

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=AFCO&ID_NUMPUBLIE=AFCO_230&ID_ARTICLE=AFCO_230_0033

Vers plus d'éthique dans les douanes en Afrique subsaharienne

par Odd-Helge FJELDSTAD

| De Boeck Université | Afrique contemporaine

2009/2 - N° 230

ISSN 0002-0478 | ISBN 2-8041-0238-8 | pages 33 à 54

Pour citer cet article :

— Fjeldstad O.-H., Vers plus d'éthique dans les douanes en Afrique subsaharienne, Afrique contemporaine 2009/2, N° 230, p. 33-54.

Distribution électronique Cairn pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Vers plus d'éthique dans les douanes en Afrique subsaharienne

Odd-Helge FJELDSTAD *

INTRODUCTION

La lutte contre la corruption dans l'administration des douanes constitue un défi majeur pour de nombreux pays africains, mais aussi pour les agences de développement qui leur apportent une assistance technique. D'importants moyens sont consacrés aux programmes soutenant l'intégrité, la formation et le renforcement des capacités institutionnelles (De Wulf, 2005). Or, ces efforts affichent bien souvent des résultats décevants. D'après les études portant sur certains pays africains (Chand et Moene, 1999 ; Fjeldstad, 2003 et 2006 ; Hadler, 2000 ; Terpker, 1999 ; Therkildsen, 2004 ; von Soest, 2006), les réformes administratives destinées à augmenter les recettes et à combattre la corruption n'ont souvent pas été maintenues sur la durée. Selon l'*Indice de corruption des pays exportateurs 2008*, dans nombre de pays africains, l'administration des douanes est perçue par les chefs d'entreprise comme l'un des pans les plus corrompus du secteur public (TI, 2008). Ce constat est corroboré par l'enquête *Afrobaromètre*, qui couvre 18 pays d'Afrique subsaharienne, et note que les institutions les plus discréditées sont

* Odd-Helge Fjeldstad est directeur de la recherche au Chr. Michelsen Institute (www.cmi.no), directeur du centre de ressources anti-corruption U4 (www.u4.no) et donne des cours sur l'éthique du développement et la corruption à la Norwegian University of Life Sciences (www.umb.no). Il est titulaire d'un doctorat d'économie, délivré par la Norwegian School of Economics and Business Administration. M. Fjeldstad compte plus de vingt ans d'expérience dans la recherche et l'analyse des politiques publiques en Afrique de l'Est, en Afrique australe et au Proche-Orient. Son travail est axé sur la gestion des finances publiques, la fiscalité, la gestion des recettes publiques, la décentralisation budgétaire et la corruption. Il possède une grande expérience de l'encadrement de la recherche, car il a notamment longuement collaboré avec des organismes de recherche en Afrique et en Europe et encadré des groupes d'étude internationaux. Il enseigne et anime également des formations en analyse des politiques économiques, réformes fiscales et économie de la corruption. Il est membre du groupe de travail sur la fiscalité et la gouvernance du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et de la Commission d'experts norvégienne sur la fuite des capitaux hors des pays en développement.

la police et l'administration fiscale, dont relèvent les douanes (Lavallée *et al.*, 2008)¹. Les études de cas portant sur différents pays et régions d'Afrique offrent un tableau sombre. Un récent article d'Edward Kafeero paru dans le *Journal mondial de la douane (World Customs Journal)* conclut que la corruption est généralisée dans les services douaniers des pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Selon cet auteur, certains acteurs sont tellement habitués à la corruption qu'ils la considèrent comme normale. Comme l'explique simplement un représentant d'une entreprise commerciale interrogé : « Soit vous soudoyez les douaniers et vous prospérez, soit vous respectez les principes éthiques et vous disparaîsez » (Kafeero, 2008, p. 71). Ce type de constatation est aussi monnaie courante dans d'autres régions. Selon Nassirou Bako Arifari (2006, p. 199), dans les régions frontalières du Bénin et du Niger avec le Nigeria, les contrebandiers professionnels « bénéficient de "l'approbation" tacite des douaniers, qui les laissent mener tranquillement leurs activités illicites en échange de versements de pots-de-vin réguliers ».

Pourquoi de nombreuses réformes destinées à combattre la corruption dans le secteur douanier semblent-elles échouer ? J'explique ici que les réformes portant sur l'intégrité s'attachent trop aux institutions formelles, au détriment de l'économie politique de la réforme. Les réformes administratives des douanes et des services fiscaux sont souvent considérées comme un « problème d'ingénierie », qu'il faut traiter au moyen de solutions toutes prêtes. Les réformes semblent souvent reposer sur l'hypothèse selon laquelle les problèmes des douanes et leurs solutions peuvent être entièrement spécifiés à l'avance, et que les mesures requises peuvent être définies d'emblée et mises en œuvre suivant un calendrier prévisible, sur une période déterminée. C'est ce qui explique l'approche prédéfinie et mécanique souvent privilégiée par l'assistance technique financée par les donateurs, qui prévoit des cibles de performances quantitatives, la refonte des organigrammes et des descriptions de postes, les stages de formation à l'intention des douaniers, l'installation de nouveaux systèmes de gestion des ressources humaines et de gestion financière, etc. Robert Klitgaard (1997) évoque une *more approach* : davantage de formation, davantage d'ateliers, davantage d'équipements, davantage d'assistance technique, etc. Si j'admets volontiers que ces stratégies peuvent être nécessaires, elles ne suffisent pas à doter les services douaniers d'une culture interne privilégiant la réalisation des missions et les

1. Environ la moitié des répondants à la récente enquête *Afrobaramètre* considèrent que « la plupart » ou « tous » les fonctionnaires de l'administration fiscale sont corrompus. Cette proportion est de 85 % au Bénin, de 66 % en Ouganda et de 60 % au Nigeria (Lavallée *et al.*, 2008).

pratiques orientées sur les résultats. Les réseaux clientélistes informels risquent en particulier de dénigrer des réformes bien pensées visant à renforcer l'intégrité. Dans de nombreuses administrations douanières, le clientélisme s'appuie sur des réseaux fondés sur les relations de parenté et l'origine communautaire. Les douaniers sont donc tiraillés entre le respect de normes administratives abstraites et les attentes concrètes de leurs réseaux sociaux. Par conséquent, les politiques publiques doivent se concentrer davantage sur les mesures qui atténuent la possibilité ou l'attrait du clientélisme par rapport au service de l'intérêt général (Kolstad et Wiig, 2009 ; Rothstein et Toerell, 2008).

La suite de cet article est structurée ainsi : la première section examine brièvement les stratégies actuelles de lutte contre la corruption dans les douanes et les limites de ces stratégies. J'aborde ensuite les conséquences des pratiques patrimoniales informelles et des interventions politiques sur l'administration des douanes, puis j'analyse les moyens d'améliorer le fonctionnement des douanes dans une situation où l'environnement social, politique et économique, ainsi que le secteur public en général pèsent lourdement sur les performances.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES DOUANES

L'essentiel du débat actuel sur les stratégies de lutte contre la corruption dans l'administration fiscale s'appuie sur le modèle principal-agent (théorie des incitations). Ce modèle, popularisé par Klitgaard (1988), est largement encouragé et appliqué dans un certain nombre de pays en développement depuis une dizaine d'années, comme en atteste le manuel sur la modernisation des douanes (*Customs Modernization Handbook*) de la Banque mondiale (De Wulf et Sokol, 2005). Les travaux de Klitgaard ont également été abondamment utilisés pour la révision de la Déclaration d'Arusha sur l'éthique douanière, de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), ainsi que pour divers outils relatifs à l'éthique émanant de l'OMD².

D'après Klitgaard (1988), le risque de corruption est le plus élevé lorsque des agents (douaniers) disposent d'un pouvoir monopolistique sur leurs

2. Dans la seconde moitié des années 1980, la communauté internationale des douanes, à travers l'Organisation mondiale des douanes (OMD), a commencé à travailler à la formulation d'une stratégie globale concernant l'éthique. En 1992, ces travaux ont débouché sur l'adoption unanime par les membres de l'OMD de la Déclaration d'Arusha sur l'éthique douanière. Depuis, cette déclaration est devenue le principal cadre anti-corruption des 174 administrations douanières actuellement membres de l'OMD. Face à la lenteur des progrès de la lutte contre la corruption dans les douanes, l'OMD a demandé une révision complète de la Déclaration et de sa mise en œuvre pratique dans les administrations membres. C'est ainsi qu'a été élaborée la version révisée de la Déclaration d'Arusha, approuvée à l'unanimité par le conseil de l'OMD en juin 2003 (http://www.wcoomd.org/home_about_us_our_profile.htm).

clients (entreprises commerciales), d'un pouvoir de décision discrétionnaire sur la prestation de services (comme pour les évaluations de l'origine, de la valeur et de la classification des marchandises), et lorsqu'ils ne sont guère tenus de rendre des comptes. Au niveau théorique, cette approche explique comment les agents de l'État font face, presque par nécessité, à un certain nombre d'incitations et d'opportunités de se livrer à des pratiques illicites. Au niveau des politiques publiques, les instruments peuvent être répartis entre ceux qui pèsent sur le nombre d'opportunités de corruption et ceux qui influencent les incitations, y compris les instruments qui ont une incidence sur le gain (brut) attendu de l'acte illicite, la probabilité d'être pris et l'ampleur de la sanction si la faute est découverte. Si les gains attendus de la corruption sont plus élevés que le coût escompté, théoriquement, l'agent opéra pour la corruption. Par exemple, pour les douaniers, le gain attendu est plus élevé lorsqu'ils bénéficient de pouvoirs discrétionnaires étendus et d'un pouvoir de monopole considérable dans l'exercice de leurs fonctions. L'obligation de rendre des comptes étant limitée, la probabilité d'être découvert s'en trouve réduite.

Si le modèle principal-agent-client constitue un cadre analytique utile permettant d'explorer les problèmes d'incitations dans les institutions publiques, sa dépendance vis-à-vis du rôle du principal fait apparaître l'un des plus grands obstacles à la réforme. Il existe (au moins) deux objections à ce cadre d'analyse : d'abord, il peut y avoir plusieurs principaux, chacun ayant des objectifs et des intérêts divergents ; ensuite, le principal peut également être corrompu et ne pas servir l'intérêt général mais son propre intérêt personnel.

Par exemple, il peut y avoir plusieurs principaux lorsque le principal officiel d'une institution publique (par exemple, le directeur des douanes) est en concurrence avec plusieurs principaux informels (réseaux traditionnels et/ou clientélistes). Dans de nombreuses sociétés africaines, les relations familiales et ethniques sont fortes et importantes (Medard, 2002 ; Smith, 2003). Le point de référence et le « cercle de confiance » fondamental de l'individu reposent sur la famille et les liens de parenté (Chabal et Daloz, 1999, p. 27). Les organisations informelles et l'idéologie reposant sur les liens de parenté s'insinuent fortement et directement dans l'activité des administrations et de la politique. Les réseaux traditionnels peuvent peser lourdement sur les actions des agents. Par conséquent, les agents (douaniers) reçoivent des messages et des attentes différents et souvent contradictoires de la part de leurs principaux. Le pouvoir des plans d'incitations fournis aux agents s'en trouve gravement amoindri. Plus les intérêts des principaux divergent, plus les agents ont de pouvoir discrétionnaire, et moins ils sont surveillés effica-

cement³. En outre, lorsque les dirigeants politiques et l'administration sont corrompus, l'agent coupable de corruption court un risque moindre. La corruption des dirigeants contribue également à réduire le coût moral et la stigmatisation associés à la corruption. Dans ce cas, le cadre standard principal-agent doit être profondément remanié.

CLIENTÉLISME ET INTERVENTIONS POLITIQUES

Dans leur ouvrage *Everyday Corruption and the State in Africa*, Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan (2006) expliquent que la politique en Afrique est tirée par les liens verticaux du clientélisme. La puissance de ces relations est maintenue grâce à la redistribution des ressources accumulées *via* la « corruption » aux réseaux clientélistes selon des règles de réciprocité qui ont leur origine dans une organisation sociale et une moralité fondée sur les liens de parenté. Ces liens, ainsi que d'autres relations sociales de réciprocité, servent à mobiliser les liens affectifs à des fins politiques et économiques (Médard, 2001). Ces relations allient obligation morale et attachement sentimental. Elles contribuent également à perpétuer une éthique de redistribution appropriée qui alimente la corruption (Olivier de Sardan, 1999). Au lieu de décroître, l'importance de ces liens s'accroît lorsque le pays tente de se moderniser et de se démocratiser dans un contexte d'instabilité économique et d'incertitude⁴. Ainsi, nombreux sont ceux qui s'appuient sur les relations sociales de leurs familles étendues pour être admis dans certaines écoles et obtenir de l'aide pour régler les frais de scolarité, pour trouver un emploi, nouer des contacts dans les milieux d'affaires ou encore bénéficier de services de l'État.

Les élites politiques essayent, elles aussi, d'instaurer des principes d'entraide, de réciprocité protecteur-client, reposant sur les relations familiales et de parenté. Par conséquent, le secteur public devient un instrument permettant d'obtenir le soutien du public, essentiel pour conserver un pouvoir exécutif (Olowu, 2000, p. 162). Le clientélisme sape l'application des politiques publiques et de l'État de droit en général, car lorsque les postes de fonctionnaires sont attribués selon des critères autres que le mérite, la

3. James K. Wilson (1989) et Avinash Dixit (1996) avancent des arguments intéressants sur l'importance de la multiplicité des principaux pour comprendre les problèmes d'incitations dans les organisations.

4. Voir Susan Rose-Ackerman (1998, p. 317-323) pour une discussion sur le rôle des réseaux traditionnels dans les processus de réforme.

fonction publique est moins à même de remplir sa mission (Thomas, 2007, p. 735). Le recrutement et la promotion au mérite sont éclipsés par la politique du jeu des relations personnelles (Kiiza, 2006, p. 15). Et, partant, les structures clientélistes et le clientélisme peuvent pervertir les réformes destinées à renforcer l'éthique et à promouvoir la modernisation.

Le personnel et les responsables des douanes restent fortement marqués par les schémas traditionnels des relations sociales et familiales, qui influencent les promotions et les mutations au sein de l'organisation (Arifari, 2006 ; Fjeldstad, 2006). Ces relations poursuivent des objectifs contradictoires avec des structures bureaucratiques et des postes officiels. Le système traditionnel informel prime sur le système « moderne » formel. Pour le citoyen ordinaire, un douanier perçoit un salaire élevé, et les membres de la famille élargie s'attendent à recevoir leur part de cette manne (et des rentes acquises par d'autres moyens). On attend d'une personne occupant un poste de pouvoir qu'elle use de son influence pour aider ses proches et sa communauté d'origine (Smith, 2003). C'est une obligation sociale que d'aider les autres et de partager avec eux. Les agents des douanes sont ainsi considérés par les membres de leur famille et de leurs réseaux sociaux comme des protecteurs potentiels importants, qui ont accès à l'argent, aux moyens et aux opportunités qu'ils sont dans l'obligation morale de partager.

Dans de nombreuses sociétés africaines, s'enrichir, même de manière illícite, n'est pas nécessairement perçu comme un mal en soi. En revanche, s'enrichir sans partager est considéré comme contraire à l'éthique (Médard, 2001). Seul quelqu'un qui s'enrichit pourra redistribuer aux autres et être reconnu comme un « homme d'honneur » ou un « grand homme ». Dans un entretien, Annebritt Aslund, ancienne *General Commissioner* de l'administration fiscale ougandaise, cite le cas de deux employés de ce service appartenant à la même famille. Le premier est honnête, le second corrompu. Celui qui ne s'est pas enrichi plus qu'il ne le pouvait grâce à son salaire officiel est, dit-elle, « considéré comme un fou par la société » et ne s'attire absolument aucune considération (Fjeldstad *et al.*, 2003, p. 36), car il ne peut pas beaucoup aider les membres de sa famille ou ses amis dans le besoin. En refusant la corruption, il passe, à leurs yeux, non seulement pour un fou, mais aussi pour un égoïste.

Par ailleurs, c'est également dans son propre intérêt qu'un douanier aide les autres. La prochaine fois, il aura peut-être besoin d'aide. Ainsi, un responsable de l'administration des douanes peut « pardonner » à un douanier pris en flagrant délit d'acceptation d'un pot-de-vin ou de détournement d'argent. Au lieu d'être révoqués, les douaniers corrompus sont généralement affectés

à un autre poste au sein de l'administration fiscale⁵. Les faveurs de cette nature peuvent aussi être comprises comme une manière de consolider et de renforcer le capital social. Autrement dit, les douaniers forment des réseaux constitués de membres de leur famille, d'amis et de connaissances, qui reposent sur la confiance et la réciprocité et qui leur assurent une aide pour l'avenir. Plus le réseau est vaste, plus il y aura de capital social dans lequel puiser en cas de besoin. La persistance de la corruption dans de nombreuses administrations douanières en Afrique peut s'expliquer par le fait que les individus situés au milieu et en bas de l'échelle politico-économique sont autant impliqués dans des réseaux de clientélisme verticaux que l'élite qui en profite le plus.

Pourquoi les individus dépendent-ils toujours autant de leur famille ? Qu'est-ce qui les pousse à suivre les normes et les schémas sociaux du clientélisme ? La réponse est simple : c'est une conduite rationnelle à leurs yeux. Les gens estiment qu'ils ne peuvent pas compter sur l'État pour leur procurer les services et l'aide de base *via* les canaux formels. Le recours aux membres de la famille et aux autres relations sociales permet aux gens ordinaires d'accéder à des moyens auxquels ils n'auraient sinon jamais accès (Smith, 2003, p. 707). C'est notamment parce que les réseaux clientélistes leur demandent de fournir des biens publics, comme l'emploi, sous prétexte d'obligations morales et de liens affectifs qu'il est difficile pour les fonctionnaires de respecter les principes wébériens modernes⁶. On comprend pourquoi le personnel et les responsables des douanes se retrouvent souvent dans une situation schizophrène : leur légitimité administrative et professionnelle est due à leur formation et à leur travail dans une administration moderne, et par conséquent à leur adhésion à des valeurs de « service public » (Olivier de Sardan, 1999, p. 48). Cette large adhésion à des normes officielles abstraites d'origine occidentale coexiste avec un schéma tout aussi présent de respect des normes sociales et des obligations familiales. Si de nombreux douaniers voudraient sincèrement honorer ces valeurs de service public et souhaitent que l'administration des douanes soit au service des citoyens, ils n'en commettent pas moins tous les jours des actes qui perpétuent le système qu'ils dénoncent. Une spirale en résulte, dans laquelle des réseaux familiaux et tribaux sapent les efforts de modernisation de l'administration des douanes, créant par là même la nécessité que ces réseaux perdurent.

5. Au Niger, par exemple, la mutation d'un agent des douanes au siège de Niamey est considérée comme une sanction, car ce poste n'offre pas de source de revenu supplémentaire complétant le salaire (Arifari, 2006, p. 209).

6. Les principaux éléments d'une administration wébérienne sont le recrutement au mérite, une organisation hiérarchique, des systèmes de retraite, une procédure disciplinaire et la sécurité de l'emploi (Kiiza, 2006).

Les douanes sont une cible attrayante pour l'ingérence politique, car elles offrent des salaires relativement élevés et d'importantes opportunités de recherche de rente. Le contrôle politique de l'administration des douanes peut engendrer des dividendes politiques considérables (Taliercio, 2002, p. 17). Les hommes politiques interviennent fréquemment pour accorder des privilèges, comme des postes d'encadrement et des exemptions de droits et taxes à l'importation à ceux qui les soutiennent, ou encore pour harceler leurs adversaires politiques avec des audits. Dans l'administration fiscale ougandaise (Uganda Revenue Authority – URA), par exemple, les interventions politiques de nominations à des postes d'encadrement et de licenciements sont courantes. En 1997, le président Museveni est intervenu en personne pour la nomination du nouveau *General Commissioner*, alors même que cette personne ne figurait pas sur la liste des candidats devant être entendus par le Conseil et n'était pas non plus le candidat préféré du ministre des Finances (Therkildsen, 2004, p. 80-81). Ce *Commissioner* entretient également d'étroits liens de parenté avec le Président. Par conséquent, le président Museveni a fait ce que les autres membres de l'élite politique ne cessent de faire : influencer la composition du personnel de l'administration fiscale. Autre exemple : en Zambie, du temps de Frederick Chiluba, les partisans du pouvoir en place recevaient des exemptions fiscales comme un privilège, tandis que ses adversaires politiques étaient harcelés par des audits fiscaux et autres tracasseries (von Soest, 2006).

COMBATTRE LA CORRUPTION

Pour lutter contre la corruption dans l'administration des douanes, les réformateurs doivent s'intéresser, par-delà les institutions formelles de l'État, aux réseaux informels fondés sur le clientélisme et les liens familiaux, qui déterminent souvent le comportement individuel des douaniers et de leurs supérieurs. Dans un tel contexte, les réformes visant à renforcer l'éthique doivent inclure des mesures destinées à atténuer la possibilité ou l'attrait du favoritisme par rapport au service de l'intérêt général. Les décideurs politiques doivent poursuivre la réforme afin de réduire l'emprise de la partialité au profit de l'impartialité (Kolstad et Wiig, 2009). Ainsi, les institutions qui favorisent l'impartialité sont celles qui respectent l'obligation démocratique de rendre des comptes, ce qui limite la possibilité pour les membres d'un gouvernement d'asseoir leur pouvoir *via* le clientélisme. Ce constat corrobore les recherches récentes sur la gouvernance, qui soulignent

la nécessaire impartialité (Rothstein et Toerell, 2008). Ces mesures doivent être complétées par des efforts visant à élaborer une culture interne propice dans les douanes, fortement axée sur la mission de ces services.

Comme le montrent le clientélisme et les obligations sociales, les normes sont susceptibles d'entraver le développement d'une administration des douanes moderne. Dans le même temps, les expériences de divers pays africains mettent l'accent sur la nécessité de mettre un terme à l'influence des réseaux familiaux sur les activités de l'administration fiscale. D'aucuns proposent d'introduire un système de rotation du personnel, dans lequel les receveurs n'occupent un même poste que pour une courte période (Das-Gupta et Mookherjee, 1998). Mais ce système présente un danger : l'incertitude ainsi créée pour les agents risque d'exacerber la corruption, car les receveurs essaieront de s'enrichir lorsqu'ils occuperont les postes les plus « lucratifs ». La rotation des fonctionnaires peut également conférer un pouvoir indu aux supérieurs corrompus. Ainsi, ils risquent de « vendre » les affectations à des postes attrayants ou de muter des fonctionnaires à des zones reculées pour sanctionner leur honnêteté (Rose-Ackerman, 1999, p. 84)⁷.

Au Bénin, les douaniers sont même allés jusqu'à réglementer la durée d'occupation des différents postes de manière à permettre une rotation plus fréquente du personnel. Il y a quelques années, au port de Cotonou, le service de douanes « le plus lucratif » du pays, la durée moyenne d'occupation d'un poste était de deux ans (Arifari, 2006, p. 210). D'après les autres douaniers, les « acheteurs » de ces postes étaient les plus activement impliqués dans la corruption, car ils devaient récupérer les sommes investies ou promises en échange de leurs affectations lucratives (*ibid.*)⁸. La pénurie de personnel qualifié, comme les auditeurs ou les comptables, atténue encore la possibilité de rotation des postes. Dans de telles conditions, il n'est pas surprenant que les services douaniers fonctionnent mal, car les comportements y sont dictés par des conditions sur lesquelles ils ont peu de pouvoir. Il est difficile de mettre l'administration des douanes à l'abri lorsque la corruption est monnaie courante dans le secteur public.

Devons-nous en conclure qu'il est globalement impossible de surmonter les obstacles sociaux traditionnels au développement d'une administration

7. Selon Arifari (2006, p. 209), les postes les plus « attrayants » au Bénin et au Sénégal sont les postes-frontière enregistrant une forte densité de transactions, suivis de ceux situés dans les ports, les aéroports, à l'intersection de routes à grand trafic, ainsi que les emplois concernant la protection des consommateurs (brigades mobiles et anti-contrebande). Les postes les moins lucratifs ou « peu juteux » sont généralement ceux qui sont peu en contact avec les usagers, comme le bureau central des douanes. Y être affecté est considéré comme une sanction.

8. Dans une étude éclairante sur la corruption et l'État en Afrique, Alice Sindzingre (1994) fait observer que des organisations parallèles se créent au sein de l'administration, dans lesquelles les postes sont évalués sur la base des gains illicites auxquels ils donnent accès.

des douanes moderne et professionnelle en Afrique ? Si la situation était certes analogue dans les sociétés occidentales avant que la gestion moderne des finances publiques ne s'enracine, la réponse à cette question est négative. De même, l'observation des sociétés africaines contemporaines indique que l'incidence des valeurs traditionnelles et des obligations sociales sur le comportement des agents publics varie et peut être infléchie (Platteau, 2000). Il existe en Afrique des services douaniers qui fonctionnent relativement bien, malgré un contexte éminemment défavorable et un secteur public globalement médiocre.

L'expérience de l'administration fiscale zambienne (Zambia Revenue Authority), par exemple, montre que des conseillers seniors et des dirigeants expatriés, nommés pour une durée prédéfinie et limitée, peuvent contribuer à instaurer un véritable changement en renforçant l'éthique et le professionnalisme au sein de l'organisation *via* des réformes systémiques (De Wulf, 2005). L'affectation d'expatriés à des postes d'encadrement stratégiques peut également contribuer à amoindrir les conséquences du clientélisme et de l'attitude de prédateur. Le leadership fort des expatriés sera mieux à même de résister aux pressions politiques et bureaucratiques, et de former une « zone tampon » dans laquelle seront introduites les réformes systémiques et les nouvelles formes de comportement du personnel. En 2001, lorsque Annebritt Aslund, *General Commissioner* d'origine suédoise, a été nommée à la tête de l'administration fiscale ougandaise, le président Museveni aurait dit qu'elle venait d'une « très lointaine tribu » (Taliercio, 2002). Étant donné les intérêts tribaux et la prévalence du clientélisme dans le secteur public, le Président sous-entendait ainsi qu'il était nécessaire de faire appel à un étranger pour réformer en profondeur l'administration fiscale.

La gestion par le secteur privé de l'administration des douanes constitue également un moyen de rompre la logique du clientélisme, mais ces réformes n'ont jusqu'ici obtenu que peu de résultats durables. Le transfert de compétences par des prestataires étrangers reste limité et ces contrats se révèlent très onéreux. Pendant quelques années, le recouvrement des recettes douanières au Mozambique était sous-traité à Crown Agents, une société britannique à but non lucratif détenue par plusieurs organismes publics. Du point de vue des recettes et de la facilitation des échanges commerciaux, ce contrat de gestion a donné de bons résultats. Cependant, le transfert au service des douanes du pays a été plus lent que prévu et la corruption demeure un problème majeur (De Wulf, 2005). Le contrat avec Crown Agents a dû être reconduit plusieurs fois, principalement parce que « l'équipe managériale locale restait fragile, car un certain nombre de postes d'encadrement n'avaient pas encore été pourvus et que la nouvelle dotation en personnel

n'était pas encore achevée » (*ibid.*, p. 45). De plus, on a constaté que les problèmes d'éthique résistaient fortement au changement, ce qui remet en question le bien-fondé de l'externalisation de l'administration des douanes.

L'externalisation de certaines activités, comme le calcul de la valeur en douane et le traitement des entrées, est risquée, car le recouvrement des recettes fiscales se trouve alors directement confié à des intérêts privés. Dans les pays présentant un niveau de corruption élevé, rien n'indique que ces derniers seront moins corrompus. Affecter un personnel privé à des postes d'exécution au sein d'unités opérationnelles peut encore aggraver l'échec actuel de la gestion et, partant, enraciner les problèmes. Je conviens avec Luc De Wulf (2005) qu'il est trop tôt pour donner un verdict final sur la durabilité de ces réformes. Cependant, les nouvelles initiatives en ce sens doivent tenir compte de la situation locale, notamment de la présence d'un personnel local formé. En outre, tout contrat de gestion doit définir des jalons clairs pour le transfert aux autorités douanières nationales, car c'est une condition indispensable à la viabilité de la réforme.

POUR DES INSTITUTIONS IMPARTIALES

La réforme de l'administration fiscale et des douanes est, dans bien des cas, assortie d'enjeux hautement politiques et représente inévitablement une menace pour les parties prenantes intérieures. Elle met du temps à aboutir et est souvent contestée. Sa réussite passe par l'existence d'une volonté politique et d'un soutien de la part des plus hautes sphères de l'État (Tanzi et Pellechio, 1997). Une réforme des douanes risque fort d'échouer si la principale source d'impulsion et de leadership vient de l'extérieur. Il n'appartient pas aux bailleurs de fonds de jouer un rôle moteur, ni de dicter le contenu, le rythme et la direction des réformes administratives. Si de nombreux efforts de lutte contre la corruption restent vains, c'est en grande partie parce que les gouvernants ne cherchent pas sincèrement à appliquer ces mesures. Les réformes visant à renforcer l'éthique s'attachent trop aux aspects formels des institutions et négligent l'économie politique de la réforme (Kolstad *et al.*, 2009). Habituellement, les élites ne soutiennent que les processus de réforme qui ne compromettent pas leur capacité à conserver leur pouvoir et instrumentalisent les réformes qui ne servent pas cet objectif. De tels constats appellent à fonder les campagnes de lutte contre la corruption sur une analyse poussée de l'économie politique du pays, qui permettra de comprendre les intérêts et les incitations des principales par-

ties prenantes. De plus, ces perspectives mettent en évidence le caractère éminemment politique des réformes visant à renforcer l'intégrité de l'administration des douanes, qui ne peuvent donc se contenter d'une approche purement technique.

De ce point de vue, la réforme des douanes doit remédier aux insuffisances du cadre définissant les responsabilités au sein de cette administration. Il convient donc d'accorder plus d'importance aux mesures destinées à renforcer le rôle de la société civile, des entreprises, des associations professionnelles et des médias. Les réformateurs doivent tenir compte de facteurs importants tels que l'accès des principales institutions défendant la transparence aux informations sur le recouvrement des recettes (qui a collecté quoi, où et à quels coûts), ainsi que sur leur capacité à analyser ces informations afin de formuler leurs exigences d'amélioration. Une vaste diffusion des données sur le recouvrement des recettes et les dépenses publiques, avec la publication de budgets en ligne donnant des informations sur la manière dont les fonds publics sont dépensés, peut exercer un fort impact positif sur l'attitude et le comportement des fonctionnaires des douanes et des entreprises commerciales⁹.

Il existe déjà des tentatives visant à renforcer l'environnement de l'administration fiscale et des douanes dans ce sens (von Soest, 2008). L'administration fiscale d'Afrique du Sud (South African Revenue Services) utilise les médias pour faire connaître ses succès et désigner nommément les fraudeurs afin de les humilier publiquement (politique dite du *name and shame*). Cette pratique fait évoluer les incitations au non-respect des règles (Fjeldstad et Moore, 2008). De plus, en Zambie, le ministère britannique du Développement international (Department for International Development, DFID) soutient le renforcement des capacités de la société civile à s'intéresser davantage aux questions fiscales. En Tanzanie, l'organisation suédoise Sida aide les associations d'entreprises qui cherchent à se perfectionner dans les domaines de la fiscalité, de la lutte contre la corruption et de la conformité aux règles. Ces approches plus holistiques constituent des voies prometteuses pour l'amélioration de l'efficacité de l'appui apporté par les donateurs aux réformes de l'administration fiscale et des douanes. Il ressort toutefois de la littérature sur la corruption que chacune de ces approches ne se révèle efficace que si certaines conditions sont réunies (Kolstad *et al.*, 2009). L'effica-

9. Le *Missouri Accountability Portal* (MAP) en constitue un exemple. Ce site Web s'adresse aux citoyens de l'État du Missouri, aux États-Unis. C'est un point de référence unique qui leur permet de savoir comment leur argent est dépensé et leur communique d'autres informations pertinentes sur l'application des programmes publics. En naviguant sur le site MAP, les citoyens s'informent sur les dépenses des agences de l'État, sur la distribution des crédits d'impôts pour le développement économique et sur la rémunération des agents publics. Les données affichées sur le site MAP sont actualisées chaque jour ouvrable, <http://mapyourtaxes.mo.gov/MAP/Portal/>

citée de la société civile dépend de sa capacité à se procurer les informations sur les fautes commises par les fonctionnaires, à les traiter et à en tirer les conséquences, ainsi que de sa volonté d'agir, qui diffère selon le type de fautes découvertes et selon son degré de dépendance vis-à-vis de l'État. Selon Morris Szeftel (1998), il est difficile de croire qu'une société civile composée d'ONG tributaires de financements extérieurs et dirigées par des hauts fonctionnaires ou des proches de hauts fonctionnaires pourra assumer le rôle de contrôleur et de critique des affaires publiques. Voilà qui souligne combien les méthodes de réforme sont sensibles au contexte.

DES RELATIONS CONSTRUCTIVES ENTRE CLIENTS ET DOUANIERS

La plupart des cas de corruption intervenus dans l'environnement des douanes se caractérisent par la participation active ou passive du secteur privé (McLinden, 2005, p. 87). Le secteur privé doit donc participer activement à l'identification et à la mise en œuvre de solutions pratiques de lutte contre la corruption. Certains observateurs estiment que l'absence d'une culture de l'acquiescement de l'impôt constitue le principal obstacle à la création d'une assiette fiscale durable en Afrique. Il se peut aussi toutefois que l'inverse soit vrai : tant que l'administration fiscale, douanes comprises, sera perçue comme subissant des influences sectaires, népotistes et corruptrices, elle n'aura guère de chances de contribuer à l'instauration d'une culture plus propice au règlement des impôts, taxes et droits de douane. Malgré des révisions de grande ampleur de la structure des droits de douane (taux et base) ces dernières années, le système douanier de nombreux pays d'Afrique demeure complexe et le régime des exonérations, en particulier, reste opaque (Mansour, 2008 ; Nathan Associates, 2004). La législation douanière manque souvent de clarté, ce qui se traduit par des procédures de recouvrement aléatoires, voire *ad hoc*. Bien souvent, les évaluateurs disposent de larges pouvoirs discrétionnaires pour interpréter les lois, par exemple afin d'autoriser ou de refuser des frais ou des dépenses, ou d'exempter des articles de droits d'importation. Conjugés à la perception qu'en contrepartie des droits acquittés, les avantages sont bien maigres, ces facteurs peuvent légitimer le non-respect des règles par les entreprises commerciales.

Dans de telles circonstances, il n'est pas surprenant que le paiement des droits de douane s'inscrive dans une atmosphère de méfiance et de crainte réciproques entre les entreprises et les fonctionnaires des douanes.

Le recours massif à la force est souvent requis pour recouvrer les sommes dues : l'utilisation d'unités militaires spéciales en Ouganda pour faire payer les droits de douane et lutter contre la contrebande (Therkildsen, 2004), les extorsions pratiquées par les douaniers sénégalais qui escortent les marchandises jusqu'aux postes de douane (Arifari, 2006)¹⁰. Les autorités doivent s'engager de manière crédible sur l'utilisation des recettes issues des droits de douane et de la fiscalité, et instaurer des procédures d'élaboration et d'application de mesures non arbitraires, si elles veulent acquérir une certaine légitimité en la matière. Dans ce contexte, il est également impératif que les sanctions prises par l'administration des douanes à l'encontre de ses contrevenants soient crédibles et dignes de confiance (Slemrod, 2003). Les réformes de la législation douanière et des procédures de recouvrement, avec des mesures d'amélioration de la transparence des relations clients-douaniers, doivent donc être engagées simultanément afin de faire disparaître les opportunités de corruption et de sollicitation de services moyennant des pots-de-vin. Lorsque les autorités décident des mesures à prendre dans le cadre de leur programme de réforme, elles doivent tenir compte de l'état de l'économie et des ressources disponibles. En effet, beaucoup de pays d'Afrique n'ont ni le capital politique ni la capacité administrative de supporter plus qu'un éventail restreint d'initiatives concurrentes. Malgré tout, un changement progressif peut aboutir à une transformation radicale à condition d'être maintenu pendant suffisamment de temps.

LEADERSHIP ET AUTONOMIE

Encourager le développement d'une culture organisationnelle positive peut constituer un bon moyen d'améliorer le fonctionnement des douanes dans les cas où l'environnement, y compris le secteur public en général, décourage les bonnes performances. Si l'environnement est faible, les dirigeants ont tendance à piloter le fonctionnement de l'organisation. Le leadership et la culture internes peuvent alors contribuer à l'instauration de principes et de pratiques internes récompensant le mérite et les résultats lorsque les institutions politiques et administratives formelles sont trop faibles. Dans une étude de 29 organisations dans six pays, Merilee L. Grindle

10. Selon Arifari (2006, p. 201), au Sénégal, les entreprises commerciales sont prêtes à tout pour éviter ces escortes, mises à profit par les agents des douanes pour exercer des pressions et des menaces visant à les inciter à « négocier ». Il y a, par exemple, menace lorsqu'un poste de douane se dit « incapable » de dédouaner certains volumes de marchandises, qui doivent alors être acheminées vers un autre poste qui pourra mener la transaction, ce qui suppose des coûts supplémentaires et une perte de temps pour l'entreprise.

(1997) a observé que les organisations publiques rémunérant davantage leurs agents ne fonctionnaient pas mieux que celles s'en tenant à la grille de rémunération habituellement modeste de la fonction publique ¹¹. En revanche, les organisations affichant de bons résultats sont celles où les missions sont bien définies, et dont les agents s'approprient les objectifs et se conçoivent comme indispensables à leur réalisation (*ibid.*, p. 486). Des pratiques de management efficaces et des attentes ambitieuses quant au travail des collaborateurs sont propices au bon fonctionnement des organisations, tandis qu'une certaine autonomie dans la gestion du personnel permet l'identification des missions et donne aux cadres qualifiés une certaine marge de manœuvre pour fixer les règles de l'organisation. De tels constats confirment l'importance des styles de leadership et des pratiques internes de gestion des performances axées sur les résultats.

On peut raisonnablement supposer que si l'on accordait à l'administration des douanes davantage d'autonomie pour les questions de personnel, elle serait davantage en mesure de fixer des normes de performances pour ses agents, lesquels seraient responsables du respect de ces normes de performance devant l'organisation. Cette autonomie peut ici être considérée comme une facilité conférant aux douanes et à leurs dirigeants la capacité d'instaurer une culture les incitant à faire mieux que la moyenne du secteur public dans le pays (Grindle, 1997, p. 488). Il conviendrait d'engager un processus de redéploiement du personnel planifié et exécuté avec rigueur, y compris au niveau des cadres dirigeants, et d'introduire une politique des ressources humaines prévoyant des pratiques de recrutement transparentes, une rémunération adéquate, des plans de retraite, etc. Il faudrait introduire ces mesures avant de recourir aux formes traditionnelles d'assistance technique, comme l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes informatiques intégrés, l'organisation de cours de formation, théoriques et sur le lieu de travail, et la réingénierie des processus dans un large éventail de domaines, par exemple, pour l'amélioration des formulaires et des dossiers, l'audit et la gestion des recettes, les programmes de sensibilisation des contribuables, etc. L'expérience recueillie avec ces formes d'assistance technique au renforcement des recettes et des capacités de l'administration fiscale n'est en effet pas convaincante en Afrique.

Il faut doter l'administration des douanes d'un leadership fort si l'on veut qu'elle surmonte les obstacles politiques et bureaucratiques auxquels elle se heurte. Pour ce faire, il convient bien souvent de mieux démarquer les rôles

11. Ces six pays sont la Bolivie, le Ghana, le Maroc, la République centrafricaine, le Sri Lanka et la Tanzanie.

et responsabilités respectifs du ministère des Finances et de l'Administration des douanes. Il s'agit donc de s'intéresser au micromanagement des opérations au jour le jour du ministère des Finances. De telles mesures ne sont pas synonymes de la fin de la coopération entre ces deux entités. L'administration fiscale dispose d'une base de données unique sur les échanges internationaux, les assiettes fiscales, etc., et ces informations sont essentielles à l'amélioration de la politique et de la législation sur les droits de douane et la fiscalité. Il faut toutefois que le rôle du ministère dans la formulation et l'élaboration de la politique fiscale, ainsi que la responsabilité de l'administration fiscale dans la mise en œuvre de cette politique, soient dépourvus de toute ambiguïté et respectés de tous.

La sécurité de l'emploi des dirigeants est particulièrement importante à cet égard. Il existe en effet de bonnes raisons de penser que la précarité de l'emploi contribue au niveau de corruption élevé de certaines administrations des douanes, dont les dirigeants essaient de s'enrichir tant qu'ils sont en mesure de le faire. Ainsi, le sommet de la hiérarchie a connu de nombreux changements au Niger, puisque cinq directeurs généraux se sont succédé entre 1995 et 1999 (Arifari, 2006, p. 210). Les autorités fiscales ougandaises ont aussi connu une forte rotation de leurs dirigeants. Cette rotation peut expliquer la corruption des dirigeants, même si ces derniers comptent souvent parmi les fonctionnaires les mieux rémunérés du pays, y compris lorsque l'on exclut les avantages défiscalisés tels que le logement et le transport (Mitala, 2001).

UNE JUSTE RÉMUNÉRATION

Il est important de créer des conditions d'emploi et de rémunération appropriées, qui récompensent la qualité du travail et assurent un niveau de vie correct (Ferreira *et al.*, 2007). D'ailleurs, les lourdes sanctions infligées en cas de manquement au code de conduite de l'organisation seront plus facilement acceptées lorsque la grille des rémunérations prend en compte la difficulté de l'environnement de travail et le degré d'intégrité requis. La rémunération doit tenir compte des conditions de travail difficiles, et parfois dangereuses, ainsi que des problèmes y afférents rencontrés par les agents des douanes, surtout dans les postes-frontières reculés (McLinden, 2005). Dans de telles circonstances, les douaniers seront démoralisés s'ils sont, par exemple, moins bien payés que les agents de la police des frontières qui travaillent dans le même poste et effectuent des tâches comparables.

Cependant, l'expérience des administrations douanières en Afrique montre que même des salaires et des conditions de travail plutôt corrects n'empêchent pas la corruption (Fjeldstad *et al.*, 2003). Le niveau de rémunération ne constitue que l'un des facteurs influant sur le comportement des agents des douanes. Dans un environnement où les sollicitations sont multiples et les contrôles inefficaces, les augmentations de salaires finissent par faire office de primes venant s'ajouter aux pots-de-vin empochés par les douaniers corrompus.

Les recherches économiques sur le comportement humain indiquent que les réformateurs et les économistes ont tendance à exagérer l'impact des incitations financières car ils ont une conception trop étroite des motivations intrinsèques et de la dynamique de groupe (Frey, 1997). Cependant, l'échec des réformes privilégiant les récompenses et les incitations pécuniaires peut s'expliquer plus simplement. En raison de l'importance des réseaux familiaux, une majoration des rémunérations peut se traduire par une multiplication des obligations sociales, voire par une perte nette pour le fonctionnaire concerné. C'est ainsi que peut se développer un cercle vicieux dans lequel l'augmentation des salaires alimente la corruption, car le fonctionnaire des douanes doit compenser la perte que lui coûtent ces obligations. Un observateur extérieur pourrait en conclure que les fonctionnaires ne sont pas intrinsèquement motivés à bien travailler et ne réagissent pas aux incitations. Toutefois, une étude plus attentive de la situation aboutirait plutôt à la conclusion inverse : les agents des douanes réagissent très bien aux incitations pécuniaires lorsqu'une hausse du salaire nominal se traduit en réalité par un appauvrissement pour le fonctionnaire. Cette situation explique peut-être le succès des avantages en nature auprès des fonctionnaires, avantages qui sont plus difficiles à partager avec la famille (Platteau, 2000, p. 208-211).

Le degré d'intensité de l'audit peut déterminer l'efficacité du niveau de salaire comme outil de lutte contre la corruption. Les recherches font apparaître que les effets des majorations de salaires sur la corruption sont nuls lorsque les audits sont peu poussés et que la corruption est élevée, et que ces effets sont négatifs lorsque les niveaux d'audit et de corruption sont intermédiaires (Besley et McLaren, 1993). Lorsque les audits sont poussés et la corruption modérée, une majoration de salaires produira des effets légèrement positifs. Ces résultats impliquent que les incitations salariales doivent être liées à d'autres mesures, et non décidées isolément. Il faut compléter les incitations positives par des incitations négatives. Il faut savoir manier alternativement la carotte et le bâton pour lutter contre la corruption. Les stratégies élaborées par la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes préconisent d'ailleurs elles aussi une telle méthode duale.

CONCLUSION

Pour lutter contre la corruption dans les douanes, les réformateurs doivent regarder au-delà des structures formelles de l'État et s'intéresser aux réseaux informels clientélistes et de domination sociale, qui déterminent souvent le comportement des agents des douanes ainsi que la manière dont le pouvoir politique est exercé en Afrique. On peut toutefois se demander jusqu'où et comment pousser la logique institutionnelle wébérienne au prix d'une perturbation des réseaux clientélistes informels (Goldsmith, 2005, p. 28). Il convient en outre d'approfondir l'analyse des contextes nationaux et locaux. Les systèmes d'informations et de données censés évaluer les problèmes d'éthique dans les services des douanes et de suivre les avancées des réformes anti-corruption sont généralement peu performants. Même si les réformateurs répètent inlassablement que la même solution ne peut pas convenir à tous, ils doivent encore élaborer des recommandations qui permettront de savoir à quel rythme de progrès s'attendre étant donné la situation initiale d'un pays (OMD, 2008).

Les espoirs de résultats à court terme suscités par la modernisation des administrations douanières en Afrique subsaharienne se révèlent particulièrement difficiles à gérer. Il a fallu des siècles aux pays occidentaux pour se doter de douanes relativement efficaces. Les pays d'Afrique tentent d'y parvenir en l'espace de deux décennies. Il n'est donc guère surprenant que les résultats obtenus à ce jour soient décevants. Un changement durable suppose un effort, un engagement et un leadership durables à long terme. Les erreurs et les revers sont normaux et inévitables. Mais le plus difficile est d'apprendre de ses échecs, plutôt que de s'en servir comme prétexte pour cesser de réformer.

BIBLIOGRAPHIE

- ARIFARI, N.B. (2006), "We don't Eat Papers : Corruption in Transport, Customs and the Civil Forces", in G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres et New York, ZED Books, chapitre 6, p. 77-224.
- BESLEY, T. et MCLAREN, J. (1993), "Taxes and Bribery : the Role of Wage Incentives", *Economic Journal*, vol. CIII, n° 416, p. 119-141.
- BLUNDO, G. et OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (dir.) (2006), *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres et New York, ZED Books.

- CHABAL, P. et DALOZ, J.-P. (1999), *Africa works. Disorder as Political Instrument*, Londres, James Currey/Indiana University Press (African Issues Series, the International African Institute).
- CHAND, S.K. et MOENE, K.O. (1999), "Controlling Fiscal Corruption", *World Development*, vol. XXVII, n° 7, p. 1129-1140.
- DAS-GUPTA, A. et MOOKHERJEE, D. (1998), *Incentive and Institutional Reform in Tax Enforcement : an Analysis of Developing Country Experience*, New York/Oxford, Oxford University Press.
- DE WULF, L. (2005), "Human Resources and Organizational Issues in Customs", in L. De Wulf et J.B. Sokol (dir.), *Customs Modernization Handbook*, Washington D.C., Banque mondiale, p. 31-50.
- DIXIT, A. (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge M.A., MIT Press.
- FERREIRA, C., ENGELSCHALK, M. et MAYVILLE, W. (2007), "The Challenge of Combating Corruption in Customs Administrations", in J.E. Campos et S. Pradhan (dir.), *The Many Faces of Corruption*, Banque mondiale, Washington D.C., chapitre 11, p. 367-386.
- FJELDSTAD, O.-H. (2003), "Fighting Fiscal Corruption : Lessons from the Tanzania Revenue Authority", *Public Administration and Development*, vol. XXIII, n° 2, p. 165-175.
- FJELDSTAD, O.-H. (2006), "Corruption in Tax Administration : Lessons from Institutional Reforms in Uganda", in S. Rose-Ackerman (dir.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Royaume-Uni/Northampton MA, États-Unis, Edward Elgar, p. 484-511.
- FJELDSTAD, O.-H. et MOORE, M. (2008), "Tax Reform and State Building in a Globalized World", in D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad et M. Moore (dir.), *Taxation and State Building Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 235-260.
- FJELDSTAD, O.-H., KOLSTAD, I. et LANGE, S. (2003), "Autonomy, Incentives and Patronage. A Study of Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities", *CMI Report R 2003, 9*, Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- FREY, B.S. (1997), *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- GOLDSMITH, A.A. (2005), "How Good Must Governance Be ?", article rédigé pour la conférence *The Quality of Government : What is it, How to Get it, Why it Matters*, Quality of Government Institute, université de Göteborg, Suède (17-19 novembre).

- GRINDLE, M.S. (1997), "Divergent Cultures ? When Public Organisations Perform Well in Developing Countries", *World Development*, vol. XXV, n° 4, p. 481-495.
- HADLER, S.C. (2000), *Best Practice in Tax Administration in Sub-Saharan Africa : a Handbook for Officials*, juin, Cambridge, MA : International Tax Program, Harvard Law School.
- KAFEERO, E. (2008), "Customs and Trade Facilitation in the East African Community (EAC)", *Journal mondial de la douane*, vol. II, n° 1, p. 63-71.
- KIIZA, J. (2006), "Institutions and Economic Performance in Africa. A Comparative Analysis of Mauritius, Botswana and Uganda", *Research Paper*, n° 73, 2006, Wider, université des Nations unies.
- KLITGAARD, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley/Londres, University of California Press.
- KLITGAARD, R. (1997), "Cleaning up and Invigorating the Civil Service", *Public Administration and Development*, vol. XVII, p. 487-509.
- KOLSTAD, I. et WIIG, A. (2009), "It's Rent Stupid ! The Political Economy of the Resource Curse", article présenté lors de la conférence célébrant le vingtième anniversaire de l'AERC, consacrée à la gestion des ressources naturelles et au changement climatique, Nairobi, septembre.
- KOLSTAD, I., WIIG, A. et WILLIAMS, A. (2009), "Mission Impossible : Does Petroleum-Related Aid Address the Resource Curse ?", *Energy Policy*, vol. XXXVII, n° 3, p. 954-965.
- LAVALLÉE, E., RAZAFINDRAKOTO, M. et ROUBAUD, F. (2008), "Corruption and Trust in Political Institutions in Sub-Saharan Africa", *Afrobarometer Working Papers*, n° 102, octobre, www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo102.pdf
- MANSOUR, M. (2008), "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa : Key Challenges from Globalization", version préliminaire (22 janvier), Washington D.C., Fonds monétaire international.
- MCLINDEN, G. (2005), "Integrity in Customs", in L. De Wulf et J.B. Sokol (dir.), *Customs Modernization Handbook*, Washington D.C., Banque mondiale, p. 67-89.
- MÉDARD, J.-F. (2001), "Corruption in the neo-patrimonial states of Sub-Saharan Africa", in A.J. Heidenheimer et M. Johnston (dir.), *Political corruption. Concepts and contexts*, troisième édition, Nouveau-Brunswick, Transaction Publishers, chapitre 22.
- MITALA, J. (2001), "Public Service Reforms : Uganda's Experience", article présenté lors du *Second Regional Consultative Workshop on Public Service Reforms*, SOPA Lodge, Arusha, Tanzanie.
- NATHAN ASSOCIATES INC. (2004), *Tax Reform and the Business Environment in Mozambique. A Review of Private-Sector Concerns*, rapport rédigé par B.R. Bolnick pour USAID/Mozambique.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1999), "A Moral Economy of Corruption in Africa ?", *Journal of Modern African Studies*, vol. XXXVII, n° 1, p. 25-52.

- OLOWU, D. (2000), "Bureaucracy and Democratic Reform", in G. Hyden, D. Olowu et H.W.O. Okoth-Ogendoa (dir.), Trenton, NJ, Africa World Press.
- ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES (OMD) (2008), *Customs in the 21st Century : Enhancing Growth and Development Through Trade Facilitation and Border Security*, (téléchargé le 22 février depuis www.wcoomd.org/home.htm), siège de l'OMD, Bruxelles. Voir également www.wcoomd.org/home_wco_topics_cboverviewboxes_programmes_cbintegrityoverview.htm
- PLATTEAU, J.-P. (2000), *Institutions, Social Norms, and Economic Development*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1998), "Democracy and 'Grand' corruption", *International Science Journal*, vol. XLVIII, n° 3.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999), *Corruption and Government – Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.
- ROTHSTEIN, B. et TOERELL, J. (2008), "What is Quality of Government ? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. XXI, n° 2, p. 165-190.
- SINDZINGRE, A. (1994), *État, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, Institut d'études politiques, université de Bordeaux 1, centre d'étude d'Afrique noire, Talence.
- SLEMROD, J. (2003), "Trust in public finance", in S. Cnossen et H.-W. Sinn (dir.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, Cambridge, Mass., MIT Press, p. 49-88.
- SMITH, D.J. (2003), "Patronage, Per Diems and the 'Workshop Mentality' : the Practice of Family Planning Programs in South-Eastern Nigeria", *World Development*, vol. XXXI, n° 4, p. 703-715.
- SOEST (von), C. (2006), *The African State and the Capability to Raise Revenue. A Comparative Study of the Tax Administration in Zambia and Botswana*, thèse de doctorat, université de Leipzig, faculté d'histoire, d'art et des sciences orientales, institut d'études africaines, Leipzig.
- SOEST (von), C. (2008), "Donor Support for Tax Administration Reform in Africa. Experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia", *Discussion Paper*, n° 2, 2008, German Development Institute, Bonn.
- SZEFTEL, M. (1998), "Misunderstanding African Politics : Corruption and the Governance Agenda", *Review of African Political Economy*, vol. XXV, n° 76, p. 221-240.
- TALIERCIO JR, R. (2002), *Designing Performance : the Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin-America*, document ronéotypé (septembre), Washington D.C., Banque mondiale.
- TANZI, V. et PELLECHIO, A. (1997), "The Reform of Tax Administration", in C. Clague (dir.), *Institutions and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres, p. 273-292.

- TERPKER, S. (1999), "Revenue Authorities. A Comparison of the Experiences of Ghana and East African countries", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. LIII, n° 4, p. 171-179, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.
- THEKILDSSEN, O. (2004), "Autonomous Tax Administration in Sub-Saharan Africa : the Case of the Uganda Revenue Authority", *Forum for Development Studies*, vol. XXXI, n° 1, p. 59-88.
- THOMAS, M.A. (2007), "The Governance Bank", *International Affairs*, vol. LXXXIV, n° 4, p. 729-745.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI) (2008), *Indice de corruption des pays exportateurs 2008*, Secrétariat international de TI, Berlin, www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/bpi_2008_en
- WILSON, J. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do it*, New York, Basic Books.