interdiction complète de l'opium en 2000, mais pour plusieurs il s'agissait d'une tentative pour écouler leurs stocks à haut prix (Ewans et Marsden 2010).

sous le régime des Talibans avant 2001. La stratégie de lutte anticorruption utilisée par les autorités consistant à marginaliser les pouvoirs locaux et à tenter d'éradiquer l'opium est contreproductive car elle accroît la compétition des acteurs politiques et augmente le « butin » de la corruption. Une stratégie réfléchie de lutte à la corruption supposerait une prise en compte de la nature particulière du régime de corruption en place et devrait encourager une transition d'un régime instable à un régime stable. Cette stratégie pourrait s'articuler sur deux axes : (1) une diminution de la compétition des acteurs et (2) une diminution des gains potentiels accessibles à travers la corruption (ou inversement, une augmentation du « coup d'opportunité » de la corruption). Pour diminuer la compétition des acteurs, Reno propose de favoriser l'interdépendance des réseaux de corruption afin que les « États dans les États » se greffent à l'État central (Reno 2008, 402). En Afghanistan, cela passe par une meilleure distribution locale de l'aide étrangère et un renforcement des organisations civiles périphériques. L'administration Obama a entamé depuis peu cette transition, les résultats de cette approche devront être mesurés dans les années à venir (CRS 2010). Enfin, la diminution des enjeux associés à la corruption passe invariablement par une légalisation de la production d'opium (et potentiellement un rachat des récoltes dans un cadre légal pour des utilisations alternatives comme la production de médicaments) et un financement accru de l'économie licite, à travers le développement d'une vaste réforme agraire notamment, pour augmenter le coût d'opportunité de la corruption.

Références

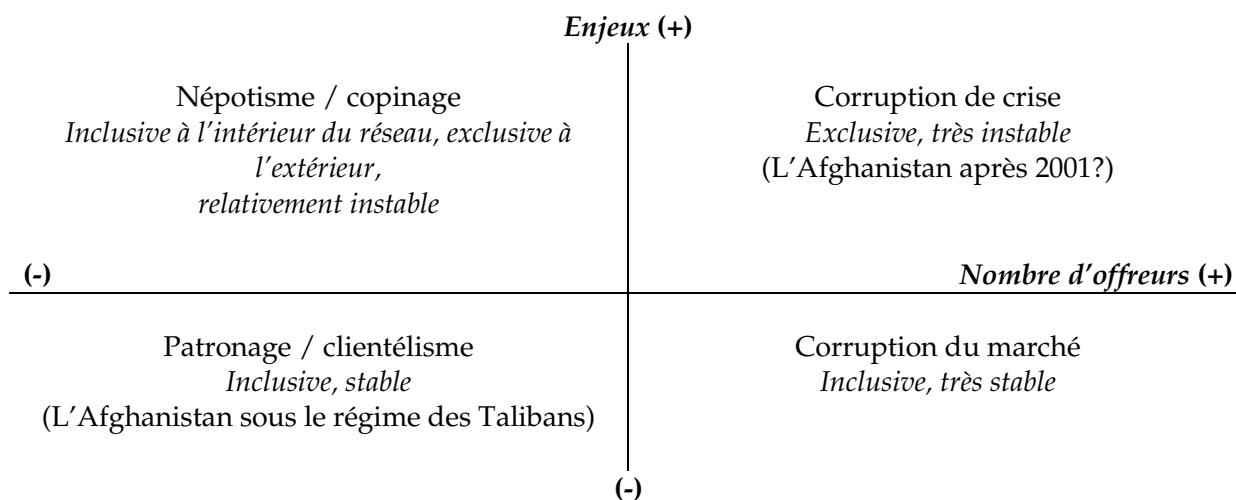
- Banque mondiale. 2010a. *Données : Aide publique au développement nette et aide publique nette reçues (\$ US courants)*. En ligne. <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ALLD.CD> (page consultée le 15 novembre 2010).
- _____. 2010b. *Données : APD nette reçue (% du RNB)*. En ligne. <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.GN.ZS> (page consultée le 15 novembre 2010).
- Cartier-Bresson, Jean. 2008. *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*. Paris : L'Harmattan.
- Cockayne, James et Adam Lupel. 2009. « Rethinking the Relationship Between Peace Operations and Organized Crime ». *International Peacekeeping* 16 (1) : 4-19.
- Cremer, Georg. 2008. *Corruption & Development Aid: Confronting the Challenges*. Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers.
- Doyle, Michael W. et Nicholas Sambanis. 2006. *United Nations Peace Operations: Making War and Building Peace*. Princeton : Princeton University Press.
- États-Unis. Congressional Research Service. 2010. *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy*. En ligne. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> (page consultée le 14 novembre 2010).
- Ewans, Martin and Peter Marsden. 2010. « History (Afghanistan) ». Dans l'encyclopédie *Europa World* (Londres : Routledge). En ligne. <http://www.europaworld.com/entry/af.hi> (page consultée le 14 novembre 2010).
- Gallant, Thomas. 1999. « Brigandage, Piracy, Capitalism, and State Formation: Transnational Crime from a Historical World-Systems Perspective ». Dans Josia Heyman and Alan Smart, dir., *States and Illegal Practices*, New York : Berg, 25-62.
- Goodhand, Jonathan. 2008. « Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan ». *International Peacekeeping* 15 (3) : 405-23.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven (CT) : Yale University Press.
- Johnson, Michael. 1986. « The Political Consequences of Corruption: A Reassessment ». *Comparative Politics* 18 (4) : 459-77.
- _____. 2001. « The definitions debate: Old conflicts in new guise ». Dans Arvind K. Jain, dir., *The Political Economy of Corruption*. New York : Routledge.

- Jones, Seth. G. 2008. « The Rise of Afghanistan's Insurgency: State Failure and Jihad ». *International Security* 32 (4) : 7-40.
- Lambsdorff, Johann Graf. 2006. « Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries ». Dans Susan Rose-Ackerman, dir., *International Handbook on the Economics of Corruption*. Northampton (MA) : Edward Elgar.
- Le Billon, Philippe. 2001. « The political ecology of war: natural resources and armed conflicts ». *Political Geography* 20 : 561-84.
- _____. 2003. « Buying Peace or Fuelling War: The role of corruption in armed conflicts ». *Journal of International Development* 15 : 413-26.
- Reno, William. 2008. « Anti-corruption Efforts in Liberia: Are they Aimed at the Right Targets? ». *International Peacekeeping* 15 (3) : 387-404.
- Transparency International (TI). 2005. *Corruption Perceptions Index 2005*. En ligne. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (page consultée le 14 novembre 2010).
- _____. 2007. *Corruption Perceptions Index 2007*. En ligne. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007 (page consultée le 14 novembre 2010).
- _____. 2008. *Corruption Perceptions Index 2008*. En ligne. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008 (page consultée le 14 novembre 2010).
- _____. 2009. *Corruption Perceptions Index 2009*. En ligne. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 (page consultée le 14 novembre 2010).
- _____. 2010. *Corruption Perceptions Index 2010*. En ligne. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010 (page consultée le 14 novembre 2010).

ANNEXES

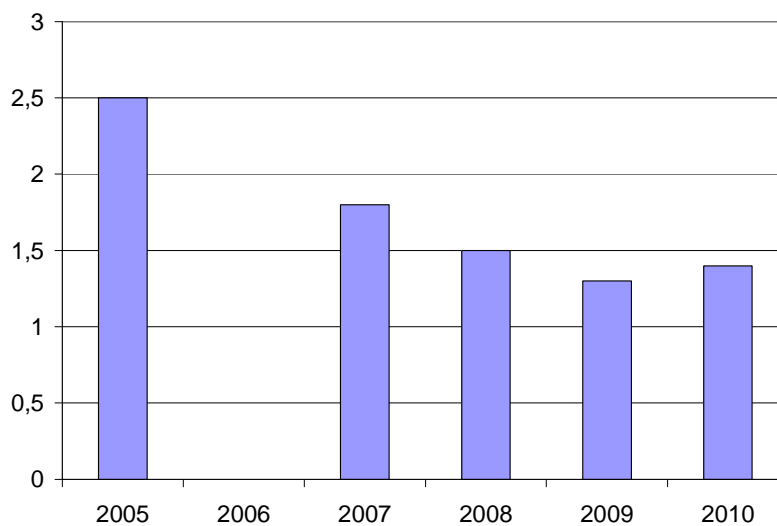
Représentations graphiques

Figure 1 : Formes de corruption



(Adapté de Johnson 1986 et Le Billon 2003)

Figure 2 : Perception de la corruption en Afghanistan de 2005 à 2010



Échelle de 0 (très corrompu) à 10 (très transparent). Données colligées par Transparency International (TI 2005; TI 2007; TI 2008; TI 2009; TI 2010). L'index de la perception de la corruption en 2006 mesuré par l'organisme n'inclut pas l'Afghanistan.