



SEPTEMBRE
2021



La corruption au Kenya

Décryptage d'un phénomène aux multiples facettes

Centre Afrique
subsaharienne

Alexia VAN RIJ

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0400-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : © Chet Gordon/THE IMAGE WORKS/Flickr

Comment citer cette publication :

Alexia van Rij, « La corruption au Kenya : décryptage d’un phénomène aux multiples facettes », *Notes de l’Ifri*, Ifri, septembre 2021.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Alexia van Rij est une spécialiste en évaluation des politiques publiques de développement au sein du laboratoire Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). Elle est diplômée d'un double master entre HEC Paris et l'École Polytechnique en économie quantitative, ainsi que d'un master en politiques publiques et développement de l'École d'Économie de Paris.

Résumé

Au Kenya, la corruption résulte d'une confusion des intérêts publics et privés propre aux logiques néo-patrimoniales en place depuis la colonisation britannique. La forte ethnicité morale et politique qui caractérise le pays alimente un rapport ambigu entre la population et l'élite. Si les abus des dirigeants sont largement condamnés par les citoyens, nombre d'entre eux font preuve de résignation voire de tolérance face au phénomène, dont ils se sentent paradoxalement parfois bénéficiaires. Dans ce contexte, la lutte contre la corruption apparaît avant tout comme un moyen de discréditer les adversaires politiques auprès des citoyens – pour maintenir le pouvoir – et de rassurer les investisseurs internationaux – pour maintenir la richesse.

Abstract

In Kenya, corruption results from a confusion of public and private interests that is specific to the neo-patrimonial logic in place since British colonization. The strong moral and political ethnicity that characterizes the country fuels an ambiguous relationship between the population and the elite. While the abuses of leaders are widely condemned by citizens, many of them show resignation and even tolerance in the face of the phenomenon, from which they paradoxically sometimes feel the beneficiaries. In this context, the fight against corruption appears above all as a means of discrediting political opponents by the citizens – to maintain power –, and to reassure international investors – to maintain wealth.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LA CORRUPTION POLITICO-ADMINISTRATIVE, PRODUIT DE L'INTERPÉNÉTRATION DES INTÉRÊTS PUBLICS ET PRIVÉS	9
Aux origines de la corruption : la relation patron-client	9
Entre héritage et renouvellement de la corruption.....	11
L'ATTITUDE AMBIGUË DES CITOYENS FACE À LA CORRUPTION : ENTRE JUSTIFICATION, RÉVOLTE ET PARTICIPATION	17
Le mythe d'une redistribution verticale de la corruption...17	
Le difficile positionnement des citoyens face à une corruption généralisée.....	19
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, UNE ARME ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE	22
Les motivations de la lutte contre la corruption : maintenir l'accès à la richesse et au pouvoir	22
Des institutions de contrôle controversées.....	25
CONCLUSION	28

Introduction

« La corruption est devenue un mode de vie accepté. Individuellement et collectivement, nous avons sacrifié nos traditions, nos coutumes et nos valeurs sur l'autel du matérialisme. Au lieu de mépriser ceux qui se sont enrichis par des moyens illicites, nous les louons, même dans les lieux de culte. »¹

Par ces mots prononcés dans l'historique salle de conférences des *Bomas of Kenya* le 25 janvier 2019, le président de la République Uhuru Kenyatta condamne l'esprit et les pratiques néo-patrimoniales propres aux élites politiques kényanes. Cette prise de position ne semble pas convaincre la population, largement désabusée par le décalage entre les paroles et les actes des hommes politiques face à la corruption depuis l'indépendance (1963)² : en 2016, seulement 21 % des Kenyans pensaient que le président parviendrait à réduire le niveau de corruption dans le pays au cours de son mandat³.

En tant que sixième pays le plus riche d'Afrique subsaharienne en 2019 et neuvième pays le plus dynamique de la région au cours des dernières années, le Kenya peut se targuer de suivre une trajectoire économique encourageante⁴. Les avancées réelles en matière de lutte contre la corruption sont quant à elles bien plus nuancées. La stagnation du pays dans le bas du classement international de la perception de la corruption par le monde économique et institutionnel⁵ et le ressenti par la population d'un niveau de corruption croissant ces dernières années⁶ poussent à s'interroger sur la pertinence de l'approche du gouvernement actuel face au

Je remercie tout particulièrement Chloé Josse-Durand, Pierre Jacquemot, Marie-Aude Fouéré et Sina Schlimmer pour leur relecture attentive et leur inestimable contribution.

1. Discours prononcé le 25 janvier 2019 par le président Uhuru Kenyatta au cours de la conférence nationale anti-corruption aux *Bomas of Kenya* (Kenya), accessible en ligne : www.president.go.ke (trad. de la citation en anglais par A. van Rij).

2. « Au Kenya, la guerre contre la corruption ne convainc pas », *Le Monde*, 24 janvier 2019.

3. Sondage Ipsos réalisé en 2016, disponible sur : www.ipsos.com.

4. Données : Banque mondiale. Le produit intérieur brut (PIB) s'élève à 65 millions de dollars constants (2010) en 2019, et la croissance annuelle moyenne du PIB entre 2014 et 2019 à 5,6 %.

5. Chaque année, l'organisation *Transparency International* publie un classement mondial sur la base de l'indice de perception de la corruption (*Corruption Perception Index*), résultant de l'agrégat de plusieurs indices et sondages réalisés dans le monde économique et institutionnel. Entre 2012 et 2019, le Kenya se situe en moyenne 140^e sur 180 pays, avec une variation très faible sur la période (écart-type : 3,8).

6. Le dernier sondage au Kenya de l'Afrobaromètre, conduit entre août et octobre 2019, révèle que 64 % de la population aurait perçu une augmentation du niveau de corruption dans le pays au cours de la dernière année. En 2016, il s'agissait de 67 % des Kenyans interrogés. Résultats en ligne : www.afrobarometer.org.

phénomène. Dans le *Routledge Handbook of Political Corruption*⁷, le politiste M. Johnston soutient que la ténacité de la corruption dans certains pays en développement (comme le Kenya) proviendrait de la duplication à l'identique des réformes de lutte contre la corruption. Celles-ci seraient fondées sur « une conception limitée de la justice et de l'importance de la politique », ignorant d'une part la polymorphie de la notion et d'autre part la diversité des contextes politico-économiques dans lesquels la corruption se dissémine.

Nous adopterons dans cette note la définition élargie de la corruption telle que proposée par l'anthropologue J.-P. Olivier de Sardan, à savoir « l'ensemble des pratiques d'usage abusif d'une charge publique (illégales et/ou illégitimes, du point de vue des normes ou du point de vue des usagers) procurant des avantages privés indus⁸ ». L'étude du cas kenyan nous permet de distinguer deux principaux niveaux de corruption dans le secteur public⁹ : (i) la corruption politico-administrative, impliquant des agents publics de haut niveau (ministres, députés, gouverneurs locaux...) et d'autres agents publics ou des acteurs privés, et (ii) la corruption quotidienne, impliquant des agents publics de terrain (policiers, douaniers, employés des aéroports...) et des citoyens ordinaires.

Nous ferons appel au concept de néo-patrimonialisme, développé par J.-F. Médard en 1991 pour caractériser les gouvernements d'Afrique subsaharienne¹⁰, et désignant une configuration où l'État, tout en se prétendant moderne, combine normes publiques et normes privées, contrairement à l'État bureaucratique au sens de M. Weber qui repose sur des règles impersonnelles¹¹. Il en résulte la personnification du pouvoir et l'accumulation des ressources (pouvoir, richesse) à des fins privées par un groupe restreint de personnes influentes, à la recherche de leurs intérêts personnels plutôt que du bien commun. En d'autres termes, l'État serait « *approprié* par ses détenteurs, *privatisé* : chaque titulaire d'une parcelle d'autorité publique l'accapar[ant] à son profit et à celui de son réseau¹² ». Au Kenya, le néo-patrimonialisme s'enchaîne dans une « ethnicité morale » et une « ethnicité politique » héritées de la

7. P. M. Heywood et al., *Routledge Handbook of Political Corruption*, Londres, Routledge, 2014.

8. G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, 2007, p. 8.

9. Dans la présente note, nous nous intéresserons à la corruption impliquant des agents publics tels que définis dans l'article 2 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).

10. J.-F. Médard, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », in J.-F. Médard (dir.), *États d'Afrique noire : Formation, mécanisme et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 323-353.

11. D. Bach et M. Gazibo, *L'État néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2011.

12. P. Jacquemot, « Comprendre la corruption des élites en Afrique subsaharienne », *Revue internationale et stratégique*, vol. 85, n° 1, 2012, p. 125-130.

colonisation : selon l'historien J. Lonsdale¹³, l'ethnicité morale renvoie à un sentiment d'appartenance ethnique commune sur la base de pratiques, de normes et de valeurs partagées, et l'ethnicité politique à l'utilisation de cette ethnicité morale dans la compétition politique pour l'accession au pouvoir¹⁴.

L'objectif de cette note est de souligner toute la complexité du phénomène de la corruption en analysant ses différentes manifestations dans un cas particulier, le Kenya contemporain, où elle s'inscrit dans un régime politique néo-patrimonial caractérisé par une ethnicité morale forte et des luttes politiques intenses. Afin de structurer le propos, nous adopterons la distinction néo-marxiste entre l'élite dirigeante et le reste de la population¹⁵. Nous verrons d'abord comment l'interpénétration structurelle des intérêts privés et publics au Kenya depuis l'indépendance s'est traduite par un recours constant à la corruption au sein de l'élite dirigeante, sous des formes de plus en plus complexes. Nous étudierons ensuite l'attitude ambiguë des citoyens face à la corruption, entre justification, révolte et participation. À l'aune de ces éclairages, nous analyserons les motivations et moyens d'action de la lutte contre la corruption au Kenya.

La présente note est le fruit d'une enquête de terrain menée entre mars et septembre 2019. Plus de 40 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des chercheurs, journalistes, hommes d'affaires, activistes et hommes politiques à Nairobi et à Mombasa afin d'élucider la notion à l'heure où la lutte contre la corruption constitue le *leitmotiv* de la politique du président Uhuru Kenyatta. Ces entretiens – anonymisés ici – ont été complétés par une recherche bibliographique approfondie, une revue de presse et une analyse de données publiques¹⁶.

13. J. Lonsdale, « Ethnicité morale et tribalisme politique », *Politique africaine*, n° 61, 1996, p. 98-116.

14. D'après le *World Factbook* de la Central Intelligence Agency (CIA), la répartition ethnique au Kenya en 2019 est la suivante : Kikuyus 17,1 %, Luhyas 14,3 %, Kalenjins 13,4 %, Luos 10,7 %, Kambas 9,8 %, Somalis 5,8 %, Kisiis 5,7 %, Mijikendas 5,2 %, Merus 4,2 %, Maasais 2,5 %, Turkanas 2,1 %, étrangers 1 %, autres 8,2 %.

15. Voir B. E. Bedasso, « Ethnicity, Intra-elite Differentiation and Political Stability in Kenya », *African Affairs*, vol. 114, n° 456, 2015, p. 361-381.

16. L'étude a été encadrée par l'Institut français de recherche en Afrique (IFRA-Nairobi). La Fondation Sarah Andrieux y a également apporté son soutien financier.

Carte du Kenya



Source : Oxford Cartographers.

La corruption politico-administrative, produit de l'interpénétration des intérêts publics et privés

Dans la liste des vingt familles les plus riches du Kenya en 2020 se trouvent la famille Kenyatta, la famille Moi et la famille Kibaki, à savoir les trois familles présidentielles. Caractéristique propre à un régime néo-patrimonial, la confusion des intérêts publics et privés au Kenya en germe dès la colonisation entraîne l'enrichissement de l'élite dirigeante à travers diverses pratiques corruptives. Si les visages et les manifestations de la corruption ont subi des mutations au cours du temps, les logiques sous-jacentes perdurent tout en se complexifiant.

Aux origines de la corruption : la relation patron-client

Le « péché originel » à l'indépendance¹⁷

En 1965, Jomo Kenyatta, ancien chef de file controversé du mouvement de révolte des Mau Mau¹⁸, est proclamé premier président de la République du Kenya. Selon l'historienne H. Charton¹⁹, le Père de l'Indépendance, issu du principal groupe ethnique des Kikuyus, renvoie alors une image « ambiguë ». Pourtant résolu en apparence à unir le peuple autour de l'idéal d'une nation kényane indépendante, le président réplique les frustrations de la colonisation britannique en favorisant l'appropriation des terres arables (Région Centrale, Vallée du Rift) et la concentration du pouvoir pour son propre bénéfice et celui de ses proches, essentiellement des Kikuyus membres de la « Mafia du Mont

17. « The Original Sin: Land, Politics and the History of Ethnic Tensions in the Rift Valley », *The Elephant*, 14 février 2019.

18. Les Mau Mau sont un groupe insurrectionnel formé dans les années 1950 au Kenya et composé principalement de Kikuyus protestant contre l'oppression de la colonisation britannique. Voir C. Elkins, *Britain's Gulag: The Brutal End of Empire in Kenya*, New York, Penguin, 2005 et D. Anderson, *Histories of the Hanged: Britain's Dirty War in Kenya and the End of Empire*, Londres, Weidenfeld & Nicolson History, 2005.

19. H. Charton, « Jomo Kenyatta et les méandres de la mémoire de l'indépendance du Kenya », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 2, n° 118, 2013, p. 45-49.

Kenya²⁰ ». De cette manière, il pose les jalons d'un système clientéliste où lui (le patron) récompense son « clan » (les clients), en échange de leur soutien politique et aux dépens de l'intérêt public.

De tels fonctionnements seraient un héritage de la colonisation britannique où « l'usage systématique d'incitations matérielles dans le but de convaincre des chefs et administrateurs africains de collaborer avec eux [les colons] » était à l'œuvre²¹.

La nyayo philosophy de Moi²²

Daniel arap Moi, président du Kenya de 1978 à 2002, est un Tugen issu du groupe ethnique des Kalenjins²³. Au cours de ses mandats successifs, il perpétue la nature néo-patrimoniale du régime mis en place par Jomo Kenyatta tout en exacerbant la dimension ethnique, politisant ainsi encore plus des ethnicités morales déjà fortes.

L'analyse de la « Présidence Impériale » de Moi par S. Mueller²⁴ est particulièrement éclairante à cet égard. Au début de son mandat, Moi, contrairement à Kenyatta, dispose d'un cercle politique plus réduit et moins influent. De plus, la chute du cours du café autour de l'année 1980 érode la recette publique. Face à ces deux défis, et poussé par un sentiment revancharde dû à l'injuste répartition des terres et du pouvoir sous Kenyatta, Moi oriente sa stratégie politique et économique vers l'affaiblissement de « l'ennemi » kikuyu au profit des Kalenjins. Ainsi, de nombreuses personnalités kikuyus sont évincées des postes-clés de l'administration et du secteur privé pour être remplacées par des proches de Moi, essentiellement d'origine kalenjin. La connivence entre acteurs politiques et économiques s'associe à un enrichissement rapide de l'élite politico-économique à travers, entre autres, des détournements de fonds publics de grande ampleur. Le scandale Goldenberg en constitue un exemple paroxystique : au début des années 1990, l'équivalent de 10 % du PIB du pays aurait été accordé par le ministère des Finances sous forme

20. Dans le langage populaire, la « Mafia du Mont Kenya » renvoie au cercle politique proche de Jomo Kenyatta, constitué essentiellement de Kikuyus originaires des régions situées autour du Mont Kenya.

21. M. Mulinge et G. Lesetedi, « Interrogating Our Past: Colonialism and Corruption in Sub-Saharan Africa », *African Journal of Political Science*, vol. 3, n° 2, 1998, p. 15-28.

22. La *nyayo philosophy*, du swahili *nyayo*, « les pas », est une idéologie développée par Daniel arap Moi pour assurer aux Kenyans qu'il s'inscrit dans la lignée politique de Jomo Kenyatta.

23. Le groupe ethnique des Kalenjins a été créé à l'indépendance dans le but de contrer l'hégémonie des deux groupes ethniques principaux, les Kikuyus et les Luos. Il regroupe, entre autres, les Nandis, les Kipsigis, les Elgeyos, les Marakwets, les Tugens et les Sabaots.

24. S. Mueller, « The Political Economy of Kenya's Crisis », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 2, n° 2, 2008, p. 185-210.

de subventions d'or fantômes à une entreprise dont les intérêts étaient intimement liés au sommet de l'État²⁵.

Dans la lignée d'un ordre colonial violent construit sur l'exclusion et la distinction ethnique, Jomo Kenyatta et Daniel arap Moi bâtissent les bases d'un régime néo-patrimonial où l'intérêt privé de l'élite dirigeante transcende l'intérêt public. En substance, être au pouvoir devient synonyme d'enrichissement personnel et de favoritisme envers son entourage – souvent issu du même groupe ethnique – en échange de son soutien politique et de sa complicité. Les pratiques corruptives viennent servir ces deux intérêts : elles permettent le premier, à travers notamment le détournement de fonds, et alimentent le second, à travers l'octroi de récompenses diverses (pots-de-vin, terrains publics, fonctions politiques, contrats).

Entre héritage et renouvellement de la corruption

Les pratiques « traditionnelles » d'enrichissement illégal : les détournements de fonds et les pots-de-vin dans les gros contrats d'infrastructures

Malgré le volontarisme affiché des présidents Mwai Kibaki (2002-2013) et Uhuru Kenyatta (2013-...) – tous deux kikuyus – dans la lutte contre la corruption (voir partie 3), les pratiques corruptives traditionnelles permettant l'enrichissement de l'élite dirigeante perdurent.

L'analyse des scandales de corruption reportés et condamnés par les médias au Kenya révèle différents niveaux d'enrichissement illégal²⁶. Le détournement de fonds publics est la pratique corruptive la plus décriée, en ce qu'il correspond à une perte directe, visible et considérable de ressources publiques au profit de l'intérêt privé d'un petit groupe de personnes. Il peut avoir lieu au niveau des dépenses courantes ou des dépenses d'investissement, à l'échelle locale comme nationale. Le « scandale des brouettes » (*wheelbarrow scandal*) renvoie par exemple à une affaire de détournement de fonds au niveau des comtés. En 2015, le ministère de l'Agriculture du comté de Bungoma réalise un achat public de dix brouettes pour 109 000 shillings kenyans chacune (soit environ 965 euros) contre un

25. « Moi 'Ordered' Goldenberg Payment », BBC, 17 février 2004. Voir aussi H. Maupeu, « État, économie et développement au Kenya », in M.-A. Fouéré et al. (dir.), *Le Kenya en marche, 2000-2020*, Paris/Nairobi, Africae, 2020, p. 29-73.

26. Voir les données consolidées par l'entreprise Cytonn, disponibles sur : www.cytonn.com. Source : OdipoDev Research.

prix du marché à 5 000 shillings kenyans (45 euros). En gonflant le prix de la facture, les sept agents publics en charge de l'achat ont pu détourner l'équivalent de 9 200 euros²⁷. À une autre échelle, le (second) « scandale du Service National pour la Jeunesse » (*National Youth Service scandal*) fait référence à des irrégularités budgétaires par des membres du ministère de la Décentralisation et de la Planification, estimées à un total de 60 millions d'euros. Les accusés auraient détourné une partie de ces fonds en surfacturant l'achat de matériels divers (médicaux, électroniques) et en émettant des factures fictives²⁸.

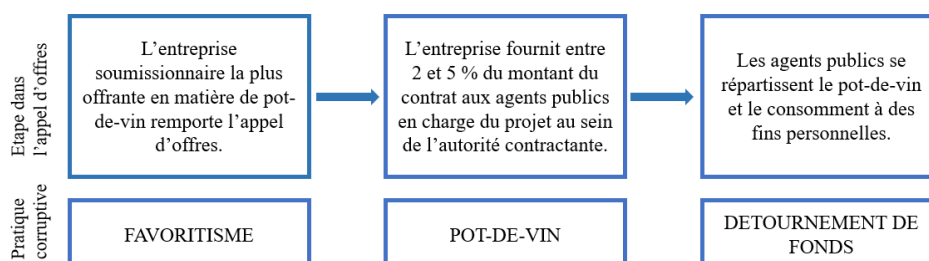
Au cours de l'étude de terrain, le rôle accru des entreprises étrangères dans les mécanismes d'enrichissement illégaux a été constamment mentionné. En 2008, Mwai Kibaki lance la stratégie de développement *Vision 2030*, avec pour objectif de faire du Kenya un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure d'ici à 2030. La multiplication des gros projets d'infrastructures qui en découle, impliquant des acteurs publics et des entreprises – souvent étrangères – crée dès lors de nouvelles brèches propices à la corruption sous différentes formes. Il existe deux manières de conclure un contrat public : par appel d'offres ou en gré à gré. Dans le cas d'un appel d'offres, la pratique corrompue la plus courante consiste à accorder le contrat public à l'entreprise soumissionnaire le plus offrant en matière de pot-de-vin. L'autorité contractante, après avoir reçu les financements du bailleur de fonds, les met à disposition de l'entreprise, qui reverse ensuite une partie du montant en pot-de-vin aux agents publics en charge du projet. Cette pratique mine le potentiel de la dépense publique en ce qu'elle n'est pas employée efficacement : seule une partie du montant du projet (entre 95 et 98 %²⁹) sera investie dans la réalisation effective des travaux tandis que le reste sera empoché par les agents publics concernés. Comme le détaille le schéma suivant, trois mécanismes liés à la corruption sont alors à l'œuvre :

27. « Uproar as Bungoma County Buys 10 Wheelbarrows at Sh1m », *The Standard*, 8 septembre 2015. Voir aussi C. Josse-Durand, « Entre espoirs et désillusions : réformes constitutionnelles et décentralisation au Kenya, 2000-2020 », in M.-A. Fouéré et al. (dir.), *Le Kenya en marche, 2000-2020, op. cit.*, p. 135-182.

28. « Head of Kenya Youth Agency Arrested in \$78m Corruption Scandal », BBC, 28 mai 2018.

29. Entretien avec l'ancien dirigeant de la filiale kényane d'une grande entreprise européenne réalisé le 21 mai 2019 à Nairobi.

Schéma : fonctionnement détaillé de la corruption dans un appel d'offres



Source : auteur.

Dans le cas des contrats en gré à gré, les offres « tout en un » des banques et entreprises publiques chinoises, consistant à proposer à une autorité publique kényane une entreprise de construction et un financement associé, ont été particulièrement pointées du doigt au cours de la dernière décennie en raison de leur faible transparence³⁰. C'est le cas par exemple du projet de chemin de fer à écartement standard (*Standard Gauge Railway*), au cœur de la polémique³¹.

30. De 2008 à 2018, la part de la Chine dans la dette externe est passée de 7 % à 22 %. Source : *Kenya National Bureau of Statistics*, Service économique régional de Nairobi. Ces estimations ne tiennent compte que de la dette bilatérale, l'origine géographique de la dette commerciale n'étant pas précisée.

31. Source (encadré) : entretien réalisé le 8 mai 2019 avec un journaliste kenyan spécialiste des relations sino-kényanes ; « SGR by the Numbers: Some Unpleasant Arithmetic », *The Elephant*, 21 juillet 2018 ; « Chinese Charged over Kenya 'Railway Scam' », BBC, 26 novembre 2018.

Encadré 1 : Le Standard Gauge Railway (SGR)

Le SGR est un projet de construction d'une voie ferrée à écartement standard allant de Mombasa (Kenya) à Kampala (Ouganda). La phase 1 du projet (Mombasa – Nairobi) a été inaugurée en mai 2017. Au total, le projet devrait coûter 10 milliards de dollars américains. Il est financé par différents prêts de la banque publique chinoise Exim Bank of China à l'autorité contractante, la Kenya Railways Corporation (KRC). Les travaux sont assurés par l'entreprise publique chinoise China Road and Bridge Corporation (CRBC). Le contrat a été signé en gré à gré et s'inscrit dans la lignée des offres « tout en un » chinoises.

Les nombreux soupçons de corruption qui planent autour du projet sont relatifs à sa faible transparence. En particulier, la CRBC est accusée d'avoir encouragé la signature du contrat par des pots-de-vin accordés aux membres du gouvernement afin d'accélérer la mise en place de ce projet titanesque. Les arguments appuyant cette théorie ont trait au manque de rationalité économique du SGR :

- La Banque Mondiale avait recommandé en août 2013 d'exclure tout projet de voie ferrée à écartement standard au Kenya, faute de rentabilité socio-économique.
- Le montant estimé du projet au kilomètre est 1,6 fois supérieur à la moyenne internationale.
- Restaurer l'ancienne ligne de chemin de fer aurait coûté 150 millions de dollars, contre 3,6 milliards de dollars (montant du prêt pour la phase 1 du SGR).
- Les conditions du prêt proposé par l'Exim Bank of China sont plutôt défavorables (taux d'intérêt élevés, maturité courte, garantie sur le terminal II de Mombasa...).

Source : auteur.

La complexification de la corruption : la décentralisation et le multi- positionnement des élites

La politique de décentralisation, mise en place en 2013 à la suite de l'adoption de la Constitution de 2010, a créé 47 nouvelles entités administratives (les comtés) venues remplacer les huit provinces en place depuis l'indépendance³². Si la décentralisation avait pour ambition première de promouvoir une distribution plus juste des ressources sur le territoire, elle a aussi largement contribué à la démultiplication des opportunités de ponctions corruptives³³.

32. La politique de décentralisation permet aux comtés d'identifier leurs propres priorités de développement, de mener à bien certains marchés publics, de disposer d'un budget et de prélever des taxes locales.

33. M. D'Arcy et A. Cornell, « Devolution and Corruption in Kenya: Everyone's Turn to Eat? », *African Affairs*, vol. 115, n° 459, 2016, p. 246-273.

Le Bureau de l'auditeur général, en charge de l'audit financier des entités gouvernementales depuis 2011, a révélé en 2015 qu'au moins 20 comtés sur 47 présentaient des irrégularités budgétaires. Si celles-ci peuvent être en partie liées à une gestion inefficace du budget local, le rôle de la corruption n'est pas à exclure : en 2019, l'ancien gouverneur du comté de Nairobi Mike Sonko a été accusé, entre autres, d'avoir détourné plus de 2 millions d'euros à travers des contrats accordés à des entreprises détenues par ses proches³⁴. En complexifiant le paysage administratif, la décentralisation a contribué à déplacer le phénomène de la corruption à travers un transfert des logiques néo-patrimoniales et de l'ethnicité politique du pouvoir central vers les comtés³⁵.

À l'échelle nationale, la persistance de dynasties politiques, telles les Kenyatta, les Odinga – les opposants historiques aux Kenyatta, toujours vaincus – ou les Moi³⁶, contribue à une accumulation de fonctions politiques et économiques des membres de l'élite dirigeante depuis plusieurs décennies, trait caractéristique des régimes néo-patrimoniaux d'Afrique subsaharienne³⁷. Ainsi, la famille du président de la République Uhuru Kenyatta détient à elle seule l'entreprise leader des produits laitiers au Kenya, *Brookside Dairies*, des entreprises médiatiques, du patrimoine immobilier et des terres – entre autres – pour une fortune estimée à 500 millions de dollars américains en 2011³⁸. Un entretien avec un homme d'affaires kenyan a mis en avant l'existence de pratiques d'enrichissement illégal moins visibles que les pratiques corruptives traditionnelles (pot-de-vin, détournement de fonds) du fait de ce multi-positionnement de l'élite. Il évoque principalement la réalisation de travaux publics dans des régions où les hommes politiques détiennent des terres dans le but de les valoriser, ou encore le favoritisme économique accordé aux entreprises dans lesquelles ils ont des intérêts directs ou indirects³⁹. L'exemple du *Nairobi Eastern Bypass* illustre ce mécanisme : dans le

34. « Kenya's Mike Sonko: The Rise and Fall of Nairobi's Ex-governor », BBC, 28 mars 2021. Mike Sonko a été destitué en décembre 2020 de son poste de gouverneur de Nairobi, mais son procès n'a pas encore commencé.

35. Voir C. Josse-Durand, « Entre espoirs et désillusions : réformes constitutionnelles et décentralisation au Kenya, 2000-2020 », *op. cit.*

36. Comme expliqué plus haut, Uhuru Kenyatta, actuel président de la République, est le fils de Jomo Kenyatta, premier président de la République. De plus, Raila Odinga, ancien vice-président et actuel chef de l'opposition, est le fils du premier vice-président de la République Jaramogi Oginga Odinga et Gideon Moi, président du parti politique le KANU (Kenya African National Union) et candidat présumé à la présidentielle de 2022, est le fils du deuxième président de la République Daniel arap Moi.

37. Voir J.-F. Médard, « Le 'Big Man' en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, vol. 42, 1992, p. 167-192 ; J.-P. Daloz, « 'Big Men' in Sub-Saharan Africa: How Elites Accumulate Positions and Resources », *Comparative Sociology*, vol. 2, n° 1, 2003, p.271-285.

38. Source : Forbes, entretiens.

39. Entretien réalisé le 18 avril 2019 à Nairobi.

but de valoriser les investissements immobiliers familiaux, le président aurait fait pression en 2018 sur le ministère des Transports pour donner la priorité à la construction d'une rocade à double voie desservant Northlands City, un projet d'aménagement mixte sur 4 450 hectares dans lequel la famille Kenyatta aurait investi 5 milliards de dollars américains⁴⁰.

La corruption politico-administrative s'enracine donc dans une confusion des intérêts publics et privés des dirigeants politiques et de leur entourage, en germe dès la période coloniale. Elle se traduit de manière diverse par le recours à des pratiques corruptives parfois imbriquées – comme dans les appels d'offres –, et se complexifie à mesure que se multiplient les échelons administratifs et que s'intensifie le multi-positionnement de l'élite politico-économique.

40. « Les astuces de Kenyatta pour faire fructifier ses investissements », *La Lettre de l'Océan Indien (Africa Intelligence)*, 16 mars 2018.

L'attitude ambiguë des citoyens face à la corruption : entre justification, révolte et participation

En 2018, les résultats du sondage de l'agence anti-corruption kényane (EACC) dévoilent un paradoxe : alors que les citoyens kenyans interrogés citent la corruption comme le « principal problème » du Kenya avant la pauvreté et le chômage, 61,7 % d'entre eux affirment n'avoir rien fait pour soutenir la lutte contre la corruption dans leur pays au cours de l'année 2017. *A priori* victimes collatérales et passives des pratiques corruptives mises en place à tous les niveaux, les citoyens oscillent en réalité entre différents rôles, qui les placent tantôt comme défenseurs, pourfendeurs ou acteurs de la corruption.

Le mythe d'une redistribution verticale de la corruption

À long terme, à travers des politiques néo-patrimoniales

Les injustices historiques, symbolisées par les mouvements successifs d'appropriation privative des terres (souvent qualifiée d'accaparement des terres ou en anglais *land grabbing*), de relocalisation (*resettlement*) et d'expulsion des propriétaires fonciers sur des bases ethniques sous Kenyatta puis Moi, ont fortement marqué la conscience collective au Kenya. Elles ont forgé l'idée selon laquelle l'accès au pouvoir d'un membre de son groupe ethnique est un « besoin existentiel » et garantit prospérité, sécurité et protection dans un contexte de compétition politico-économique accru. Cette logique propre à l'ethnicité politique, incarnée par la formule populaire « *It's Our Turn to Eat* », se traduit par un recrutement ethno-favoritiste au sein des gouvernements nationaux et locaux et par des politiques redistributives néo-patrimoniales fondées sur l'appartenance ethnique. En 2015 par exemple, 48 % des hauts fonctionnaires étaient kikuyus (ethnie du président Uhuru Kenyatta) tandis que 24 % étaient kalenjins (ethnie du vice-président William

Ruto). Par la négative, n'avoir aucun représentant politique issu de son groupe ethnique placerait dans une position de vulnérabilité. C'est le sentiment partagé par les Luos, la communauté de la famille politique des Odinga. Les Luos cultiveraient, depuis l'indépendance, une impression de délaissement par le gouvernement, ce qui les encourageraient à bien plus persévérer dans les études afin de « s'en sortir par eux-mêmes ».

La croyance des Kényans en ce lien historique entre appartenance ethnique et politiques publiques entretient une certaine impunité verticale où une majorité des citoyens toléreraient les méfaits de l'élite politico-économique en ce qu'ils leur bénéficient également. Peu avérée dans les faits, la persistance de cette idée de relation patron-client serait à l'origine d'un cercle vicieux où les dirigeants, malgré leur implication dans des faits de corruption, sont réélus d'élections en élections par les citoyens, et ce de père en fils.

À court terme, à travers des campagnes électorales généreuses

Avec l'introduction du multipartisme en 1992, puis la mise en place de la décentralisation en 2013, les citoyens kenyans votent tous les cinq ans le même jour pour cinq représentants politiques locaux et nationaux (gouverneur, sénateur, représentante des femmes, membre du parlement, membre de l'assemblée du comté) ainsi que pour un ticket présidentiel (le président de la République et son vice-président, ou *Deputy President*). La compétition politique accrue et les moyens humains et matériels importants associés à l'organisation de ces élections s'accompagnent d'une mobilisation exceptionnelle des ressources nationales et locales, faisant du Kenya un des pays du monde où le coût par électeur inscrit est le plus élevé (25 euros par électeur en 2017).

L'étude de terrain a révélé que ce ruissellement vers le bas de l'argent public crée le sentiment d'un partage des fruits de la corruption – certes éphémère – de l'élite avec les citoyens, ce que matérialisent les techniques d'achats de vote employées par les candidats locaux comme nationaux. Les achats de vote constituent une des seules pratiques corruptives reliant directement l'élite et le citoyen ordinaire. En ce sens, à ce moment précis des élections, elle rend ce dernier bénéficiaire direct de la corruption politico-administrative. Eux-mêmes issus de diverses pratiques corruptives (détournement de fonds, extorsion de pots-de-vin auprès de grandes entreprises privées), les achats de vote peuvent aller de la distribution en mains propres de billets de 100 shillings dans un village (soit 75 centimes d'euros, l'équivalent d'un soda) aux dons de « charité » de 50 000 euros à des Harambees. Comme l'a démontré le suivi par

D. Connan et C. Josse-Durand de la campagne de Chris Wamalwa, candidat aux élections parlementaires de la circonscription de Trans-Nzoia en 2013, ces outils de persuasion sont essentiellement employés dans les régions « où l'on est moins sûr de gagner », c'est-à-dire par exemple dans les régions où la communauté ethnique dominante n'est représentée par aucun candidat.

Ainsi, en instrumentalisant l'ethnicité morale, les dirigeants politiques entretiennent un rapport néo-patrimonial avec leur communauté ethnique et achètent par là même leur tolérance face aux dérives corruptives (« *It's Our Turn to Eat* »). D'autre part, le ruissellement vers le bas des ressources nationales et locales au cours des campagnes électorales rapproche les électeurs de l'argent issu de la corruption, au point qu'ils en deviennent parfois des bénéficiaires directs (achats de vote, soutien à des collectifs organisés). In fine, la croyance en ce « partage » des fruits de la corruption contribue à une certaine acceptabilité par les citoyens du phénomène de la corruption politico-administrative, si ce n'est à leur participation « passive » au moment des élections.

Le difficile positionnement des citoyens face à une corruption généralisée

Une prise de conscience aux effets duaux

Au quotidien, les affaires de corruption impliquant des membres du gouvernement font la une de la presse locale et nationale kényane. Cette forte médiatisation favorise une prise de conscience de l'ampleur de la corruption au sein de l'ensemble de la population kényane et peut en partie expliquer la perception accrue du niveau de corruption par les citoyens.

Depuis les années 2000, la société civile se mobilise de façon croissante face au phénomène, à travers notamment des organisations locales engagées dans la lutte contre la corruption. La figure de John Githongo symbolise ce mouvement. Ancien journaliste nommé Secrétaire permanent pour la gouvernance et l'éthique en 2003 sous Kibaki, il s'exile en Grande-Bretagne en 2006 après avoir dénoncé publiquement l'une des plus grandes affaires de corruption de l'histoire du Kenya, le scandale de l'*Anglo-Leasing*. Il est aujourd'hui au cœur de la nébuleuse d'institutions luttant contre la corruption au Kenya, en tant que fondateur de *Ni Sisi!* (« C'est nous ! » en swahili), président de l'ONG AfriCOG, membre fondateur de Transparency International Kenya et rédacteur du journal militant *The Elephant*. Dans la même vague, le photojournaliste Boniface

Mwangi incarne un activisme « jeune », c'est-à-dire différent du militantisme anti-Moi des années 1990, dénonçant les abus du gouvernement : s'étant fait connaître à travers son reportage-photo durant les violences post-électorales de 2007-2008, il est désormais à la tête du mouvement activiste Pawa254 et a fondé le parti politique anti-corruption Ukweli.

Néanmoins, ces convictions ne sont pas partagées par l'ensemble de la population kényane. Un homme d'affaires kenyan directeur de la filiale est-africaine d'une banque européenne a expliqué durant un entretien que les *wananchi* (« les gens ordinaires » en swahili) se sentaient moins concernés par la corruption que lui et les personnes de sa catégorie sociale, a fortiori lorsqu'ils sont issus du milieu rural. La raison qu'il évoque est avant tout fiscale : seuls 7,4 % des Kényans paient un impôt sur le revenu, ce qui les rend moins sensibles aux abus du gouvernement, et les *wananchi* comptent davantage sur la famille (au sens large) que sur l'État pour les aider financièrement. Dans son cas, il a déclaré donner tous les mois de l'argent à 12 membres de sa famille, tous non imposés, tandis que lui l'est au plus haut taux (30 %).

En outre, la très forte médiatisation des affaires de corruption dans la presse locale comme nationale aurait paradoxalement contribué à la création d'un sentiment d'omniprésence de la corruption, plus qu'à une volonté d'éradiquer le phénomène, tâche jugée irréalisable.

La corruption quotidienne, un mode de vie accepté

Bien qu'ils soient nombreux à déplorer le haut niveau de corruption des élites dirigeantes, les citoyens kenyans participent tous les jours de manière active au phénomène de la corruption dans leurs interactions personnelles ou professionnelles avec les agents publics de terrain.

Cette corruption quotidienne résulte de deux mécanismes superposés : (i) l'agent public de terrain accorde des faveurs au citoyen en échange d'un pot-de-vin ; (ii) l'agent public partage l'argent extorqué avec sa hiérarchie, qui lui donne parfois des objectifs journaliers de pots-de-vin. La police incarne parfaitement cette institutionnalisation de la corruption. D'après un sondage publié par AfriCOG en 2016, 88,5 % des citoyens estiment que la police a fréquemment recours à la corruption. Elle touche tous les citoyens, en premier lieu les automobilistes, les *boda boda* (taxi-motos) et les usagers des *matatu* (bus collectifs), et a lieu à une fréquence élevée. En pratique, un policier arrête arbitrairement un véhicule et blâme le

chauffeur pour une infraction qu'il aurait commise (excès de vitesse, dépassement d'une ligne blanche, stationnement interdit). Après quelques échanges sur la nature de l'infraction et sur ses conséquences possibles (amende, conduite au poste de police), l'une des deux parties – souvent le policier – formule indirectement la possibilité de contourner la pénalité à travers des expressions entrées dans le langage populaire : « *buy me drinks* », « *buy me lunch* », « *leta kitu kidogo* », « *let's help each other* ». Il force ainsi le supposé contrevenant à entrer dans une pratique de corruption. Le montant minimum du pot-de-vin accordé par le chauffeur à l'agent de police environne les 150 shillings kenyans (soit environ 1,17 euros). L'objectif quotidien de corruption qui serait fixé aux agents de police par leurs supérieurs peut aller jusqu'à 5 000 shillings kenyans (soit environ 38,84 euros, l'équivalent de 33 pots-de-vin).

La fréquence très élevée de ces petites transactions informelles, souvent imposées par des agents détenteurs d'un moyen de pression sur le citoyen ordinaire, et la formalisation d'un langage associé, connu de tous, construisent l'idée selon laquelle la corruption régit les relations entre les individus et les institutions publiques, voire est indispensable en ce qu'elle permet de contourner des situations difficiles. B. Rothstein analyse ce phénomène sous l'angle de la théorie des jeux : même si la plupart des citoyens réprouvent le recours permanent à la corruption dans le secteur public, ils continuent à la pratiquer au quotidien, de façon plus ou moins contrainte, sans quoi ils seraient lésés face à ceux qui n'hésitent pas à s'y adonner.

Le rapport ambigu des citoyens vis-à-vis de la corruption politico-administrative se traduit donc par une forte prise de conscience du phénomène de la corruption au sein de l'ensemble de la population et par sa condamnation morale en paroles sans toutefois qu'elle soit toujours refusée dans la pratique. En effet, malgré la mobilisation croissante d'une partie de la société contre la corruption de l'élite, la croyance en une redistribution néo-patrimoniale des fruits de la corruption du haut vers le bas, la résignation des *wananchi* face aux malversations financières, et la participation quotidienne des citoyens à la corruption dans leurs interactions avec les agents publics contribuent à une certaine acceptation du phénomène.

La lutte contre la corruption, une arme économique et politique

Dans son discours d'investiture prononcé en décembre 2002, Mwai Kibaki annonce que « la corruption cessera désormais d'être un mode de vie au Kenya ». Il « appelle tous les membres de [son] gouvernement et les fonctionnaires habitués à la pratique corruptive à savoir et à comprendre clairement qu'il n'y aura pas de vaches sacrées dans [son] gouvernement⁴¹ ». Dix-sept ans plus tard, Uhuru Kenyatta tient peu ou prou les mêmes propos, promettant que « la guerre contre la corruption » continuera d'être menée par son gouvernement « avec tous les outils mis à [leur] disposition par la loi, sans compromis ni concession⁴² ». Au cœur du discours politique depuis la fin de l'ère Moi, la lutte contre la corruption ne semble pas échapper aux logiques néo-patrimoniales qui sous-tendent la politique kényane. En effet, l'analyse des motivations derrière cette « guerre » laisse à penser qu'elle vise avant tout à alimenter un système où pouvoir et richesse sont interconnectés : il s'agirait de préserver la quiétude des investisseurs – pour l'accès à la richesse – tout en s'assurant le soutien des électeurs – pour l'accès au pouvoir. Il en découle une lutte contre la corruption superficielle soupçonnée d'être instrumentalisée à des fins politiques aux dépens de la mise en place d'actions concrètes.

Les motivations de la lutte contre la corruption : maintenir l'accès à la richesse et au pouvoir

Aux origines de la lutte, la pression des bailleurs de fonds internationaux

La prise en charge politique de la question de la corruption commence réellement dans les années 1990, au sortir de la Guerre froide et à la suite de la mise en place des politiques d'ajustement structurel.

41. Discours d'investiture prononcé le 30 décembre 2002, disponible ici : <https://alumni.dkut.ac.ke>.

42. Discours de Bomas, *op. cit.*

Au Kenya, sous la pression des institutions internationales⁴³, le président Moi entame une série de réformes de démocratisation, en particulier la mise en place d'un système politique multipartite. En pratique, Moi et son entourage politique contrôlent la commission électorale, truquant ainsi les votes en leur faveur au point de se faire réélire en 1992 et 1997⁴⁴. Face aux avancées modestes, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM), l'Union européenne (UE) et les donateurs bilatéraux suspendent leurs financements en 1997 – l'équivalent de 400 millions de dollars américains – arguant d'une mauvaise gestion des finances publiques et de l'omniprésence de la corruption dans le domaine politique⁴⁵. En réponse, des changements « superficiels » sont entrepris, n'entachant en rien les avantages du parti au pouvoir, le KANU⁴⁶.

Les relations avec les partenaires traditionnels (FMI, BM) s'apaisent dès 2002 avec l'organisation d'élections jugées démocratiques par les observateurs internationaux et les actions anti-corruption menées par le nouveau président Mwai Kibaki⁴⁷. Aujourd'hui encore, la pression des acteurs économiques est l'un des moteurs principaux de la lutte contre la corruption. Selon un expert économique européen, cette idée transparaît dans la volonté d'Uhuru Kenyatta d'assainir l'environnement des affaires en vue d'attirer les investisseurs privés pour financer la dette publique⁴⁸.

43. S. Brown, « Authoritarian Leaders and Multiparty Elections in Africa: How Foreign Donors Help to Keep Kenya's Daniel Arap Moi in Power », *Third World Quarterly*, vol. 22, n° 5, 2001, p. 725-739.

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. Pour une analyse approfondie de la lutte contre la corruption sous Kibaki et des espoirs déçus par l'éclatement du scandale de corruption de l'*Anglo-Leasing*, voir J. Githongo, « Kenya's Fight against Corruption », *Center for Global Liberty & Prosperity*, n° 2, 2007.

48. Entretien réalisé le 25 mai 2019 à Nairobi. Cet entretien a permis de rédiger l'encadré ci-après.

Encadré 2 : Les enjeux croisés de la lutte contre la corruption et du risque de surendettement

La décennie de prospérité qu'a connue le Kenya entre 2008 et 2018 (5,9 % en moyenne selon la BM), largement imputable à la stratégie de développement *Vision 2030* du président Kibaki, s'est accompagnée d'un gonflement de la dette publique, poussant le FMI à réévaluer le risque de surendettement du pays de « faible » à « modéré » en 2018.

En parallèle, la stratégie économique de Kenyatta depuis 2013, reposant sur les *Big Four* (la sécurité alimentaire, l'accès au logement pour tous, la couverture santé universelle et le développement industriel), nécessite d'importants financements qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir dans des délais courts et de manière inconditionnelle auprès des bailleurs de fonds classiques.

Face à ce constat, et dans un souci d'indépendance économique, le président a opéré un virage stratégique vers l'investissement privé : d'après le rapport annuel 2016-2017 du *National Treasury of Kenya*, la part de l'endettement commercial dans l'endettement public, nulle en 2011, s'élève à 14,3 % en 2017. La réussite de ce pari est intimement liée à la lutte contre la corruption :

- Les conditions financières de l'endettement sur les marchés sont moins avantageuses qu'auprès des bailleurs traditionnels et le taux d'intérêt dépend de la note du pays auprès de l'agence de notation financière internationale *Fitch Ratings Limited*.
- Actuellement, la note de la dette long terme du Kenya, B+, désigne un investissement public « très spéculatif ». *Fitch* pointe du doigt les faiblesses du gouvernement en matière de transparence, en particulier dans la gestion des finances publiques. Il résulte de cette notation un financement coûteux sur les marchés, creusant encore l'endettement public.
- Devant la menace croissante du surendettement, Kenyatta aurait à cœur d'assainir l'environnement des affaires afin d'attirer les investisseurs et d'améliorer les conditions d'accès au marché du pays. Cette ambition s'inscrit dans la lutte contre la corruption, avec pour cible les pratiques corruptives au cœur des gros contrats (pots-de-vin, favoritisme), comme en témoigne la promulgation du *Bribery Act n° 47* de 2016, renforçant les condamnations face à l'octroi et la réception de pots-de-vin.

Source : auteur.

Une réponse politique face aux attentes des citoyens

Comme nous l'avons vu, si les citoyens kenyans dénoncent majoritairement les abus du gouvernement, ils sont aussi sujets à une certaine résignation et à la croyance populaire en une redistribution verticale de la corruption, incarnée par la formule « *It's Our Turn to Eat* ». Un sondage étudié par D. Burbidge révèle qu'en moyenne, en 2014, les habitants d'un comté avaient tendance à estimer que les

dirigeants de leur comté étaient moins corrompus que la moyenne des dirigeants de tous les comtés⁴⁹. Cela rejoint l'idée plus prosaïque défendue par plusieurs interlocuteurs selon laquelle un dirigeant « de ma communauté » est perçu comme un héros même s'il s'adonne à des pratiques corruptives.

Répondre aux attentes des citoyens en matière de corruption ne signifie donc pas nécessairement promouvoir la dissolution d'un système politique reposant sur la corruption d'une élite politique persistante. Il s'agirait plutôt pour les dirigeants politiques de prouver à leur électorat leur loyauté et la tendance à la corruption plus forte chez leurs rivaux politiques.

En somme, la lutte contre la corruption menée par le président Kenyatta semble émaner avant tout d'une pression extérieure au gouvernement exercée par les investisseurs internationaux et les citoyens. Faute d'un réel soutien politique, les actions des institutions nationales de contrôle de la corruption peinent à réaliser leurs objectifs, si ce n'est à les définir.

Des institutions de contrôle controversées

Des effets d'annonce, mais peu d'actions concrètes

Cette recherche a mis en exergue la polymorphie de la corruption, qui se manifeste tant dans le domaine politico-administratif (recrutement ethno-favoritiste au sein du gouvernement, pot-de-vin dans les contrats d'infrastructures, détournement de fonds publics, politiques publiques biaisées) que dans les interactions des citoyens avec (i) les agents publics de terrain (pot-de-vin en échange d'un service public ou pour contourner une pénalité) et (ii) leurs dirigeants politiques durant les campagnes électorales (achats de vote). Au cœur de ce système réside l'interpénétration des intérêts publics et privés – permettant l'enrichissement illégal de l'élite – et une ethnicité politique forte – justifiant cet enrichissement illégal auprès de la population.

C'est dans ce paysage complexe que la lutte contre la corruption parvient difficilement à se matérialiser. En plus de la Justice, trois institutions principales œuvrent conjointement à la réduction des pratiques corruptives dans le secteur public, en particulier le détournement de fonds : la Commission d'éthique et de lutte contre la

49. D. Burbidge, *The Shadow of Kenyan Democracy: Widespread Expectations of Widespread Corruption*, op. cit.

corruption (EACC), le Bureau de l'auditeur général (OAG) et le Bureau du directeur des poursuites pénales (ODPP)⁵⁰. L'EACC, anciennement KACC (2003), a pour mission de collecter les informations relatives à la corruption dans le secteur public. Ces informations proviennent de la presse ou de témoignages directs de particuliers ou de membres du gouvernement local ou national. L'OAG est mandaté depuis 2010 pour auditer les comptes des institutions publiques dont le gouvernement national, les comtés, le Parlement et les partis politiques. L'ODPP, existant depuis les années 1990, est en charge de l'arrestation des personnalités publiques accusées de crimes divers.

L'engagement de ces institutions de contrôle au cours des dernières années est indéniable. L'EACC peut par exemple se targuer d'avoir participé au recouvrement d'avoirs illicites à hauteur de 271 millions de dollars américains depuis sa création en 2003 et à la condamnation judiciaire de plus de 290 personnalités accusées de corruption⁵¹. La lutte contre la corruption bénéficie de surcroît d'une médiatisation pléthorique dans la presse locale comme nationale, informant ainsi les citoyens sur la probité de leurs dirigeants et sur le niveau de leurs abus⁵².

Néanmoins, plusieurs entretiens ont pointé du doigt l'absence de condamnation des *Big Fish*, les « gros poissons », expression populaire désignant les quelques personnalités politiques et économiques clés au cœur des réseaux de corruption. L'ONG activiste AfriCOG⁵³ estime que le traitement du scandale de corruption de l'*Anglo-Leasing* sous Kibaki préfigurait ce phénomène :

« [...] une corruption réussie implique invariablement des 'petits poissons'. Les 'gros poissons' ont rarement été poursuivis en justice avec succès. De nombreux cas se sont terminés par un *nolle prosequi* [non-lieu] par le DPP, d'autres par acquittement – principalement en raison d'enquêtes de piètre qualité – et un troisième lot par décharge selon le Code de Procédure Pénale. Et quand la mise en accusation et la condamnation ont eu lieu [...], les peines ont été soit clémentes au moment de la condamnation, soit considérablement réduites en appel. »

50. EACC : Ethics and Anti-Corruption Commission ; OAG : Office of the Auditor General ; ODPP : Office of the Director of Public Prosecutions.

51. Source : <https://eacc.go.ke>.

52. Les rapports de l'Auditeur Général sont à cet égard particulièrement éclairants.

53. W. Maina, *State Capture: Inside Kenya's Inability to Fight Corruption*, AfriCOG, 2019. Trad. de la citation en anglais par A. van Rij.

En d'autres termes, la lutte contre la corruption est accusée de favoriser les effets d'annonce (notamment dans la presse) sans réellement chambouler l'ordre néo-patrimonial établi par une élite politico-économique, au cœur du système de la corruption.

L'instrumentalisation politique de la lutte contre la corruption

L'alliance affichée entre le président Uhuru Kenyatta et son vice-président William Ruto ne reflète pas la profonde animosité qui les sépare. La coalition a été scellée pour des raisons purement stratégiques : accusés par la Cour pénale internationale de crime contre l'humanité en raison de leur rôle actif dans les tensions et tueries post-électorales de 2007-2008, Kenyatta et Ruto se sont alliés dans le but de bénéficier d'une immunité judiciaire une fois élus⁵⁴. Comme le veut la logique des élections présidentielles, leur élection a été portée par les votes kikuyus et kalenjins.

Dans les faits, l'opposition entre Kenyatta et Ruto est vive : Ruto est issu du groupe ethnique historiquement concurrent des Kikuyus et ses aspirations pour les élections de 2022 sont claires. Contrairement à Kenyatta, Ruto est issu de la classe populaire kényane. Son enrichissement rapide coïncide avec son mandat de député dans la circonscription d'Eldoret Nord et se poursuit aujourd'hui à travers, entre autres, la fructification de ses intérêts fonciers. Redouté pour son opportunisme politique et économique, Ruto est perçu par Kenyatta et l'élite kikuyu comme une potentielle menace pour leur empire économique, ce qui en fait la cible privilégiée de la lutte contre la corruption. Cette lutte contre la corruption *ad personam* se traduit en actes par des accusations ciblant essentiellement des proches du vice-président, et plus largement des Kalenjins⁵⁵. L'arrestation par le Directeur des poursuites pénales (DPP) du ministre des Finances Henry Rotich, un Kalenjin proche de Ruto, et de 27 autres accusés (dont 15 Kalenjins) en juillet 2019 symboliserait ce ciblage politique⁵⁶.

54. S. Mueller, « Kenya and the International Criminal Court (ICC): Politics, the Election and the Law », *Journal of Eastern Studies*, vol. 8, n° 1, 2014, p. 25-42.

55. Voir « Are Kalenjin CEOs Corrupt or Just Victims of Circumstances? », *The Star*, 8 décembre 2019 ou « Big Four Agenda and 2022: Reasons Uhuru Is Unhappy with His Deputy », *Sunday Nation*, 10 juin 2018.

56. Ils ont été arrêtés pour faits de corruption sur la construction de deux barrages dans la vallée du Rift, en partenariat avec la société italienne *CMC Di Ravenna*. Parmi les chefs d'accusation retenus, le détournement de fonds publics, le non-respect des procédures d'achats publics et l'abus de pouvoir. Henry Rotich a été destitué de ses fonctions de ministre des Finances en janvier 2020.

Conclusion

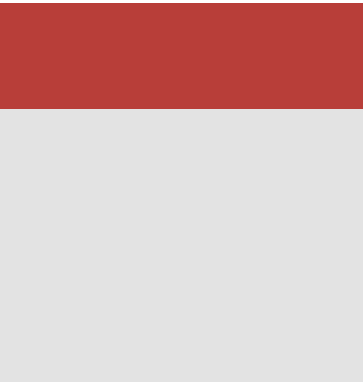
La nature néo-patrimoniale du régime politique kenyan, héritée de la colonisation, s'accompagne d'une confusion des intérêts publics et privés de l'élite dirigeante encore largement à l'œuvre aujourd'hui. Elle se traduit par le recours à des mécanismes de corruption de plus en plus complexes visant l'enrichissement personnel (pots-de-vin, détournement de fonds, conflits d'intérêts) et la consolidation d'un entourage politique (octroi de récompenses financières, foncières ou professionnelles).

Malgré la protestation croissante d'une partie de la population face à la corruption politico-administrative, les dirigeants politiques parviennent à maintenir une solide base électorale en jouant sur l'appartenance ethnique au moment des élections. De plus, l'hypermédiatisation des affaires de corruption et l'expérimentation quotidienne de la corruption dans les interactions des citoyens avec les agents publics de terrain contribuent à une certaine intégration du phénomène de la corruption dans le mode de vie des Kenyans, voire à son acceptation.

Bien qu'elle soit présentée par le gouvernement d'Uhuru Kenyatta comme son cheval de bataille, la lutte contre la corruption semble se heurter à un manque de volontarisme sincère de la part de ses initiateurs, ainsi qu'à une instrumentalisation des institutions de contrôle à des fins politiques. L'enjeu de la corruption est au cœur des élections présidentielles de 2022, opposant Raila Odinga à William Ruto. Malgré la promesse faite par le président en 2013, et renouvelée en 2017, de soutenir son vice-président lors des élections présidentielles de 2022, Kenyatta a créé en 2018 avec Odinga l'initiative Building Bridges (BBI) quelques mois après leur historique « poignée de mains » réconciliatrice (handshake). Elle vise à faire front face à Ruto, que les deux héritiers politiques tentent de présenter comme « le représentant [...] de la grande corruption rampante ». Tandis que la BBI joue sur les affaires de corruption impliquant Ruto pour l'affaiblir, ce dernier use de ses origines modestes pour séduire les électeurs et les convaincre de sa détermination à démanteler un système politique accaparé par des dynasties politiques depuis l'indépendance.

Centrée sur le cas kenyan, heuristique, cette note invite à une réflexion d'ensemble sur le traitement de la corruption en Afrique. Elle appelle à une analyse fine de la question prenant en compte l'histoire et la nature du régime politique, les logiques ethno-

régionales et les batailles pour le pouvoir et la richesse. En particulier, la présente étude pousse à s'interroger sur le paradoxe inhérent à la lutte contre la corruption : essentiellement imposée par les instances internationales, appelée de leurs vœux par les contre-pouvoirs comme la presse et certaines organisations de la société civile, elle consisterait, pour les hommes politiques et les citoyens, à détruire un phénomène dont ils se savent en partie bénéficiaires – bien qu'à des degrés différents.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org