

UN CAS COLONIAL DE CORRUPTION SYSTÉMIQUE. LES PHILIPPINES À LA FIN DU XIX^E SIÈCLE

Xavier Huetz de Lemps
Université Nice Sophia Antipolis
Centre de la Méditerranée Moderne et Contemporaine
huetzdel@unice.fr

El texto defiende la idea de la necesidad de contextualizar cualquier análisis sobre la corrupción y alerta, por lo tanto, de los peligros de una generalización excesiva sobre el fenómeno. Tras una interesante reflexión teórica, se aborda un análisis sobre la corrupción sistémica que afectó a las islas Filipinas en los últimos años del siglo XIX (es decir, en los últimos años del dominio colonial español sobre el archipiélago). Se ofrece un análisis tanto de la «gran corrupción» (concentrada en Manila) como de la «pequeña corrupción» en la que participaron los funcionarios coloniales a lo largo y ancho del territorio, concluyendo que puede hablarse precisamente de corrupción sistémica por su condición de visibilidad y su institucionalización.

PALABRAS CLAVE: *corrupción sistémica, burocracia, colonialismo, Filipinas, siglo XIX.*

A CASE STUDY OF SYSTEMIC CORRUPTION FROM COLONIAL TIMES. THE PHILIPPINES AT THE END OF 19TH CENTURY

The essay defends the idea of the need to properly contextualize any analysis of widespread corruption and warn, therefore, of the dangers of an over-generalization of this phenomenon. After an interesting theoretical reflection, it discusses the systemic corruption that affected the Philippines in the last years of the 19th century (that is, in the last years of the Spanish colonial rule over the archipelago). It offers both an analysis of the «grand corruption», focused on Manila, as the «petty corruption» in which most of colonial bureaucrats participated throughout the country, thus concluding that systemic corruption can be used because of its visibility and institutionalization.

KEY WORDS: *systemic corruption, bureaucracy, colonialism, Philippines, 19th century*

[Recibido: 5/6/2014 - Aceptado: 26/6/2014]

«La corruption est dite systémique, lorsque sa fréquence est telle qu'elle constitue la règle plutôt que l'exception».¹ La notion de corruption systémique est née de l'observation de certains États africains, sud-américains ou asiatiques (dont les Philippines, d'ailleurs) dans lesquels la corruption a pris une telle ampleur qu'elle est, dans les pratiques comme dans les représentations, dans la quotidienneté des simples citoyens comme dans plus hautes sphères de l'État, devenue une norme sociale intériorisée par les corrupteurs comme par les corrompus au point qu'on peut alors parler d'une culture de la corruption sur laquelle viennent buter ou se briser les politiques anti-corruption élaborées par les experts. Comme le rappelle pertinemment le politologue Jean-François Médard, une corruption peut être systémique dans certains secteurs sans être pour autant généralisée.² D'autres notions comme celle de corruption «anormale» ou d'«hyper-corruption» forgée par le juriste argentin Luis Moreno Ocampo sont assez proches de celle de corruption systémique.

L'objet de cette contribution est de mesurer l'intérêt d'une notion maniée par les politistes, les anthropologues, les sociologues ou les économistes spécialistes de la corruption aujourd'hui pour l'historien qui, lui, cherche à comprendre certaines configurations sociales du passé, ici celle des Philippines dans les dernières décennies de la domination coloniale espagnole dans l'archipel. Ces lignes résultent de la confrontation entre des analyses historiques personnelles publiées au cours des dix dernières années³ et la lecture de certains travaux sur la corruption contemporaine. L'épineuse question d'un éventuel legs colonial espagnol sur la gouvernance actuelle des Philippines ne sera pas abordée ici.⁴

L'exercice peut sembler périlleux. Pour l'historien, l'analyse doit être fortement contextualisée pour éviter l'anachronisme. Bien évidemment, certaines des interrogations actuelles (la privatisation, la néo-patrimonialisation ou la criminalisation de l'État, la dé-

1. MÉDARD, Jean-François, «Les paradoxes de la corruption institutionnalisées», *Revue internationale de politique comparée*, 13(4), 2006, p. 697.

2. *Ibidem*.

3. Les deux travaux les plus importants sont les suivants: *L'archipel des épices. La corruption de l'administration espagnole aux Philippines (fin XVIII^e siècle-fin XIX^e siècle)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2006, 422 p., et «Les colonies espagnoles au XIX^e siècle: un «dépotoir» administratif pour la métropole?», dans EL MÉCHAT, Samia (éd.) *Les administrations coloniales (XIX^e-XX^e siècles). Esquisse d'une histoire comparée*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp. 139-151. D'autres articles portent sur des aspects ponctuels: «La corruption au niveau provincial dans les Philippines de la seconde moitié du XIX^e siècle», dans LUQUE TALAVÁN, M.; PACHECO ONRUBIA, J. J. et PALANCO AGUADO, F. (éds.), *1898: España y el Pacífico. Interpretación del pasado, realidad del presente*, Madrid, Asociación Española de Estudios del Pacífico, 1999, pp. 93-101; «Provincial-Level Corruption in the Second Half of the Nineteenth Century», dans RODAO, Florentino et RODRIGUEZ, Felice Noelle (éds.), *The Philippine Revolution of 1896. Ordinary Lives in Extraordinary Times*, Quezon City, Ateneo de Manila University Press, 2001, pp. 217-230.

4. Pour une belle étude sur le temps long, voir QUIROZ, Alfonso W., *Corrupt Circles. A History of Unbound Graft in Peru*, Baltimore, Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press, 2008. Sur les Philippines, quelques idées sont avancées dans HUETZ DE LEMPS, Xavier, «Les racines coloniales de la corruption aux Philippines (XVI^e milieu du XX^e siècle)», dans HUETZ DE LEMPS, Christian et SEVIN, Olivier (éds.), *L'Asie-Pacifique des crises et violences*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2008, pp. 249-262 et *L'archipel des épices, cit.*, pp. 324-334.

naturalisation de la démocratie, le rôle de la mondialisation, le poids des organisations non gouvernementales etc.) n'ont aucun résonance avec un cas colonial de la fin du XIX^e siècle. Les formes et les niches de corruption ont aussi beaucoup évolué, même si certains secteurs hautement corrompibles (les douanes, les services d'immigration par exemple) l'étaient déjà dans le passé. De plus, la qualification «objective» de faits de corruption est déterminée par l'existence de délits et de peines dans les normes formelles en vigueur, mais ces dernières sont le fruit d'une représentation évolutive de la distinction, toujours imparfaite à ses marges, entre sphère d'action publique et intérêts privés⁵ tandis qu'existent des décalages plus ou moins importants entre le «coût judiciaire» et le «coût moral» d'un fait de corruption (la fameuse distinction chromatique d'Heidensheimer entre corruption blanche, grise et noire).⁶ Enfin, le «chercheur en corruption» frappé par certaines persistances des comportements est parfois tenté de recourir à l'invariant atemporel (pas de pouvoir sans corruption) ou culturaliste (un ethos particulier expliquerait la corruption, hier comme aujourd'hui).

L'historien, s'il renonce d'emblée à l'idée d'établir a posteriori la culpabilité de l'un ou l'autre des acteurs ou à évaluer d'hypothétiques taux de corruption, est loin d'être démuni face à un phénomène dont l'existence et la perpétuation passent par l'occultation. Il peut —et c'est même sa spécialité— établir le contexte des faits de corruption dont il retrouve la trace dans les archives et, par ce biais, mieux comprendre les processus corruptifs ainsi que formuler des hypothèses plausibles et fondées sur son ampleur ou, plus exactement, sur sa visibilité chez les contemporains de la période qu'il étudie. En dépit des nombreux silences et biais des sources qu'il manipule, l'exercice n'est sans doute pas insurmontable et l'historien est placé dans la position du policier Rogas du roman *Il contesto* de Leonardo Sciascia⁷ qui, confronté à une série de meurtres de magistrats, trouve assez vite le coupable en lisant les compte-rendu des procès auxquels ces magistrats ont été mêlés, simplement en comprenant le contexte des affaires: «(...) il acquit la conviction qu'au fond, il était peu difficile de distinguer, même dans des papiers morts, au travers de paroles mortes, la vérité du mensonge; et que tout fait, dès qu'il était fixé dans l'écriture, posait un problème semblable à ceux que les professeurs croient n'être que du

5. Les historiens modernistes ont beaucoup contribué à la réflexion sur ce préalable. Pour des travaux récents voir: DUBET, Anne, «Du bon maniement de l'argent du roi en Espagne au XVIII^e siècle. Les enseignements d'un procès pour fraude», paru dans *Cahiers de Narratologie*, núm. 18, mis en ligne le 05 juillet 2010, URL: <<http://revel.unice.fr/cnarra/index.html?id=6080>>; le dossier sous la direction de BÉNAT-TACHOT, Louise, «Usages ou mésusages du pouvoir: la question de la corruption dans les sociétés coloniales de la Monarchie Catholique», avec des contributions de Michel Bertrand, Hugues Didier, Horst Pietschmann et Ofelia Rey-Castelao, *e-Spania* [En ligne], núm. 16, décembre 2013, mis en ligne le 21 décembre 2013, consulté le 27 février 2014, URL: <<http://e-spania.revues.org/22806>>.

6. HEIDENHEIMER, Arnold J., «Perspectives on the Perception of Corruption», dans HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. et LEVINE, V. T. (éds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989, p. 161. Voir aussi MÉDARD, Jean-François «Les paradoxes... cit.», p. 700-701.

7. Le roman paru en 1971 est traduit en 1972 en français sous le titre *Le contexte* et adapté à l'écran en 1976 par Francesco Rosi.

domaine de l'art, de la poésie». ⁸ En croisant des sources d'origines et de natures diverses, ⁹ qui, comme le remarque Alfredo W. Quiroz ¹⁰ sont beaucoup plus abondantes qu'on ne le croit, l'historien peut se faire une idée de la perception de la corruption à un moment donné, pour un espace donné et pour une partie au moins des composantes sociales, celles qui ont voix au chapitre. Bien sûr, cet indice de perception peut surévaluer comme sous-évaluer la corruption réelle, exactement comme c'est le cas avec les indicateurs bâtis aujourd'hui à grands renforts d'enquêtes auprès des citoyens et des usagers. Au-delà, l'observation du contexte permet aussi de mettre au jour des facteurs de facilitation (modalités de recrutement, stabilité dans le poste, niveaux des salaires...), de décortiquer des pratiques corruptives qui, pour certaines, résistent au temps ou échappent à la variable spatiale, et enfin, de comprendre «leur enclassement dans toute une série de pratiques administratives ou sociales courantes». ¹¹

Si l'on se prête au jeu de la recherche des analogies entre le cas des Philippines de la fin du XIX^e siècle et les «kleptocraties» contemporaines, des similitudes formelles apparaissent clairement. Elles sont autant d'indices d'une systématisation et, à l'issue de mes travaux, je me risque à affirmer que la corruption publique était, dans les Philippines à la fin de la domination espagnole, à la fois systémique et généralisée.

La visibilité de la corruption

La visibilité de la corruption dans les Philippines de la fin du siècle est un premier indice fort de son caractère systémique. Les observateurs étrangers, en particulier les consuls, qui séjournent assez longtemps dans la colonie pour en comprendre les modalités de fonctionnement sont littéralement effarés par le degré de corruption de l'administration coloniale espagnole: la correspondance des consuls de France à Manille, en particulier celle de G. de Bérard dans les années 1890, ne laisse aucun doute sur ce point et ces témoignages sont, entre autres, corroborés par les premiers voyageurs et diplomates japo-

8. SCIASCIA, L., *Le contexte*, Paris, Folio, 1978, p. 27.

9. Archives publiques de l'administration, bien sûr, mais aussi papiers privés, archives du clergé, archives diplomatiques, sources parlementaires, sources imprimées et de presse, récits de voyage et romans *costumbristas* mettant en scène des employés publics.

10. A. W. QUIROZ, *Corrupt Circles... cit.*, pp. 4-5.

11. BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre «introduction au thème», dossier «La corruption au quotidien», *Politique africaine*, núm. 83, 2001, p. 7. «On peut se représenter les phénomènes sociaux de corruption et leur environnement comme un ensemble de cercles concentriques. Au centre, se trouvent les formes élémentaires de la corruption, ses mécanismes de base en quelque sorte. Ces formes élémentaires sont insérées dans les stratégies corruptives, plus complexes, des acteurs. Formes élémentaires et stratégies constituent ensemble les pratiques corruptives. Elles sont, à leur tour, «prises» dans le fonctionnement routinier des services publics. Enfin, le tout est enclassé dans une série de logiques sociales, économiques et politiques récurrentes, qui prennent elles-mêmes place dans un contexte sociopolitique et socio-économique plus large» BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, «La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest», *Politique africaine*, núm. 83, 2001, p. 12.

nais qui viennent aux Philippines dans les années 1880, avant ou après l'ouverture du consulat du Japon à Manille en 1888.¹²

Certains employés ne cachent pas qu'ils ont accepté leur poste pour *ingurgitarse de plata* et une sorte de «compétition délictueuse» semble s'être instaurée entre certains employés malhonnêtes.¹³ Cette absence de dissimulation ou de pudeur laisse penser que la corruption est bien une modalité admise d'exercice du pouvoir et que les employés corrompus jouissent d'un grand degré d'impunité. Cette exposition relative de la corruption distingue les Philippines des autres colonies européennes contemporaines où une partie des employés coloniaux sont sans nul doute corrompus, mais prennent au moins le soin de camoufler leurs agissements.¹⁴

Grande et petite corruption

Pour reprendre une typologie admise des études sur la corruption contemporaine, on peut distinguer petite corruption et grande corruption. Il faut cependant préciser que la première, celle à laquelle le colonisé philippin est confronté lorsqu'il a affaire, au quotidien, au garde-civil, au carabinier ou à l'employé du monopole des tabacs est moins bien documentée que la seconde. L'historien se trouve donc en quelque sorte dans une position inverse de celle du sociologue ou du politologue qui travaille sur la corruption aujourd'hui puisqu'il trouve de nombreux documents écrits sur les affaires «sérieuses» de grande corruption alors qu'il lui est, au moins pour les périodes anciennes, impossible de mener des enquêtes orales pour comprendre l'extension et les représentations sociales de la petite corruption.

Dans les villages et les provinces des Philippines à la fin du XIX^e siècle, les types de corruption dominants sont en général associés à l'abus de pouvoir qui s'accompagne fréquemment de pressions physiques et verbales sur les populations. Ainsi, les gouverneurs, leurs subalternes de l'administration provinciale (*interventores, auxiliares de fomento, ordenadores, almaceneros* etc.) et les auxiliaires autochtones des municipalités détournent en général une partie de la capitation et du rachat de la prestation obligatoire de travail. Ils augmentent les montants pour empocher la différence, ils contraignent les catégories légalement exemptes à acquitter des taxes indues et les amendes injustifiées pleuvent. L'inventivité des employés en matière d'extorsions est admirable: vente de certificats administratifs théoriquement gratuits, imposition d'amendes injustifiées, création de taxes illégales, exigence de pots-de-vin pour ne pas appliquer la loi ou pour l'adjudication des contrats publics...¹⁵

12. SANIEL, Josefa M., «Japan and the Philippines, 1868-1898», *Philippine Social Sciences and Humanities Review*, 27(1-4), 1962, pp. 15-16.

13. HUETZ DE LEMPS, X., *L'archipel... cit.*, pp. 116-118.

14. HUETZ DE LEMPS, X., «Les colonies espagnoles... cit., pp. 145-146.

15. Ces pratiques sont décrites dans HUETZ DE LEMPS, X., *L'archipel... cit.*, pp. 27-65.

La grande corruption est principalement localisée à Manille et elle se différencie moins par les formes (pécumat, trafic d'influence, extorsions), même si l'association entre corruption et abus de pouvoir ou violence est moins marquée, que par les montants en jeu.¹⁶ Les postes administratifs dans les douanes ou, avant 1881, dans le monopole des tabacs sont très recherchés pour les possibilités d'enrichissement personnel qu'ils offrent à l'employé indélicat et astucieux. Même s'il s'agit d'un cas limite, l'affaire Rosales permet de prendre la mesure des détournements. En 1894, le caissier de la trésorerie générale des Philippines, Rosales, est accusé d'avoir détourné la bagatelle de 1,5 million de pesos soit 9 % des rentrées budgétaires de la colonie (17 millions).¹⁷ La puissante communauté chinoise de Manille est une source abondante d'argent sale, comme les pots-de-vin copieux versés par les entrepreneurs chinois pour l'attribution des marchés publics ou la ferme de l'opium, comme ces extorsions grâce au chantage à des réformes qui compliqueraient la vie et les affaires de la communauté.¹⁸

Une corruption institutionnalisée

Cette corruption structurelle, comme dans les États corrompus d'aujourd'hui mais aussi comme dans certaines administrations de l'époque moderne, est organisée et régulée. D'une province à l'autre, par exemple, les types et les montants des exactions sont semblables, ils sont tarifés selon des barèmes stables et ils s'institutionnalisent au point que les administrateurs comme les administrés perdent la mesure du niveau légal des taxes ou de la tarification des actes administratifs, au point que les uns et les autres n'ont plus conscience du caractère corruptif de ces actes. Il en est de même dans les administrations centrales.

Parfois, à l'occasion d'une dénonciation ou d'une inspection de routine, les enquêteurs découvrent, presque par hasard, des réseaux structurés et enracinés depuis longtemps dans une province ou un service administratif. Ils ont rarement le temps et l'envie de reconstruire leur généalogie et de démêler les fils embrouillés à dessein par les corrompus. La remarquable capacité des réseaux corrompus à se réactiver est autre indice de l'enkystement de la corruption dans les Philippines sous domination espagnole. À l'échelle des provinces ou de la colonie, il est arrivé qu'un gouverneur courageux ou inconscient décide de «faire le ménage»: les réseaux se mettent alors en sommeil pour se réveiller lorsque le successeur est plus «compréhensif». L'institutionnalisation de la corruption explique que des employés soient inquiétés quelques semaines seulement après

16. La gangrène des administrations centrales fait l'objet du chapitre III de HUETZ DE LEMPS, X., *L'archipel... cit.*, pp. 85-111.

17. Des éléments sur cette affaire dans *Ibidem*, pp. 88-92. Une étude plus approfondie permettrait de comprendre les tenants et les aboutissants de ce pécumat colossal et, en particulier, d'identifier les complicités très haut placées dont Rosales a bénéficié.

18. *Ibidem*, pp. 99-107.

leur arrivée dans l'archipel, sans qu'ils aient eu matériellement le temps de mettre en place des réseaux de corruption.

Petite et grande corruption profitent de la complexité extrême d'un appareil normatif qui résulte d'une sédimentation législative entamée en 1565, et les meilleurs juristes se perdent dans cet empilage incohérent de textes de natures et d'époques différentes. Les corrompus s'appuient sur l'opacité des normes pour tondre le colonisé et, dans le cas où ils sont poursuivis, pour se défendre en prétextant l'ignorance ou en arguant des contradictions entre les normes. Les colonisés, quant à eux, ne peuvent, pour se défendre, s'appuyer sur un droit incompréhensible sur le fond mais aussi dans sa forme puisque les Philippins capables de lire l'espagnol restent en nombre limité à la fin du XIX^e siècle.

Tout laisse donc penser qu'une culture administrative de la corruption est solidement enracinée dans la bureaucratie coloniale espagnole aux Philippines. Non seulement les employés ne se contrôlent pas les uns les autres, mais ceux qui refusent de jouer le jeu des réseaux corrompus s'exposent à la chicane, à la marginalisation, voire au procès... en corruption. Cependant, certains corps, en particulier les corps techniques des ingénieurs semblent relativement épargnés.

(In)justice et volonté politique

Dans les États contemporains où la corruption est systémique, les spécialistes soulignent la gangrène des systèmes mêmes qui ont été mis en place pour lutter contre le mal. Dans les Philippines, il n'existe bien évidemment rien de comparable aux systèmes anti-corruption contemporains. Pourtant, l'appareil normatif est, sur le papier, nettement renforcé dans la seconde moitié du XIX^e siècle, la qualification des délits se fait plus précise et les sanctions sont alourdies. Malheureusement, les appareils administratifs et judiciaires chargés de contrôler et, éventuellement, de poursuivre les employés indéliçables ne montrent aucun empressement à l'heure de les sanctionner.¹⁹ À la lecture des sources judiciaires et administrative, on en vient à penser que non seulement les appareils de contrôle sont eux-mêmes sérieusement affectés par la corruption, mais que l'accusation de corruption est utilisée comme une arme pour mettre hors d'état de nuire des ennemis politiques ou des fonctionnaires qui, honnêtes, refusent de participer au pillage. L'éventuelle réprobation des colonisés ne dispose que de peu de canaux pour s'exprimer et, de toute façon, ce regard critique n'est guère susceptible d'infléchir le comportement des employés corrompus parce qu'aux yeux des accusés comme des juges il est d'emblée délégitimé par l'origine ethnique des critiques. D'autre part, dans une colonie où émerge un proto-nationalisme, les colonisateurs ont parfaitement conscience du danger politique d'une publicisation de la corruption qui résulterait de poursuites judiciaires généralisées et sévères contre les employés espagnols corrompus.

19. *Ibidem*, pp. 123-163.

L'absence de volonté politique sincère de lutter contre la corruption au plus haut niveau des appareils étatiques est flagrante dans les pays affectés par une corruption systémique. Ce constat ne peut être transposé dans le cas qui nous intéresse sans tenir compte des singularités des contextes coloniaux et impériaux. J'ai avancé ailleurs que la grande majorité des gouverneurs généraux espagnols aux Philippines ont été honnêtes et, même, que certains avaient engagé un combat courageux pour assainir l'administration coloniale.²⁰ En métropole, le niveau de corruption aux Philippines est un secret de polichinelle et il inquiète à juste titre certains hommes politiques. Quelques tentatives de réformes visent même indirectement à réduire la corruption. On ne peut donc conclure à une absence totale de volonté politique à Manille comme à Madrid. En revanche, ces manifestations ponctuelles viennent buter sur un principe intangible du fonctionnement politico-administratif en métropole comme dans l'empire: le clientélisme. La petite corruption, celle par exemple qui gangrène les *municipios indígenas*, comme la grande corruption des bureaux de Manille ont fréquemment partie liée à des réseaux de clientèles à l'échelle de la colonie, mais c'est la dimension impériale du phénomène qui est frappante.²¹ En effet, la nomination, la promotion, la mutation, la mise à pied des employés espagnols en poste aux colonies²² sont régulées par le jeu subtil des réseaux clientélares métropolitains. Ces protections péninsulaires expliquent sans nul doute le comportement provocateur de certains employés corrompus (pas forcément d'un très haut rang) assurés de jouir d'une impunité totale grâce à leurs appuis politiques.

Pourtant, l'essentiel est ailleurs. Quelques rares hommes politiques métropolitains ont conscience que la professionnalisation de l'administration coloniale, l'établissement de règles de sélection fondées sur la qualification et le mérite, la garantie d'une stabilité dans le poste et d'une promotion sur des critères objectifs et transparents permettraient de lutter efficacement contre l'inefficacité et la corruption administratives aux Philippines, mais ils se heurtent au front commun des caciques métropolitains.²³ En effet, ces derniers confortent leur pouvoir politique et social par la distribution de postes aux colonies; ils craignent que, par contagion, de saines réformes de la bureaucratie coloniale ne finissent par être introduites dans l'ensemble de l'Empire, et, selon des rumeurs invérifiables mais persistantes, certains seraient financièrement intéressés aux bénéfices des malversations outremer. De manière plus insidieuse, ces comportements clientélares

20. *Ibidem*, pp. 293-301.

21. Didier GUIGNARD, pour l'Algérie coloniale, a mis en lumière des liens du même type entre le contexte politique en France métropolitaine et le surgissement des affaires de corruption dans la colonie (*L'abus de pouvoir dans l'Algérie coloniale (1880-1914). Visibilité et singularité*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2010).

22. Pour une étude très précise du cadre normatif et légal des carrières outremer, voir ORTEGO GIL, Pedro, «El marco normativo de la carrera civil de Ultramar (1852-1899)», *Cuadernos de Historia del Derecho*, núm. 11, 2004, pp. 45-85.

23. L'enterrement du corps spécialisé de fonctionnaires pour les Philippines créé par le ministre de l'Outre-Mer Segismundo Moret, en 1870, est un cas d'école (voir HUETZ DE LEMPS, X., *L'archipel... cit.*, pp. 279-287).

gènèrent une éthique relativement codifiée qui entre en conflit, même chez les plus intègres, avec la notion de bien public.²⁴

La corruption en situation coloniale

La situation coloniale est un puissant facteur de réduction du coût moral de la corruption. La notion de bien public n'est pas compatible avec la domination coloniale, surtout dans le modèle espagnol qui peine à définir, à la différence des autres puissances impériales, les contours d'une mission civilisatrice sécularisée qui, certes, habille le cynisme de l'exploitation, mais qui impose tout de même aux administrateurs une certaine retenue dans leurs comportements. La notion même d'État et de service de l'État est ambiguë dans les colonies de l'époque contemporaine: les employés servent la métropole et non les sujets impériaux, ils sont censés contribuer à la grandeur de la patrie, pas de la colonie. En s'enrichissant illégalement aux frais des colonisés, ils ne s'en prennent pas directement à la richesse nationale. Comme les victimes directes ou indirectes de leurs agissements sont des *Indios* ou des Chinois, certains comportements qui seraient dénoncés en métropole passent pour des péchés véniels parce qu'ils sont commis au détriment de sujets méprisés, non de compatriotes citoyens, de «frères de race».

À l'échelle impériale, les Philippines pâtissent d'une représentation négative auprès des employés publics et, en l'absence de corps spécialisés, certains de ceux qui acceptent l'exil, l'éloignement, les maladies tropicales, le caractère étriqué des sociabilités coloniales ou les faibles possibilités d'enracinement considèrent qu'ils méritent une juste compensation tandis que d'autres choisissent sans doute cette destination pour les possibilités d'enrichissement illicite qu'elle offre. De plus, comme une partie au moins des fonctionnaires mutés aux Philippines ont été plus ou moins longtemps placés en situation de *cesantía* (mise à pied temporaire pour raisons politiques) du fait du *turnismo* en métropole, leur appétit semble avoir été aiguisé par ces temps de vaches maigres; tandis que la perspective d'une nouvelle mise à pied légitime à la fois que l'on mette de l'argent de côté et que l'on ne s'embarrasse pas de trop de fioritures pour camoufler les transactions corruptrices. Comme aujourd'hui, le «registre de la survie»²⁵ permet de justifier les entorses à la morale.

Comme les citoyens des États corrompus aujourd'hui, les sujets colonisés sont *in fine* les victimes directes et indirectes des pratiques corrompues des employés publics sans qu'ils en soient toujours conscients. Les dénonciations, plaintes et suppliques des colonisés sont plus fréquentes qu'on pourrait a priori le penser du fait de la prise de risque que de tels actes supposent, mais ces écrits sont souvent le fruit d'une instrumentalisation dans le cadre de règlements de comptes, en particulier entre les curés-missionnaires et les

24. Voir les contorsions d'Antonio Maura, ministre de l'Outre-Mer, lorsque des proches ou des amis politiques sont impliqués dans des affaires de corruption aux Philippines, *Ibidem*, pp. 302-305).

25. MÉDARD, Jean-François, «Les paradoxes de... *cit.*», p. 706.

fonctionnaires espagnols et, lorsque l'indignation semble sincère, ce sont moins l'exaction ou l'abus de pouvoir qui sont dénoncés que la dérégulation du système par des employés trop gourmands et, surtout, trop brutaux.²⁶

Pourtant, les colonisés sont parfois les acteurs ou au moins les complices forcés de la petite corruption quotidienne. L'appât du gain brouille la hiérarchie socio- raciale sur lesquelles la domination coloniale fonde sa légitimité. Des employés espagnols collaborent avec des auxiliaires philippins (employés subalternes, représentants des «communes indigènes») dans les réseaux de corruption pour mettre en coupe réglée certaines provinces. La répartition des bénéfiques n'est certes pas égalitaire, mais chacun a sa part. L'échelon inférieur de l'encadrement des populations est confié à des auxiliaires autochtones dans le cadre du *municipio indígena*. Or, ces derniers semblent avoir fréquemment reproduit à l'échelle des communes les comportements des fonctionnaires espagnols à l'échelle de la province, soit pour s'enrichir personnellement, soit simplement pour faire face aux exigences de leurs supérieurs. La corruption permet aussi aux clans et aux factions qui s'affrontent dans les *pueblos* d'influer sur les employés espagnols qui valident ou ne valident pas le résultat d'élections municipales profondément entachées, en amont, par la corruption électorale des notables qui seuls participent au processus de désignation des agents autochtones.²⁷

Au niveau individuel, le recours à la corruption permet d'éluder ou d'alléger les charges imposées par le pouvoir colonial. L'évasion fiscale, le refus généralisé et bien compréhensible de se plier au travail forcé ou à la conscription s'accompagne très souvent de la corruption active d'employés coloniaux peu scrupuleux susceptibles de fournir de faux certificats médicaux ou d'imposition. Cette corruption «secondaire» fortement intériorisée permet aux sujets coloniaux d'obtenir, à la marge, une capacité d'action autonome que les *subaltern studies* qualifieraient d'*agency*. En fonctionnant comme «un réducteur d'incertitude»,²⁸ la corruptibilité des employés publics permet aussi un rééquilibrage partiel du pouvoir en faveur des élites économiques locales (*indias*, métisses, créoles, chinoises et étrangères) qui sont totalement marginalisées dans l'appareil colonial. Pour comprendre les mécanismes qui lient corruption publique et corruption privée, il faudrait entreprendre des recherches approfondies sur les pratiques et les mœurs des négociants, industriels et banquiers de Manille. Ce champ de recherche est malheureusement pratiquement vierge à ce jour alors que, pour les Philippines hispaniques, l'historien dispose de fonds particulièrement riches: archives notariales, fonds du *Consulado* puis du tribunal de commerce, fonds consulaires, presse mercantile, plus rarement fonds privés des sociétés. De même, les œuvres pies, une des sources fondamentales de financement de l'économie coloniale, n'ont pas encore retenu toute l'attention qu'elles méritent alors que la gestion de ces fonds semble avoir été scandaleusement malhonnête.

La corruption publique dans les Philippines de la fin du XIX^e siècle peut donc être

26. HUETZ DE LEMPS, X., *L'archipel...cit.*, pp. 165-187.

27. *Ibidem*, pp. 67-83.

28. MÉNY, Yves, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 102.

qualifiée de systémique parce elle affecte à la fois l'ensemble de l'administration et toutes les composantes de la société coloniale. On peut émettre l'hypothèse que ces hauts niveaux de corruption résultent de la conjonction de deux facteurs, l'un d'ordre colonial, le contexte philippin; l'autre d'ordre impérial, les modalités de sélection, de nomination et de mutation des fonctionnaires coloniaux métropolitains dans l'archipel et dans l'empire en général. Même si elle n'est pas une cause première de la révolution philippine de 1896, cette hyper-corruption a sans nul doute fragilisé la domination espagnole et, sur le long terme, elle a ancré chez les colonisés une représentation négative et prédatrice de l'État.²⁹ À l'échelle impériale, il faudrait mesurer les effets en retour en métropole et aux Antilles des comportements corrompus aux Philippines. La prosopographie et l'analyse dans l'Empire de trajectoires individuelles de spécialistes en corruption permettraient de comprendre ces influences croisées.

Bibliographie

- BÉNAT-TACHOT, Louise, «Usages ou mésusages du pouvoir: la question de la corruption dans les sociétés coloniales de la Monarchie Catholique», *e-Spania* [En ligne], num. 16, décembre 2013, mis en ligne le 21 décembre 2013, consulté le 27 février 2014, URL: <<http://e-spania.revues.org/22806>>.
- BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, dossier «La corruption au quotidien», *Politique africaine*, num. 83, 2001.
- DUBET, Anne, «Du bon maniement de l'argent du roi en Espagne au XVIII^e siècle. Les enseignements d'un procès pour fraude», paru dans *Cahiers de Narratologie*, num. 18, mis en ligne le 05 juillet 2010, URL: <<http://revel.unice.fr/cnarra/index.html?id=6080>>.
- GUIGNARD, Didier, *L'abus de pouvoir dans l'Algérie coloniale (1880-1914). Visibilité et singularité*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2010.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., «Perspectives on the Perception of Corruption», dans HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. et LEVINE, V. T. (éds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction, 1989.
- MÉDARD, Jean-François, «Les paradoxes de la corruption institutionnalisée», *Revue internationale de politique comparée*, 13(4), 2006.
- MÉNY, Yves, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.
- HUETZ DE LEMPS, Xavier, «La corruption au niveau provincial dans les Philippines de la seconde moitié du XIX^e siècle», dans M. LUQUE TALAVÁN, J. J. PACHECO ONRUBIA, F. PALANCO AGUADO (éds.), *1898: España y el Pacífico. Interpretación del pasado, realidad del presente*, Madrid, Asociación Española de Estudios del Pacífico, 1999, pp. 93-101.
- , «Provincial-Level Corruption in the Second Half of the Nineteenth Century», dans Florentino RODAO et Felice Noelle RODRIGUEZ (éds.), *The Philippine Revolution of 1896. Ordinary Lives in Extraordinary Times*, Quezon City, Ateneo de Manila University Press, 2001, pp. 217-230.

29. HUETZ DE LEMPS, X., «Les rapports entre les Philippines et l'État à la fin de la domination coloniale espagnole» dans William GUÉRAICHE, (éd.), *Philippines contemporaines*, Bangkok-Paris, Irasec-Les Indes Savantes, 2013, pp. 51-64.

- , *L'archipel des épices. La corruption de l'administration espagnole aux Philippines (fin XVIII^e siècle-fin XIX^e siècle)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2006, 422 p.
- , «Les racines coloniales de la corruption aux Philippines (XVI^e milieu du XX^e siècle)», dans HUETZ DE LEMPS, Christian et SEVIN, Olivier (éds.), *L'Asie-Pacifique des crises et violences*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2008, pp. 249-262.
- , «Les colonies espagnoles au XIX^e siècle: un «dépotoir» administratif pour la métropole?», dans Samia EL MECHAT (éd.) *Les administrations coloniales (XIX^e-XX^e siècles). Esquisse d'une histoire comparée*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp. 139-151.
- , «Les rapports entre les Philippines et l'État à la fin de la domination coloniale espagnole» dans William GUÉRAICHE, (éd.), *Philippines contemporaines*, Bangkok-Paris, Irasec-Les Indes Savantes, 2013, pp. 51-64.
- ORTEGO GIL, Pedro, «El marco normativo de la carrera civil de Ultramar (1852-1899)», *Cuadernos de Historia del Derecho*, núm. 11, 2004, pp. 45-85.
- QUIROZ, Alfonso W., *Corrupt Circles. A History of Unbound Graft in Peru*, Baltimore, Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press, 2008.
- SANIEL, Josefa M., «Japan and the Philippines, 1868-1898», *Philippine Social Sciences and Humanities Review*, 27(1-4), 1962.
- SCIASCIA, L., *Le contexte*, Paris, Folio, 1978.