

GIORGIO BLUNDO ET JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN

LA CORRUPTION QUOTIDIENNE
EN AFRIQUE DE L'OUEST

LA « PETITE CORRUPTION QUOTIDIENNE », BANALISÉE ET SYSTÉMIQUE, OBSERVÉE AU SEIN DE LA SPHÈRE PUBLIQUE AU BÉNIN, AU NIGER ET AU SÉNÉGAL, EST FORTEMENT LIÉE AU « FONCTIONNEMENT RÉEL » QUOTIDIEN DES SERVICES DE L'ÉTAT. EN IDENTIFIANT LES FORMES ÉLÉMENTAIRES ET LES STRATÉGIES DE LA CORRUPTION, LES AUTEURS MONTRENT QU'ELLES SONT ENCHÂSSÉES DANS UN CONTEXTE « DYSFONCTIONNEL » DE PRODUCTION DE SERVICES PUBLICS ET QU'ELLES TROUVENT LEUR LÉGITIMATION DANS DES LOGIQUES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES. LA CORRUPTION CONCOURT À UN PROFOND PROCESSUS DE TRANSFORMATION DE L'ÉTAT AFRICAIN, QUI VA DANS LE SENS D'UNE PROGRESSIVE PRIVATISATION ET INFORMALISATION DES SERVICES PUBLICS.

Les résultats présentés ci-dessous et dans les pages de ce dossier font suite à un an et demi de recherches de terrain et d'enquêtes documentaires menées en équipe au Bénin, au Niger et au Sénégal, sur le thème de la « petite corruption quotidienne », banalisée et systémique, au sein de la sphère publique (administrative et politique). Dans ces trois pays, comme ailleurs en Afrique, le « fonctionnement réel » de l'État, au-delà des organigrammes, des textes juridiques ou réglementaires et des déclarations politiques, est très éloigné de son fonctionnement « officiel ». Sans porter de jugement de valeur, autrement dit en se référant simplement aux normes proclamées, aux discours publics et aux attentes des usagers, on peut parler d'un ensemble systémique de « dysfonctionnements », qui sert de terreau aux pratiques corruptives sans pour autant se confondre avec ces dernières. On ne peut, par exemple, tracer une frontière claire entre, d'un côté, le « favoritisme », le clientélisme et le « piston » généralisés, et les « arrangements » faisant intervenir des contreparties monétaires de l'autre ; ou encore entre les commissions et gratifications légitimes et les pots-de-vin illégitimes. Pour tenir compte de cette imbrication entre les pratiques corruptives et le « fonctionnement réel » quotidien des services de l'État, nous avons adopté, loin des définitions strictement juridiques, une acception aussi large que possible du « complexe de la corruption¹ », à savoir l'ensemble des pratiques d'usage abusif (illégal et/ou illégitime) d'une

charge publique procurant des avantages privés indus². Oscillant entre la dimension de l'échange et celle de l'extorsion, ces pratiques occasionnent des processus de redistribution des ressources publiques détournées, mais engendrent également des mécanismes d'exclusion dans l'accès à ces ressources.

Notre ambition a été d'abord et avant tout d'essayer de décrire les habitudes corruptives, leurs procédures, leurs légitimations et, au-delà, de comprendre comment les administrations fonctionnent « pour de vrai³ ». Pour un tel objectif « compréhensif », visant à produire des données au plus près des pratiques et des représentations quotidiennes des acteurs, des enquêtes « qualitatives » étaient nécessaires. Elles sont pour l'essentiel issues des méthodes de travail de la socio-anthropologie⁴, et ont permis de produire les données sur lesquelles sont fondées les analyses suivantes⁵.

UN SYSTÈME CORRUPTIF IDENTIQUE

Les enquêtes que nous avons menées dans les trois pays concernés (Bénin, Niger, Sénégal) et dans les différents secteurs pris en compte (douanes et transports, justice, santé, marchés publics, fiscalité locale, projets de développement, dispositifs de lutte contre la corruption) ont montré une étonnante convergence tant dans les dysfonctionnements administratifs que dans les diverses pratiques « corruptives » (au sens large, rappelons-le) auxquelles ces dysfonctionnements ouvrent la voie. On se doutait, certes, que d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre, on relèverait nombre de comportements analogues : la fréquentation quotidienne de divers services publics en Afrique nous avait habitués à un certain « air de famille » entre, par exemple, le mépris à l'égard des usagers, la routine des pots-de-vin, la généralisation des

1. Voir J.-P. Olivier de Sardan, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n° 63, octobre 1999, pp. 97-116.

2. Voir également la définition souvent citée de J. S. Nye dans « Corruption and political development : a cost-benefit analysis », in A. J. Heidenheimer, M. Johnston et V. T. Levine (eds), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990 (article paru en 1967).

3. Voir Y. Jaffré, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », *Bulletin de l'APAD*, n° 17, 1999, pp. 3-17.

4. Pour une présentation plus détaillée des problèmes méthodologiques que pose l'étude empirique de la corruption et de certaines des solutions que nous avons tenté d'y apporter, voir G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique », in G. Blundo (dir.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris, Genève, PUF, IUED, 2000, pp. 21-46.

5. Il s'agit, pour les trois pays, d'un corpus de 920 entretiens, d'un autre de 4 755 articles de presse et de dizaines d'études de cas portant sur des « affaires » s'étant produites lors de nos enquêtes de terrain.

commissions, le racket des policiers sur les routes et le système des « faveurs », au-delà des frontières, des cultures et des régimes.

Cependant, nous pensons que des pays aux trajectoires postcoloniales aussi différentes que le Bénin (avec dix-sept ans de régime « marxiste »), le Niger (où la chefferie administrative est restée, de la colonisation à nos jours, la seule forme de pouvoir local dans les campagnes) et le Sénégal (réputé pour son expérience démocratique et sa décentralisation ancienne) offriraient quand même des tableaux relativement contrastés et variés de la « petite corruption » et de son contexte. Or, il n'en est rien. Même si, évidemment, un bureau de douane sénégalais n'est pas un bureau de douane béninois, si l'hôpital national de Niamey ne ressemble pas au CNHU de Cotonou, ou si les avocats sénégalais sont plus nombreux et expérimentés que ceux du Niger, nous avons partout retrouvé les mêmes « tendances lourdes » : les mêmes procédures de « détournements » (et détournements de procédures), les mêmes prélèvements indus, les mêmes « arrangements », les mêmes « combines », le tout enchâssé dans une même déliquescence de l'État, un même clientélisme généralisé et une même impuissance (et pour une part démission) des élites politiques.

Il faut aussi dire que, partout, nous avons rencontré des fonctionnaires intègres, déplorant tous la gravité du mal et se désolant de leur impuissance. Car tous ceux qui ont eu des velléités réformatrices, à une échelle ou à une autre, dont beaucoup à des positions de responsabilité, ont avoué leur échec. Les restitutions de nos enquêtes devant d'anciens directeurs des douanes, des procureurs, des juges ou des bâtonniers, des inspecteurs d'État, des finances ou d'autres administrations, et bien d'autres hauts fonctionnaires, ont été à cet égard révélatrices : nos interlocuteurs, loin de contester les résultats que nous leur soumettions, ont plutôt aggravé le diagnostic.

La première grande conclusion de ce travail, avant celles, plus circonscrites, plus spécialisées, ou plus techniques, que nous allons passer en revue ci-dessous, est donc celle-ci, formée de trois éléments complémentaires : il y a en Afrique aujourd'hui (au moins en tout cas dans les trois pays considérés⁶) un même système de corruption généralisé ; ce système de corruption généralisé est enchâssé dans un même système de dysfonctionnement généralisé des administrations ; et, enfin, les fonctionnaires honnêtes et compétents, dont la pratique professionnelle personnelle échappe à ces deux systèmes, ne sont pas en mesure actuellement de les réformer.

Ces trois éléments se renvoient l'un à l'autre. C'est parce que le système corruptif est enchâssé dans le système administratif que toute réforme est particulièrement difficile, et que les réformateurs sont marginalisés.

UN MÊME CONTEXTE HISTORIQUE, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Si le système corruptif et le système administratif sont, *grosso modo*, identiques dans les trois pays, c'est que leurs contextes historique, économique et politique sont largement similaires. En effet, les trois pays sont d'anciennes colonies issues de l'AOF, et ont donc un passé colonial de même nature⁷. De plus, l'indépendance, acquise dans le contexte de la guerre froide et de la « Francafrique », a vu les trois pays profiter de crédits complaisants et excessifs, favorisés en outre dans les années 1970 par l'existence de diverses rentes en produits agricoles et matières premières (arachide au Sénégal et au Niger, coton au Bénin, uranium au Niger). La crise des années 1980 a donc frappé brutalement et également les trois pays. Un même « système des projets » (aussi bien pour la coopération multilatérale et bilatérale que pour les ONG) s'est mis en place pour gérer une aide extérieure de plus en plus nécessaire à la survie de ces pays (permettant aussi d'éviter la banqueroute de l'État), système qui a suscité la création d'enclaves fonctionnelles (les projets), et la multiplication de « courtiers⁸ », dans un environnement administratif « normal » de plus en plus sinistré et dysfonctionnel. La généralisation du multipartisme et de la liberté de la presse, largement acquis aujourd'hui et non contestés, a conduit dans les trois pays à des formes complexes de « clientélisme partidaire », où le financement occulte des partis (en particulier par des « commerçants amis ») se trouve au centre de la vie politique et où les élections sont largement associées à des distributions massives d'argent (prenant souvent la forme d'« achats de votes ») et à des manœuvres et trucages divers de toutes parts. La part relative des divers secteurs informels de l'économie, échappant à toute taxation et à toute réglementation, est également très importante.

6. Bien évidemment, nous ne nous autorisons aucune extrapolation au-delà de nos propres enquêtes, limitées à ces trois pays. Cependant, la lecture de la littérature existant sur les autres pays d'Afrique et certaines enquêtes que nous avons menées, les uns et les autres, ailleurs, pour d'autres programmes (Mali, Côte d'Ivoire, Guinée, Centrafrique), inclineraient à penser que la situation exposée ici débordait du cadre de ces trois pays. Cela ne doit pas masquer pour autant les différences existant sur le continent africain. Par exemple, certaines situations géopolitiques accentuent singulièrement l'ampleur des phénomènes (voir les économies fondées sur l'exportation du diamant ou du pétrole, sans parler des économies de guerre et de pillage).

7. Bien sûr, des spécificités existent : voir l'expérience de participation politique vécue par les citoyens des Quatre Communes de plein exercice de Saint-Louis, Rufisque, Gorée et Dakar dès les dernières décennies du XIX^e siècle; le Dahomey, surnommé le « Quartier latin de l'Afrique »; le Niger, où les Anglais ont laissé « le coq gaulois se gratter les ergots dans le sable »... Mais ces trois pays ont subi un même type d'administration coloniale et ont abordé la décolonisation dans les mêmes conditions.

8. Voir T. Bierschenk, J.-P. Chauveau et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.

Bien sûr, ce résumé est très sommaire, et il conviendrait de prendre en compte bien d'autres éléments. Mais il fallait rappeler au moins les grandes lignes de ce contexte historique, économique et politique, qui, s'il ne détermine pas directement les phénomènes de corruption que nous allons décrire maintenant, leur sert en tout cas de toile de fond.

L'ENCHÂSSEMENT DE LA CORRUPTION

En fait, les niveaux d'enchâssement⁹ de la corruption dans des contextes sociaux, administratifs et culturels plus vastes sont multiples. 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 enchâssé dans une série de logiques sociales, économiques et politiques récurrentes, qui prennent elles-mêmes place dans un contexte sociopolitique et socio-économique plus large¹⁰.

Les formes élémentaires de la corruption

Le premier inventaire qui découle de nos enquêtes est donc celui des mécanismes de base par lesquels s'opèrent les pratiques corruptives courantes. Il s'agit de quelques formes simples, qui se retrouvent massivement dans les trois pays et dans leurs différentes administrations (seule l'échelle change, selon l'importance des enjeux, eux-mêmes très variables). On distinguera sept formes « élémentaires » telles qu'elles apparaissent si l'on se situe au plus près des pratiques des acteurs¹¹.

La commission. Il s'agit pour l'usager de rétribuer une intervention d'un fonctionnaire lui donnant accès à un bénéfice, à une exemption ou à une remise illicite quelconque : l'intervenant prend donc sa « part¹² », en raison du « service » d'intermédiation qu'il a fourni et/ou du service illégal qu'il a rendu, aux dépens des recettes publiques, ou aux dépens de concurrents. Autrement dit, le fonctionnaire bénéficie d'une partie des gains illicites qu'il a fait obtenir à l'usager par son intervention. Le plus souvent (voir la sous-déclaration en douane ou le marché public truqué), cette commission est « transactionnelle », c'est-à-dire liée à la transaction en question (par exemple, elle correspond à un pourcentage, tantôt âprement négocié, tantôt standardisé, comme les célèbres 10 % que tout bénéficiaire d'un contrat public est censé verser au fonctionnaire grâce à qui il a obtenu le contrat). Mais, parfois, la commission est « rentière »,

lorsque le « service » fourni peut lui-même être générateur d'une rente. Ainsi l'obtention d'un emploi dit « juteux » peut-il donner lieu au versement mensuel d'« enveloppes » du « nommé » à son « nominateur » (celui grâce à qui il a été nommé).

Au Bénin et au Sénégal, par exemple, l'affectation à un poste de douane « juteux », où les occasions d'enrichissement rapide sont importantes, donne lieu à des versements périodiques redistribués au sein de la hiérarchie douanière. Au Sénégal, la charge informelle d'aide-collecteur des taxes de marché est génératrice d'une rente dont profitent également le collecteur titulaire, le surveillant des halles et des marchés et parfois le receveur municipal.

La commission correspond en général à une intermédiation ou à un service qui lèsent l'État. Mais elle peut aussi avoir pour victimes ou co-victimes d'autres opérateurs économiques, comme dans le cas classique des appels d'offres « arrangés », où l'adjudicataire n'est généralement pas le plus compétent ni le plus compétitif.

La « gratification ». Tout agent public qui a « bien fait » son travail sera « remercié » par une gratification *ex post*, laissée certes à l'appréciation de l'usager, mais dont le caractère banalisé, routinier, fait penser qu'il s'agit plus d'un « pourboire » attendu que d'un « cadeau » exceptionnel. Un infirmier ayant traité avec humanité ou efficacité un malade recevra ainsi sa « cola ». Proche dans sa logique ultime de la « commission », cette forme de gratification s'en distingue du point de vue des acteurs, car elle leur semble plus légitime et ne relève d'ailleurs pas pour eux, le plus souvent, de la corruption. Lors des restitutions, un cadre des douanes qui revendiquait un rôle actif dans la lutte contre la corruption a raconté comment, ayant « bien travaillé » pour opérer un dédouanement avec célérité et selon les règles, il a reçu de la part du commerçant, en remerciement, une somme de 500 000 francs CFA : il opposait ce cadeau légitime aux pratiques de corruption...

Pourtant, la frontière est mince entre un « cadeau » donné après-coup, laissé à l'appréciation de l'usager, et un cadeau « anticipé », « sollicité » ou « attendu », ou encore une « faveur » dont on sait qu'elle donnera lieu à une gratification.

9. On reprend ici le terme français correspondant à « *embeddedness* », rendu célèbre par Polanyi, qui évoquait pour sa part l'enchâssement de l'économique dans le social.

10. Cela n'est bien sûr qu'un modèle simplifié, cherchant à mettre un minimum d'ordre dans la complexité des phénomènes corruptifs décrits par notre enquête, et ne prétendant en aucun cas représenter la réalité elle-même.

11. C'est pour cette raison que ces « formes élémentaires » ne correspondent ni aux catégories juridiques ni aux typologies de la corruption habituellement proposées.

12. Voir les sollicitations en zarma (« *man ay baa ?* ») ou en wolof (« *ana suma wàll ?* »): « où est ma part ? ».

Quoi qu'il en soit, cette pratique du « cadeau » conduit certainement à brouiller les pistes.

Le piston. Le système administratif est devenu, de l'avis unanime, complètement perverti par la domination du favoritisme aux dépens des critères de compétence ou d'efficacité. Depuis les nominations et les affectations jusqu'à la délivrance des services aux usagers en passant par les stages et les formations, le « piston », le « copinage » et la « recommandation » se trouvent au cœur des pratiques, et ce de façon routinière et généralisée.

On peut parler d'un « échange généralisé » de faveurs, qui est d'autant plus vaste que les réseaux des fonctionnaires sont eux-mêmes étendus. Le favoritisme, même s'il est parfois dénoncé (soit de façon impersonnelle comme système, soit de façon personnelle quand on en est soi-même victime), apparaît souvent aux yeux des acteurs comme doté d'une profonde légitimité sociale : refuser de « rendre service » à quelqu'un qui fait partie de vos relations, ou qui vous est recommandé par l'une d'entre elles, expose à une forte réprobation de l'entourage. En fait, le favoritisme est le frère jumeau de la corruption, dans la mesure où, pour obtenir satisfaction, un usager d'un service public doit, ou bien « connaître quelqu'un », ou bien « donner quelque chose ». Obtenir de façon anonyme un acte administratif sans verser un quelconque pot-de-vin relève de l'exception et non de la règle ; c'est en tout cas l'opinion générale.

La rétribution induite d'un service public. Pour effectuer un acte relevant de sa fonction, le fonctionnaire fait payer l'usager. Il vend, autrement dit, le « service » qu'il est censé officiellement effectuer « gratuitement » (du point de vue de l'usager). Ainsi, dans les trois pays étudiés, nul ne peut obtenir de façon anonyme un acte de naissance sans verser au préposé de l'état civil les 500 ou 1 000 francs CFA de son « travail ». Au Bénin, les interventions de la police ou de la gendarmerie sont « facturées » aux bénéficiaires, soit indirectement, sous forme d'« argent pour la bière » ou de « frais de déplacement », soit directement, lorsque, par exemple, ces corps établissent des « contrats de sécurité » avec les opérateurs économiques privés du Port autonome de Cotonou (surveillance des entrepôts de marchandises sous douane, de parcs automobiles, contrôle de la circulation routière à la sortie des véhicules du port, etc.). Cette variante des formes de privatisation interne (voir *infra*), que les intéressés justifient parfois par l'absence de salaires (ou par des arriérés importants, comme au Niger), s'est désormais installée dans les mœurs. Elle « joue » souvent sur la diligence ou le zèle, et profite généralement de l'ignorance des usagers en matière de tarifs de l'administration. Tout dossier non « lesté » d'un billet sera systématiquement laissé en attente indéfinie. Ainsi, les secrétaires vacataires des tribunaux sénégalais créent des pénuries artificielles de formulaires et imprimés administratifs, ce qui leur permet ensuite de faire payer l'usager

qu'ils auront bien voulu « dépanner », prétextant avoir obtenu des imprimés auprès d'autres services.

Ici, le fait de payer les fonctionnaires « à l'acte » et de la main à la main ne correspond pas à un service indu, illégal, mais à un service normal sur lequel se greffe une facturation privée. C'est l'utilisateur qui paye directement ce surcoût privatisé. Celui-ci peut aussi prendre la forme d'une « surfacturation » (au droit légitime que doit payer l'utilisateur, s'ajoute un droit illégitime perçu par l'agent). Le carnet de santé (obligatoire pour une consultation) sera ainsi vendu le double par l'agent d'accueil.

Le tribut ou « péage ». À la différence de la commission et de la rétribution induite, le tribut ou « péage » est extorqué sans qu'aucune intermédiation ou qu'aucun « service » ne soient véritablement fournis. La « brigade volante » des douanes perçoit ainsi une « taxe informelle » sur tous les transporteurs passant à sa portée pour ne pas faire procéder au déchargement total à des fins de contrôle du véhicule ; un patient qui se présente à un centre de santé doit payer à l'agent d'accueil un « droit de visite » inexistant ; pour pouvoir toucher sa pension, le retraité doit « donner quelque chose » ; pour obtenir une avance de démarrage, l'entrepreneur doit verser un passe-droit à l'agent du Trésor. Ces formes-là sont les plus mal perçues par les usagers, dans la mesure où elles relèvent pour eux de l'extorsion, voire du « racket » (terme souvent utilisé dans les trois pays).

La « perruque ». Ce terme désigne une pratique courante dans les entreprises en France : à savoir l'utilisation de matériel appartenant à l'entreprise par les ouvriers pour « bricoler » à leur propre compte. Cette pratique est généralisée et systématique dans les trois pays : les locaux ou les matériels du service sont utilisés par les personnels à titre privé, soit durant les heures de travail, soit en dehors. Ce que les Ivoiriens appellent le « gombo », à savoir le fait, pour des fonctionnaires, d'avoir des revenus supplémentaires en dehors de leur travail, à côté ou pendant, est ainsi partout banalisé : les personnels de santé « consultent » au dispensaire ou à l'hôpital à titre privé ; les voitures de fonction ont systématiquement un usage privé ; les téléphones de service servent plus aux conversations privées, voire au business, qu'aux conversations professionnelles, etc. On peut y voir aussi une extension démesurée des « avantages de fonction », à travers les usages privatifs de matériels appartenant à l'État, usages parfois légitimes, voire légaux, mais devenant soit excessifs par leur abus, soit marchands par leur facturation à des tiers.

Le « détournement ». Il s'agit cette fois non plus simplement d'un usage privé de matériels publics (perruque) mais d'une véritable « appropriation », où l'origine publique du bien en question se « perd ». Ces « détournements » peuvent être en nature (on passe insensiblement du « chapardage » de fournitures,

courant et toléré, au piratage plus frauduleux de matériels importants), mais aussi en argent (on entre alors dans le « détournement de fonds » classique, certes fréquent, mais plus risqué, pour lequel il ne faut pas « se faire prendre »). Les matériels légers (tensiomètres, thermomètres), ou plus lourds (électrocardiographes, échographes), tendent ainsi à « fuir » les hôpitaux et maternités publics pour se retrouver dans les multiples cliniques privées des capitales.

Les quatre premières formes de corruption distinguées ci-dessus (commission, gratification, piston et rétribution indue) relèvent de *transactions* (monétaires, en nature, ou mobilisant des liens affectifs ou identitaires), ce qui n'est pas le cas des trois dernières, qui représentent plutôt des formes d'extorsion (le tribut) ou d'appropriation privative (perruque et détournement). Ces quatre formes de transaction se chevauchent souvent ; autrement dit, dans la réalité, on a fréquemment affaire à des formes hybrides ou ambiguës : la gratification *ex post* peut être tellement « attendue » ou « sollicitée » qu'elle peut s'apparenter à une forme de rétribution indue ou à une commission ; la surfacturation d'un acte médical peut relever non seulement du tribut, mais aussi de la rétribution indue, tout comme le péage, qui peut cacher une commission...

Lorsqu'un transporteur qui n'est pas en règle est intercepté par la brigade volante des douanes et qu'il verse le « péage » de 10 000 francs CFA, comme tout transporteur, pour éviter un contrôle, ces 10 000 francs CFA peuvent tout autant être considérés comme une « commission » versée au douanier pour « fermer les yeux ». Mais il peut y avoir aussi chevauchement entre forme monétaire et forme non monétaire, une commission ou un péage pouvant s'opérer en nature. Si un « projet de développement » finance la réfection de la maison personnelle d'un ministre, on peut parler non seulement de « détournement », mais aussi de « commission » (pour un rôle d'intermédiation avec l'administration) ou de « péage » (pour avoir simplement la latitude d'exercer).

Certaines figures de la transaction sont pour ainsi dire « spontanées », tout au moins si l'on se situe du point de vue des acteurs de la transaction, comme la gratification et le piston ; d'autres, en revanche, sont objet de *négo-ciation* et de *marchandage* (la commission, parfois la rétribution indue). Enfin, même si ces formes élémentaires de corruption ne se superposent pas aux catégories juridiques en vigueur dans les trois pays, on peut suggérer que la gratification et la commission relèvent principalement du délit de *corruption*, que la rétribution indue et le péage couvrent largement le domaine des délits de *concession*, que le recours au piston, et plus généralement aux faveurs, se traduit en langage juridique par la notion de *trafic d'influence*, et que la perruque a beaucoup à voir avec l'infraction de *détournement de deniers publics*.

Les formes élémentaires de la corruption

Formes élémentaires de la corruption :	Nature de l'interaction :	Catégories juridiques :
<i>Gratification</i>	Transaction spontanée	Corruption
<i>Commission</i>	Transaction négociée	Corruption
<i>Piston, faveurs, népotisme</i>	Transaction spontanée	Trafic d'influence
<i>Paiement indu ou privatisation de la fonction</i>	Transaction négociée ou extorsion	Concussion
<i>Tribut</i>	Extorsion	Concussion
<i>Perruque</i>	Appropriation	Détournement de biens publics, abus de biens sociaux
<i>Détournement</i>	Appropriation	Détournement de biens publics, abus de biens sociaux

Les stratégies corruptrices

Ces formes élémentaires de corruption s'insèrent le plus souvent dans diverses stratégies à moyen ou long terme, que partagent fonctionnaires et usagers, et dont nous allons maintenant examiner les principales modalités.

Les investissements corruptifs. L'investissement corruptif consiste, en quelque sorte, à donner des « cadeaux anticipateurs » à un agent public, qui permettront de créer une dette, au moins symbolique, de ce dernier envers son « bienfaiteur ». Nombre de pratiques corruptrices découlent ainsi d'anticipations, autrement dit d'investissements. Un juge nouvellement nommé recevra en cadeau de bienvenue un climatiseur d'un grand commerçant local ou d'un avocat de la place. À l'inverse, un autre juge pourra lui-même se mettre volontairement en situation de dette vis-à-vis des entrepreneurs dont il sollicitera des largesses à l'approche de la fête de la Tabaski.

Les pratiques d'évergétisme fonctionnent souvent sur ce modèle, suscitant auprès de ceux qui en bénéficient une obligation de reconnaissance, ou encore un « droit » de récupération pour le donateur. Lorsque, au Niger, un cadre originaire d'un village paye la réparation de la pompe, on considère de fait qu'il a un « droit » à s'en approprier les recettes¹³. L'administration douanière sénégalaise, pour faire face à la vétusté du parc automobile et à la faiblesse des dotations mensuelles en carburant (environ 70 litres pour toute une brigade),

13. J.-P. Olivier de Sardan et A. E. Dagobi, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique africaine*, n° 80, décembre 2000, pp. 153-168.

emprunte des véhicules ou de l'argent auprès de grands commerçants ou transporteurs. Lors des saisies de marchandise frauduleuse, ces bailleurs de fonds privés récupéreront leur investissement en bénéficiant soit de ventes aux enchères particulièrement favorables, soit de ristournes directes sur la marchandise saisie, soit de rabais substantiels des droits de douane lors des procédures d'importation.

La constitution de relations pérennes. Au-delà des transactions occasionnelles, les partenaires cherchent donc fréquemment à pérenniser les transactions corruptrices, autrement dit à les transformer en relations sociales stabilisées de type « clientéliste ». L'échange de services et de faveurs, la fréquentation quotidienne créent des systèmes d'obligations réciproques entre ces partenaires et permettent d'aboutir à des « dyades » (parfois hautement corruptogènes) entre un fonctionnaire et un usager, ou entre un fonctionnaire et un intermédiaire. Tel transporteur ou telle commerçante (comme les *njogaan* au Sénégal) parleront de « mon douanier », dont ils attendront qu'il soit de garde pour passer la frontière, et avec lequel ils noueront des relations autres que seulement « commerciales » (« relation à plaisanterie¹⁴ », par exemple, ou échange de petites faveurs ou de cadeaux, au-delà des transactions corruptrices). De même, une femme enceinte cherchera à avoir « sa sage-femme ».

Ces espaces durables de collusion sont aussi favorisés par le fait que, dans certains secteurs comme la justice, la douane ou l'état civil, contrôleurs et contrôlés, autorités de l'État et prestataires privés de services partagent non seulement les mêmes lieux, mais aussi le même espace normatif, la même formation, le même type d'activités. Pensons aux liens tissés entre les agents de l'état civil et les « agents d'affaires » au Sénégal ; ou encore, dans les trois pays, entre avocats, procureurs et gardiens de prison, d'une part ; et entre douaniers, commerçants et transitaires – formels ou « ambulants » – d'autre part.

Ce qui nous conduit à deux considérations : en premier lieu, on ne peut imputer la responsabilité des relations corruptrices aux seuls agents de l'État. Le plus souvent, en effet, ce sont tout autant les usagers qui produisent ou reproduisent ces relations, dans la mesure où ils en tirent avantage. Il y a ainsi accord mutuel sur le fait que « voler l'État, c'est voler personne », et que les différentes parties vont en retirer des bénéfices mutuels (aux dépens du « tiers exclu¹⁵ »). En deuxième lieu, on ne peut opposer radicalement, comme l'avait fait J. C. Scott¹⁶, « *parochial corruption* » (la corruption de proximité) et « *market corruption* » (la corruption commerciale) : on observe dans les trois pays une tendance permanente à créer de la proximité au sein même des transactions monétaires.

La recherche de l'enrichissement rapide. Le fait de bénéficier d'un poste « juteux » dans un service public est considéré le plus souvent comme une occasion

dont il faut profiter au plus vite et au maximum, car elle ne sera pas éternelle (la rotation rapide des affectations dans les administrations favorise sans doute cette attitude). Il s'agit alors de stratégies à court terme, où tous les moyens sont bons pour accumuler le plus rapidement possible. Au vu de la précarité de certaines nominations et de la pression de l'entourage de l'agent public, l'enrichissement illicite bénéficie d'une certaine indulgence de la part de l'opinion publique. Paradoxalement, celui qui n'a pas su saisir l'occasion lorsqu'elle se présentait est considéré comme un « fou », ou suspecté d'avoir « bouffé » de façon égoïste le fruit de ses détournements.

En 1999, le Sénégal a été ébranlé par la découverte d'un détournement d'environ 3,5 milliards de francs CFA, perpétré par un réseau de sept percepteurs aux dépens du Trésor public. Les sommes acquises individuellement allaient de 132 millions à 1,218 milliard de francs CFA. Nos enquêtes de terrain ont montré que personne, dans les villes où ils opéraient, n'était scandalisé par l'enrichissement subit de ces agents du Trésor, dès lors qu'ils se distinguaient par leur générosité et leurs largesses.

Les mutualisations de la corruption. Dans certains domaines, les agents de l'État, et les agents supplétifs qui les épaulent quotidiennement dans leurs tâches administratives (voir *infra*), sont solidaires dans leurs pratiques corruptrices, soit parce que l'existence d'une chaîne hiérarchique forte oblige à redistribuer les bénéfices, soit parce que le fonctionnement en équipe crée un partenariat « horizontal », soit encore parce que l'accaparement individuel expose le corrompu au risque d'être dénoncé par les collègues restés en dehors de la transaction illicite.

Ainsi, dans les trois pays, les douaniers se partagent selon des barèmes officieux les recettes obtenues lors de contentieux douteux, tout comme, au Sénégal, les membres des commissions des marchés publics se répartissent minutieusement les pots-de-vin versés par les entrepreneurs.

La manipulation des registres normatifs et réglementaires. Les transactions et les pratiques illicites, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne sont pas liées à une ignorance des normes par les fonctionnaires, mais au contraire à leur manipulation par ceux-ci, fondée sur la maîtrise et la connaissance qu'ils

14. Les « relations à plaisanterie », qui étendent à des groupes entiers les échanges de « taquinerie » propres aux cousins croisés, constituent un moyen fréquent de « personnaliser » des relations anonymes.

15. Voir P. Meyer-Bisch, « Le principe du tiers exclu », in M. Borghi et P. Meyer-Bisch (dir.), *La Corruption. L'envers des droits de l'homme*, Fribourg, Éditions universitaires de Fribourg, 1995, pp. 285-327.

16. J. C. Scott, « The analysis of corruption in developing nations », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 11, n° 3, juin 1969, pp. 315-341.

en ont. C'est seulement du côté des usagers que, souvent, la méconnaissance des normes favorise l'acceptation des pratiques corruptrices, en créant un rapport de force défavorable. Du côté des professionnels, en revanche, le jeu sur ou autour des normes est central pour imposer ou susciter des transactions corruptrices.

Pour exercer les fonctions de contrôle, de sanction et d'octroi de permis et autorisations, les services administratifs disposent en effet d'un arsenal normatif parfois insuffisant ou imprécis, parfois pléthorique (c'est le cas du domaine douanier). Ainsi, les lois et les règlements sont souvent appliqués à l'aide de pouvoirs discrétionnaires très étendus. Le douanier peut sanctionner un fraudeur ou le laisser partir si la valeur de la marchandise saisie est modeste. Il peut encore décider de le sanctionner, tout en négociant avec lui le montant de l'amende. Les pouvoirs de l'administration se négocient souvent au quotidien, puisque ses lois et ses règlements sont rarement vulgarisés et demeurent étrangers aux citoyens, que le savoir technico-bureaucratique est jalousement gardé et que les agents sont peu responsabilisés à l'égard de leur public. C'est le règne de l'opacité et de l'application sélective des règlements, qui favorise des formes de corruption-racket et aboutit à des stratégies de contournement et d'anticipation de la part des usagers.

On peut également observer des formes plus sophistiquées de corruption, qui ne se limitent pas seulement à exploiter l'ignorance des usagers en matière de lois et de règlements, mais à repérer et à exploiter les failles dans la réglementation, afin de parvenir à une corruption qui garde une apparence de légalité. Le cas de la passation des marchés publics au Sénégal est révélateur de cette forme de corruption légalisée : à travers un système de dérogations et par le biais d'une interprétation permissive de certains textes de loi, il a été possible aux pouvoirs socialistes (mais rien ne permet d'affirmer que la situation a véritablement changé avec le nouveau régime) de passer des marchés de plusieurs milliards de francs CFA selon une procédure proche du gré à gré. Cela a évidemment des conséquences en termes de lutte contre la corruption : les campagnes d'information ou de formation des personnels de l'État ne sont pas nécessairement efficaces, pas plus que la multiplication des règlements destinés à prévenir la corruption.

Les stratégies discursives. Dans l'ensemble des transactions, les capacités rhétoriques sont une ressource capitale (comme dans le cas du marchandage : les relations corruptives présentent d'ailleurs souvent un fort élément de marchandage¹⁷). On verra dans ce dossier l'importance de la sémiologie populaire. On pourrait aussi dire qu'une maîtrise minimale du « double langage » (le langage des normes officielles et celui des pratiques « informelles ») est une condition *sine qua non* de la corruption.

De plus, les pratiques corruptives sont insérées dans des stratégies de justification et d'accusation permanentes : justification de ses propres comportements, accusations portées à l'encontre de ceux des autres. En fait, on peut dessiner deux axes : celui qui va de la légalité à l'illégalité, et celui qui va de la forte légitimité à la forte illégitimité. Chaque pratique est perçue par chacun des acteurs comme située à un point quelconque de ces deux axes, sans qu'il y ait nécessairement stabilité de cette perception, qui varie selon les positions et selon les contextes.

Autrement dit, tous les corrompus ne sont pas jugés à la même enseigne. La corruption a ses normes de comportement, son éthique et son étiquette : le douanier et le collecteur d'impôt sont perçus comme des personnages « maudits » car ils vivent de gains illicites, mais la condamnation populaire porte plutôt sur leurs pratiques de ponction que sur leur propension à marchander. De ce fait, si le mauvais douanier est, dans les perceptions populaires, toujours corrompu, le bon douanier ne se caractérise pas pour autant par un comportement intègre. Il est tout aussi enclin à négocier avec l'usager l'application des règlements douaniers, mais il joue sur le « sentiment », les affinités, la compréhension mutuelle, au lieu d'exercer la contrainte et la prévarication. De ce fait, le pot-de-vin qu'il reçoit de l'usager cesse d'être considéré comme un tribut dû (sous la contrainte) pour devenir une gratification reçue pour avoir fait preuve d'indulgence. Celui qui détourne des fonds, quant à lui, est rarement stigmatisé, surtout s'il a bien redistribué ses gains illicites.

L'enchâssement des pratiques corruptives dans les pratiques administratives

Les pratiques corruptives (formes élémentaires et stratégies) sont indissociables, dans les trois pays étudiés, de toute une configuration de pratiques plus larges, banalisées au sein des administrations et des services de l'État, qui déterminent le fonctionnement réel des services publics. Autrement dit, les pratiques corruptives sont enchâssées dans une gouvernance au quotidien dont elles sont plus ou moins inséparables. La gestion routinière au sein des administrations et des services publics favorise les pratiques corruptives. Il faut donc évoquer les éléments les plus significatifs de cette gestion publique. Elle n'est pas le fait des seuls agents de l'État, mais résulte des interactions entre fonctionnaires, usagers et intermédiaires.

17. Avec ceci de particulier que le marchandage corruptif porte non seulement sur les montants, mais aussi sur les règles à appliquer ou ne pas appliquer.

*L'institutionnalisation du bénévolat et le recours à des courtiers administratifs*¹⁸. Les politiques d'ajustement et la concurrence grandissante des bureaucraties parallèles générées par le système de la coopération ont affaibli les administrations de ces trois pays, qui manquent de personnel motivé et peinent à assurer les principales fonctions de l'État. Le recours au bénévolat constitue de ce fait une voie obligée. Tous les services étudiés fonctionnent grâce à l'appui d'un personnel non administratif, sans statut bien défini, parfois «bénévole» depuis une vingtaine d'années, assurant les tâches de secrétariat dans les tribunaux, conduisant les véhicules des douaniers, ou encore collectant les taxes municipales en lieu et place des collecteurs officiels.

Ces supplétifs, auxquels s'ajoute une multitude de «courtiers administratifs» tout aussi informels («agents d'affaires», rabatteurs de clients, démarcheurs, etc.), ont un triple rôle. D'un côté, semble-t-il, ils jouent un rôle fonctionnel en facilitant les démarches des usagers, voire les tâches du personnel : ils contribuent à l'accélération des procédures (au détriment toutefois des usagers qui n'ont pas eu recours à leurs services) ; ils peuvent protéger leur client, en cherchant à lui éviter une sanction ou à multiplier ses chances d'obtenir gain de cause ou de faire valoir ses droits ; ils permettent aussi la personnalisation des démarches administratives tout en rassurant le citoyen face à une administration imaginée toute-puissante. D'un autre côté, ils reproduisent la «culture professionnelle locale¹⁹», avec ses habitudes, ses tours de mains, sa «débrouille»... et ses combines (ils restent toujours là, alors que les fonctionnaires sont, eux, soumis à la valse des mutations), et constituent la «mémoire» du service. Enfin, ils accentuent l'informalisation du service public, estompant encore plus les frontières entre l'administration et le petit business marchand, entre le service public et les services privés, entre l'informalisation autour de l'État et l'informalisation à l'intérieur de l'État. S'ils ne sont pas systématiquement des vecteurs de corruption, ils peuvent néanmoins contribuer à l'euphémisation et à la banalisation des pratiques illicites : l'intervention des courtiers permet de «brouiller les pistes» et d'effacer les preuves de la transaction illicite, tout comme elle rend possible l'échange corrupteur entre individus fortement inégaux d'un point de vue statutaire.

Le dédoublement de l'administration. Corollaire de l'informalisation du service public, ce phénomène est particulièrement observable à deux niveaux. Il se manifeste, en premier lieu, par l'inanité des hiérarchies formelles. Le décalage entre les organigrammes sur le papier et la division effective du travail est souvent spectaculaire. On ne peut guère savoir qui fait réellement quoi en consultant un registre du personnel et en s'attachant aux statuts officiels des agents. On observe en fait tantôt une surqualification (un agent effectue des tâches inférieures à sa qualification), tantôt, et le plus souvent, une sous-qualification

(un agent effectue des tâches supérieures à sa qualification), jusqu'à des cas d'absence totale de qualification pour la tâche attribuée.

Au cours de notre étude, nous avons rencontré des collecteurs municipaux inscrits dans l'organigramme communal comme plantons ou commis, des chauffeurs de tribunal exerçant la fonction d'interprète lors des audiences, des étudiants en sixième année de médecine établissant des ordonnances et des certificats médicaux, des secrétaires vacataires jouant le rôle de greffier, des démarcheurs se faisant passer pour des avocats ou encore des brancardiers et des manœuvres qui, profitant de la confusion entre les tenues du personnel médical, s'improvisent conseillers en ordonnances et acheminent les patients vers des pharmacies parallèles...

On assiste en règle générale à un « bougé » des hiérarchies vers le haut et à une valorisation induite des statuts subalternes, qui se caractérisent en même temps par leur polysémie²⁰. Si l'administration valorise les bénévoles, elle tolère aussi les courtiers informels (démarcheurs et « agents d'affaires ») dans l'espace administratif. Ce glissement des fonctions crée évidemment une grande zone de flou autour du cahier des charges propre à un poste ou à un statut, et autour des normes professionnelles censées régler les comportements. La loi de l'improvisation qui en résulte est propice à des transactions illégales.

À la classification fonctionnelle et spatiale des organisations bureaucratiques se superpose une autre classification, produite par les agents étatiques à partir de leur propre vécu quotidien, et que l'on pourrait appeler la classification « émique » des postes administratifs. Tout douanier, gendarme, fonctionnaire du Trésor ou employé du tribunal sait distinguer aisément les postes « juteux » des postes « secs ». Les premiers sont les postes à forte densité de transactions, ceux où l'on est en contact direct avec les usagers, les postes de terrain plutôt que les postes administratifs. Ils permettent une accumulation de nature rentière très rapide, leur attribution engendrant d'après compétitions et suivant habituellement des logiques de récompense politique. Ainsi, pour le douanier proche de la retraite, le Port autonome de Dakar représente

18. Voir également, pour des exemples tirés du cas sénégalais, G. Blundo, « Négocier l'État au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, n° 20, à paraître en novembre 2001.

19. Voir J.-P. Olivier de Sardan, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée », *Autrepart*, n° 20, à paraître en novembre 2001.

20. Voir Y. Jaffré, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », art. cit., pp. 5-6 pour le cas des services de santé au Mali.

l'aspiration première, mais, à défaut, il peut bien s'accommoder d'une affectation dans l'un des postes frontaliers de la Gambie. Les postes « secs », à faible opportunité d'enrichissement, sont à l'inverse les endroits reculés, isolés, où la qualité de vie est médiocre et où l'on risque de se faire vite oublier par la hiérarchie ; ils sont perçus comme des lieux d'expiation d'une faute commise ou d'une erreur de parcours.

La création de files d'attente. Si le manque de personnel qualifié génère une surcharge des services et engendre de longues « files d'attente » pour l'obtention du moindre service, il arrive aussi que des goulots d'étranglement soient créés sciemment par les agents. Outre le prétexte classique du dossier gisant au-dessous de la pile, les administrations disposent de plusieurs atouts pour « prendre en otage » le temps des usagers et offrir ensuite une accélération personnalisée et payante du service.

Pour les administrations de contrôle, comme la douane, la police ou la gendarmerie, cela consiste à brandir la menace d'appliquer certaines dispositions de leur arsenal réglementaire. L'attente occasionnée par les contrôles (escortes, déchargements, fouilles systématiques) entraîne pour les commerçants et les chauffeurs de taxi de lourdes pertes économiques. Conscients de cela, les agents abusent de leur autorité pour obliger les chauffeurs à « donner quelque chose ». Au Sénégal, même les passagers se cotisent pour que leur véhicule puisse repartir immédiatement.

Les administrations peuvent aussi jouer sur la complexité ou la lenteur « naturelle » des procédures, comme le montrent ces quelques observations recueillies au sein des appareils judiciaires ou relatives au système des marchés publics. Dans les trois pays étudiés, les ajournements successifs des audiences, dont seul dispose le juge, laissent croupir dans les geôles des centaines de détenus en attente de jugement. Ainsi, au Sénégal, les retards accumulés par les greffes dans la rédaction des grosses (copies d'une décision judiciaire) incitent les justiciables à verser, en sus de la somme légalement due, des pots-de-vin pour que les greffiers sortent leur jugement du lot.

Enfin, l'administration peut être bloquée dans son fonctionnement par des formes variées de pénurie (structurelle, organisée ou simulée). Dans le système sanitaire béninois, par exemple, on exploite la rupture de stock de médicaments (réelle ou fictive), on crée des pannes récurrentes d'appareils du service de radiologie au CNHU, ou encore on invoque la pénurie des lits d'hospitalisation, « réservés » par les aides-soignants pour leur clientèle particulière. À Dakar, l'entrepreneur resté en dehors de l'entente illégale passée avec les commissions d'attribution des marchés publics se voit opposer l'argument d'une rupture dans le stock des dossiers d'appel d'offres (DAO). Obligé d'effectuer plusieurs visites dans le service avant de se procurer le DAO, il sera lourdement péna-

lisé, car il manquera du temps nécessaire pour préparer convenablement le dossier de candidature.

La personnalisation des relations administratives. Les contacts des usagers avec l'administration sont fortement marqués par la méfiance et l'incertitude. Le besoin de protection contre des prévarications ou des blocages possibles entraîne les usagers dans une quête incessante de relations. On ne s'adresse pas directement au fonctionnaire derrière le guichet, on ne cherche pas à connaître les procédures « normales », mais on s'informe d'abord des liens, réels ou fictifs, qu'on sera en mesure d'évoquer en guise de préalable à toute démarche. En somme, par ces stratégies, l'utilisateur cherche à personnaliser des relations administratives qui sont caractérisées par une extrême ambivalence, qui va du traitement inhumain à la sollicitude extrême en passant par les différentes figures de la relation clientélaire.

En effet, l'anonymat est toujours un facteur d'exclusion dans l'accès aux services publics. L'utilisateur anonyme est ignoré, mal reçu, souvent humilié, parfois rudoyé. Alors que, selon les normes administratives, la relation standard, fonctionnelle, entre agents publics et usagers devrait être de type anonyme, la relation personnalisée s'avère la seule efficace. L'utilisateur anonyme est traité « comme un animal » ; l'utilisateur recommandé est pris en charge, assisté, parfois choyé. Ainsi, deux scénarios se présentent aux parturientes qui s'adressent aux services de maternité des grands centres hospitaliers béninois : d'un côté, des humiliations, des injures, des négligences dans le traitement ; de l'autre, un service personnalisé et relativement efficace dû au « marrainage » des sages-femmes. Les parturientes « marrainées » sont présentées et confiées à des collègues comme étant des « protégées ».

On a donc deux univers relationnels extrêmes, entre lesquels se déplacent avec aisance les fonctionnaires. Il reste peu de place pour des relations intermédiaires neutres, purement techniques et professionnelles. Une des caractéristiques de la corruption est qu'elle sert de « passerelle » entre ces deux univers extrêmes. Elle peut intervenir autant au niveau de la relation anonyme que de la relation personnalisée. La corruption est en effet un moyen de « passer par-dessus » le handicap de l'anonymat, ou de le compenser. Mais c'est aussi un moyen de « personnaliser » une relation, dans la mesure où une relation marchande, une transaction commerciale, n'est en rien, bien au contraire, antinomique avec une relation personnalisée (comme on le constate tous les jours au marché, où le client a « ses » vendeurs). Offrir un « cadeau » ou une « commission » à un parent complaisant, à un ami serviable, à une connaissance bienveillante, est une pratique usuelle. Le « péage », en revanche, sera réservé aux anonymes.

Dans l'univers des relations personnelles, il y a évidemment des relations plus « horizontales » et d'autres plus « verticales ». Les systèmes d'allégeance

internes à l'administration sont multiples et denses. Ils vont de la dette personnelle pour service rendu (et plus un acteur est haut placé, plus il rend de services) au poids énorme des partis politiques, en passant par les réseaux familiaux ou régionaux. De ce fait, peu de fonctionnaires sont réellement indépendants. Tous sont soumis à des pressions auxquelles ils ne peuvent en général résister, car elles relèvent d'un régime de la dette, ou du devoir.

L'importance prise ces dernières années, avec la démocratisation, par les clientélismes politiques est spectaculaire²¹ : du ministre au planton, avoir la carte du parti au pouvoir est un critère de nomination plus important que la compétence. Les « remerciements » pour services rendus au parti s'insinuent dans tous les actes administratifs et politiques. Certes, le clientélisme politique ne fait pas disparaître les autres formes de clientélisme, mais il s'y conjugue et les recouvre, les englobe ou les domine souvent. La corruption bénéficie évidemment du clientélisme, elle en suit les circuits, les investit, les renforce même.

L'impunité. C'est là une conséquence directe du clientélisme, qui brise toute tentative de réformes, en particulier celles touchant à la lutte contre la corruption. Toute sanction pose en effet problème, le sanctionné étant à peu près toujours inséré dans des réseaux clientélistes qui le protègent. Celui qui veut sanctionner se voit ainsi immédiatement l'objet de multiples « interventions », voire de menaces, de la part de ses pairs ou de personnages plus haut placés. La plupart du temps, il est désavoué par sa propre hiérarchie, qui ordonne la relaxe de l'auteur de l'infraction ou la suspension de la peine. Cela constitue un facteur important de dissuasion quant à l'application normale des règlements. D'ailleurs, un sanctionné ne fait en général que ce que font toute une série d'autres personnes de son réseau, et, en sanctionnant un individu, c'est tout un système que l'on menace. Ainsi, au Sénégal, les collecteurs d'impôt véreux qui finissent dans les filets de la police municipale sont immédiatement relaxés sur ordre du maire. Choisis parmi la clientèle politique de ce dernier, les collecteurs reversent une partie de leurs gains illicites dans les trésoreries informelles des municipalités. De même, les « agents d'affaires » qui traînent dans les couloirs des tribunaux et vendent des libertés provisoires ou de faux extraits de naissance ne sont jamais éloignés définitivement de ces lieux, car ils représentent le maillon intermédiaire de la chaîne de corruption qui lie justiciables et hommes de loi.

C'est pourquoi l'impunité est, de fait, la règle, et la sanction l'exception. On peut alors se demander si l'application exceptionnelle des textes et des règlements, allègrement bafoués au quotidien par tout un chacun, ne relève pas le plus souvent de motivations qui n'ont rien à voir avec la justice ni avec la bonne marche des services : règlement de comptes, élimination de gêneurs, refus

de passer à la caisse, de redistribuer ou de donner allégeance, etc. C'est évidemment un grave problème dans la lutte contre la corruption.

L'absence de contrôles et le « chacun pour soi ». Chaque fonctionnaire habite en quelque sorte une petite bulle (parfois deux ou trois l'habitent ensemble), sur laquelle il a peu de comptes à rendre (la hiérarchie se contentant de l'« absence de problèmes » ou percevant parfois une petite rente versée par ses subordonnés) et où il s'organise comme bon lui semble. Le contrôle de la qualité des prestations d'un agent est généralement nul, les réunions de service quasi inexistantes, l'émulation professionnelle inconnue. Dans chaque « bulle » peuvent prospérer les pratiques corruptrices comme les négligences professionnelles ou le mépris de l'usager. Il n'y a aucune « *accountability* », que ce soit vis-à-vis des collègues ou vis-à-vis des supérieurs, tant que le confort de ces derniers n'est pas menacé.

Il faut souligner que la culture du « chacun pour soi » est également permise par le sous-équipement (humain et matériel) des différents organes de contrôle interne créés par les gouvernements des trois pays étudiés : dotation en carburant dérisoire, véhicules en panne, effectifs non remplacés en cas de maladie ou de départ à la retraite, absence de projet de carrière qui fait ressembler parfois ces postes à de véritables voies de garage, etc.

Le « privilège ». Toute fonction dans un appareil d'État est censée donner accès à un certain nombre d'« avantages de fonction », souvent très étendus, parfois même démesurément. Mais ces avantages de fonction constituent aussi des formes de « distinction ». Elles marquent la distance qu'il y a entre l'usager et le fonctionnaire, signalent qu'on a affaire à un homme (ou à une femme) de pouvoir, à un personnage important, à quelqu'un « qui n'est pas n'importe qui ». On peut appeler cela le « privilège ». L'accès à un poste public, même mineur, devient synonyme d'accès à des ressources extrasalariales, et, par là même, à une « supériorité » sur les simples usagers qu'il convient de manifester.

Parfois ce privilège se combine avec une importante marge d'appréciation que la loi ou les règlements accordent au titulaire d'une fonction : que l'on pense à l'« intime conviction » du juge, aux pouvoirs de transaction du douanier, au libre choix thérapeutique du médecin. L'exercice arbitraire de la fonction, et les privilèges qui lui sont attachés, en est renforcé d'autant.

21. Bien évidemment les dictatures militaires ou les systèmes de parti unique avaient aussi leurs propres formes clientélistes, plus masquées ou plus factionnelles.

Les logiques sociales et culturelles

Au-delà des habitudes administratives présentées ci-dessus, qui fournissent un terreau fertile aux pratiques corruptives, celles-ci comme celles-là s'inscrivent dans un ensemble de normes, pratiques, représentations et comportements « ordinaires », propres à la vie sociale en général, qui « communiquent » avec les relations corruptives, les « facilitent » ou les tolèrent alors que, par elles-mêmes, elles ne relèvent en rien de la corruption. On pourrait évoquer un « environnement socioculturel » qui « favorise » à certains égards la corruption, n'était le risque de dériver vers un « culturalisme » plus ou moins explicite qui renverrait la responsabilité de la corruption aux cultures locales, ce qui serait aussi injuste que faux. On se contentera donc de lister un ensemble de « logiques socioculturelles²² » (non « traditionnelles » pour une bonne part, autrement dit s'étant mises en place ou s'étant développées sous la colonisation ou après les indépendances) qui, dans certaines circonstances (telles que l'existence d'un niveau minimal de corruption déjà atteint, ou le mauvais exemple donné par les élites), peuvent contribuer à l'extension ou à la légitimation de la corruption quotidienne. Nous sommes là sur une crête étroite, entre une imputation excessive aux « mœurs » en vigueur ou, inversement, la négation insoutenable de tout lien entre corruption et pratiques courantes.

Le pluralisme des normes. L'importance du pluralisme des normes en Afrique a déjà été souligné²³. Elle favorise les négociations non pas seulement à l'intérieur d'un système consensuel de règles du jeu, mais aussi sur les règles du jeu elles-mêmes, qui ne sont jamais uniques. Autrement dit, il est rare qu'un seul système de règles du jeu s'impose ; les acteurs naviguent le plus souvent entre plusieurs normes applicables possibles, en fonction de leurs ressources, de leurs stratégies et du contexte. À cela, il convient d'ajouter l'écart important – observable partout, mais plus accentué en Afrique – qui existe entre normes officielles ou assumées publiquement (elles-mêmes plurielles) et normes « réelles », relevant de cultures professionnelles locales, d'habitudes bureaucratiques, d'usages et de routines, de combines acceptées et de savoirs pratiques, de tours de mains et autres « *coping stratégies* ».

Cette fluidité et cette variété des règles, tant formelles qu'informelles (il ne s'agit donc pas d'une absence de « règles », ce qui renverrait à de l'anomie, mais bien plutôt d'un trop plein de règles, ce qui « ouvre le jeu » au maximum), est évidemment favorable à la dissolution de la frontière entre pratiques licites et illicites, ou entre corruptions dites blanche, grise ou noire²⁴.

L'échange généralisé de services et « la personne avant l'institution ». Le capital relationnel des individus est particulièrement vaste en Afrique. Cela a été souvent noté en ce qui concerne la famille, dite « étendue », mais cela est vrai dans bien d'autres sphères : il suffit de considérer l'importance des « promo-

tionnaires» (terme couvrant les réseaux constitués parfois depuis le collège, voire l'école primaire). L'investissement en sociabilité est à la fois une ressource et une contrainte permanente, activée en de multiples circonstances (festives, rituelles, familiales), et constitue une préoccupation incessante de la vie quotidienne, à travers les multiples obligations qu'impliquent l'entretien et la reproduction des réseaux relationnels de toutes natures. Une des caractéristiques de ces réseaux relationnels est la règle de l'«échange de services», valable non seulement entre parents ou amis, mais aussi entre «connaissances», au sens large, qui inclue quiconque est «recommandé» par un parent ou ami, voire par un ami d'ami. Une véritable morale sociale supporte cette «obligation de rendre service», ce qui aboutit à un système généralisé de services et de contre-services dans lequel chacun est «pris».

On voit là à quel point le «favoritisme» régnant dans les services publics est inséré dans des circuits plus larges de faveurs et de contre-faveurs qui quadrillent toute la vie sociale et rendent difficile, voire impossible, son exclusion de la seule vie professionnelle, sauf à exiger une rupture entre vie sociale courante et vie professionnelle. Or, c'est au contraire la vie professionnelle qui se modèle sur la vie sociale, dans la mesure où l'institution disparaît peu à peu derrière les gens, les procédures derrière les personnes, les organisations derrière les acteurs.

L'intermédiation et le courtage. Nombre d'activités sociales, en Afrique plus qu'ailleurs, impliquent l'intervention d'«intermédiaires», depuis les relations amoureuses ou le mariage jusqu'aux activités de service ou au petit commerce, en passant par les pratiques magico-religieuses ou l'exercice du pouvoir. Les activités liées au développement ne sont pas en reste (le «courtage en développement» prospère), et l'on a vu ce qu'il en était des relations avec l'administration et avec ces intermédiaires, souvent informels, qui fleurissent devant les postes de douane ou aux abords des palais de justice, voire dans les hôpitaux. Il est clair que cette extension sociale du courtage, non seulement

22. Une première tentative d'inventaire de telles «logiques» figure in J.-P. Olivier de Sardan, «A moral economy of corruption in Africa?», *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1) 1999, pp. 25-52.

23. Cette thèse de S. Berry (*No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press, 1993) a été reprise souvent, en particulier par C. Lund (*Law, Power and Politics in Niger*, Hambourg, Lit Verlag, 1998), J.-P. Chauveau, M. Le Pape et J.-P. Olivier de Sardan («La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique», in G. Winter [dir.], *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD, Karthala, 2001).

24. A. J. Heidenheimer, «Perspectives on the perception of corruption», in A. J. Heidenheimer, M. Johnston et V. T. Levine (eds), *Political Corruption, op. cit.*, pp. 149-163.

aux portes des services publics mais pour une gamme très large d'activités sociales, crée un terrain favorable à la banalisation du courtage en corruption, lequel facilite les transactions corruptives.

Les « cadeaux » incessants, l'ostentation, la surmonétarisation. L'omniprésence, à chaque instant de la vie sociale, des situations où il convient de mettre la main à la poche, et la monétarisation de plus en plus grande de ces « petits cadeaux » (y compris aux proches ou à la famille) incitent chacun à considérer que les « petites sommes » versées aux agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions ne sont qu'une forme supplémentaire de ces cadeaux usuels, et une extension de la « bienséance oblatrice » qui imprègne la vie quotidienne. Cette exigence d'avoir à « tenir son rang » (sous peine d'être atteint par la « honte »), ou simplement à faire preuve d'un minimum de savoir-vivre ou de générosité (les deux vont de pair), ajoutée au grand nombre de dépendants (parents) qu'il faut souvent entretenir, implique une pression monétaire constante sur les fonctionnaires (mais aussi sur d'autres catégories socioprofessionnelles), due au décalage entre les besoins sociaux incessants de numéraire et les salaires faibles ou très faibles ; par commodité (et loin de tout vocabulaire économique spécialisé), nous appellerons « surmonétarisation » cette pression ou ce décalage qui obligent à une quête permanente d'argent liquide (emprunts, dépannages, petits boulots... ou corruption).

Toute une morale de l'ostentation et de la « générosité ostentatoire » va dans le même sens, accentuant encore une pression qui est exercée directement par la famille proche, les parents, le conjoint ou la conjointe, les enfants. On peut ainsi observer une grave inflation des « gestes et présents attendus » par l'entourage, depuis les moindres et les plus quotidiens (voir l'inévitable « argent du taxi » qu'on doit donner à tous les visiteurs), jusqu'aux plus exceptionnels et redoutables (les millions de francs CFA que coûtent ici ou là les funérailles, et partout les mariages), en passant par les vêtements neufs et les parures diverses que toute fête exige ou la demande croissante de financement du pèlerinage à La Mecque d'un père ou d'une mère... Le recouvrement des coûts en matière de santé aggrave aussi la pression monétaire (le traitement d'une affection courante atteignant facilement 10 % du salaire mensuel d'une secrétaire²⁵).

Le coût social de l'intégrité. Ces diverses « logiques » existent incontestablement de façon récurrente dans la vie sociale au Bénin, au Niger et au Sénégal, et forment insensiblement un continuum avec les pratiques corruptives. Elles n'y obligent évidemment pas, et sont sans nul doute compatibles, en principe, avec un comportement intègre. Mais elles en rendent le coût social élevé, dans la mesure où le refus de la corruption peut apparaître comme un manquement à la bienséance ou une rupture avec les solidarités considérées comme « normales » selon l'économie morale en vigueur.

C'est là, selon nous, que réside l'un des principaux problèmes que nos enquêtes ont mis au jour : l'intégrité est un luxe ou une vertu, hors de portée, dans les circonstances actuelles, de la plupart des citoyens béninois, nigériens ou sénégalais. En caricaturant quelque peu, seuls des riches ou des saints peuvent se la permettre. La pression du milieu environnant va en effet plutôt dans l'autre sens ; elle pousse à banaliser les pratiques corruptives, à les dissoudre dans les comportements normaux. Refuser un « cadeau », c'est offenser le donneur ; refuser un passe-droit à une personne « recommandée », c'est manquer aux règles élémentaires de la politesse ; ne pas profiter des « avantages de fonction » que les collègues du service ont démesurément étendus, c'est faire preuve d'arrogance à leur encontre ; ne pas accepter les petites combines usuelles qui arrondissent les fins de mois, c'est s'attirer des scènes de ménage, etc.

Deux anecdotes, tirées d'autres études que celle que nous présentons ici, sont particulièrement significatives.

Celle des deux fontainières, d'abord. Un village nigérien avait deux fontainières, Kouli et Kouti, chargées par le comité de gestion du point d'eau (pompe à pied) de vendre l'eau au seau. « Toutes deux ont reçu un surnom. Kouli, qui refusait toute faveur, et n'acceptait pas qu'une femme prenne de l'eau sans payer, a été surnommée « *ceferia* », l'impie. Kouti, plus souple et arrangeante, est devenue quant à elle « *alsilaama* », la croyante²⁶. »

Celle du médecin récompensé, ensuite. Un médecin généraliste, dans une formation sanitaire publique du Burkina Faso, vient de recevoir un patient, à qui il annonce une bonne nouvelle : d'après les résultats de ses analyses, il n'a pas le sida. Il rencontre le chercheur : « Le médecin tient dans la main un billet de 5 000 francs CFA. Il me présente son cadeau : "Ah ! vous voyez, je suis vraiment comblé, il vient de me faire un cadeau." Il ouvre la porte du bureau et présente le billet aux patients qui attendent dans la salle d'attente. "Ah ! vraiment, il faut le remercier. Il vient de me faire un cadeau. Remerciez-le pour moi." Les patients remercient le bienfaiteur, ils font des bénédictions. Le médecin regagne son fauteuil ; il empoche le billet et me raconte qu'un jour il est rentré à la maison avec 60 000 francs CFA²⁷. »

25. Par exemple 5 000 francs CFA pour quelqu'un qui en gagne 50 000.

26. Voir J.-P. Olivier de Sardan et A. E. Dagobi, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », art. cit., pp. 153-168.

27. Extrait d'un article à paraître de F. Ouattara, « Conscience professionnelle, clientélisme et corruption : pratiques et justifications des personnels de santé du Centre médical d'Orodara, Burkina Faso », entretien recueilli par l'auteur elle-même.

CORRUPTION ET TRANSFORMATION DE L'ÉTAT*La privatisation et l'informalisation des services publics*

Enchâssées dans un contexte « dysfonctionnel » de production de services publics et légitimées par des logiques sociales et culturelles, les pratiques corruptives esquissées ici participent, en dernière analyse, d'un profond processus de transformation de l'État africain, allant dans le sens d'une progressive privatisation et informalisation des services publics²⁸. Autrement dit, nous assistons à l'émergence de formes de *privatisation informelle* inédites ainsi qu'à la progressive *institutionnalisation de l'informel* comme mode de gestion de l'État au quotidien.

Les processus de privatisation informelle diffèrent grandement des politiques de privatisation formelle appliquées à l'heure actuelle sur le continent africain (peu importe si elles sont librement choisies ou si elles répondent à des pressions extérieures). Ce qui nous intéresse, ici, ce ne sont pas les initiatives publiques de l'État, qui recourt à des intermédiaires privés en leur déléguant une partie de ses fonctions antérieures, à l'instar des privatisations partielles de l'administration douanière (voir le contrôle de la valeur en douane attribué à la SGS au Sénégal, à la Cotecna au Niger et à la Bivac au Bénin), ou procède à la privatisation de sociétés publiques dans de nombreux domaines (eau, électricité, télécommunications).

À ces processus formels de délégation des fonctions étatiques à des acteurs privés, s'ajoute ou se substitue un phénomène informel d'appropriation de procédures et de moyens qui demeurent des prérogatives de l'État, en apparence plus que dans les faits. Nous assistons donc à une privatisation informelle, *de facto*, de l'action administrative, qui peut être soit interne, c'est-à-dire à l'initiative des agents de l'État, soit externe, c'est-à-dire procédant d'une ingérence (de type économique ou politique) d'acteurs extérieurs aux appareils étatiques.

La privatisation informelle interne. De toute évidence, entrent sous cette rubrique les usages privatifs de matériels publics, autrement dit la pratique de la « perruque » (voir *supra*), ou encore le détournement des usagers des structures sanitaires publiques vers des cabinets privés contrôlés par des agents publics de santé, ainsi que les différentes formes de rétribution indue que sollicitent les fonctionnaires publics dans l'exercice d'un acte normalement prévu dans leurs fonctions (voir *supra*), jusqu'à la « location » du service public (voir, par exemple, le programme de protection personnalisée proposé par des policiers et des gendarmes aux opérateurs économiques du Port autonome de Cotonou). Ces pratiques reposent sur l'idée que les services délivrés par l'administration publique peuvent être « appropriés », « loués » ou « vendus ».

D'autres pratiques de privatisation informelle interne, plus sournoises et moins visibles, sont relatives à l'autofinancement des services administratifs par leurs agents. Face à la pénurie des moyens de fonctionnement mis à leur disposition, certains chefs de brigades douanières au Sénégal investissent leurs fonds propres pour pouvoir continuer à mener des opérations. Plus qu'un simple réflexe d'agents dévoués ou un signe d'excès de zèle, il est question ici de compétition entre brigades douanières, d'avancement des carrières, d'accès au système des primes, et aussi à des sources d'enrichissement illicite. Le même principe guide les élus locaux au Sénégal, qui paient pour les impossibles le déficit enregistré dans la collecte de la taxe rurale, afin de pouvoir obtenir de l'État un fonds attribué aux collectivités affichant 100 % de recouvrement de l'impôt. Le fonds sera ensuite redistribué entre les conseillers, qui le considèrent comme une récompense légitime pour le travail accompli²⁹. De même, au Bénin, les centres de santé publics fonctionnent avec des médicaments privés, obtenus sur leurs « fonds personnels » par les agents de santé, qui encaissent ensuite les recettes de la vente.

Le poste administratif devient *de facto* un simple outil d'enrichissement, qu'il faut entretenir et dans lequel il faut investir de l'argent pour qu'il puisse tourner convenablement. On n'est pas loin ici de la « vénalité des charges » de l'Ancien Régime. Mais cette finalité est occultée par le fait que les efforts des agents publics apparaissent comme visant à pallier les dysfonctionnements de l'administration.

La privatisation informelle externe. Elle s'alimente également de la situation de dénuement, d'improductivité et d'inefficacité caractéristique des administrations publiques des trois pays étudiés, qui sollicitent certains services auprès des opérateurs privés : par exemple, pour la distribution de leur courrier administratif, la police, la gendarmerie et les tribunaux sénégalais ont recours aux chauffeurs des véhicules qui assurent le transport en commun. Ces véhicules sont également empruntés par la police judiciaire pour le transport des détenus ou l'organisation de descentes de police. Les mêmes pratiques ont cours au Bénin. L'administration doit en retour rendre la pareille et favoriser d'une manière ou d'une autre son bailleur de fonds ou son prestataire informel de services : autorisations de surcharge, libération de chauffeurs ayant provoqué des accidents, etc. Le même rapport privilégié mais informel entre

28. Voir le dossier consacré à « L'État en voie de privatisation » du n° 73 de *Politique africaine*, mars 1999, pp. 6-121.

29. Voir G. Blundo, *Élus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, Lausanne, faculté des sciences sociales et politiques, université de Lausanne, 1998.

agents publics et opérateurs privés se trouve à la base des pratiques modernes et intéressées d'évergétisme³⁰, quand de gros commerçants financent le fonctionnement des bureaux de douane et reçoivent en échange un accès privilégié aux produits frauduleux saisis et revendus lors d'enchères n'ayant de « publiques » que le nom.

Enfin, la généralisation des *courtiers administratifs* (inscrits ou non dans les organigrammes de l'administration) représente aussi une forme de privatisation informelle de l'État. Leur présence massive au sein des appareils bureaucratiques montre qu'ils sont désormais des acteurs incontournables, tout aussi indispensables aux usagers qu'aux bureaucrates. Cette institutionnalisation progressive de l'informel dans les structures étatiques permet paradoxalement d'assurer leur continuité et leur fonctionnement ; mais elle contribue aussi à réorienter, voire à délégitimer l'action des services administratifs, investis par les nouvelles règles de fonctionnement imposées par les « agents d'affaires », les *klébés*, les démarcheurs et autres supplétifs.

Ces formes de privatisation informelle – interne ou externe – ont en commun les caractéristiques suivantes :

- elles ne sont pas le fait exclusif des agents étatiques, mais le produit de l'interaction entre fonctionnaires, intermédiaires et usagers des services publics ;
- elles trouvent leur origine dans des arrangements ponctuels permis par le recours – partagé par les différents partenaires publics, privés et intermédiaires – à des « normes pratiques », à des comportements et à des logiques étrangères à la sphère du public ;
- cet ensemble de normes, comportements et logiques a quelque chose à voir avec les modalités de fonctionnement du secteur de l'économie dite « informelle ». Dans ce secteur, on préfère la négociation et le marchandage, on accepte de faibles marges bénéficiaires (comprendre, ici, de modestes pots-de-vin), on règle les accords à l'amiable et selon le principe de l'oralité³¹, et les rapports personnels supplantent les procédures.

La criminalisation des structures administratives

Parallèlement au repérage des mécanismes de la petite corruption, nous avons rencontré d'autres infractions et délits contre la chose publique, lesquels, sans pouvoir être inclus à plein titre dans le « complexe de la corruption », entretiennent avec ce dernier des relations extrêmement étroites. En effet, ils alimentent la corruption et en sont en même temps le produit, témoignant d'un processus en cours de criminalisation des structures administratives³². Tant l'analyse de la documentation journalistique que les recherches de terrain ont révélé l'importance de fraudes fiscales et de falsifications de toutes sortes dans les trois pays étudiés : trafic de devises, fabrication de fausse

monnaie, par exemple falsification d'actes d'état civil, trafic de faux passeports, vente de certificats médicaux complaisants ou encore falsification d'épreuves d'examen. Au Sénégal, il n'est rien de plus simple que de se procurer les certifications et les documents nécessaires à la création d'une entreprise « qui tient dans un cartable », soumissionnera et gagnera des appels d'offres arrangés. Toujours au Sénégal, un entrepreneur kaolackois, appartenant au réseau récemment démantelé ayant détourné plus d'un milliard et demi de francs CFA au Trésor public, a pu quitter impunément le pays grâce à l'achat d'un passeport diplomatique...

Le « faux et usage de faux » est donc monnaie courante. Il est cause de corruption chez les fonctionnaires et permet à son tour de dissimuler plus aisément les détournements et autres irrégularités. Car, la plupart du temps, sur le papier, tout est normal et parfaitement documenté, nous ont dit plusieurs inspecteurs et vérificateurs. On a souvent affirmé qu'en Afrique l'administration fonctionnait à l'oralité. Cela ne signifie pas qu'elle ne produit pas de documents écrits, mais plutôt que les contrats réels, les accords les plus solides, les règlements les plus respectés restent au niveau de l'oralité, de la parole donnée, de l'éthique non écrite de la corruption. Le rapport écrit, le compte rendu financier, le procès-verbal de délibération servent à garder l'apparence formelle du respect des procédures administratives, qui se trouvent ainsi vidées de leur contenu initial. L'écrit est souvent, à des degrés divers, falsifié.

Le cercle vicieux de la corruption

La banalisation des pratiques observées, leur enracinement dans le service public, leur enchâssement dans des logiques sociales qui concourent à les légitimer conduisent sans doute à un cercle vicieux. Du point de vue de l'usager de l'administration, la corruption est souvent un mode de gestion et de dépassement de l'incertitude, mais, en même temps, elle concourt à augmenter cette incertitude.

L'incertitude, nous l'avons vu, découle de l'opacité des règles adoptées par les services administratifs et de la possibilité de les manipuler sans cesse ; de l'ambivalence dans les relations avec le public, qui est tantôt maltraité, tantôt

30. Depuis Paul Veyne, cette notion désigne le fait de contribuer, par des dons et autres largesses, aux dépenses publiques de la cité. Voir P. Veyne, *Le Pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

31. Voir B. Niane, « L'informel au Sénégal : un nouveau paradigme face à la crise de l'État ? », communication au colloque « État et acteurs émergents en Afrique » tenu à la Maison des sciences de l'homme les 16-18 novembre 2000.

32. Voir à ce sujet J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.

choyé (selon son statut social ou politique, son potentiel corruptif, sa proximité avec le fonctionnaire); de l'interventionnisme des réseaux politiques et/ou religieux, qui peuvent influencer sur des décisions de justice, attribuer des marchés en dehors de tout critère de concurrence, fermer ou ouvrir des portes de prison. Face à ce sentiment de précarité, la défense consiste pour l'usager à s'assurer des protecteurs, des guides dans les méandres de la bureaucratie, des intermédiaires qui se chargeront d'intercéder pour lui. Parfois, on profitera de parents, d'amis, de connaissances, de liens de clientèle et de dépendance. Parfois encore il faudra acheter la protection, payer le « prix de la cola », « graisser la bouche »...

Le fait que tout un chacun pense qu'il faut se protéger des dysfonctionnements des services publics par la corruption conduit tout un chacun à la pratiquer au quotidien. Ainsi les pratiques corruptives se généralisent-elles et se banalisent-elles, augmentant encore les dysfonctionnements, les incertitudes quant à l'issue des démarches administratives, et l'offre de corruption. Si la corruption est partout, il faut, pour s'en protéger, la pratiquer à titre préventif. La multiplication, dans les trois pays étudiés, de marabouts et de charlatans spécialistes en talismans pour se protéger de la corruption des autres, et pour dissimuler la sienne, est une preuve de plus de l'enracinement du cercle vicieux de la corruption dans le quotidien des citoyens.

La plupart des éléments que nous avons analysés aux divers niveaux d'enchâssement de la corruption ne sont pas une « spécificité africaine », dans la mesure où ils se retrouvent tous, plus ou moins, dans les pays du Nord. La perception de commissions indues, les faveurs et le piston, la pluralité des normes, par exemple, existent en France ou aux États-Unis. En termes de simple « présence ou absence de traits », rien ou presque ne distinguerait une corruption africaine (ou son enchâssement dans la sphère administrative et dans la vie sociale) d'une corruption européenne. C'est le dosage qui change. Ce sont l'ampleur et la généralisation de ces traits qui sont particulières à ces trois pays africains, et qui dessinent les contours d'une « petite corruption » qui est très loin d'avoir la même extension en Europe (mais qui, en Asie ou en Amérique latine, peut parfois être similaire).

Le cas de la « grande corruption » est évidemment différent. D'un côté, elle est mondialisée, possède ses domaines privilégiés (voir ceux du bâtiment et des travaux publics), et communique parfois avec les trafics internationaux d'armes et autres réseaux mafieux. De l'autre, l'impudeur et la cupidité de certains régimes prédateurs africains (mais aussi asiatiques, sud-américains ou issus de l'empire soviétique) marquent une différence incontestable avec les pays européens ou nord-américains.

Certes, grande et petite corruption forment un continuum. Mais la petite corruption, même si elle s'alimente à la grande et la prend parfois comme exemple ou comme légitimation, a sa propre dynamique, dont nous avons, nous l'espérons, démontré à quel point elle est complexe et à quel point elle est devenue inséparable du mode de fonctionnement général des administrations et services publics. Toute réforme véritable devra en tenir compte ■

Giorgio Blundo, EHESS (Paris), Shadyc (Marseille)
Jean-Pierre Olivier de Sardan, IRD, Shadyc (Marseille)