

INALCO
DEPARTEMENT ASIE DU SUD-EST

AHP 057 : Economie des pays émergents de l'Asie du Sud-Est
Enseignante : Marie-Sybille de VIENNE

**CORRUPTION AND DEMOCRACY IN
THAILAND**

CORRUPTION ET DEMOCRATIE EN THAILANDE

Pasuk PHONGPAICHIT Sungsidh PIRIYARANGSAN

Silkworm Books, Chiang Mai (Thaïlande), 1996 (Seconde Edition)
196p

Compte-rendu de lecture

CHOVÉ Juliette
DULCO Siamois 2^{ème} année

Juin 2002

INTRODUCTION

Définitions¹

Corruption : moyens que l'on emploie pour faire agir quelqu'un contre son devoir, contre sa conscience.

Démocratie : doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens.

Organisation politique dans laquelle les citoyens exercent cette souveraineté.

1 AVERTISSEMENT

La lecture de cet ouvrage présente des difficultés liées à la langue (surtout pour un lecteur peu habitué) : certaines expressions ne sont pas traduisibles, des mots, des structures n'ont pas d'équivalent en français, (ou en anglais). Le thaïlandais ayant son propre alphabet, la transcription phonétique ne peut restituer toute la portée d'une expression. En outre, il est nécessaire de se détacher de nos comportements de corruption et de mode de pensée à l'occidentale pour comprendre un tel ouvrage.

2 CONTEXTE

La corruption n'est pas une nouvelle caractéristique de la scène politique Thaïlandaise. Elle s'inscrit dans un contexte historique et culturel qui remonte à de nombreux siècles, depuis notamment le régime *Sakdina*². Depuis la fin des années 80, elle est devenue plus particulièrement une « affaire politique problématique ».

¹ Le petit Robert 1984

² Le régime *Sakdina* : il fut mis en place par le roi Trailok en 1454. Dans les sociétés asiatiques, le souverain est le « maître de la terre et des vies », avec à la clef, la prérogative d'allouer les terres à ses sujets. L'originalité du régime *Sakdina* tient au fait que les princes, les nobles, les roturiers et même certains esclaves se voyaient conférer un grade par le ministère du Palais, ce grade correspondant à la superficie maximale de rizières qu'ils pouvaient exploiter. Les princes et dignitaires d'un certain grade recevaient directement les terres de la couronne. Les *phrai* (paysans) avaient quant à eux obligation de se placer sous l'autorité des premiers, définis comme *nai* (patron) et c'est d'eux qu'ils recevaient des lots de rizières, correspondant à leur grade. Les *phrai*, eux, devaient une part de leur récoltes au patron et plusieurs mois de corvée au roi. A la fin du XIXe siècle, l'essor de l'économie marchande et le besoin d'un travail libéralisé entraînèrent le déclin rapide du régime *Sakdina*. Si l'aristocratie perdit alors ses prérogatives et le roi son statut de « patron universel », les fonctionnaires, hommes politiques et entrepreneurs de la jeune nation thaïlandaise prirent le relais pour perpétuer le clientélisme sur un mode certes moins formel mais foisonnant. Au fil des siècles, celui-ci est complètement entré dans les mœurs. Rares sont les Thaïlandais de la fin du XXème siècle qui envisagent leur devenir social hors de la protection des *nai*, désormais conçus comme « gens de pouvoir » ou « gens d'influence », la sécurité qu'ils apportent par leur entregent ou leur richesse faisant écho à la loyauté de leurs clients. Il faut dire que l'emploi est pour une bonne part régi par des relations de ce type, à l'instar des autres secteurs de l'activité économique du pays. Quant à la classe politique, elle se reproduit lors des élections grâce au recours généralisé à des *hua kanen* (« têtes de votes »), les partis étant eux-mêmes formés sur une base clientéliste. Jadis utilisé comme mode d'encadrement, le clientélisme sert donc aujourd'hui de facteur d'intégration. Il tisse une multitude de nœuds d'interdépendance entre les individus et, au-delà, entre les composantes de la nation. (d'après B. Formoso, Thaïlande, Bouddhisme renonçant, Capitalisme triomphant, Asie Plurielle, la documentation Française)

Ce qui est nouveau, c'est une prise de conscience généralisée de la corruption et un réel désir de vaincre ce fléau. « Des militants du parti démocrate thaïlandais brandissent une main propre pour protester contre la corruption. La société civile proteste contre la corruption. Chaque jour la presse publie de nouvelles révélations sur la corruption en Thaïlande. Un dispositif institutionnel se met en place, notamment depuis l'adoption de la nouvelle constitution en 1997. Pourquoi cette prise de conscience de la corruption est-elle si aiguë ces dernières années ? D'où vient cette extraordinaire soif de changement ? Elle est le fruit d'une longue évolution, dont le point de départ se situe à la fin des années 80 lorsque l'armée a accepté de partager le pouvoir. Dès lors on a assisté à l'apparition d'une société civile qui s'est imposée peu à peu sur la scène politique thaïlandaise en s'opposant pour la première fois, en mai 1992 à une tentative de coup d'état militaire. Ce qui était encore acceptable il y a 30 ans, ne l'est plus aujourd'hui »³.

En 2000, la crise économique est en train d'être surmontée et les élections sénatoriales laissent entre voir la possibilité d'un renouvellement en profondeur du personnel politique connu jusqu'ici pour sa corruption⁴. Elles ont d'ailleurs donné lieu à un feuilleton en plusieurs épisodes à cause de problèmes d'achats de votes.

3 AUTEURS

Pasuk Phongpaichit et Piriyarangsan Sungsidh sont tous les deux économistes réputés, professeurs à l'université Chulalongkorn (Faculté d'économie) de Bangkok, et membres associés du Centre Politique et Economique de la Faculté.

4 DESCRIPTION

L'ouvrage de Pasuk Phongpaichit, publié en Thaïlande, avant l'adoption de la nouvelle constitution, d'abord en thaï, puis en anglais, dresse un bilan sans complaisance sur la corruption en Thaïlande, basé entre autres sur des articles de la presse nationale et sur une enquête auprès de Thaïlandais issus de tous milieux. Elle présente aussi des personnalités politiques, civiles ou militaires, influentes localement ou nationalement, dont les revenus, qu'elle publie, sont très fortement liés à des actes de corruption !

Cet ouvrage veut répondre à deux questions : en 1991, la junte militaire a justifié son coup d'état par l'état grave de corruption du gouvernement civil en place ; elle a pris le pouvoir pour « sauver la démocratie ».

- Quelle est donc la relation entre la question de la corruption, véritable « affaire politique problématique », et la démocratisation ?
- Et pourquoi est-elle devenue une affaire, un problème politique ?

La démonstration s'effectue chapitre après chapitre :

1. *Gift cheques and kin muang* : (littéralement « manger l'Etat ») description du système de clientélisme et des origines de la corruption ;

³ D'après Laurence W. Sreshthaputra, journaliste au Bangkok Post, cité sur http://www.univmlv.fr/recherche/labo/scienc_eco/marco/marcpolo.htm

⁴ http://www.mepasie.org/regards_asie/thaïlande/main.htm

2. *How much ? From Sarit to Chatichai* : quelques données chiffrées sur les fortunes de différents hommes politiques ou militaires ayant exercé la fonction de Premier ministre, en comparant les bénéfices des membres d'un gouvernement civil, légalement élu, et d'un gouvernement militaire non élu ;
3. *Jao pho : local influence and democracy* : les chefs locaux influents : « les parrains » et les problèmes qu'ils suscitent ;
4. *Corruption in the police* : un exemple de corruption : dans la police ;
5. *Popular attitudes to corruption* : attitudes de la population vis à vis de la corruption ;
6. *Causes and cures* ; causes et solutions.

1 les origines de la corruption

Dans le système traditionnel *Sakdina*, les fonctionnaires devaient se rémunérer eux-mêmes, pour l'accomplissement de leur devoir, en retenant une part raisonnable des taxes qu'ils collectaient pour leurs supérieurs ou pour le roi. Dans ce système, le concept de corruption correspondait au prélèvement de sommes excédant les limites conventionnelles. Pour le peuple *kin muang* traduisait un enrichissement anormal d'un fonctionnaire ou du roi lui-même en abusant de ses pouvoirs ou de ses fonctions. La réforme de l'administration sous le règne du Roi Chulalongkorn à la fin du 19^{ème} siècle, a commencé d'entamer la cohérence de ce système par la centralisation de l'administration et l'introduction des notions de recrutement, promotions, professionnalisme, règles de discipline, salaires. Cependant cette nouvelle bureaucratie était loin de l'ouverture et du mérite qui devaient la caractériser. En effet elle était d'emblée dominée par la famille royale et la noblesse, et toujours dirigée à sa tête par le roi, suivant la même hiérarchie que dans l'ancien système. Comble de la nouvelle administration, les salaires étaient très bas, trop bas, poussant les bureaucrates à améliorer leurs revenus par leurs propres moyens aidés par le peuple qui ne rechignait pas à les payer directement pour les services rendus dans l'accomplissement de leur fonction.

La révolution de 1932 marque un autre pas dans l'évolution du système. La nouvelle constitution marque la séparation entre les revenus du roi et ceux de l'état. Cela a introduit un nouveau mode de gestion des fonds publics et réduit la part de la famille royale dans la bureaucratie. En conséquence, des lois et commissions ont défini les comportements de corruption dans la bureaucratie, suivant l'expression *chor rat bang luang* « tromper l'état, se cacher du roi », qui déclare hors la loi même les cadeaux en récompense de services rendus.

En 1975, le gouvernement a créé la Commission Contre la Corruption (CCC), pour mieux lutter contre la corruption. Malgré la transformation du système, les pratiques ancestrales sont acceptées comme « culturelles », résultat de compromissions dans le processus de transition de l'ancien au nouveau système.

D'autres changements ont eu lieu, modifiant la nature et l'environnement de la corruption :

- montée en puissance des militaires
- changement des sources de la corruption
- nouveaux acteurs politiques.

Le coup d'état de 1991 fut justifié pour « sauver la démocratie », contre la corruption du gouvernement civil alors en place. Les militaires ont pourtant nommé à des postes importants des responsables qu'ils avaient auparavant dénoncés comme « étrangement, anormalement riche » ! La montée de l'affaire de corruption a certainement des répercussions sur les attitudes populaires envers la démocratie et le processus démocratique.

2 Combien ? Comment ?

La corruption parmi les politiciens est devenue une grave affaire après la mort du Maréchal Sarit Thanarat en 1963, qui fut Premier ministre après le coup d'état de 1957, période reconnue comme dictatoriale. On publia en effet le montant de sa fortune avec nombreux détails de choc : nécessité d'utiliser les fonds de l'Etat pour entretenir sa maîtresse et investir dans de nombreuses affaires commerciales !

De 1981 à 1988, ce fut le Général Prem Tinsulanond qui assura la fonction de premier ministre. Aucun scandale en matière de corruption en politique ne lui est attribué.

En 1988, Chatichai Choonhawan devint le premier Premier Ministre élu depuis 1976. A nouveau les affaires de corruption parmi les politiciens ont défrayé la chronique, alors que la Thaïlande connaissait une période de croissance sans précédent. La forte publicité sur ces cas de politiciens corrompus a donné l'impression que la corruption était plus répandue sous un gouvernement élu que sous la dictature de Sarit et Thanom, ou que sous la « demi-démocratie » sous Prem. Cela s'est d'ailleurs terminé par le coup d'état de 1991 !

Finalement, lorsque l'on compare le montant des fortunes acquises par le moyen de la corruption, on constate que la corruption était la plus forte sous les régimes militaires!

Il y a deux types de corruption dans la bureaucratie :

- premièrement, l'utilisation de ses fonctions officielles pour extorquer de l'argent (par exemple, pots de vin pour couvrir le propriétaire d'une maison de jeux) ;
- deuxièmement, détournement de fonds du gouvernement pour ses propres besoins.

La plus commune est les pourboires et commissions reçues lors des divers projets du gouvernement (construction, infrastructures), ou encore au moyen de fausses factures.

Une estimation de ces différentes formes de corruption peut être trouvée dans le rapport annuel de la CCC. D'après la CCC (qui agit notamment lorsqu'il y a plainte) les « butins » ont été acquis à travers diverses activités : vente de terre pour une section gouvernementale, investissements dans de faux projets d'infrastructure, construction, vente de matériels, falsifications de documents....

3 Les « Parrains »

Ce sont des hommes, le plus souvent d'origine chinoise, ou sino-thaïe, installés dans toutes les régions de Thaïlande, qui font la pluie et le beau temps dans les zones qu'ils contrôlent avec leurs hommes de main. En général ils ne font pas de politique de façon directe, par manque d'éducation, mais indirectement, en subventionnant leurs favoris généreusement en échange de protection dans leurs activités illégales (beaucoup de trafics en tous genres : bois, maisons de jeux, maisons de prostitution, contrebande, drogue...) Leurs aides substantielles vont aussi dans ce cas aux policiers ou militaires. Leurs activités associant toute la famille, se transmettent de père en fils, à moins qu'un gang rival ne les reprennent après un bain de sang ! Leur influence est grande aussi vis à vis du petit peuple : c'est vers eux qu'on se tourne principalement en cas de difficultés financières, en échange de quoi, le paysan va produire plutôt tel ou tel produit, selon les cours du marché et les intérêts du *Jao Pho*. C'est une forme plus moderne du système des *Phrai* et des *Nai*.

4 L'exemple de la police

C'est un exemple classique, voire caricatural : le système policier bénéficie d'une hiérarchie très complexe, dans laquelle les promotions s'achètent grâce aux « dons » reçus sur le terrain. Les policiers sont très fortement considérés comme malhonnêtes par le reste de la population. La Police est d'ailleurs considérée comme le secteur gouvernemental le plus corrompu. Une des causes de la « nécessité » d'extorquer de l'argent, est certainement le caractère très faible de leurs salaires.

5 Le peuple et la corruption

Voici les comportements de corruption, correspondant à un paiement non officiel, à un « officiel » (qu'il soit bureaucrate, politicien, policier,...) classé du plus léger au plus grave par les personnes interrogées dans l'étude, en reprenant les expressions thaïes :

- *sin nam jai* : littéralement, « un cadeau qui vient du cœur », sans mauvaise intention, qui n'est pas considéré comme un acte de corruption par la plupart de ceux qui le font ou le reçoivent !
- *kha nam ron nam cha* : littéralement, « prix de l'eau chaude du thé » ; en référence aux Chinois qui aiment discuter autour d'un thé, il s'agit d'une petite somme d'argent que l'on donne pour faciliter une procédure.
- *praphuet mi chop* : littéralement, « agir pas bien », comportement malséant, pas si grave parce qu'il n'y a pas l'intention de profiter de quelqu'un d'autre ;
- *sin bon, rit thai* : pot-de-vin, extorsion ; cela implique de grosses sommes d'argent ;
- *thut jarit to nathi* : littéralement, « malhonnête envers son devoir », malhonnête alors que plus que tout autre on a le devoir de bien agir ;
- *kan khorrapchan* : ce n'est que la version européenne prononcée à la thaïlandaise du mot « corruption ».

Il y a des degrés très subtils et très subjectifs dans la conception de la corruption : cela dépend des sommes en jeu. Cela dépend du milieu socio-culturel auquel on appartient (à noter que les personnels des ONG sont ceux qui ont, d'après leur réponse au questionnaire, le plus de conscience morale en matière de corruption – ceux qui en ont le moins sont justement des fonctionnaires ou politiciens).

5 ANALYSE

L'auteur veut en réalité démontrer que les Thaïlandais sont tous responsables, quelle que soit leur fonction, quel que soit leur grade : il y a ceux qui donnent, et ceux qui reçoivent, qui acceptent de recevoir ou qui demandent à recevoir, de façon plus ou moins explicite !...

Les solutions que Pasuk propose correspondent en fait à un changement en profondeur de la société, qui peut paraître difficilement réalisable, voire utopique. D'abord il s'agit de définir clairement ce qui est une attitude de corruption par des lois claires et précises. En effet, pour la plupart des personnes interrogées, *sin nam jai* par exemple n'est pas un geste de corruption. Il faut aussi rendre davantage de pouvoir au peuple, donc renforcer les institutions démocratiques. Cela implique l'éradication de la pauvreté, et l'éducation à la morale dans ce

domaine. Cela passe aussi par l'éducation tout court ! En 1995 à Bangkok, 59 % des jeunes atteignent le niveau secondaire (seule les études primaires sont obligatoires), contre seulement 23 % dans les campagnes. Et 10,3 % d'entre eux ont le bac ou plus !⁵ Les pouvoirs de la CCC (organisme de contrôle de la corruption) doivent être renforcés, l'administration décentralisée et surtout, les salaires des fonctionnaires, qu'ils soient bureaucrates ou membres de l'armée ou de la police réévalués, de façon à ce que ces personnes ayant un salaire assez élevé, ne soient pas tentés de demander un petit complément « officieux ». Elle s'inspire en cela, très probablement du modèle singapourien. Ainsi il faut modifier les flux d'argent, et en générer de nouveaux. Une personne qui n'a pas à payer quoi que ce soit pour tel ou tel service public, en particulier, pourra en effet consacrer cette somme à un autre usage, et ainsi stimuler l'économie intérieure, permettant de financer les salaires des fonctionnaires.

Changer le système, c'est aussi accepter de réformer les lois sous-entendues de la hiérarchie : sans manquer de respect pour ses supérieurs et ses aînés, ne faudrait-il pas accepter qu'une promotion soit accordée à une personne en fonction de ses mérites, de ses capacités techniques, intellectuelles, morales... et non en fonction de son âge, son rang social, son ancienneté !?

6 BILAN GLOBAL ET SYNTHESE

La publication de cette étude sur la corruption a pour but d'aider à traiter ce « problème politique ». Conséquence directe ou fruit du hasard ou de la prise de conscience du peuple thaïlandais, la nouvelle constitution de 1997 donne plus de poids aux institutions démocratiques et aux organismes de contrôle ou de répression des actes de corruption. Leur développement (parlement, presse, opinion publique) est un frein pour les affaires de corruption les plus simples comme les plus lucratives. En soi, la publication de ce livre, en Thaïlande, en langue Thaïe puis en anglais est certainement une preuve de démocratie. Les auteurs n'ont pas été inquiétés par ceux dont ils dénonçaient les pratiques illégitimes et illégales ! D'ailleurs, ils continuent de dénoncer les abus, excès, erreurs... des responsables politiques et économique !

Dans cette étude, une seule personne n'est pas citée : il s'agit du roi actuel Bhumiphol, qui fait figure de haute autorité morale sur son peuple, bien que ses pouvoirs exécutifs soient extrêmement réduits depuis l'imposition de la monarchie constitutionnelle actuelle, en 1932. Lui aussi pourrait faire avancer le processus de démocratisation et d'assainissement. En Thaïlande on ne peut le critiquer, ni lui, ni la famille royale en général, c'est un crime de lèse-majesté ! S'il a su s'imposer sur la scène politique après l'abolition de la monarchie absolue, grâce à son intelligence, son ouverture d'esprit, sa bonté envers son peuple et sa haute moralité, il n'en reste qu'il a tout de même légitimé ceux qui ont pris le pouvoir par la force ! (Sous quelles menaces ?)

Un signe d'espérance pour ce pays est la prise du pouvoir des femmes. Sans tomber dans les excès du féminisme révolutionnaire, tout observateur peut constater que les femmes s'investissent de plus en plus dans le développement du pays, elles deviennent des actrices économiques, politiques, sociales, etc... sur lesquelles il faut plus que jamais compter. Ce sont en effet les femmes qui font vivre leur famille, elles qui assurent une stabilité dans les administrations en particulier lors des lendemains de fêtes (il y a toujours une femme

⁵ *Un marché – Thaïlande*, ed. CFCE

responsable dans un service quelconque, car elles reviennent en pleine possession de leurs moyens après les jours de fête, contrairement à de nombreux de leurs collègues masculins). C'est le roi Chulalongkorn, qui leur a ouvert l'accès à l'éducation. Depuis peu, celles qui ont fait des études plus poussées se rebellent contre des coutumes ancestrales : par exemple, certaines refusent de se marier car elles savent que leur mari sera volage. Ou encore elles contractent un mariage « social », mais puisque leur mari est infidèle, elles aussi décident d'être infidèles⁶. Cela montre qu'elles sont capables de transformer les comportements sociaux des Thaïlandais en matière de corruption.

Madame Phongpaichit, est un exemple, elle qui ne craint pas de dénoncer les pratiques de corruptions et qui propose des solutions. Nous pouvons aussi citer Madame Duang Prateep⁷, issue d'un bidonville de Bangkok, qui a réussi à faire des études grâce à une bourse. Avec l'aide de son mari, un homme d'affaires japonais, elle a fondé, dès 1978, une association pour venir en aide aux personnes défavorisées, la Duang Prateep Foundation. A travers différents projets (éducation, jardins d'enfants, aide aux malades du SIDA, aide aux personnes âgées...) elle contribue au développement de son pays, donnant aux personnes concernées par ses projets les moyens de sortir du cercle infernal de la pauvreté (notamment par l'éducation), de réfléchir, de changer des pratiques de corruption, et de devenir leur tour des acteurs responsables pour leur pays. Parmi les autres femmes qui contribuent au développement du pays, il y a aussi la Princesse Royale Maha Chakri Sirindhorn, fille du roi, qui a hérité des qualités de son père et que beaucoup préféreraient voir monter sur le trône plutôt que son frère, le Prince Maha Vajiralongkorn, héritier légitime, connu pour ses implications dans des histoires de trafic de drogue et autres activités peu recommandables...

⁶ C'est ce que me disaient des missionnaires français résidant en Thaïlande depuis plusieurs dizaines d'années. Je l'ai d'ailleurs constaté par moi-même : dans le bureau de l'immigration, le chef est une jeune femme ; des amies thaïlandaises ont cette attitude vis à vis du mariage.

⁷ cf : <http://web.sfc.keio.ac.jp/~thiesmey/duangprateep.html>