

LA CORRUPTION AU CAMBODGE

I- Définition de la corruption

La corruption peut être définie comme l'abus d'une charge publique à des fins personnelles ou au profit de quelqu'un ou d'un groupe à qui on doit allégeance. Il y a corruption lorsqu'un fonctionnaire public accepte, sollicite ou extorque de l'argent, ou lorsqu'un intervenant du secteur privé propose de verser un montant en échange d'une promesse de contourner la loi pour son avantage personnel ou pour améliorer la position concurrentielle d'une société. La corruption est un jeu qui se joue à deux entre le secteur public et le secteur privé, ou entre un « donneur » et un « preneur », qui s'engagent dans une action illégale, illégitime et contraire à l'éthique.

II- Formes de corruption

La corruption prend diverses formes : pots-de-vin, népotisme, patronage, vol de biens appartenant à l'État, évasion fiscale, détournement de fonds et fraude électorale. Le vol de biens de l'État par un fonctionnaire qui en a la charge, de même que la manipulation et la violation des lois électorales concernant le financement des campagnes et le scrutin, sont aussi des formes de corruption.

Il faut faire une distinction entre la petite et la grande corruption. La première est pratiquée par les petits fonctionnaires qui payent pour exercer leurs fonctions légales ou qui se font payer pour commettre une action illégale, tandis que la seconde est l'apanage des hauts fonctionnaires en quête de gros avantages personnels.

La corruption peut être « individuelle » ou « collective », selon le nombre de personnes impliquées, et « systémique » ou non, selon le degré de planification et d'organisation de cette pratique. Au Cambodge, une personne promue à un poste important au sein du gouvernement doit normalement sa nomination à sa contribution aux intérêts du parti, si bien que la corruption est parfois perçue comme ayant un caractère cyclique ou méthodique.

III- Facteurs ayant une incidence sur la corruption

On peut généralement dire que la corruption prospère lorsque les institutions étatiques sont faibles, lorsqu'il existe des échappatoires dans les politiques gouvernementales ou les régimes de réglementation et lorsque les institutions qui servent de garde-fous - le parlement, le pouvoir judiciaire ou la société civile - sont marginalisées ou elles-mêmes touchées par la corruption. Il faut souligner que la corruption est fortement liée à l'évolution politique et juridique d'un pays, à ses conditions socio-économiques, à son histoire, à ses traditions bureaucratiques et à ses politiques. Par conséquent, les moyens mis en oeuvre pour la réprimer varient d'un pays à l'autre.

(a) *Facteurs politiques* : Les niveaux de corruption sont fonction de la force de la société civile, de la liberté et de l'indépendance de la presse. Au Cambodge, le gouvernement est formé et influencé par les partis politiques en place, dont les ressources varient au gré des objectifs et des stratégies politiques adoptés. Il arrive que le cycle de la corruption se manifeste de temps en temps et devienne systématique.

(b) *Facteurs juridiques et éthiques* : La qualité du système judiciaire d'un pays, l'existence de lois anti-corruption efficaces et la capacité d'appliquer les lois sont au nombre des facteurs qui contribuent à freiner la corruption. Les gens qui font fi des valeurs morales, de toute dignité, et qui se laissent guider par leur ego, sont plus enclins à la corruption.

(c) *Facteurs bureaucratiques* : La prolifération des réglementations et des interventions bureaucratiques dans l'économie a tendance à accroître la corruption. Plus le gouvernement adoptera de règles et de règlements, plus il y aura de fonctionnaires qui voudront les exploiter ou les contourner. La corruption profite de l'augmentation du pouvoir discrétionnaire et d'une diminution de l'obligation de rendre compte.

(d) *Facteurs salariaux* : Les fonctionnaires publics peu ou mal payés par rapport à leurs homologues dans le secteur privé sont plus sensibles à la corruption.

(e) *Facteurs économiques* : La corruption est plus présente dans un contexte économique anticoncurrentiel.

IV- Conséquences de la corruption

La corruption endémique a de graves répercussions sur la gestion des affaires publiques et les efforts de développement durable. Elle équivaut en somme à voler la population. C'est un problème important qui altère le processus de prise de décisions en matière de politiques publiques.

A- Conséquences politiques : La corruption s'attaque de manière insidieuse à la qualité de la gestion des affaires publiques et à la stabilité nationale en minant la légitimité du processus politique. Elle alimente le mépris à l'endroit de la fonction publique et le cynisme à l'endroit de la politique. Elle fausse la prise de décision, le choix des projets et des fournisseurs et l'établissement des prix, est cause de produits ou de services ne répondant pas aux normes établies et favorise la corruption à des niveaux inférieurs. À l'occasion d'une élection, elle peut avoir de graves conséquences. On sait que les campagnes électorales coûtent cher et que les candidats et les partis comptent sur le financement de riches particuliers ou des grosses sociétés.

B- Conséquences économiques : La corruption compromet l'atteinte des objectifs de développement durable. Les pots-de-vin s'ajoutent aux dépenses

des entreprises. Ils constituent un boulet pour les petits entrepreneurs et compliquent la répartition du capital humain et des compétences professionnelles au pays. Les faveurs soutenues que réclament les fonctionnaires corrompus aux entreprises menacent également la productivité économique.

La corruption fausse aussi le jeu de la concurrence. La majorité des sociétés menant des affaires au Cambodge ont indiqué que la concurrence injuste et non institutionnalisée leur pose un certain problème. Parmi les différents moyens employés pour leur faire obstacle et leur limiter, par exemple, l'accès au marché et aux fournisseurs, la concurrence use même du complot. Certaines sociétés sont d'avis que le gouvernement ne les traite pas toutes sur un pied d'égalité.

En faisant monter les enchères, la corruption prive la population des avantages d'un marché concurrentiel.

Une telle situation ne fait que creuser davantage le fossé entre les riches et les pauvres, qui, encore une fois, sont les premiers à écoper. La corruption donne lieu à des fraudes fiscales qui se traduisent elles-mêmes par des pertes de revenus importantes pour l'État. Elle rebute aussi bien les investisseurs étrangers que les investisseurs locaux, qui y voient une sorte de taxe. Elle est la cause d'une mauvaise allocation des maigres ressources qui, au lieu d'être utilisées pour répondre à des besoins essentiels, comme la nourriture, la santé et l'éducation, sont parfois affectées à des projets certes prestigieux, mais qui ne présentent aucune valeur économique. Bref, la corruption est à la base du sous-développement et de la pauvreté.

C- Conséquences sociales : Les conséquences politiques et économiques ont un impact social important. La corruption joue sur le moral de la population, qui n'arrive plus à faire confiance aux institutions gouvernementales. Passé un certain point, elle érode la légitimité politique. La corruption entraîne aussi une distribution inéquitable des biens et des fonds publics entre les différentes classes sociales. Ce sont les pauvres qui, bien souvent, en font les frais. Malheureusement, de nombreux Cambodgiens (84 %) considèrent la corruption comme une pratique normale dans leur pays (CDS, 1998 :38).

Une corruption débridée mine également la crédibilité des institutions démocratiques et va à l'encontre d'une saine gestion des affaires publiques. Au nombre de ses conséquences les plus évidentes, notons : des services publics de piètre qualité, une polarisation sociale accrue, une réduction ou une suppression des investissements et l'exclusion.

Au niveau le plus élémentaire, la corruption consiste à détourner des fonds publics et des ressources matérielles de l'usage auquel ils étaient destinés. En empochant une partie des sommes destinées au trésor public en vue d'être

redistribuées à la population, une poignée de fonctionnaires véreux bien placés ont trouvé une façon simple de s'enrichir aux dépens des citoyens.

Dans un discours prononcé à l'occasion de la Conférence sur la corruption et son incidence sur la reconstruction et la réconciliation nationales, le ministre des Finances a estimé à 100 millions de dollars US les pertes de l'État attribuables à la corruption, principalement dans les domaines de l'exploitation forestière, de l'exportation de caoutchouc et de la pêche (CDS, 1995). D'autres sources, moins optimistes, ont évalué ces pertes à 300 millions de dollars US (CDS, 2002:58).

La corruption est à l'origine de catastrophes écologiques, notamment de la destruction des forêts cambodgiennes, une ressource naturelle que le pays ne peut se permettre de perdre. En 1997, le Fonds monétaire international a annulé des prêts totalisant 60 millions de dollars au Cambodge à cause de la corruption dans l'industrie du bois de sciage. Prenant exemple sur le FMI, la Banque mondiale a refusé de renouveler son soutien budgétaire au Cambodge, ce qui représentait une somme d'environ 85 millions de dollars sur trois ans (Reuters, 9/23/1997).

Après avoir eu vent du vol d'une grande quantité de riz d'une valeur de plus d'un million de dollars, le PAM s'est empressé d'alerter le gouvernement. De nombreuses personnes étaient mêlées à cette fraude, dont des fonctionnaires et du personnel du gouvernement. Le PAM a annulé sur le champ toute activité dans le cadre du programme de travail rémunéré en vivres, jusqu'à ce que des mesures soient prises pour enrayer la corruption. Le premier ministre Hun Sen a accepté de dédommager le PAM pour ses pertes (Cambodia Daily, 9/08/2004).

Selon un récent rapport de la Banque mondiale, la corruption envahissante, la bureaucratie étouffante et le laxisme des forces de l'ordre paralysent l'entreprise privée et l'empêchent de soutenir la concurrence sur le marché mondial. Environ 80 % des 800 entreprises interrogées ont reconnu la « nécessité de verser des pots-de-vin », lesquels représentent en moyenne 5,2 % du produit de leurs ventes, soit près du double de ce que paient leurs homologues au Bangladesh, au Pakistan et en Chine. Il est aussi indiqué dans le rapport que les pratiques destinées à faciliter le commerce entraînent des coûts officiels et non officiels élevés, ainsi que des retards, de l'incertitude et certaines réserves, ce qui constitue un grave problème pour un pays dont la croissance repose sur ses exportations. En plus de perdre de l'argent pour suborner les autorités, les entreprises gaspillent un temps précieux en raison de la lenteur bureaucratique. Il faudra étudier attentivement leurs plaintes concernant les chevauchements administratifs et les procédures gouvernementales interminables et, si elles sont fondées, apporter les correctifs nécessaires.

Portait de la corruption

Pour se lancer en affaires au Cambodge, il faut d'abord obtenir un permis de différents organismes gouvernementaux et des autorités locales, ce qui est généralement assez long. Un entrepreneur agissant sans intermédiaire doit patienter environ 94 jours pour se procurer tous ses permis et déboursier environ 1 500 \$ US. Ce coût, qui comprend des frais non déclarés, est très élevé. Dans les zones urbaines, les sociétés enregistrées paient malheureusement trois fois plus de frais cachés que les sociétés non enregistrées, et elles doivent aussi passer plus de temps à négocier avec les autorités publiques.

Le traitement des importations et des exportations comporte de multiples étapes, ce qui retarde considérablement le commerce des marchandises et y introduit un élément de discrétion et d'incertitude. L'entreprise qui décide d'acheter des machines, des outils ou des matériaux à l'étranger doit payer ou non une taxe, selon qu'elle exporte ou non ses produits. Pour prendre livraison des machines et des matériaux qu'elle fait venir de l'étranger, l'entreprise doit remplir et présenter de nombreux documents. Les autorités portuaires, les douanes et Camcontrol inspectent la marchandise, vérifient les factures et s'assurent que tout est en règle. Les manufactures de vêtements, à qui on doit plus de 90 % des exportations du pays, embauchent habituellement des agents pour traiter avec Camcontrol, les douanes et les responsables du programme de préférence commerciale. Il en coûte environ 800 \$ US à une manufacture, la moitié en frais cachés, pour expédier un conteneur de 40 pieds du port de Sihanoukville à Phnom Penh, contre 200 \$ US au Vietnam, 350 \$ US en Chine, 320 \$ US en Indonésie, 300 \$ US en Malaisie, 484 \$ US au Sri Lanka et 380 \$ US à Madagascar (documents provenant du 6^e Forum du secteur privé).

Les sociétés commerciales signalent que la police frontalière, les services vétérinaires et les autorités phytosanitaires effectuent également des inspections, ce qui occasionne des retards et des frais, officiels et cachés, à chaque étape. Le dédouanement est lui-même un processus considérablement long et variable, donc imprévisible. Il faut compter en moyenne 6,5 jours pour les importations et 4,5 jours pour les exportations. Mais ces délais peuvent grandement varier. Juste pour le dédouanement au port de Sihanoukville, il y a une douzaine d'étapes à franchir, lesquelles consistent essentiellement en des rencontres, parfois répétées, avec des fonctionnaires clés, soit : (i) à la direction générale des Douanes, (ii) deux fois avec le responsable des Douanes à Sihanoukville, (iii) deux fois avec le responsable des Douanes au port et (iv) deux fois avec son adjoint. Il y a aussi deux personnes différentes qui s'occupent d'apposer des timbres sur les déclarations. Chaque étape peut s'accompagner de longues attentes et de longues négociations. Les chargements qui ne sont ni scellés ni inspectés au préalable par la SGS sont soumis à une inspection radiographique de routine (offrant un taux de détection des irrégularités très limité), au terme de laquelle on décide de procéder ou non à une inspection visuelle. Toutes les marchandises peuvent ensuite être réexaminées à la barrière (rapport de la Banque mondiale, 2004: 18-19).

Les manufactures de vêtements doivent en outre se procurer un certificat d'origine auprès du service de préférence commerciale du ministère du Commerce, afin d'authentifier la provenance de leurs produits. Avant de délivrer ce certificat, le ministère doit inspecter la marchandise. Pendant les inspections, l'argent change de mains régulièrement. Les frais d'acquisition d'un certificat d'origine varient entre 150 \$ et 170 \$, dont la moitié sont versés sous le manteau. Il faut ensuite ramener le conteneur plein de vêtements au port maritime, où les frais d'expédition sont d'environ 880 \$ US, puisqu'il faut procéder à une inspection supplémentaire (documents provenant du 6^e Forum du secteur privé).

Chaque année, les entreprises cambodgiennes doivent se soumettre à un nombre anormalement élevé d'inspections (16 en moyenne).

Les autorités ne voient généralement rien de mal à cela. « Il ne s'agit pas de pots-de-vin, mais de marques de sympathie, d'une petite contribution aux moyens de subsistance des inspecteurs. » Sauf que la rançon des affaires n'est pas la même pour tout le monde. Les inspections sont en effet moins coûteuses pour les entreprises ayant partie liée avec des « hauts fonctionnaires ». De nombreux entrepreneurs n'ont pas les moyens de verser un minimum de 5,5 % de leurs recettes annuelles en pots-de-vin (Phnom Penh Post, 4 au 17 juin 2004).

Mesures prises par le gouvernement royal du Cambodge

Le gouvernement royal a pris les mesures suivantes pour freiner la corruption :

- ◆ En 1996, trois agents des douanes ont été suspendus pour usage de faux dans le but de sous-évaluer des véhicules importés. Ce stratagème frauduleux, grâce auquel ils pouvaient percevoir les frais d'importation payés en trop, leur avait rapporté des centaines de milliers de dollars. Plus tard, le premier ministre Hun Sen a prévenu entre 1 000 et 2 000 douaniers qu'ils pourraient perdre leur emploi s'ils continuaient de priver le pays de ses très précieux revenus fiscaux (Associated Press, 10/17/1997).
- ◆ En 1999, le premier ministre Hun Sen a profité d'une tribune qu'on lui accordait pour annoncer que les douaniers qui se faisaient graisser la patte seraient congédiés. Il a ajouté que les douanes, qui étaient passées maîtres dans l'art de la corruption, devaient cesser de gêner les investisseurs (Cambodia Daily, 27 et 28 mars 2004).
- ◆ Dans un discours enflammé qu'il a prononcé dernièrement au CDC, le premier ministre Hun Sen a dit : « Si nous ne réussissons pas à éliminer la corruption, nous allons perdre des investissements et périr. » Il a aussi annoncé plusieurs mesures concrètes pour simplifier le traitement des documents d'importation et d'exportation, dans le but réduire la corruption et de rendre l'industrie du vêtement plus concurrentielle. À

compter du 1^{er} septembre 2004, le ministère des Douanes et de l'Accise et Camcontrol devaient procéder à des inspections conjointes. En outre, le coût d'enregistrement d'une entreprise au ministère du Commerce devait passer de 615 \$ à 177 \$ et le temps de traitement de la documentation, de 30 à 10 jours (Cambodia Daily, 21 et 22 août 2004).

- ◆ Face à une corruption envahissante, le gouvernement a convenu de réduire les coûts des entreprises, les tracasseries administratives et les manœuvres frauduleuses afin d'attirer des investissements. Au cours d'une rencontre précédant la réunion du GC, le premier ministre Hun Sen a répondu aux préoccupations des donateurs et déclaré la guerre à la corruption. Il a aussi annoncé une réforme judiciaire de même qu'une réforme de l'administration publique. Il a dit qu'il obligerait ses ministres à répondre aux questions de l'Assemblée nationale une fois par semaine et menacé de traduire en justice tout fonctionnaire qui continue de s'adonner à la corruption (Cambodia Daily, 11 et 12 septembre 2004).
- ◆ À la Conférence nationale sur le renforcement des principes de bon gouvernement, la réduction de la pauvreté et le développement, le 14 décembre 2004, le premier ministre a expliqué que les recettes fiscales représentaient à peine 7,5 % du budget du gouvernement, contre 8,6 % au Laos. Il a profité de l'occasion pour annoncer que, dans le but de générer plus de recettes fiscales et d'imposer des règles plus strictes au bureau du fisc, il allait relever de ses fonctions le directeur de ce bureau, au sein du ministère des Finances. Il a aussi annoncé des incitatifs pour l'arrestation des contrebandiers (Cambodia Daily, 15/12/2004).
- ◆ Prenant la parole au Congrès national de la santé, le 3 mars 2005, le premier ministre a fait savoir qu'il allait procéder de toute urgence à une sévère réforme judiciaire et promis de remettre en prison les centaines de voleurs armés qui avaient pu en sortir en arrosant les bonnes personnes et d'arrêter les juges et les procureurs corrompus (Cambodia Daily, 04/03/2005).
- ◆ Le 14 mars 2005, le ministre du Commerce Cham Prasidh s'est engagé à démissionner si, à la fin de l'année, l'industrie du vêtement était encore aux prises avec des problèmes de corruption, que ce soit sur le plan du fisc ou de la réglementation. « Si on veut contribuer à la survie de ce secteur, a-t-il indiqué, il va falloir éliminer les pots-de-vin. Comment pourrais-je demeurer ministre du Commerce s'il n'y avait plus d'industrie du vêtement? » En février dernier, le premier ministre Hun Sen exposait un plan en 12 étapes visant principalement à mettre fin à la corruption touchant les industries d'exportation. Le plan consistait essentiellement à simplifier les procédures douanières et à éliminer les possibilités de corruption (Cambodia Daily, 14/03/2005).
- ◆ Dans le discours de clôture de la conférence annuelle du ministre de l'Intérieur, le 17 mars 2005, le premier ministre Hun Sen a indiqué que tout policier, militaire, juge ou fonctionnaire surpris à comploter avec des dirigeants de réseaux de services sexuels seraient punis. « Quel que soit votre grade ou le nombre d'insignes ornant votre uniforme, vous serez congédié », a-t-il ajouté (Cambodia Daily, 18/03/05).

Outre les mises en garde, les critiques et les promesses faites par le premier ministre, le gouvernement a pris des mesures concrètes, dont celles-ci :

- ❖ l'établissement d'un groupe de travail mixte sur les relations et les inspections de l'Assemblée nationale et du Sénat;
- ❖ la création d'une autorité nationale en matière de vérification, une institution publique indépendante relevant directement de l'Assemblée nationale, du Sénat et du gouvernement royal, à des fins d'information;
- ❖ l'établissement d'un Groupe des missions prioritaires (GMP), avec l'assistant technique d'ADB;
- ❖ l'accélération de la réforme judiciaire;
- ❖ l'exécution du Plan d'action en matière de gestion publique, dont les huit priorités sont la réforme judiciaire, la réforme administrative, la décentralisation de la gestion publique, la réforme des finances publiques, la lutte contre la corruption, l'égalité entre les sexes, la démobilisation et la réforme des forces armées et la réforme de la gestion des ressources naturelles;
- ❖ la formulation subséquente, par le gouvernement, d'une loi anti-corruption;
- ❖ l'organisation de rencontre régulières entre les investisseurs et des représentants du gouvernement;
- ❖ le lancement, par le gouvernement, d'une stratégie rectangulaire reconnaissant l'importance d'une saine gestion des affaires publiques et de la lutte contre la corruption.

Mesures prises par d'autres intervenants pour mettre un terme à la corruption :

- ❖ L'Assemblée nationale et le Sénat :
L'Assemblée nationale a adopté une loi sur la vérification et des dispositions législatives concernant les fonctionnaires publics.
- ❖ Les partis politiques :
Les programmes des principaux partis politiques au Cambodge, pendant les campagnes électorales de 1998 et de 2003, comportaient des mesures anti-corruption.
- ❖ Les organisations internationales et les pays donateurs :
Ils ont demandé au gouvernement de présenter son projet de loi anti-corruption à l'Assemblée nationale avant juin 2003 et l'ont prié d'endosser le plan d'action de l'Asie et du Pacifique contre la corruption, que dix-sept autres gouvernements de la région de l'Asie et du Pacifique avaient entériné à Tokyo en 2001.
- ❖ La société civile :
Bon nombre d'organisations à but non lucratif jouent un rôle crucial dans la lutte contre la corruption. Parmi elles, le Centre de développement social (CDS) s'emploie activement à organiser des

conférences et des séminaires et à publier et diffuser des journaux et des brochures dans le but de prévenir la corruption.

❖ La population :

Les gens se plaignent parfois des autorités locales, des policiers ou des soldats qui leur réclament de l'argent pour les laisser transporter leurs produits agricoles au marché.

❖ La presse :

Il arrive à la presse de publier des articles sur des affaires de corruption.

Conditions de réussite de la lutte contre la corruption

On sait maintenant que les sept facteurs suivants sont des conditions essentielles au succès de la lutte contre la corruption :

(i) *Volonté* : On ne pourra s'attaquer à ce problème sans une volonté politique ferme.

(ii) *Lois* : On doit adopter des lois très strictes définissant clairement les infractions, démontrant la valeur de la communauté et établissant les pouvoirs d'enquête et les règles de la preuve, afin de garantir un procès juste et équitable aux personnes accusées de corruption.

(iii) *Stratégie* : La lutte contre la corruption ne peut réussir sans une stratégie claire, complète et cohérente comportant les trois grands volets suivants :

- une application de la loi efficace;
- la dissuasion par l'élimination des échappatoires permettant de se livrer à la corruption à petite et à grande échelle;
- la dissuasion par la sensibilisation et l'incitation du public à contribuer à la lutte contre la corruption.

(iv) *Facilitation* : Pour que cette stratégie soit efficace, il faut mettre tout en oeuvre pour en faciliter l'exécution.

(v) *Ressources* : Il faut que les dirigeants se rendent compte que le succès de la lutte contre la corruption dépend largement des ressources humaines et financières qu'on y consacre.

(vi) *Soutien de la population* : Les autorités ne peuvent combattre la corruption sans le concours de la population. Les collectivités doivent donc faire leur part dès le début.

(vii) *Patience* : Il faut savoir que la lutte contre la corruption prend du temps et peut entraîner des difficultés, et toutes les mesures qui sont prises doivent faire l'objet d'une surveillance continue. Il s'agit donc d'un engagement à long terme exigeant un déploiement de ressources tel qu'il entraîne des ponctions permanentes du budget national annuel.