

Arbeitspapiere / Working Papers

Nr. 17

G. Blundo & J.P. Olivier de Sardan

La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest

Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal



The Working Papers are edited by

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-392.3720, Email: ifeas@mail.uni-mainz.de;

<http://www.uni-mainz.de/~ifeas>

Geschäftsführender Herausgeber/ Managing Editor:
Thomas Bierschenk (biersche@mail.uni-mainz.de)

École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, France)
Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED, Suisse)
Institut de Recherche pour le Développement (IRD, France)

La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest

Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal

Sous la direction de

G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan

avec

N. Bako Arifari, T. Bierschenk, M. Mathieu et M. Tidjani Alou

**Étude financée par la Commission des Communautés européennes et la
Direction du développement et de la coopération suisse (DDC)**

Rapport final

Octobre 2001

Imprimerie France Documents

Marseille, Février 2002

Les parties 1, 2 et 8 de ce rapport ont été écrites par G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, la partie 3 par N. Bako Arifari, la partie 4 par M. Tidjani Alou (et A. Moumouni pour la santé), la partie 5 par G. Blundo (avec la contribution de P.-L. Monteil pour la justice et de C. T. Dieye pour la douane), et les parties 6 et 7 par M. Mathieu ; l'édition finale a été l'œuvre de G. Blundo et JP. Olivier de Sardan. Il faut aussi souligner le travail considérable et de qualité accompli dans chaque pays par les enquêteurs (en général de niveau maîtrise, et formés sur le terrain à nos méthodes) : A. Imorou, C. Nansounon, L. Adjahouhoué, A. Morat Lafia, R. Sariki, et A. Badou, pour le Bénin (coordination N. Bako Arifari) ; H. Moussa, Y. Issa et A. Tidjani Alou pour le Niger (coordination M. Tidjani Alou, assisté de A. Moumouni) ; P. L. Monteil, C. T. Dieye, A. Ndao, Y. Bodian pour le Sénégal (coordination G. Blundo). Les laboratoires ayant servi de cadre à cette recherche sont : le SHADYC (EHESS-CNRS, Marseille, France) ; le LASDEL (Niamey, Niger) ; et l'Institut d'Ethnologie de l'Université J. Gutenberg (Mainz, Allemagne). Les dépouillements documentaires ont été faits par C. Akpovo, A. Tomon, E. Adjovi, M. Boucari (Bénin), A. Alborkirey, M. Boukar Maï Ali (Niger), Y. Bodian, C. Ba et M. Ndoeye (Sénégal).

Table des matières

1. SUJET ET METHODE	7
Le sujet.....	7
La méthode.....	9
2. SYNTHESE DES RESULTATS	15
Un système corruptif identique.....	15
L'enchâssement de la corruption	17
Sémiologie populaire de la corruption.....	36
Corruption et transformation de l'État.....	50
Conclusion	54
3. LA CORRUPTION QUOTIDIENNE AU BENIN.....	57
Introduction.....	57
Méthodologie	58
La corruption dans la presse et la littérature grise : un état des lieux	60
Le cadre juridique de la corruption.....	66
La corruption dans les transports et la douane.....	68
La corruption dans la justice.....	80
La corruption dans la santé	88
La corruption dans les marchés publics	99
Conclusion : l'État délégitimé et squatté	105
4. LA CORRUPTION QUOTIDIENNE AU NIGER	109
Le déroulement des enquêtes.....	109
L'analyse documentaire	110
La corruption dans les douanes.....	120
La corruption dans la justice	132
La corruption chez les agents de contrôle.....	148
La corruption dans la santé	165
5. LA CORRUPTION QUOTIDIENNE AU SENEGAL	173
Le déroulement des enquêtes.....	173
Traitement juridique de la corruption et éléments de jurisprudence.....	175
L'analyse documentaire	178
La corruption dans la justice.....	184
La corruption dans les transports et la douane.....	196
La corruption dans la fiscalité locale	209
La corruption dans la passation des marchés publics locaux.....	216
Conclusion : la petite corruption, entre stigmatisation et justification	234

6. CORRUPTION ET AIDE AU DEVELOPPEMENT. LE CAS DE LA COOPERATION ITALO-SENEGALAISE (PRIMOCA)	237
Introduction	237
Le scandale de la coopération italo-sénégalaise.....	237
Le Primoca : Programme intégré de moyenne et basse Casamance	241
Conclusion.....	247
7. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BENIN, AU NIGER ET AU SENEGAL	249
Introduction	249
Différents systèmes de lutte employés dans les trois pays.....	250
Historique comparé des stratégies de lutte des trois pays	253
Mécanismes, efficacité, limites des initiatives de l'État	256
Un engagement de la société civile à vocations multiples	263
Le coût de la lutte contre la corruption.....	267
Conclusions	269
8. CONCLUSION : QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION.....	271
Des ateliers de proposition	272
Une relance documentée du débat public.....	273
OUVRAGES CITÉS.....	275

1. SUJET ET METHODE

Le sujet

Les résultats présentés ci-dessous font suite à un an et demi d'enquêtes de terrain et d'enquêtes documentaires menées 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). Nos recherches concernent plus précisément les domaines suivants :

- Les transports et la douane (dans les trois pays) ;
- La justice (dans les trois pays) ;
- La santé (au Bénin et au Niger) ;
- Les marchés publics (au Bénin et au Sénégal) ;
- La fiscalité locale (au Sénégal) ;
- Le traitement de la corruption dans la presse (dans les trois pays) ;
- Le « scandale » de la coopération italo-sénégalaise.

Cette recherche trouve son origine dans des expériences de recherche précédentes, individuelles et collectives, conduites par les membres de l'équipe sur la décentralisation, les pouvoirs locaux, la santé publique, les projets de développement, la gestion des ressources locales. Lors de ces enquêtes, les thèmes de la corruption et des dysfonctionnements administratifs apparaissaient constamment dans les propos de nos interlocuteurs.

Ainsi, la corruption a été aussi pour nous une « porte d'entrée » vers d'autres phénomènes. Car cette recherche nous a menés plus loin, au sein de la routine des administrations et de l'État au quotidien, au cœur des relations entre services publics et usagers. Se sont ouvertes ainsi des perspectives fécondes pour une socio-anthropologie des cultures professionnelles, des itinéraires administratifs ou encore de l'éthique de la fonction publique.

Le « fonctionnement réel » de l'État dans ces trois pays, au-delà des organigrammes, des textes juridiques ou réglementaires, et des déclarations politiques, est en effet très éloigné de son fonctionnement « officiel ». Sans porter nous-même de jugement de valeur, autrement dit si l'on se réfère 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 le « favoritisme », le clientélisme et le « piston » généralisés, d'un côté, et les « arrangements » faisant intervenir des contreparties monétaires, de l'autre ; ou encore entre les commissions et gratifications légitimes, d'un côté et les pots-de-vin illégitimes, de l'autre.

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 corruption »¹, c'est-à-dire *l'ensemble des pratiques d'usage abusif (illégal et/ou illégitime) d'une charge publique procurant des avantages privés induits*². 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'inégalité et d'exclusion dans l'accès à ces ressources.

Nous avons d'autre part essayé, pendant le temps de l'enquête, de nous dégager autant que possible de toute condamnation morale, de tout jugement normatif. On ne peut en effet faire de bonnes enquêtes sur un phénomène aussi généralisé que la petite corruption en Afrique si l'on considère tout douanier ou tout policier avec qui on discute comme un malfaiteur ou un délinquant... 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 vrai »³. C'est à cette condition, nous semble-t-il, qu'on peut tenter, *dans un second temps*, d'émettre des propositions de lutte contre la corruption ou de réforme du fonctionnement des administrations, qui tiennent compte des résultats de l'enquête (*cf.* conclusion). Beaucoup de réformes anti-corruption ou d'amélioration de la « gouvernance » pèchent en effet, nous semble-t-il, par naïveté et/ou méconnaissance des réalités. Il faut rappeler que, en Afrique contemporaine, le « double langage » est roi, autrement dit que les élites politiques sont passées maîtres dans la capacité à produire un discours officiel correspondant aux attentes ou aux conditionnalités des bailleurs de fonds, discours qui est en fait extrêmement éloigné des réalités, lesquelles restent largement opaques pour ces bailleurs de fonds, les mêmes qui justement veulent susciter voire imposer comme conditionnalité la « lutte contre la corruption »... D'autre part, les discours de lutte contre la corruption répondent également à des enjeux politiques « internes » (élimination de concurrents politiques, liquidation des formations politiques sorties battues des urnes, création de boucs émissaires pour satisfaire aux attentes de l'opinion publique, etc.).

Pour un tel objectif « compréhensif », visant à produire des données au plus près des pratiques et représentations quotidiennes des acteurs, des enquêtes « qualitatives » sont nécessaires. Or, dans ce domaine de recherche, on a jusqu'ici essentiellement eu recours aux enquêtes quantitatives de type extensif. Si les recherches sur les pays européens conjuguent analyse documentaire (analyse des articles de presse et de la jurisprudence disponible) et enquêtes par questionnaire, pour les pays du Sud – et l'Afrique n'échappe pas à ce constat –, la technique la plus utilisée est celle du sondage (*cf.* l'indice composite de Transparency

¹ *Cf.* Olivier de Sardan, 1999.

² *Cf.* également la définition souvent citée de Nye, 1967. Les définitions et typologies relatives à la corruption abondent (sur ce sujet, *cf.* Blundo 2000).

³ *Cf.* Jaffré, Y, 1999.

International), dans le but de mesurer les perceptions qu'ont de la corruption des acteurs présumés bien informés, à défaut de pouvoir fournir une mesure objective du phénomène.

Le problème principal des enquêtes par questionnaire réside dans le fait qu'elles abordent directement et sans détour le thème de la corruption. Approcher sans ambages des pratiques illicites ou socialement reprouvées, avec une technique d'entretien qui risque d'évoquer l'interrogatoire policier, peut biaiser d'emblée les résultats.

Nous avons donc dû nous « bricoler » des techniques aptes à explorer des pratiques difficilement observables (puisqu'elles sont soit cachées, soit tellement banalisées qu'elles se confondent avec d'autres pratiques) et connues plus par la rumeur que par des canaux officiels (presse, information judiciaire, etc.).

La méthode

Lorsque l'anthropologue s'aventure à étudier la corruption au sein des structures de l'État, il se trouve dans un premier temps quasi « dessaisi » des instruments, postures et savoirs qui ont fondé sa légitimité dans des domaines traditionnellement considérés comme la chasse gardée des disciplines anthropologiques : la parenté, les rituels, etc. Il est dès lors confronté à d'autres disciplines et compétences, qui ont fait de l'État et des transgressions à ses règles leur domaine de réflexion : le droit, la science administrative, la science politique. Notre défi a été donc à la fois d'innover sur le plan des approches anthropologiques contemporaines et de contribuer à une réflexion sur des objets généralement peu explorés, à travers des postures méthodologiques qualitatives axées sur les perceptions et les interactions des acteurs sociaux⁴.

Notre méthode de travail a justement mobilisé les divers « outils » habituels de la socio-anthropologie, autrement dit : (a) la recherche et l'analyse de sources documentaires existantes, d'un côté ; (b) la production et le dépouillement de données « fraîches », de l'autre. Ce second volet, ou enquête de terrain proprement dite, particulièrement coûteux en investissement personnel et en temps, est évidemment irremplaçable. C'est, pensons-nous, la grande originalité du présent travail que de proposer, pour la première fois sur la corruption en Afrique, un tel « corpus » de données qualitatives de première main, recueilli selon des procédures raisonnées et exigeantes, et ceci dans trois pays. Ce corpus est constitué de trois grands types de données :

- des *entretiens* libres avec une très grande variété d'acteurs, du côté des fonctionnaires de tous niveaux - comme du côté des usagers (ces entretiens ont été le plus souvent enregistrés et transcrits et parfois simplement pris en notes, toujours avec le consentement de l'intéressé, et avec l'assurance de l'anonymat le plus rigoureux ; la plus grande partie

⁴ Une présentation plus détaillée des problèmes méthodologiques que pose l'étude de la corruption et de certaines des solutions que nous avons tenté d'y apporter se trouve dans Blundo & Olivier de Sardan, 2000.

des entretiens a été recueillie dans les langues locales, une petite partie, en particulier auprès des hauts fonctionnaires, étant en français). En tout, environ 920 entretiens ont été effectués dans les 3 pays ;

- des *observations* systématiques ou occasionnelles (donnant lieu à des comptes-rendus écrits) ;
- des « *études de cas* », combinant entretiens, observations et sources documentaires, focalisées sur un événement, un personnage, une affaire, etc. Ces études de cas permettent parfois un regard transversal qui gomme les découpages entre domaines dressés aux fins de l'organisation des recherches empiriques : ainsi, l'étude de cas d'un réseau de détournement des deniers publics au sein du Trésor sénégalais a permis d'établir des liens avec le fonctionnement de la justice, l'inefficacité des systèmes de contrôle, et la force des pressions du milieu politique et maraboutique.

Mais toutes ces méthodes propres à l'enquête socio-anthropologique de terrain relèvent habituellement du savoir-faire du chercheur expérimenté et solitaire travaillant sur un site unique. Notre ambition a été de les mettre au service d'un programme comparatif collectif multi-sites, portant à la fois sur plusieurs pays et sur plusieurs types de services publics, et développant une problématique véritablement unifiée⁵. Il nous a donc fallu adopter un dispositif méthodologique original, qui utilise certaines innovations récentes, ou qui en mette au point de nouvelles pour l'occasion. En l'occurrence, ces innovations ont porté sur cinq registres :

- l'usage systématique d'une phase collective d'enquête sur chaque domaine, et dans chaque pays ;
- la coordination rapprochée d'enquêtes individuelles menées par des enquêteurs qualifiés et formés par nos soins ;
- le caractère exhaustif du dépouillement de la presse et des archives judiciaires dans chaque pays ;
- l'organisation dans chaque pays d'un séminaire de débats (« restitution ») sur l'ensemble des résultats par l'ensemble de l'équipe ;
- la tenue d'un séminaire annuel (pendant 3 ans), où les résultats de notre recherche se sont confrontés aux travaux de chercheurs travaillant sur la corruption avec d'autres postures méthodologiques, dans d'autres aires culturelles et d'autres époques.

Les enquêtes collectives

Ce programme de recherche collectif s'inscrit dans une perspective résolument comparative, qui a nécessité l'harmonisation des méthodes de travail et des problématiques

⁵ On sait que de nombreux programmes de recherches dits collectifs se contentent de mettre bout à bout des recherches en fait individuelles.

des trois équipes sur le terrain. Autrement dit, il s'agissait de rendre similaires les questions « qu'on se pose » (plus que les questions qu'on pose, qui varient selon les situations et les interlocuteurs).

La procédure ECRIS⁶ a permis de faciliter une telle harmonisation. Dans une première phase collective, l'ensemble des chercheurs devant travailler dans les divers pays et/ou les divers sites du pays choisi se regroupent pour mener sur plusieurs sites des enquêtes de terrain intensives, et discutent en commun d'interprétations « à chaud » et « issues du terrain », afin de formuler de nouvelles hypothèses sans cesse confrontées à de nouvelles données, et d'identifier les acteurs stratégiques qui seront contactés pour des entretiens approfondis durant la phase des enquêtes individuelles. Les enquêtes sont faites sur la base de petites équipes de 2 ou 3 personnes, chaque équipe s'attachant à un groupe d'acteurs particuliers, en cherchant à identifier processus, problèmes, dysfonctionnements et conflits. La confrontation régulière entre les « points de vue » très contrastés recueillis par chaque équipe est particulièrement éclairante, surtout sur le thème de la corruption, où les positions respectives des acteurs engendrent des perceptions et des discours souvent contrastés. En outre, l'enquête collective par la procédure ECRIS constitue un véritable outil de formation des enquêteurs à la recherche.

La première enquête collective s'est déroulée du 17 au 30 septembre 1999 au Niger, et a regroupé la totalité de l'équipe menant cette recherche dans les trois pays. La phase collective de terrain, dans les sites de Niamey et de Konni, a duré dix jours, précédée et suivie par des ateliers de préparation et de synthèse, chacun d'une durée de deux jours. Les secteurs explorés ont été la justice, la douane et les agents de contrôle. Les enquêtes collectives ont été reproduites, avec une partie de l'équipe, dans les deux autres pays : au Bénin, en janvier 2000, sur le site de Malanville ; au Sénégal, du 11 au 19 décembre 1999, sur le site de Kaolack.

Le dépouillement de la documentation juridique et de la presse

Parallèlement aux enquêtes collectives, on a veillé, dans chaque pays, à la constitution d'une base de données documentaire permettant, d'une part, de connaître le cadre juridique et réglementaire en vigueur dans chaque pays, son évolution depuis l'indépendance ainsi que l'étendue et l'effectivité de son application. Il s'agissait donc, outre le recueil systématique des textes de loi et des décrets d'application en matière de corruption, de dresser un tableau aussi complet que possible en matière de jurisprudence.

D'autre part, il a été estimé nécessaire de constituer une revue de presse ayant une profondeur historique d'au moins vingt ans, afin de rendre compte du traitement que la presse écrite (et en moindre mesure audiovisuelle) a fait du thème de la corruption. Cette base de données a servi à esquisser une première typologie des secteurs les plus investis par le phénomène de la corruption et a permis d'identifier des cas de corruption – déjà traités par la justice et/ou par la presse – sur lesquels mener des recherches plus approfondies. Le corpus

⁶ Pour une présentation plus complète de cette procédure, cf. Bierschenk et Olivier de Sardan, 1997.

définitif comprend 2740 articles pour le Bénin (années 1972-1999), 448 articles pour le Niger (années 1960-1999) et 1575 articles pour le Sénégal (années 1977-2000).

Les enquêtes individuelles coordonnées

Au cours de la phase individuelle ultérieure, chaque enquêteur (de 3 à 5 par pays) a pour plusieurs mois (entre 3 et 6 mois) exploré soit son propre chantier thématique (douanes, santé, justice, transports, marchés publics...), soit son site d'enquête propre à l'intérieur du pays, en s'appuyant sur des questions de recherches précises élaborées en commun durant la phase collective. Les enquêteurs ont pu de ce fait établir des « dossiers » de même nature et suivre des « indicateurs » similaires. Des données qualitatives dotées d'une certaine comparabilité ont ainsi été produites par des enquêteurs travaillant sur la base des méthodes ethnographiques classiques résumées ci-dessus (entretiens, biographies professionnelles, observations, collecte de données documentaires, etc.). Ces données étaient présentées sous forme de dossiers et rapports d'étape lors de réunions organisées périodiquement avec les responsables des enquêtes-pays, durant lesquelles on forgeait de nouvelles hypothèses, on esquissait des interprétations, et on « ajustait le tir » en cas de difficultés dans l'enquête.

Les restitutions

Une recherche de telle envergure et sur un thème si sensible ne pouvait pas se conclure sans passer par une étape de restitution et de validation des données collectées. Un séminaire ayant un caractère essentiellement exploratoire et des visées comparatives a été donc organisé dans chaque pays : à Niamey du 15 au 16 février, à Cotonou du 19 au 20 février et à Dakar du 26 au 27 février 2001. Nous avons présenté à un groupe d'experts et d'acteurs concernés par le thème de la corruption et de la réforme des services publics (hauts fonctionnaires et agents des services concernés par l'étude, responsables d'ONG et opérateurs privés) les pistes, hypothèses et résultats qui s'étaient dégagés après une première analyse des données disponibles. Organisés en demi-journées thématiques, les ateliers ont gardé la posture comparative qui a caractérisé notre recherche : ainsi, les exposés portant sur les données relatives au pays d'accueil ont été toujours accompagnés par des présentations concernant les deux autres pays de l'étude. Pour des raisons liées au caractère délicat du thème et à la nécessité de préserver une certaine confidentialité permettant une liberté de parole complète, la restitution a pris une forme exclusivement orale, la presse n'ayant pas été conviée officiellement. Pour chaque secteur d'investigation, nous avons présenté les méthodes utilisées, la nature du corpus et les sites choisis ; les principaux acteurs et mécanismes de la corruption ; la sémiologie populaire ainsi que les représentations des usagers ; enfin, la légitimation des pratiques du point de vue des fonctionnaires. Les réactions et les critiques du public (entre 40 et 50 participants selon le pays) ont été d'un haut niveau et ont permis de compléter et d'affiner les analyses en cours. Le débat a été particulièrement riche dans les trois pays, dépourvu de toute « langue de bois », et les résultats proposés ci-dessous ont été partout considérés comme valables et pertinents.

Le séminaire annuel

La recherche de terrain a été accompagnée par un séminaire annuel intensif d'une durée d'une semaine à Marseille organisé par G. Blundo et J.P. Olivier de Sardan dans le cadre de l'EHESS (en mai 1999, 2000 et 2001). Des spécialistes de la corruption venus d'autres horizons disciplinaires ou travaillant sur d'autres aires culturelles (J. Bouju, J. Cartier-Bresson, M. L. Cesoni, C. Geffray, B. Hibou, I. Hors, B. Johansen, P. Lascoumes, J.-F. Médard, A. Morice, A. Vannucci, J.-C. Waquet, pour ne citer que quelques-uns) y ont participé, outre les membres de l'équipe de recherche et les doctorants. À travers la discussion des hypothèses et, à partir de la deuxième édition du séminaire, des résultats partiels de l'étude, il a été possible, dès le début de notre recherche, de la confronter avec d'autres travaux dans ce domaine, d'une part ; de lui donner un contenu pédagogique plus large adressé à un public de jeunes chercheurs, d'autre part.

Les difficultés rencontrées

Même si le thème de la corruption a souvent été appréhendé indirectement (nous avons en général présenté notre enquête comme portant sur les relations entre usagers et services publics, ce qui est bien notre objectif final), et bien que chaque équipe ait obtenu les autorisations administratives nécessaires à la conduite du travail, des difficultés ont été rencontrées à plusieurs niveaux.

La première concerne l'accès aux corps militaires et paramilitaires (police, gendarmerie, douane, Eaux et forêts) et aux différents corps d'inspection de l'administration publique, en particulier l'Inspection générale d'État. Le devoir de réserve et le respect des hiérarchies ont dans un premier temps limité drastiquement les possibilités d'interaction avec ces groupes stratégiques. Nous avons réussi à surmonter ces limites objectives par une fréquentation assidue, qui a permis de créer un climat de familiarité et de confiance d'une part ; et par des entretiens avec du personnel retraité, d'autre part.

La deuxième est relative aux réactions qu'un tel thème suscite chez les interlocuteurs. Les chercheurs ont été tantôt pris pour des auditeurs ou des enquêteurs gouvernementaux (voir le cas du Sénégal, où l'avènement de A. Wade au pouvoir a déclenché une série d'audits et de contrôles dans les principales sociétés publiques), tantôt pour des agents du fisc ; ils ont été parfois considérés avec méfiance et embarras, notamment par les fonctionnaires, et parfois ont été du côté des usagers submergés d'un flot d'accusations non dépourvues d'exagération.

Il faut enfin souligner les difficultés rencontrées dans l'accès à divers documents : statistiques produites par les services étudiés, documents et rapports écrits, certaines archives (de presse, judiciaires) incomplètes ou désorganisées. L'inertie bureaucratique s'est aussi manifestée, lorsqu'on exigeait de nous une demande écrite, qui souvent restait sans suite malgré nos tentatives réitérées.

2. SYNTHÈSE DES RESULTATS

Un système corruptif identique

Les enquêtes que nous avons menées dans les trois pays concernés (Bénin, Niger, Sénégal), et dans les secteurs pris en compte (douanes et transports, justices, santé, marchés publics) ont montré une étonnante convergence tant dans les dysfonctionnements administratifs que dans les diverses pratiques « corruptives » (au sens large, rappelons-le) auxquels 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 que les membres de l'équipe ont de divers services publics en Afrique nous avait habitués à un certain « air de famille » entre, par exemple, le mépris des usagers, la routine des pots de vins, la généralisation des commissions, le racket des policiers sur les routes, et le système des « faveurs », au-delà des frontières, des cultures et des régimes.

Cependant nous pensions que des pays aux trajectoires post-coloniales aussi différentes que le Bénin (avec un régime « marxiste » pendant 15 ans), le Niger (où la chefferie administrative est restée depuis la colonisation jusqu'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 procédure), 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 trouvé des fonctionnaires intègres, déplorant tous la gravité du mal, et se désolant de leur impuissance. Car tous, 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 (*cf.* ci-dessus) 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 propositions, 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, c'est donc celle-là, formée de trois éléments complémentaires : *il y a en Afrique aujourd'hui (au moins en tout cas dans les trois pays considérés⁷) 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.

Mais pourquoi le système corruptif et le système administratif sont-ils grosso modo identiques dans les trois pays ? La réponse la plus évidente est que leurs contextes historique, économique et politique sont largement similaires.

Un même contexte historique, économique et politique

En effet, les trois pays sont d'anciennes colonies issues de l'AOF, ayant donc un passé colonial de même nature⁸. De plus l'indépendance, acquise dans le contexte de la guerre froide et de la « Françafrique », a vu les trois pays profiter de crédits complaisants et excessifs, favorisés en outre dans les années 70 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 80 a donc frappé brutalement et également les trois pays : chute radicale des rentes, fin des crédits, poids de la dette non seulement extérieure mais aussi interne (salaires non payés au Bénin, puis au Niger ; fournisseurs non réglés), ajustement structurel, dégraissage de la fonction publique, faible recouvrement des impôts, privatisations, puis dévaluation... 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

⁷ Bien évidemment nous ne nous autorisons pas d'extrapolations au-delà de nos propres enquêtes, limitées à ces trois pays. Cependant, la lecture de la littérature existant sur les autres pays d'Afrique, comme certaines enquêtes que nous avons menées, les uns ou les autres, ailleurs, pour d'autres programmes (Mali, Côte d'Ivoire, Guinée, Centrafrique) inclineraient à penser que la situation exposée ici déborde en fait les trois pays investigués. Cela ne doit pas masquer pour autant les différences existant sur le continent africain. Par exemple, certaines situations géo-politiques accentuent singulièrement l'ampleur des phénomènes (*cf.* les économies fondées sur l'exportation du diamant ou du pétrole, sans parler des économies de guerre et de pillage). Inversement, rappelons que des pays souvent évoqués comme étant relativement préservés de la corruption en Afrique sont le Botswana et le Burkina Faso avant la mort de Sankara.

⁸ Bien sûr les spécificités existent : *cf.* 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 « quartier latin de l'Afrique » ; le Niger, où les Anglais ont laissé « le coq gaulois se gratter les ergots dans le sable »... Mais les trois pays ont subi un même type d'administration coloniale, et ont abordé la décolonisation dans les mêmes conditions.

de plus en plus nécessaire à la survie de ces pays (elle permet aussi d'éviter la banqueroute de l'État), système qui a suscité la création d'enclaves fonctionnelles (les projets), et la multiplication de « courtiers »⁹, dans un environnement administratif « normal » de plus en plus sinistré et dysfonctionnel. La généralisation du pluripartisme et de la liberté de presse¹⁰, tous deux étant acquis largement aujourd'hui, et non-contestés, a débouché dans les trois pays sur des formes complexes de « clientélisme partidaire », où le financement occulte des partis (en particulier par des « commerçants amis ») est 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 venant de toutes parts¹¹. La part relative des divers secteurs informels de l'économie, échappant à toute taxation et à toute réglementation, est très importante.

Bien sûr, ce résumé est très sommaire, et bien d'autres éléments devraient être pris en compte. 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'enchâssement*¹² 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

⁹ Cf. Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 1999.

¹⁰ Bien qu'au Sénégal le multipartisme sans restrictions ait été officiellement rétabli dès 1981 et que ce pays ait connu une officielle liberté de presse, l'hégémonisme du PS jusqu'en 2000 a créé longtemps une situation de quasi parti-unique. Inversement les coups d'état au Niger de 1996 et 1999 n'ont porté atteinte ni au pluripartisme ni à la liberté de presse. La situation politique des trois pays à partir de la fin des années 80 (conférence nationale au Bénin en 1990, conférence nationale au Niger en 1991) est donc plus proche qu'il n'y paraît et elle est même assez largement identique aujourd'hui (trois présidents élus démocratiquement).

¹¹ Au-delà de leurs histoires post-coloniales très différentes et des vicissitudes politiques particulières à chacun qui ont émaillé les dernières décennies, les trois pays ont désormais des régimes démocratiques *issus d'alternances véritables*.

¹² 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.

politiques récurrentes, qui elles-mêmes prennent place dans un contexte socio-politique et socio-économique plus large¹³.

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 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 on se situe au plus près des pratiques des acteurs¹⁴.

La « commission »

Il s'agit pour l'utilisateur de rétribuer une intervention d'un fonctionnaire lui donnant accès à un bénéfice, une exemption ou à une remise illicite quelconque : l'intervenant prend donc sa « part »¹⁵, 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'utilisateur par son intervention.

Le plus souvent (*cf.* sous-déclaration en douane, ou 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 le célèbre 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 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 marchés est génératrice d'une rente dont profitent également le collecteur titulaire, le surveillant des halles et marchés et parfois le receveur municipal.

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

¹³ Ceci 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.

¹⁴ C'est pour cette raison que ces « formes élémentaires » ne correspondent ni aux catégories juridiques ni aux typologies de la corruption habituellement proposées.

¹⁵ *Cf.* les sollicitations en zarma (« *man ay baa ?* ») ou en wolof (« *ana suma wàll ?* ») : « où est ma part ? ».

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'utilisateur, 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 en diffère du point de vue des acteurs, car elle est la plus légitime à leurs yeux, et d'ailleurs ne relève 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 été remercié par le commerçant par une somme de 500.000 CFA : il opposait ce cadeau légitime aux pratiques de corruption...

Pourtant, la frontière est mince entre un « cadeau » après coup, laissé à l'appréciation de l'utilisateur, et un cadeau « anticipé », « sollicité » ou « attendu », ou encore une « faveur » dont on sait qu'elle donnera lieu à gratification. 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 affectations, jusqu'à la délivrance des services aux usagers, en passant par les stages et formations, ce sont le « piston », le « copinage » et la « recommandation » qui sont au cœur des pratiques, et ceci 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 soi-même on en est 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 un usager d'un service public, pour obtenir satisfaction, doit : (a) ou bien « connaître quelqu'un » ; (b) 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 indue d'un service public

Pour effectuer un acte relevant de sa fonction, le fonctionnaire fait payer l'utilisateur. Il vend, autrement dit, le « service » qu'il est censé officiellement effectuer « gratuitement » (du point de vue de l'utilisateur).

Dans les trois pays, nul ne peut obtenir de façon anonyme un acte de naissance sans verser au préposé de l'état civil les 500 ou les 1000 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 (*cf. infra*), justifiée parfois par les intéressés en raison de l'absence de salaires (ou 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 dans les tribunaux sénégalais créent des pénuries artificielles des formulaires et imprimés administratifs, pour ensuite faire payer l'utilisateur 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.

Il 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 indue, le tribut ou « péage » est extorqué sans qu'aucune intermédiation ou aucun « service » ne soit véritablement fourni.

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 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 l'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 matériels de l'entreprise par les ouvriers pour « bricoler » à leur propre compte (les secrétaires saisissant sur les ordinateurs du service des thèses contre rémunération, pendant les heures de service, ou après, ne font pas autrement...). Cette pratique est généralisée et systématique dans les 3 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.

Les Ivoiriens appellent « gombo » le fait pour des fonctionnaires d'avoir des revenus supplémentaires en dehors du travail, à côté ou pendant. Lorsque ce « travail supplémentaire » est effectué pendant le temps de travail et/ou avec des matériels publics, le « gombo » relève de la « perruque ». Ceci, dans les services publics, est 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 (*cf.* voiture de fonction pour certains hauts cadres, communications personnelles à partir du téléphone de bureau pour les cadres moyens...), mais devenant soit excessive par leur abus soit marchande 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 rentre 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

XXX

Les quatre premières formes 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). Les quatre formes de transactions sont souvent en chevauchement, 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 non en règle est intercepté par la brigade volante des douanes, et qu'il verse le « péage » de 10.000 comme tout transporteur pour éviter le contrôle, ces 10.000 CFA peuvent tout autant être analysés 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 d'un « détournement » mais aussi soit d'une « commission » (pour un rôle d'intermédiation avec l'administration) soit d'un 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 *négociation* et de *marchandage* (commission, parfois la rétribution indue).

Enfin, même si ces formes élémentaires de la corruption ne se superposent pas aux catégories juridiques en vigueur dans les trois pays étudiés, 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 *concussion*, 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>Rétribution indue</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, dont nous allons maintenant examiner les principales modalités.

Les investissements corruptifs

L'investissement corruptif consiste à donner en quelque sorte des « cadeaux anticipateurs » à un agent public, qui permettront de créer une sorte de 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 ainsi en cadeau de bienvenue un climatiseur du 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 procèdent souvent sur ce modèle, et suscitent 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 qu'il a de ce fait un « droit » à s'approprier les recettes de celles-ci¹⁶.

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), emprunte des véhicules ou de l'argent auprès des grands commerçants ou transporteurs. Lors des saisies de marchandise frauduleuse, ces bailleurs de fonds privés récupéreront leur investissement soit en bénéficiant 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 de 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 ainsi que la fréquentation quotidienne créent des systèmes d'obligations réciproques entre ces partenaires et permettent d'aboutir à des sortes de « 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 plaisanterie »¹⁷, par

¹⁶ Cf. Olivier de Sardan & Alhadji Dagobi, 2000.

¹⁷ 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.

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 parties vont retirer des bénéfices mutuels (aux dépens du « tiers exclu »¹⁸).

En deuxième lieu, on ne peut opposer radicalement, comme l'avait fait Scott¹⁹ « parochial corruption » (la corruption de proximité) et « market corruption » (la corruption commerciale) : on observe dans les 3 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 quelconque est conçu le plus souvent comme une occasion dont il faut profiter au plus vite et au maximum, car elle n'est pas éternelle (on verra plus loin que la rotation rapide des affectations dans les administrations favorise ce comportement). À cet égard, il s'agit 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 est 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 milliards et 500 millions de FCFA, perpétré par un réseau de sept percepteurs aux dépenses du Trésor public. Les sommes appropriées individuellement allaient de 132 millions à 1 milliard et 218 millions de FCFA. Nos enquêtes de terrain ont montré que personne, dans les villes où ils opéraient, ne s'était scandalisé de l'enrichissement subit de ces agents du Trésor, dès lors qu'ils se distinguaient par générosité et largesses.

¹⁸ Cf. Meyer-Bisch, P., 1995.

¹⁹ Scott, J., 1969.

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 (*cf. 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 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 le pot-de-vin versé par les entrepreneurs.

La manipulation des registres normatifs et réglementaires

Les transactions et pratiques illicites, contrairement à ce qu'on pourrait penser, ne sont pas liées à une ignorance des normes par les fonctionnaires, mais au contraire à une manipulation de celles-ci, fondée sur leur maîtrise et leur connaissance. 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, par contre, 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.

On peut sanctionner un fraudeur ou fermer les yeux si la valeur de la marchandise est modeste. On peut encore décider de le sanctionner, tout en s'arrangeant sur le montant de l'amende.

Dans des contextes où les lois et les règlements de l'administration sont rarement vulgarisés et demeurent étrangers aux citoyens, le monopole du savoir technico-bureaucratique, joint à une faible responsabilisation des agents vis-à-vis de leur public, permettent la négociation quotidienne des pouvoirs de l'administration. L'opacité qui règne en la matière, conjuguée à une application sélective des règlements, peut être à l'origine d'un certain nombre de stratégies de contournement et d'anticipation de la part des usagers, tout comme un facteur d'éclosion de formes de corruption-racket.

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 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 lois, 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 FCFA selon une procédure proche du gré à gré.

Ceci a évidemment des conséquences en termes de lutte contre la corruption (*cf. infra*) : 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 nécessaire (comme dans le cas du marchandage : les relations corruptives ont d'ailleurs souvent un élément fort de marchandage²⁰). On verra ailleurs l'importance de la sémiologie populaire. On pourrait aussi dire qu'une maîtrise minimale du « double langage » (le langage des normes officielles et le langage des pratiques « informelles ») est une conditionnalité.

De plus, les pratiques corruptives sont insérées dans des stratégies de justification et d'accusation permanentes : justification de ses propres comportements, accusations portées contre 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 chaque acteur 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 des impôts 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 attitude à passer par les marchandages. De ce fait, si le mauvais douanier est, dans les perceptions populaires toujours corrompu, le bon douanier n'est pas pour autant caractérisé par un comportement intègre. Il est tout aussi enclin à négocier avec l'utilisateur 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'utilisateur cesse d'être considéré comme un tribut dû sous la contrainte, pour devenir une gratification pour avoir fait preuve d'indulgence. Le détourné de 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 en général

Les pratiques corruptives (formes élémentaires et stratégies) sont indissociables, dans les trois pays, de toute une configuration de pratiques plus larges, banalisées au sein des administrations et services de l'État, qui déterminent le fonctionnement réel des services

²⁰ 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.

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 services publics « héberge » et favorise les pratiques corruptives. On peut évoquer donc 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.

L'institutionnalisation du bénévolat et le recours à des courtiers administratifs²¹

Les politiques d'ajustement et la concurrence grandissante des bureaucraties parallèles générées par le système de la coopération ont affaibli les administrations des trois pays étudiés, 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, qui assure les tâches de secrétariat dans les tribunaux, qui conduit les véhicules des douaniers, ou encore qui collecte 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, selon notre analyse, un triple rôle. D'un côté ils jouent, semble-t-il, 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 éviter la 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 locale »²², 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. Et enfin ils accentuent l'« informalisation » du service public, brouillant 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.

²¹ Voir également, pour des exemples tirés du cas sénégalais, Blundo, 2001a.

²² Cf. Olivier de Sardan, 2001.

Le dédoublement de l'administration

Corollaire de l'informalisation du service public, ce phénomène est particulièrement observable à deux niveaux.

L'inanité des hiérarchies formelles.

Le décalage entre les organigrammes sur le papier et la division effective du travail est souvent spectaculaire. En fait, 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 assiste en fait tantôt à une surqualification (un agent effectue des tâches inférieures à sa qualification), tantôt, et plus souvent, à 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'interprètes 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 ou 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 indue des statuts subalternes, qui en même temps se caractérisent par leur polysémie²³. De la valorisation du bénévole reconnu par l'administration à la tolérance du courtier informel (démarcheur, agent d'affaire) dans l'espace administratif, le pas est bref. 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 qui devraient régler les comportements. La loi de l'improvisation qui en résulte est propice à des transactions illégales.

La classification « émiqne » des postes administratifs

À la classification fonctionnelle et spatiale des organisations bureaucratiques s'en superpose une autre, produite par les agents étatiques à partir de leur propre vécu quotidien. 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.

²³ Cf. Jaffré (1999 : 5-6) pour le cas des services de santé au Mali.

Ainsi, pour le douanier proche de la retraite, le Port autonome de Dakar représente l'aspiration principale, mais, à défaut, il peut bien s'accommoder d'une affectation dans un des postes frontaliers de la Gambie.

Les postes « secs », à faible opportunité d'enrichissement, sont aussi les endroits reculés, isolés, où la qualité de vie est médiocre, où l'on risque de se faire oublier vite par la hiérarchie, et 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 des longues « files d'attente » pour l'obtention du moindre service, des goulots d'étranglement peuvent aussi être créés sciemment par les agents. Outre le prétexte classique du dossier gisant au fond 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, il s'agit de brandir la menace d'appliquer certaines dispositions de leur arsenal réglementaire.

L'attente occasionnée par les contrôles (escortes, déchargements, fouilles systématiques) engendre pour les commerçants et les chauffeurs de taxis 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 du véhicule 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 exemples tirés des observations faites au sein des appareils judiciaires ou relatives au système des marchés publics.

Dans les trois pays, les ajournements successifs des audiences, dont seul dispose le juge, laissent croupir dans les geôles des centaines de détenus en attente de jugement.

Au Sénégal, les retards accumulés par les greffes dans la rédaction des grosses 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.

Au Bénin et au Sénégal, les phases de la réception et du paiement final de la prestation constituent pour l'entrepreneur un véritable parcours du combattant. À tous les niveaux (signature du rapport de contrôle ou de réception, traitement du dossier par les services financiers, décaissement auprès du Trésor public), des occasions de ponction illicite sont créées par la mise en scène de retards, lenteurs, problèmes de trésorerie, etc.

Enfin, l'administration peut être bloquée dans son fonctionnement par des formes variées de pénurie (structurelle, organisée ou simulée).

Dans le système sanitaire béninois, on exploite la rupture de stock de médicaments (réelle ou fictive) on crée des pannes récurrentes des appareils du service de radiologie au CNHU, ou

encore on invoque la pénurie des lits d'hospitalisation, qui sont « réservés » par les aides-soignants pour en faire bénéficier leur clientèle particulière.

À Dakar, l'entrepreneur resté en dehors de l'entente illégale avec les commissions d'attribution des marchés publics, se voit opposer l'argument d'une rupture fictive dans le stock des dossiers d'appel d'offre (DAO). Obligé d'effectuer plusieurs visites dans le service avant de se procurer le DAO, il sera lourdement pénalisé, car il manquera du temps nécessaire pour préparer convenablement le dossier.

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 pousse les usagers à 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 la démarche. En somme, par ces stratégies, l'utilisateur cherche à personnaliser les relations administratives. Car elles sont caractérisées par une extrême ambivalence, allant du traitement inhumain à la sollicitude extrême en passant par les différentes figures de la relation clientélaire.

L'ambivalence : déshumanisation et sur-personnalisation

En effet, l'anonymat est un facteur d'exclusion dans l'accès aux services publics, quels qu'ils soient. 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, c'est la relation personnalisée qui est la seule efficace. D'un côté, l'utilisateur anonyme est traité « comme un animal ». De l'autre, l'utilisateur recommandé est pris en charge, assisté, parfois choyé.

Ainsi, deux scénarii se présentent aux parturientes qui s'adressent aux services de maternité de grands centres hospitaliers béninois : d'un côté, des humiliations, des injures, des négligences dans le traitement ; de l'autre côté, un service personnalisé et relativement efficace dû au « marrainage » des sages-femmes. Les parturientes « marrainées » seront présentées et confiées à des collègues comme étant des « protégées ».

On a donc deux univers relationnels extrêmes, entre lesquels se déplacent avec aisance et sur le champ les fonctionnaires. Il reste peu de place pour des relations intermédiaires simplement neutres et purement techniques et professionnelles. Une propriété de la corruption est qu'elle peut servir 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...). Donner un « cadeau » ou une « commission » à un parent complaisant, à

un ami serviable, à une connaissance bienveillante, est pratique usuelle. Le « péage » sera par contre réservé aux anonymes.

Le clientélisme

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 spectaculaire²⁴ : du ministre au planton, 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, il 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 réforme, en particulier au niveau de la lutte contre la corruption. Toute sanction pose en effet problème, parce que le sanctionné est 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, venant de pairs ou de personnages plus haut placés. La plupart du temps, il se voit désavoué par sa propre hiérarchie, qui ordonne la relaxe de l'auteur de l'infraction ou la suspension de la peine. C'est un facteur important de dissuasion quant à l'application normale des règlements. D'ailleurs, un sanctionné n'a en général rien fait d'autre que ce que font les autres personnes de son réseau, et en sanctionnant un individu c'est tout un système que l'on menace.

C'est ainsi qu'au Sénégal les collecteurs d'impôt véreux qui finissent dans les filets de la police municipale sont immédiatement relaxés sur l'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 des faux extraits de naissance ne sont jamais éloignés définitivement de

²⁴ Bien évidemment les dictatures militaires ou les systèmes de parti unique avaient aussi leurs propres formes clientélistes, plus masquées ou plus factionnelles.

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 ou avec la bonne marche des services : règlement de comptes, élimination de gêneurs, refus de passer à la caisse, de redistribuer ou de prêter allégeance, etc. C'est un grave problème pour 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 absent, les réunions de services quasi-inexistantes, l'émulation professionnelle inconnue. Dans la « bulle » de chacun 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 propre confort de ceux-ci n'est pas menacé.

Tout en renvoyant au chapitre consacré à la lutte contre la corruption, il faut souligner que la culture du « chacun pour soi » est aussi 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 identifier parfois ces postes à des véritables voies de garage.

Le « privilégisme »

Toute fonction dans un appareil d'état est censée donner accès à un certain nombre d'« avantages de fonction », souvent étendus aussi loin que possible, et parfois démesurément. Ces avantages varient selon les fonctions, et sont d'autant plus étendus que les responsabilités ou le pouvoir qui y sont associés sont grands. De plus, ces avantages de fonction sont aussi des formes de « distinction »²⁵. Elles marquent la distance entre l'usager et le fonctionnaire. Elles signalent qu'on a affaire à un homme (ou une femme) de pouvoir, à un personnage important, à quelqu'un « qui n'est pas n'importe qui ». On peut appeler cela le « privilégisme ». L'accès à un poste public, même mineur, devient synonyme d'un accès à des ressources extra-salariales et par là même à une « supériorité » sur les simples usagers, qu'il convient de manifester.

Parfois ce privilégisme 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

²⁵ Au sens de Bourdieu.

conviction » du juge, aux pouvoirs de transaction d'un douanier, au libre choix thérapeutique d'un médecin. L'exercice arbitraire de la fonction, et les privilèges qui lui sont attachés, en sont renforcés d'autant.

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, à la limite, un « environnement socioculturel », qui « favorise » à certains égards la corruption, mais une telle expression risquerait de nous faire 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 socioculturelles »²⁶ (non « traditionnelles » pour une bonne part, autrement dit qui se sont mises en place ou se sont développées sous la colonisation ou après les indépendances) qui, *dans certaines circonstances* (comme 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 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.

Pluralisme des normes

L'importance du pluralisme des normes a déjà été signalée en Afrique²⁷. 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 règle du jeu s'impose, et les acteurs naviguent le plus souvent entre plusieurs normes applicables possibles, en fonction de leurs ressources, de leurs stratégies et des contextes. À cela il faut ajouter qu'il y a un écart important – il existe partout, mais il est plus accentué en Afrique - 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 », qui renverrait à de l'anomie, mais plutôt d'un trop plein de règles, qui « ouvre le jeu » au maximum) est évidemment favorable à la dissolution de la

²⁶ Une première tentative d'inventaire de telles « logiques » figure in Olivier de Sardan, 1999.

²⁷ Cette thèse de S. Berry (1993) a été reprise souvent, en particulier par Lund, 1998, Chauveau, Le Pape et Olivier de Sardan, 2001.

frontière entre pratiques licites et illicites, ou entre corruption dite blanche, grise ou noire (Heidenheimer, 1990).

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 « promotionnaires » (terme qui couvre les réseaux constitués parfois depuis le collègue, 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'implique l'entretien et la reproduction des réseaux relationnels de toutes natures. Une des propriétés de ces réseaux relationnels est que l'échange de service est de règle, non seulement entre parents ou mais, mais aussi entre « connaissances », dans un sens large, qui inclut quiconque est « recommandé » par un parent ou ami, voire par un ami d'ami. Toute une morale sociale supporte cette « obligation de rendre service », ce qui aboutit à un système généralisé de services et contre-services dans lequel chacun est « pris ».

On voit là à quel point le « favoritisme » dans les services publics, que nous avons décrit ci-dessus, est inséré dans des circuits plus larges de faveurs et 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 normale 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 » prospère²⁸), et on a vu ce qu'il en était des relations avec l'administration, 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 aux portes des services publics mais pour une gamme très large d'activités sociales, créé un terrain favorable à la banalisation du courtage en corruption, lequel facilite les transactions corruptives

²⁸ Cf. Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 1999.

Les dons et cadeaux incessants, l'ostentation, la sur-monétarisation

L'omniprésence, à chaque instant de la vie sociale, des occasions 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) incite 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 des salaires faibles ou très faibles ; nous appellerons par commodité (et loin de tout vocabulaire économique spécialisé) « sur-monétarisation » cette pression, 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, et accentue une pression qui, de plus, est exercée directement par la famille proche, les parents, le conjoint ou la conjointe, les enfants. On peut observer ainsi une grave inflation des « gestes et présents attendus » par l'entourage, depuis les moindres et les plus quotidiens (*cf.* l'inévitable « argent du taxi » qu'on doit donner à tous les visiteurs), jusqu'aux plus exceptionnels et redoutables (les millions CFA que coûtent les funérailles ici ou là, et les mariages partout), en passant par les vêtements neufs et parures diverses que toute fête exige, ou la demande croissante de financer le 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 secrétaire²⁹).

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 en principe compatibles avec un comportement intègre. Mais elles en rendent le coût social élevé, dans la mesure où le refus de la corruption peut de ce fait apparaître comme un manquement à la bienséance ou une rupture avec les solidarités « normales ».

C'est là que réside, selon nous, un des principaux problèmes que nos enquêtes ont mis à jour : l'intégrité complète 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 le permettre. La pression du milieu environnant

²⁹ Par exemple 5 000 FCFA pour quelqu'un qui en gagne 50 000.

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 politesse, ne pas profiter des « avantages de fonction » que les collègues du service ont démesurément étendus, c'est faire preuve d'arrogance envers eux, ne pas accepter les petites combines usuelles qui arrondissent les fins de mois, c'est s'attirer des scènes de ménage, etc...

Deux anecdotes, issues d'autres études que celle que nous présentons ici, sont particulièrement significatives :

Les deux fontainières

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 croyante. »³⁰

Le médecin récompensé

Un médecin généraliste, dans une formation sanitaire publique au Burkina Faso, vient de recevoir un patient, à qui il a annoncé une bonne nouvelle : d'après le bulletin d'analyse, il n'a pas le SIDA. Il rencontre le chercheur : « Le médecin tient dans la main un billet de 5 000 FCFA. 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'il y a un jour où il est rentré à la maison avec 60 000 FCFA. »³¹

Sémiologie populaire de la corruption

Les énoncés et les mots relatifs à la corruption, qui ont été systématiquement relevés au cours de nos entretiens, dessinent en quelque sorte le paysage symbolique, idéologique et argumentaire de la corruption dans les trois pays investigués. Pour l'essentiel, il s'agit de représentations largement partagées³², au-delà de variations individuelles diverses liées au

³⁰ In Olivier de Sardan & Dagobi, 2000.

³¹ 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.

³² On entendra par « représentations partagées » un champ de notions, conceptions, désignations, perceptions et évaluations, parfois désigné sous le terme d'*émic*, qui englobe non seulement les discours

statut ou au contexte d'élocution. On les retrouve dans les expressions populaires qui désignent les transactions corruptives, et les savoir-faire qui y sont liés, autant que dans les appréciations ou « explications » portées par tout un chacun sur le phénomène, ses conséquences et ses causes. Il faut ici se rappeler que non seulement la corruption est une pratique quotidienne vécue (et donc « dite ») par quiconque, mais aussi que c'est un élément récurrent à la fois du débat public et du débat privé. On délimitera ici par commodité deux niveaux différents, d'un côté celui des discours construits, relevant d'un mode argumentatif, autrement dit débouchant sur les *configurations idéologiques relatives à la corruption*, et, de l'autre côté, celui du vocabulaire employé, qui nous introduit dans le *champ sémantique de la corruption*, autrement dit dans l'enchâssement symbolique de la corruption³³.

Les énoncés justificatifs

On trouve dans notre corpus deux grandes modalités de discours normatifs sur la corruption, les uns qui tentent de justifier (ou même de légitimer) ces pratiques, les autres qui les stigmatisent. On doit toujours garder à l'esprit que les acteurs passent sans cesse d'une modalité à l'autre, non seulement selon les contextes d'élocution, mais aussi en fonction des séquences argumentatives à l'intérieur d'un même contexte : parler de la corruption implique des va-et-vient incessants entre condamnation et indulgence. Cette ambivalence est constitutive des propos sur la corruption dans les trois pays, et ne peut être interprétée comme un double jeu rhétorique, où par exemple la « vérité » de la justification contrasterait avec le « faux-semblant » de la stigmatisation : on doit créditer les acteurs de bonne foi, et tout laisse à penser que la condamnation de la corruption est toute aussi sincère que la « compréhension » dont on fait preuve à son égard. Ceci étant, les énoncés à visée légitimatrice ne renvoient pas au même type de normes que les énoncés de type accusateur : les premiers sont plus près des normes « pratiques »³⁴, alors que les seconds reflètent plutôt les normes « officielles »³⁵. Aussi, et pour des raisons de commodité, nous ne nous intéresserons ici qu'aux discours de justification ou de légitimation, plus révélateurs quant à l'insertion de la corruption dans les pratiques ordinaires.

effectivement proférés (verbalisés) en situation d'enquête, mais aussi les discours communément préférables (virtuels) (cf. Olivier de Sardan, 1998).

³³ Notre acception de « symbolique » se distingue des significations « fortes » de ce mot (religieuses, métaphysiques, systémiques, structuralistes ou psychanalytiques) et revendique plutôt des significations « molles » ou « faibles », infra-idéologiques plutôt que méta-idéologiques.

³⁴ Pour le rapport entre normes pratiques et normes officielles, et un exemple à propos de la corruption dans la santé et les douanes, cf. Olivier de Sardan, 2001.

³⁵ Les discours de stigmatisation sont aussi (mais pas seulement) très liés aux rhétoriques politiques, proches elles aussi des normes officielles (cf. les « langues de bois »). Tout changement de régime implique une multiplication de tels discours (nombre de coups d'état ont été ainsi justifiés par le désir de mettre fin à la corruption...). Toute opposition utilise fortement ce registre. Et même les pouvoirs en place ne négligent pas d'y recourir de ci de là... Les énoncés accusateurs incluent évidemment eux aussi des formes d'« explication » de la corruption, toutes à valeur négative : par la cupidité et la vénalité ; par la perte de la conscience professionnelle ; par la faiblesse morale, etc.

L'argumentaire justificatif « archétypique » englobe quelques « grands énoncés », où la corruption relèverait tantôt de la récupération, tantôt des « bonnes manières », tantôt du privilège, tantôt de la pression sociale, tantôt de la redistribution, tantôt du mimétisme, tantôt du défi, tantôt de l'emprunt. Chacun de ces « grands énoncés » inclut diverses variantes.

La corruption comme récupération

La corruption serait, pour l'agent public ou pour l'usager, un moyen de « récupérer un dû », et donc une compensation pour une injustice dont il s'estime victime. S'il s'agit d'un agent public, c'est la faiblesse de son salaire (ou, plus encore, le fait que celui-ci ne lui ait pas été versé), comparée aux rémunérations versées par le secteur privé, les « projets », les coopérations étrangères ou les organisations internationales, qui légitime les rétributions illégales et autres « suppléments de salaire » informels. S'il s'agit d'un usager, la corruption apparaît comme un moyen de compenser des taux jugés excessifs de taxation ou de ponction.

On peut remarquer que cet argument peut être décliné dans un registre de la « survie ». La corruption est alors une nécessité vitale relevant des *coping strategies* : « sans cela je ne peux nourrir ma famille ». C'est ainsi que dans le jargon de la police de la circulation sénégalaise, on appelle « *liggéey depaas* » (« travail pour assurer la dépense ») la pratique de se poster à un endroit peu surveillé pour effectuer des contrôles informels, soutirer « quelques sous » aux usagers de la route et disparaître. La justification peut encore mobiliser le registre de la « juste rétribution ». La corruption est alors une sorte d'indemnité compensatrice auto-prélevée, un complément de salaire mérité : « pour mon poste, ou mes responsabilités, on me doit bien cela, qui ne m'est pas donné par la voie normale ».

« Moi je pense que la corruption à la mairie, jusqu'à un certain niveau, on peut la tolérer. Parce que c'est des agents qui sont mal payés et qui sont victimes de beaucoup de problèmes sociaux... » (employé de l'état civil, Kaolack)

La corruption comme « bonne manière »

La corruption relèverait aussi de la gentillesse ou de la bienséance. Ici aussi, l'argument est décliné dans plusieurs registres : la compassion, le savoir-vivre, la courtoisie d'affaire. D'un côté, celui de la compassion, lorsqu'un agent public sait « avoir pitié » de l'usager et cède aux implorations et supplications des uns et des autres.

« Quelques fois, ce n'est pas humain de voir une vieille femme avec sa table qui ne fait même pas 400 FCFA de marchandises et lui donner chaque jour un ticket de 100 FCFA », dit un collecteur des taxes de marché, qui préfère accepter d'elle une somme inférieure qu'il empochera sans délivrer de reçu. (A.D., Kaolack)

De l'autre côté, celui de l'obligation d'accepter la gratification venant de l'usager satisfait du service obtenu. C'est une question de politesse, de savoir-vivre.

« Des fois, je rends un service, je rends un service tout court. (...) Le gars voit que j'ai fait un grand effort, mais tout ça entre dans le cadre de mon boulot, je suis payé pour ça, mais

après il sort de l'argent, il me force, il me donne comme ça, je refuse mais il met ça dans la poche ; ça aussi c'est un problème de mentalité de certains Sénégalais. » (employé état civil, Kaolack)

Ce peut être enfin une modalité de cohabitation bienséante entre des partenaires professionnels réguliers (voire une forme de « cousinage à plaisanterie »). C'est alors un mode de rapport courtois entre relations d'affaires, entre individus qui partagent le même espace de travail (selon un dicton wolof, « *ceux qui puisent ensemble s'emmêlent les cordes* », « *ñuuy rootaando ñoy laxaso goj* »), comme le montrent ces témoignages de policiers sénégalais, qui font allusion aux formes d'entraide courantes entre forces de l'ordre et syndicats des chauffeurs :

« Souvent, il arrive que des gens me paient de la cola, de la cigarette, mais là aussi, je travaille avec eux... moi je croque de la cola, je fume de la cigarette. Quand ils me donnent de la cola, c'est pour les satisfaire... ça aussi, c'est pour qu'ils me facilitent mon travail. Je suis obligé de prendre, même si je ne veux pas (...). Je suis obligé de prendre ... mais ... quand on me donne de l'argent, je ne prends pas ... mais la personne, quand elle me donne de la cigarette ... ça, c'est pour être honnête et franc avec vous, je prends. (...) Mais on est des Africains, je suis avec eux. De 7 heures du matin à 19 heures je suis avec eux. Toute la journée ... je suis constamment avec eux. Souvent ils m'appellent même à venir manger dans leur véhicule, mais la personne là, s'il nous appelle deux fois, trois fois, et vous ne venez pas, il va vous dire ça ; il va vous dire que toi, je vous ai appelé deux fois, trois fois pour venir manger, vous ne venez pas. Pourtant, il dit : « *mann duma dëmm* » (« je ne suis pas un sorcier »). Bon ! « *Xaw ma loo may bañe* » (« je ne sais pas pourquoi tu me détestes »). » (policier, Kaolack, 3 mai 2000)

« Mon sentiment est que c'est l'administration qui nous pousse à être corrompus... Tout le courrier de l'administration est concerné : police, gendarmerie, tribunal, prison, service des transports, du commerce... Tout le courrier [est confié] aux chauffeurs, nous sommes obligés de nous rabaisser, sinon ils peuvent refuser. Alors que si tu le leur demandes, demain ils te demanderont une chose que tu ne pourras pas refuser. (...) Pour déférer des gens, le tribunal s'adresse au policier du garage pour chercher un véhicule pour aller à la maison d'arrêt ... (...) Mais celui qui te prête son véhicule aujourd'hui, avec son carburant pour te transporter gratuitement des délinquants, tu ne peux pas lui refuser un service demain... hein ! on veut parler de corruption ou que ces gens-là ne respectent pas... C'est l'administration qui ne respecte pas... »

La contrepartie monétaire de la transaction est, dans les trois cas, systématiquement assimilée à un « cadeau », forme sociale par excellence du savoir-vivre, dont on conteste souvent qu'elle ait quoi que ce soit à voir avec la corruption.

« Oui souvent, il y a des gens quand je règle leurs problèmes sur le plan social, ils viennent avec des petits cadeaux. Mais ça aussi, c'est la nature du Sénégalais. C'est le Sénégalais qui est comme ça. Quand vous êtes satisfait d'un gars, quand il vous règle votre problème, ... hein ! ..., demain vous venez avec un kilo de riz ou bien un kilo d'arachide, mais ça c'est la nature du Sénégalais. Moi, si on me rend service, si j'ai un copain ou un ami (...) qui arrive à régler mes problèmes, la première chose c'est d'essayer de lui rendre sa monnaie. Ce n'est rien du tout... » (policier, Kaolack)

« Lorsqu'un boutiquier vous offre la marchandise que vous êtes venus acheter, il est difficile de savoir si c'est un cadeau désintéressé ou un investissement. Le type qui est corrompu n'est pas forcément mauvais, il est quelquefois trompé. » (directeur régional des douanes, Sénégal)

La corruption comme privilège

La corruption est parfois assimilée à une sorte d'« avantage de fonction », qui, en tant que tel, est un prolongement naturel du statut de fonctionnaire. Le « privilégisme » est en effet une forme d'extension démesurée des « avantages de fonction », que l'on retrouve dans toutes les administrations africaines. Recevoir de l'argent de l'usager ou détourner des matériels ou des fonds publics n'est alors qu'un privilège légitime parmi bien d'autres, qui expriment l'appropriation par les fonctionnaires de l'espace, des facilités et des matériels de leur service. L'ambulance d'une maternité de Niamey, par exemple, sert essentiellement à aller chercher à la cantine centrale de l'hôpital les repas de midi et du soir, réservés en fait aux seuls soignants, et à faire les courses de la responsable de la maternité (y compris amener ses enfants à l'école, ou servir pour les mariages et baptêmes). La dotation de carburant y passe. S'il y a une évacuation, et que par chance l'ambulance est présente, les accompagnants doivent donc payer le prix de l'essence.

La corruption comme pression sociale

Un médecin sénégalais déclare : « Pour vous dire combien c'est dur, moi personnellement, j'ai déclaré dans ma famille que je n'ai plus de cachet [tampon], j'ai perdu mon cachet [pour valider des certificats médicaux]. Rien que pour ne pas à avoir à cacheter quoi que ce soit. Vous allez me dire que c'est de la faiblesse ? Mais c'est le seul moyen que j'ai trouvé pour être quitte avec ma conscience. On me fait signer du n'importe quoi, si je refuse c'est encore des problèmes. C'est la tante qui va venir ou ma sœur va dire que "tu refuses des choses, alors que ce n'est rien, tu refuses alors que ton collègue va le faire" etc. Vraiment moi j'ai tellement de problèmes que j'ai déclaré avoir perdu mon cachet et là je suis tranquille, j'ai les cachets au fond de mon tiroir. »

Cette pression sociale peut être exercée aussi bien par la famille, par l'entourage, ou par les collègues. Dans tous les cas, la pression des proches ou des pairs oblige l'intéressé à abandonner ses éventuels scrupules éthiques personnels « anti-corruption » pour céder à une éthique de groupe qui privilégie les services rendus ou la redistribution ostentatoire³⁶. On n'est pas loin d'une justification « culturelle ».

« C'est presque un réflexe, tout le monde le fait. C'est intégré, même le fournisseur le fait spontanément. La culture locale tolère la corruption. » (Inspecteur du ministère de la jeunesse, Dakar)

La corruption comme redistribution

Étroitement corrélé à l'argumentaire précédent, celui-ci en diffère sur plusieurs points. Ici, le mode justificatif insiste en particulier sur l'utilisation des fruits de la corruption. Le corrompu ne nie pas avoir versé dans des transactions illicites ou avoir détourné de l'argent public, mais il justifie ses actions et tente d'en minimiser la portée en arguant qu'il n'en a pas

³⁶ Cf. la formule proposée par Peter Ekeh (1975), qui évoque l'obligation morale, en Afrique, d'œuvrer d'abord pour le "public primordial" (auquel correspondent les sphères des relations familiales, ethniques, de promotionnaires) au détriment du "public civique" (l'État, l'administration publique).

été le bénéficiaire direct. Un exemple récent et particulièrement significatif est celui des aveux publics d'Ablaye Diack, l'un des personnages les plus influents de la vie politique sénégalaise pendant la domination socialiste³⁷ et l'un des premiers à avoir « transhumé » vers le PDS de Wade sorti victorieux des urnes en mars 2000. Au cours d'un meeting politique tenu à Kaolack le 16 avril 2001, Diack aurait affirmé :

« Je peux dire que j'ai du mérite. Je ne dispose d'aucun compte à l'extérieur. Les inspecteurs de la Dic (Division des investigations criminelles) ont vérifié partout sans trouver quelque chose sur moi. Mais, à vrai dire, je ne peux pas dire que je n'ai pas détourné. *Sàcc naa* (« j'ai volé »). Mais tout ce que j'ai volé, je l'ai partagé avec les Kaolackois. Dieu seul nous est témoin. »³⁸

Par ses largesses, le corrompu obtient le silence des collègues ou la bienveillance de la population. Il s'agit encore une fois de se conformer à l'étiquette qui informe l'univers de la corruption. Le fait d'avoir « bouffé » ne suffit pas à déclencher la stigmatisation, encore faut-il l'avoir fait de façon égoïste, avoir pêché par gourmandise et arrogance, avoir exclu les autres des bénéfices du détournement³⁹.

La corruption comme mimétisme

Il s'agit ici de « faire comme tout le monde », pour ne pas être le dindon de la farce. L'exemple de la corruption vient d'en haut, les gouvernants montrent le chemin et ils sont les plus grands voleurs. Bien stupide serait donc celui qui ne ferait pas comme eux. Une variante, plus professionnelle, consiste à renvoyer la responsabilité des pratiques corruptives à la hiérarchie, qui s'y livre la première. La généralisation de la corruption est alors le produit d'une agrégation de stratégies individuelles basées sur un effet de tâche d'huile. Dans les trois pays, plusieurs de nos interlocuteurs parmi les agents de contrôle (douaniers, policiers, gendarmes) ont affirmé qu'il vaut mieux profiter de l'occasion de corruption dès qu'elle se présente, c'est-à-dire négocier vite un arrangement avec un fraudeur ou un chauffeur fautif, que de les sanctionner normalement. Le risque est grand, en effet, d'être désavoué par les supérieurs hiérarchiques - qui annuleront les sanctions infligées - et d'être exclu des bénéfices de l'accord illicite, qui sera désormais scellé à un niveau supérieur de la hiérarchie administrative.

La corruption comme défi

S'adonner à la corruption comporte toujours des risques, aussi minimes ou improbables soient-ils. Même si les contrôles sont rares ou complaisants, on n'est pas à l'abri

³⁷ Durant sa longue carrière politique, Ablaye Diack a été directeur de la Régie des transports du Sénégal (Rts), ministre de l'Information, député-maire de Kaolack, premier questeur à l'Assemblée nationale, président du Conseil régional de Kaolack et dernièrement, président du Sénat, jusqu'à sa récente dissolution.

³⁸ Extrait tiré de Babacar Dione, « Abdoulaye Diack fait son entrée. "J'ai détourné de l'argent et je l'ai partagé avec les kaolackois" », *Sud Quotidien*, n° 2411, 18 avril 2001.

³⁹ Cf. aussi Blundo, 2001b ; Jean-Louis Rocca (1993 : 73) a quant à lui déjà suggéré de distinguer la corruption « redistributrice » de la corruption « accaparatrice ».

de la dénonciation d'un adversaire politique, de la trahison d'un collègue déçu, de l'envie et de la jalousie de l'entourage. Le fait de « savoir profiter » du poste occupé (*profitoo* en wolof) est ainsi perçu comme un signe de caractère, de forte personnalité, d'audace (*dëgër fit* en wolof). Celui qui a su exceller dans cet art est donc, du moins tant que la chance lui sourit, respecté pour avoir relevé le défi, pour s'être distingué des autres. Du reste, le corollaire de cette admiration, à peine voilée dans les propos de nos interlocuteurs, est une sorte de renversement des valeurs qui débouche sur la ridiculisation des pratiques d'intégrité : celui qui a profité d'un poste « juteux » n'est pas un « fou », mais au contraire quelqu'un d'« éveillé » (en wolof : « *doful, ku yeewu la* »). En revanche, le fonctionnaire qui ne sait pas « moraliser » avec les gens non seulement « manque de dignité » ou de « personnalité » (en wolof : « *defa ñàkk fulla* ou *faayda* »), mais il est même antipathique (*ku soxor* en wolof) car il ne croit que dans le travail (*gëm liggéey* en wolof) et ne s'adonne pas aux plaisanteries (*amul caaxaan* en wolof). Dans un contexte dominé par l'incertitude sur le plan économique, on fait l'éloge des capacités personnelles de négociation (en wolof : *waxaale*), de la compétence dans la recherche de consensus (en wolof : *maslaa*) et dans la « débrouille » (en wolof : *lijjanti*).

La corruption comme emprunt

Elle concerne essentiellement les détournements de fonds, qui sont, comme on le sait, particulièrement fréquents à tous niveaux. Le gestionnaire indélicat estime que l'argent collectif inemployé dont il a la charge peut servir à le dépanner (lui ou ses proches) plutôt qu'à dormir pour rien, quitte à ce qu'il rembourse cet « emprunt » lorsque des jours meilleurs seront arrivés. Les journaux abondent d'articles concernant des trésoriers et autres gestionnaires de fonds publics qui sont devenus la proie facile de « faux marabouts » multiplicateurs de billets de banque, à qui ils ont confié des sommes importantes « empruntées » aux caisses qu'ils géraient, dans l'espoir de les voir quadrupler⁴⁰. Dans un contexte de forte quête de numéraire (« sur-monétarisation »⁴¹), l'emprunt est une activité quotidienne de tout un chacun, qui inclut, comme norme pratique, le fait de différer autant que possible le remboursement. L'« emprunt » fait à une caisse que l'on gère se modèle sur les emprunts faits aux particuliers (qui ne sont souvent pas remboursés), ou aux institutions (les mauvais payeurs n'ont guère été poursuivis par les caisses de crédit, les coopératives et même les banques).

⁴⁰ Nous avons recensé plus de 60 articles consacrés à ce véritable fléau par la presse sénégalaise entre 1978 et 2000 ; en voici quelques exemples : Mboup, I.M., "Multiplication de billets : charlatan et banquier condamnés", *Le Soleil*, n° 4281, 2 août 1984, p. 9 ; Ba, O. N., "Victime des multiplicateurs de billets", *Le Soleil*, n° 4666, 23-24-25 novembre 1985, p. 11 ; Diack, M., "Pour satisfaire un charlatan le comptable détourne 5 millions", *Le Soleil*, n° 7316, 20 octobre 1994, p. 6 ; Dieng, B., "Multiplication de billets : le "pigeon" perd 28 millions", *Le Soleil*, n° 7850, 5 août 1996, p. 11.

⁴¹ Cf. Olivier de Sardan, 1999.

Au Sénégal, la création en 1991⁴² de la Société Nationale de Recouvrement (SNR) pour aider l'État à recouvrer d'importantes créances, fut un échec. Les 7 établissements bancaires dans lesquels l'État était actionnaire majoritaire (USB, BSK, SOFISEDIT, BNDS, SONAGA, Sonabanque et Assurbank) attendaient la restitution d'à peu près 300 milliards de FCFA. Parmi les principaux débiteurs des banques sénégalaises, on compte : des chefs religieux et coutumiers (4 022 millions), des magistrats (672 millions), des avocats, notaires et huissiers (457 millions), des ministres (324 millions), des militaires (309 millions), des députés (279 millions), des diplomates (244 millions), des administrateurs civils (96 millions), etc.

XXX

Ces diverses argumentations relèvent en quelque sorte d'une sorte de « sociologie du sens commun » (qui ne menace pas autant la « sociologie professionnelle » que certains ont pu le dire, et que le sociologue professionnel ne peut ignorer, d'autant que les « explications » évoquées rejoignent souvent ses propres analyses). Toutefois, les mécanismes à la base des différents discours justificatifs diffèrent quelque peu. Dans les argumentations du « privilège », de la « pression sociale », de la « redistribution », du « mimétisme » et du « défi », les acteurs visent la légitimation de pratiques dont ils perçoivent assez clairement l'illégalité ou la réprobation sociale. Leurs pratiques apparaissent donc soit motivées par le besoin (d'argent ou d'accélération des procédures), soit par l'obligation de respecter les normes sociales de la réciprocité et de la solidarité de réseau, soit enfin par la nécessité d'avoir de quoi « tenir son rang ». Les autres discours ici répertoriés (« récupération », « bonnes manières », « emprunt ») tendent plutôt à une *neutralisation* de la charge négative – sur le plan juridique ou de la morale courante – des actes corruptifs, par des procédés qu'on peut appeler *d'euphémisation*. La corruption se transforme alors soit en marque de gentillesse ou de compassion, soit elle disparaît complètement, lorsqu'on affirme emprunter dans la caisse avec l'intention de restituer, ou qu'on estime récupérer des ressources dont on a été injustement privé. On peut en tout cas en dégager cette conclusion provisoire : *les pratiques corruptives sont en grande partie « justifiées » ou « excusées » aux yeux des acteurs concernés par leur grande proximité ou interpénétration avec des pratiques sociales communes et « normales »*. L'analyse du champ sémantique va confirmer cette tendance.

Le champ sémantique

On s'intéressera ici non plus aux arguments construits, mais aux simples « mots » de la corruption, les expressions par lesquelles tout un chacun la dit, la décrit, la pratique. On connaît, en français classique, le vocabulaire utilisé, qui n'est pas avare de métaphores : « graisser la patte », donner un « dessous de table » ou verser un « pot-de-vin ». Qu'en est-il, soit dans les parlers français africains, dont on connaît l'inventivité, soit dans les langues nationales, qui ne sont pas en reste ? À côté de notions qui font référence à la corruption comme idée et comme phénomène en général (nous pensons par exemple au terme wolof *ger* [soudoyer, corrompre], peu utilisé cependant par les locuteurs modernes), la grande majorité

⁴² Cf. *Le Cafard Libéré*, n° 250, mercredi 18 novembre 1992, p. 5.

des termes, expressions, et tournures couramment utilisés peut être regroupée en six registres : la manducation, les transactions, le quémandage, la sociabilité, l'extorsion, le secret.

La manducation

Manger et *bouffer* sont les termes les plus connus en français africain⁴³, avec quelques créations locales (comme *mangement*). Les mêmes expressions existent en wolof (*lekk*) ou en zarma (*Nwa*). On dit de l'auteur d'un détournement qu'il a *mangé la caisse ou l'argent*. On peut y ajouter divers dérivés : *mangeoire* (*lekkukaay*, en wolof, pour caractériser un poste « juteux »), *graisser la bouche* (*me fisandiyān*, en zarma), donner à quelqu'un sa *portion* ou sa *part* (*ba* en zarma, *wàll* en wolof), ou bien donner *la part de l'œil* (*mo baa* en zarma ; sous-entendu : la part que l'on donne à celui qui regarde) ; *faire passer la main au-dessus de la barbe* (*kabe daaruyan*, en zarma ; sous-entendu : geste que l'on fait pour porter la main à la bouche). De même, pratiquer la petite corruption peut être désigné en wolof par le terme de *maccaat*, *sucer les restes au fond du plat*. Les proverbes sont parfois mobilisés : au célèbre « *la chèvre mange là où elle est attachée* », fait écho en zarma « celui qui pile ne manque pas de prélever une bouchée pour lui » (*bor si duru ka jaN gamba*).

Le répertoire de la manducation est le plus évoqué dans les travaux sur la modernité politique africaine⁴⁴. En revanche, nos enquêtes montrent que, dans les trois pays, il n'est qu'un des idiomes possibles de la corruption. Nous reviendrons en conclusion sur la place qu'occupe ce registre dans les imaginaires ou les économies morales de la corruption.

Les transactions

Le répertoire de la transaction n'est pas moins important. Nous considérons ici des termes et des expressions qui renvoient soit à la dimension des transactions commerciales soit à celle, proche, des phénomènes d'intermédiation et de courtage. Si *gagner* est sans doute un des termes les plus utilisés dans ce registre (avec des équivalents en zarma : *duyan*), d'autres termes français sont mobilisés ici ou là : *faux-frais*, *frais de route*, *petits-débours*, *à-côtés*, *quota*. Certaines expressions sont directement utilisées par les acteurs pour évoquer leur disponibilité à rentrer dans des échanges illicites : ainsi, lorsque le fonctionnaire dit en wolof *ñu gise* (*on va voir*), il se montre prêt à la négociation (*waxaale*, employé surtout au marché, pour le marchandage), et cela constitue un message assez clair pour l'usager.

D'autres expressions issues des langues locales sont plus complexes à traduire : *kalam deene* (en zarma : la plume – littéralement la langue — du porte-plume ; c'est une sorte d'avance donnée à un marabout que l'on va consulter pour qu'il écrive des versets du Coran, étant entendu que si son « travail » a marché il sera ensuite payé réellement – on pourrait

⁴³ Tous les termes en italiques sont issus de nos enquêtes ; parmi eux, ceux qui ont été traduits des langues locales seront suivis de leur version originale entre parenthèse, les autres termes venant du français local. Nous prendrons nos exemples essentiellement dans les deux langues locales que nous maîtrisons, à savoir le wolof et le zarma. Mais en fon ou en hausa les termes sont très proches.

⁴⁴ Cf. bien entendu J.-F. Bayart, 1989.

traduire librement par « *le prix de l'encre* » ; d'où : avance donnée à un fonctionnaire pour qu'il vous fasse ce que vous demandez) ; *jaara* (en zarma : c'est le petit supplément que l'on demande à un vendeur sur le lot de marchandises que l'on vient d'acheter ; cf. treize à la douzaine en France autrefois) ; *laada* (en zarma : « coutume » ; c'est en fait un cadeau que l'on donne aux témoins d'une transaction) ou, pour un terme proche en wolof, *neexal* (litt. « faire plaisir », l'acte de bien disposer quelqu'un, par exemple lorsqu'on doit demander un terrain en prêt). On peut aussi parler de : acheter (*deyyan* en zarma, *jënd* en wolof) ; vendre (*neereyan* en zarma, *jaay* en wolof) ; payer (*banayan* en zarma) ; bénéfice (*riiba* en zarma).

Enfin, les transactions quotidiennes avec l'administration locale activent, nous l'avons vu, des formes complexes d'intermédiation qui demandent une récompense pour le service fourni. On donnera ainsi un *njukël* en wolof (« ce qu'on donne à quelqu'un qui nous a aidé », une récompense), on fera de la *teraanga* (en wolof, ce terme évoque les règles de l'hospitalité, ou des marques d'honneur, mais dans les transactions corruptives il est employé dans le sens de remerciement), on sollicitera *sa part* (*ana suma wàll ?* en wolof, *ba* en zarma).

Le quémandage

L'argent du café, l'argent des condiments, l'argent de l'essence, l'argent de l'eau fraîche, l'argent du taxi, ou du transport, l'argent du thé, l'argent de la cola, faire un geste, faire quelque chose : ces expressions, issues des langues locales (cf. en particulier *goro*, la cola, en zarma, *guro* en wolof ; *foy giney nooru*, l'argent des ingrédients de la sauce, en zarma ; en wolof, de quoi « mouiller le riz », *toyal céeb* ; de quoi « couper le jeûne » pendant le Ramadan, *njègu ndogu* en wolof, *mee fermey* en zarma) sont passées en français africain, et évoquent toutes une certaine forme de « sollicitation » (en zarma *Nwaareyan*, quémander, mais aussi prier), ou ce par quoi on accompagne un cadeau fait à un dépendant ou un parent démuné. On pourra aussi utiliser en zarma *kayeesi*, *étrenne* (littéralement « bonne année ! »), ou dire que l'on *cherche* (*ceeciyan* : ceci évoque la quête de nourriture ou d'argent en période de disette). Par ailleurs, le fait de réclamer le « prix de la cola » ou le « prix du thé » fait allusion également à ces petites offrandes et cadeaux qu'on distribue à l'occasion des cérémonies familiales (mariages, baptêmes et funérailles) ou lorsqu'il s'agit de sceller tout accord entre partenaires. Par le biais de ce petit don, celui qui a sollicité une fille en mariage - ou une attitude complaisante de la part d'un douanier -, exprime sa satisfaction, tout en invitant le bénéficiaire de l'offrande à respecter l'engagement pris.

Ces expressions nous rappellent que les interactions corruptives oscillent entre le pôle de l'extorsion (cf. *infra*) et le pôle de la mendicité, de la sollicitation du client (dans ce cas l'agent public) vis-à-vis de son patron (le citoyen-usager). Ainsi, ce dernier entendra de la bouche du fonctionnaire que « l'on ne peut pas venir les mains vides » (*bor si kaa kambe koonu*, en zarma) ou que « les mains vides n'ouvrent pas une porte » (en wolof, *loxoy neen du ubbi bunt*).

La sociabilité

Toute une série de termes d'adresse empruntés à la parenté peuvent scander la négociation corromptive : *mon père* ou *ma mère* (en zarma : *ay baaba, ay nya* ; en wolof : *suma baay, suma yaay*) ; *mon frère* ou *ma sœur* (en zarma : *ay arma, ay wayma* ; en wolof : *suma mag, suma rakk*, grand-frère, petit-frère) ; *mon enfant* ou *mon petit enfant, mon fils, mon esclave* (en zarma : *ay ko ; ay kociya ; ay izo ; ay banniya*). On peut aussi se situer dans un registre de « parenté à plaisanterie » ou « cousinage croisé » (en zarma : *baaso tare* ; en wolof : *kal*), en général mobilisé dans les relations entre groupes ethniques, qui autorise la familiarité et les « insultes amicales » associées à l'entraide. Diverses expressions relèvent par ailleurs d'un vocabulaire de la solidarité : *kambe-diyān* (en zarma : prendre la main) ; *faabayān* (en zarma : secourir) ; *gaakasiney* ou *dimbalante* (entraide respectivement en zarma et en wolof) ; *kambe hinka no ga cer nyum* (en zarma : « il faut deux mains pour pouvoir se les laver l'une l'autre »). D'autres en appellent à l'univers de la réciprocité, de l'échange de faveurs, de la dette, comme les expressions wolof *fete ma fii ma fete la fii* (« lorsque je te rends service, tu me dois quelque chose ») ou *loxoy kajoor dañuy weesaloo* (« les mains des gens du Kayor s'entrecroisent »). Il faut aussi implorer la « patience » (*suurandiyan*, en zarma, faire patienter). On peut aussi parler d'*attraper le pied* (en zarma : *ce diyān*, c'est-à-dire plus ou moins « réserver une fiancée »), autrement dit nouer avec quelqu'un une relation spéciale.

Nous avons enfin le domaine de l'influence politique, de la protection, de la recommandation, si importants, faut-il le rappeler, pour venir à bout des complexes méandres de la bureaucratie locale. Ainsi, des expressions désormais consacrées dans le parler français local comme « il a le bras long » ou « il a une ceinture de sécurité » (c'est-à-dire un protecteur haut placé) ont leurs équivalents dans les langues africaines : « il a des entrées » (en wolof : *defa am bunt*) ou, dans le jargon des étudiants, « il maîtrise des réseaux » (*boroom réseaux la*). En effet, « celui qui a une cuillère ne se brûle pas les doigts » (*ku am kuddu du lakk*), dit un adage wolof, souvent évoqué par nos interlocuteurs.

L'extorsion

Le registre de la violence est aussi présent : *voler* (en zarma : *zeyyan* ; en wolof : *sàcc*) ; *prendre de force* (en zarma : *komyān*) ; *duper* (en zarma : *zambayan*). On parlera alors des fonctionnaires corrompus en termes peu élogieux : *chien* (en zarma : *hansi*) ; *hyène* (en zarma : *koro* ; en wolof : *bukki*) ; ou simplement *hypocrite* (en zarma : *munaakifi*) ou *païen* (en zarma : *ceferi*). Au Sénégal - tout comme dans les autres pays -, le douanier et le collecteur des impôts sont ainsi des personnages maudits, qui vivent des efforts d'autrui (*ñaxu jambur*) en s'enrichissant sur le dos des faibles (« *dañuy lekk allalu néew doole yi* »). Leurs gains sont impurs (*ribaa*), et pour cette raison c'est l'enfer qui les attend à la fin de leur existence (« *dina ñu dem safara* »).

Le secret

Enfin quelques expressions connotent le secret et donc l'illégalité qui entourent la corruption : *nuku ganda* (en zarma : donner une petite bourrade par en dessous) ; fermer l'œil (en zarma : *moo dabuyan*) ; voire, en un sens, le célèbre « *s'arranger* » (en hausa : *ajara* ; en zarma : *hanseyan*). Une expression comme *Kundum nya feejo* en zarma (littéralement : le mouton de la mère de Kundum), utilisée pour évoquer un objet dont on ne veut pas que les personnes présentes sachent ce qu'il est, peut aussi être appropriée à des situations de corruption. En wolof, le secret est évoqué dans le terme de *mbuuxum*, dessous-de-table, qui dérive du verbe *buux*, « donner discrètement ». On peut sans doute inclure dans le même registre l'expression sénégalaise *nuyoo murit* (« salutation mouride »), qui fait référence à la manière de saluer des membres de la confrérie mouride et traduit l'acte de glisser de l'argent dans la main de celui qu'on est en train de saluer.

XXX

Bien évidemment, tous les termes ne peuvent rentrer dans ces catégories : on aura ainsi quelques difficultés à classer *postes juteux* (en zarma : *nangu teeyey*, lieux frais ; ou *nangu kan ga mansi*, lieux sucrés ; en wolof : *post yu tooy*, postes humides, opposés à *post yu woow*, postes secs), *lester un dossier* ou *poser une pierre sur un dossier* (pour qu'il ne s'envole pas, autrement dit soit traité avec diligence). Le mot arabe pour « corruption », *rashawa*, est aussi employé (en particulier en langue hausa). On voit que plusieurs de ces catégories relèvent d'une insertion des mots de la corruption dans le vocabulaire des routines quotidiennes plutôt positives : sociabilité, commerce, quémandage. Deux autres renvoient à des pratiques certes non exceptionnelles mais quand même plutôt négatives : extorsion et secret. On retrouve ici à la fois l'ambiguïté ou l'ambivalence des représentations de la corruption évoquées au début de ce chapitre, et la tendance dédagogée par les discours argumentaires justificatifs, à savoir l'enchâssement de la corruption dans les pratiques sociales usuelles. Reste la fameuse catégorie de la manducation. Il va en être question ci-dessous.

Corruption et sorcellerie

Les discours et les notions populaires ne produisent pas les seules interprétations et associations de sens possibles sur la corruption quotidienne en Afrique. Si ce niveau émique, que nous avons privilégié, ne peut en aucun cas être ignoré, s'il est à la fois une source de données irremplaçable et propose un certain registre d'interprétation, il n'a évidemment pas le monopole des significations, même des significations « proches des données »⁴⁵. On peut en effet, à partir de nos données, émettre d'autres propositions de sens, qui ne sont pas des

⁴⁵ Cf. la « *grounded theory* » de Glaser, B. G. & Strauss, A. L., 1973. Bien sûr, il est facile de produire sur tout, y compris la corruption, des interprétations « loin des données », autrement dit relevant d'un registre spéculatif ou « essayiste », voire « sur-interprétatif » (sur les pièges de la sur-interprétation, cf. Olivier de Sardan, 1996). Nous ne nous intéressons ici qu'aux interprétations empiriquement fondées, c'est-à-dire ancrées sur des données d'enquêtes raisonnées.

représentations émiques en tant que telles, mais qui pourtant peuvent en rendre compte. Nous nous limiterons ici à un domaine comparatif parmi bien d'autres possibles, qui est un domaine classique dans la tradition anthropologique, celui du rapport entre corruption et magie ou « sorcellerie ». Trois niveaux de relations sont possibles : le niveau émique ; un niveau interprétatif externe plausible ; et un niveau interprétatif externe non plausible (selon nous).

1. Au niveau émique, celui des représentations et pratiques populaires, les processus corruptifs rencontrent déjà la magie, mais comme la plupart des activités quotidiennes le font, et plus encore celles qui touchent au pouvoir ou à l'argent. Pour les commerçants comme pour les hommes politiques et les hauts fonctionnaires, le recours, en matière de business, d'élection, de gouvernance, ou de décisions importantes, à des charmes, talismans, « gris-gris », « protections », et autres « blindages » ou « armes chimiques »⁴⁶ est courant, dans les trois pays comme ailleurs, et on ne saurait donc s'étonner des liens directs opérés quotidiennement entre la corruption et le monde mystique, pour s'assurer l'impunité ou se prémunir contre les concurrents.

« D'autres entrepreneurs recourent aux marabouts et s'aspergent de *safara* avant la séance publique d'ouverture des plis. Une fois il m'est arrivé d'octroyer un marché à quelqu'un qui ne devait pas être pris, et son nom était le seul que nous arrivions à prononcer. Je pense que nous avons été maraboutés. » (aménagiste, 23 septembre 2000, Kaolack)

« (...) Nous sommes en Afrique. Il y a des pouvoirs qui peuvent endormir le receveur sur des cas d'espèces. Ça veut dire qu'il ne verra rien, il ne verra rien du tout. Ils font recours à des marabouts qui leur donnent des talismans, et le gars ne sera pas apte à par exemple dénicher quelque chose, des malversations. Ils font tout pour que le gars soit affecté ailleurs, pour que le gars demande lui-même à être affecté ailleurs. » (X. S., bureau des recettes, Kaolack)

Un consultant sénégalais en mission au Niger a fait venir du Sénégal son marabout pour qu'il « ferme les yeux » des commanditaires du rapport, afin qu'ils ne voient pas à quel point il était « bidon » et ne demandent pas de comptes.

Parfois magie et criminalité apparaissent même comme confondus, comme dans le cas sénégalais de la série d'« accidents » suspects dont ont été victimes les membres de la Cour contre l'enrichissement illicite, qui ont été interprétés comme la preuve d'une attaque en sorcellerie de la part des personnes corrompues visées par les enquêtes, ce qui a dissuadé les magistrats de se porter candidats pour remplacer leurs collègues décédés, ladite cour étant depuis non renouvelée et donc en sommeil.

2. Il est un second niveau, disons « interprétatif externe » (non émique), absent des discours comme des mots des acteurs, qui selon nous peut pourtant procurer une certaine intelligibilité. La corruption fonctionne dans un système de croyance clos, auto-justificateur, qui fournit un mode d'explication pré-fabriquée à toute une série de problèmes quotidiens. Or il en est de même, cela a été depuis longtemps relevé, pour la sorcellerie.

⁴⁶ Ces deux dernières métaphores sont habituelles dans le parler français du Bénin.

- Invoquer la corruption (celle des autres) permet aux gens de trouver une raison au mauvais fonctionnement de l'administration ou à la délinquance de la fonction publique, au fait qu'on n'a pas gagné un marché public ou qu'on a perdu un procès, à l'impunité des délinquants ou à l'arrogance des fonctionnaires, etc. Symétriquement, l'imputation des maladies ou des échecs personnels à une attaque magique ou sorcière quelconque sert d'explication commode sans cesse mobilisable. De même, pour expliquer des trajectoires d'enrichissement rapide, on peut tout aussi bien soupçonner des comportements corruptifs que le recours à des pratiques magiques et/ou sorcellaires⁴⁷.
- La « croyance » en la corruption générale est en outre un facteur de généralisation de la corruption, car tout le monde pense qu'il faut se défendre à son tour par les mêmes méthodes, d'où la recherche de « pistons », de protections diverses, de fonctionnaires vénaux et complaisants, etc. De la même façon, les pratiques magiques s'alimentent des croyances en la sorcellerie ou la magie maléfique (*witchcraft* et *sorcery*) et de la nécessité absolue de s'en préserver dans un registre identique.
- D'autre part, de même que la sorcellerie n'est attestable empiriquement qu'à travers les seules « accusations » (explicites ou sous formes de rumeurs : on sait que x ou y accusent w ou z, on ne sait pas ce qu'ont vraiment fait w ou z), de même la corruption existe surtout à travers les soupçons et les allégations (l'absence quasi permanente de preuves dissout la matérialité de la corruption, et ne la rend, au moins au niveau juridique, guère plus « réelle » que la magie maléfique ou la sorcellerie). Corruption comme sorcellerie sont situées dans un espace social du soupçon qui leur est commun.
- Enfin, tant le sorcier que le corrompu suscitent des sentiments ambivalents, mélanges de fascination et de répulsion, d'envie et de rejet.

3. Il existe enfin un autre niveau interprétatif externe possible, mais nous ne suivrons pas ceux qui s'y risquent. Certains en effet comparent la manducation sorcière (le sorcier mangeur d'âmes dévore ses victimes, au moins métaphoriquement) et le détournement des biens publics, communément assimilé au fait de « bouffer ». La « politique du ventre »⁴⁸ rejoint alors la « politique des maléfices », et la cupidité des hommes politiques évoque la soif de chair humaine des sorciers.

« (...) Cette thématique du ventre renvoie en Afrique à deux registres culturels originaux, d'ailleurs étroitement liés : celui de la munificence qui, par exemple, fait de la corpulence physique une qualité politique, et surtout celui de l'invisible, c'est-à-dire du monde nocturne des ancêtres, du rêve, de la divination et de la magie, dont les entrailles sont justement le siège. Lorsque les Africains affirment que leurs dirigeants les "mangent" économiquement par des prélèvements abusifs, ils donnent à cette assertion une connotation inquiétante, qui les hante dès

⁴⁷ Sur la « sorcellerie de la richesse », cf. Geschiere, 2000.

⁴⁸ Bayart, 1989.

leur enfance et les obsédera jusqu'à leur mort : celle du spectre de l'attaque en sorcellerie qui engendre la prospérité pour l'agresseur, et l'échec, la maladie, le malheur pour l'agressé. »⁴⁹

Une sorte de « syndrome de la dévoration » réunirait en un même ensemble symbolique sorciers et corrompus. Mais ce parallèle se fonde selon nous sur une sémiologie sommaire et contestable, qui se contente en général de ce que le terme « manger », ou ses synonymes, est utilisé aussi bien dans le registre de la corruption que dans celui de la sorcellerie. Tout examen un peu attentif du champ sémantique de « manger » dans les langues africaines mettrait pourtant en évidence que cette même notion est utilisée dans des sens complètement différents : on dit ainsi en zarma « manger le marché » (*habu Nwa*), pour « faire ses courses au marché », ou « manger le bonnet » (*fuula Nwa*), pour « accéder à la chefferie ». Inversement, le fait de « bouffer la caisse » (*lekk kees gi*) en wolof peut être également décrit par l'expression « renverser la caisse » (*këpp kees gi*), sans que l'idée sous-tendue de détournement en soit aucunement modifiée. Si déjà une « métaphore naturelle ne peut évidemment être durcie à l'excès »⁵⁰, encore moins ne peut-on inconsidérément sélectionner, dans le cas où plusieurs métaphores naturelles sont construites à partir d'un même terme, deux d'entre elles (celles qui arrangent la démonstration) en ignorant toutes les autres (qui rendent en fait vaine la comparaison). Nous pensons que l'analyse du champ sémiologique de la corruption esquissé ci-dessus a bien montré, au contraire, que *la manducation n'est qu'un registre parmi bien d'autres, et que le fait saillant est plutôt la variété des références symboliques qui s'attachent aux pratiques de corruption, et leur insertion dans des formes quotidiennes de sociabilité*. Les mots rejoignent ainsi les discours dans une même entreprise de banalisation.

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 ici esquissées participent, en dernière analyse, d'un profond processus de transformation de l'État africain, qui va dans le sens d'une progressive privatisation et informalisation des services publics. Autrement dit, nous assistons à l'émergence de formes de *privatisation informelle* inédites et à la progressive *institutionnalisation de l'informel* comme mode de gestion de l'État au quotidien.

⁴⁹ Bayart (1992 : 69). Même si l'auteur ne pense pas que la « gouvernementalité du ventre » soit la seule forme d'expression de l'imaginaire politique en Afrique (cf. Bayart 1989 : 325), il n'en demeure pas moins qu'il attribue une réelle centralité aux notions de « ventre » et de « manger » comme facteur commun aux domaines de la sorcellerie et du politique. Or, c'est cette centralité que nos données nous poussent à nuancer.

⁵⁰ Cf. Lakoff, G. & Johnson, M., 1980 ; Keesing, R., 1985.

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 en réponse 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 (*cf.* 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 opère la privatisation de sociétés publiques dans de nombreux domaines (eau, électricité, télécommunications), en cours dans les trois pays étudiés.

En revanche, au processus formel de délégation de fonctions étatiques à des acteurs privés s'ajoute ou se substitue un phénomène informel d'appropriation de procédures et moyens qui demeurent des prérogatives de l'État, en apparence plus que réellement. 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 étatiques⁵¹.

La privatisation informelle interne

De toute évidence, rentrent sous cette rubrique les usages privatifs de matériels publics, autrement dit la pratique de la « *perruque* » (*cf. 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 (*cf. supra*), jusqu'à la « *location* » *du service public* (voir par exemple le programme de protection personnalisée proposé par policiers et 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 surnoises et moins visibles, sont relatives à l'*autofinancement des services administratifs* par leurs agents.

Face à la pénurie des moyens de fonctionnement à leur disposition, certains chefs de brigades douanières au Sénégal investissent des moyens 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 imposables le déficit dans la collecte de la taxe rurale, afin de pouvoir obtenir de l'État un fonds attribué aux

⁵¹ Voir aussi Hibou, 1999. Toutefois, son approche de la privatisation ne prend pas suffisamment en compte cette dimension informelle du processus.

collectivités qui affichent 100 % de recouvrement de l'impôt. Le fonds sera ensuite redistribué entre les conseillers, qui le considèrent comme une récompense légitime pour le travail accompli⁵².

Au Bénin, les centres de santé publics fonctionnent avec des médicaments privés, procurés sur « 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 de la « vénalité des charges » propres à l'Ancien Régime en France. 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 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. Également, ces véhicules sont empruntés par la police judiciaire pour le transport des détenus ou l'organisation de descentes. 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 agents publics et opérateurs privés est à la base des pratiques modernes et intéressées *d'évergétisme*⁵³, lorsque les 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 qui n'ont 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 progressive institutionnalisation de l'informel dans les structures étatiques permet paradoxalement d'assurer leur continuité et leur fonctionnement. Mais elle contribue aussi à réorienter voire 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.

⁵² Cf. Blundo G., 1998.

⁵³ Depuis Paul Veyne (1976), cette notion désigne le fait de contribuer, par des dons et autres largesses, aux dépenses publiques de la cité.

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 sont le produit de l'interaction entre fonctionnaires, intermédiaires et usagers des services publics ;
- elles trouvent origine dans des arrangements ponctuels. Ces derniers sont permis par le recours – partagé par les différents partenaires publics, privés et intermédiaires – à des « normes pratiques », à des comportements et 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 : des pots-de-vin dont le montant est faible), on règle les accords à l'amiable et selon le principe de l'oralité⁵⁴, 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 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 administratives. Tant l'analyse de la documentation journalistique que les recherches de terrain ont révélé, dans les trois pays, l'importance de fraudes fiscales et de falsifications de toutes sortes : trafic de devises, fabrication de fausse monnaie, falsification d'actes d'état civil, trafic de faux passeports, vente de certificats médicaux complaisants, falsification d'épreuves d'examen. Au Sénégal, rien de plus simple que de se procurer les certifications et les documents nécessaires pour créer une entreprise « qui tient dans un cartable » et qui soumissionnera et gagnera des appels d'offre arrangés. Toujours au Sénégal, un entrepreneur kaolackois, faisant partie du réseau récemment démantelé qui a détourné au Trésor public plus d'un milliard et demi de FCFA, a pu quitter impunément le Sénégal grâce à l'achat d'un passeport diplomatique...

Le « faux et usage de faux » est donc monnaie courante. Il est cause de corruption des fonctionnaires publics et permet à son tour de dissimuler plus aisément les détournements et autres irrégularités. Car souvent, sur le papier, tout est normal et parfaitement documenté, nous ont dit plusieurs inspecteurs et vérificateurs dans les trois pays. L'on a dit souvent qu'en Afrique, l'administration fonctionne à l'oralité. Ceci ne signifie pas pour autant qu'elle ne produit pas des 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-

⁵⁴ Voir Niane, B., 2000 : 7.

verbal de délibération, servent à garder l'apparence formelle du respect des procédures administratives, vidées comme elles sont 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, amènent sans doute à une sorte de cercle vicieux. Du point de vue de l'utilisateur 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, tantôt maltraité, tantôt 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 des décisions en justice, attribuer des marchés en dehors de tout critère de concurrence, fermer ou ouvrir les portes de la prison. Face à ce sentiment de précarité, la défense consiste pour l'utilisateur à rechercher des protecteurs, des guides dans les méandres de la bureaucratie, des intermédiaires qui se chargeront d'intercéder pour lui. Parfois on profitera de parents, amis, connaissances, liens de clientèle et de dépendance. Parfois encore il faudra acheter la protection, payer le « prix de la kola », « graisser la bouche ». Le fait que tout un chacun pense qu'il faut se protéger des dysfonctionnements des services publics par la corruption, amène tout un chacun à la pratiquer au quotidien. Les pratiques corruptives se généralisent donc et se banalisent, augmentant de la sorte 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 propre, est une preuve de plus de l'enracinement de ce cercle vicieux de la corruption dans le quotidien des citoyens.

Conclusion

La plupart des éléments que nous avons analysés aux divers niveaux d'enchâssement de la corruption ne sont pas, pris un par un, 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. Mais *ce sont leur combinaison, leur ampleur et leur généralisation qui sont particulières aux pays africains enquêtés*, et dessinent les contours d'une « petite corruption » systémique qui est très loin d'avoir cette extension en Europe (mais qui, en Asie ou en Amérique latine, peut par contre être parfois assez similaire). Si la corruption quotidienne

n'est pas absente au Nord, elle y est sectorialisée et clandestine. Au Sud, et en tout cas dans les trois pays investigués, elle est partout présente, et partout visible.

Le cas de la « grande corruption » est évidemment différent. D'un côté elle est mondialisée, avec ses domaines privilégiés (*cf.* bâtiment et travaux publics ou armement), et les multinationales du Nord y jouent un rôle central ; par ailleurs elle communique parfois avec le blanchiment d'argent sale, les trafics internationaux de drogue ou d'armes, et autres réseaux mafieux, et donc ne relève d'aucun continent particulier. D'un autre côté, l'impudeur et la cupidité de certains régimes prédateurs africains (mais aussi asiatiques, sud-américains ou issus de l'empire soviétique) marque une différence incontestable avec les pays européens ou nord-américains.

3. LA CORRUPTION QUOTIDIENNE AU BENIN

Introduction

Le Bénin⁵⁵ est un pays d'Afrique subsaharienne francophone considéré comme un modèle d'État de droit et de démocratie émergente, depuis la Conférence nationale de février 1990⁵⁶, dans un univers politique ouest-africain fait d'incertitudes multiples et de crises politiques à répétition. Il connaît, depuis le début des années 1990, une croissance économique continue de l'ordre de 4 à 5 % par an après une période de récession profonde au cours de la décennie 1980, récession qui a culminé en 1989 (croissance négative de -2,9 %) après 17 années de régime marxiste-léniniste⁵⁷. Depuis 1990, le pays est un vaste chantier de réformes souvent entamées mais non encore achevées comme : la réforme administrative, la réforme judiciaire, la décentralisation, le nouveau code des marchés publics, les différentes réformes budgétaires (système intégré et informatisé de l'exécution du budget national, budget-programme) et élaboration du document de stratégie de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'initiative du G8 en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) dont le Bénin est un des bénéficiaires. Le Bénin est aussi un pays où officiellement le gouvernement s'est engagé, en collaboration avec la « société civile », à promouvoir la bonne gouvernance⁵⁸ dans le service public et à lutter contre la corruption, à travers plusieurs initiatives appuyées par des organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération au développement. La création en 1996 de la Cellule de moralisation de la vie publique (CNMVP) rattachée à la Présidence de la République, qui fait suite à l'éphémère structure SOS-Corruption (1995-1996), ainsi que l'organisation en mars 1999 du Forum national des ONGs contre la corruption (FONAC), témoignent de cette abondante activité autour de la question de la corruption. C'est donc un pays où le discours sur la corruption n'est pas tabou et où il existe une presse foisonnante (plus de 60 titres dont une dizaine de quotidiens) et libre qui aborde tous les sujets d'actualité possibles. Le Bénin est également voisin d'un grand recordman de la corruption, le Nigeria, selon le classement de Transparency International en 1997, avec lequel il partage du Nord au Sud environ 800 km de sa frontière orientale. Le contrôle de cette frontière reste un défi permanent pour le pouvoir central qui n'est jamais véritablement parvenu à exercer un contrôle sur les transactions économiques transfrontalières, qui s'enchâssent dans des relations historiques et ethniques profondes. C'est enfin un pays disposant d'un port qui joue une fonction d'entrepôt pour les États voisins et où l'activité de transit et de commerce de réexportation constitue l'une des principales sources de revenus (Igué 1998), mais aussi l'une des branches d'activité les plus exposées aux pratiques de corruption : le secteur des transports et du commerce est le lieu d'une série de transactions économiques mettant en

⁵⁵ 112.600 km², 6 millions d'habitants, une quarantaine de groupes ethniques.

⁵⁶ Pour une description de cette conférence nationale, cf. Adamon, 1995.

⁵⁷ Cf. sur cette période, Godin, 1986, etc.

⁵⁸ Cf. UE/USAID, 1999.

relation de nombreux corps de contrôle comme la police, la gendarmerie et la douane avec des usagers qui ont fait de la fraude en tout genre et de l'ancrage dans l'informel une véritable éthique entrepreneuriale.

De façon générale, le Bénin vit une certaine crise de confiance entre l'administration et ses usagers qui se traduit par la recherche effrénée de raccourcis et de mise en œuvre de stratégies de contournement des normes procédurales pour avoir accès aux prestations du service public dans tous les secteurs. La conviction que tout est corrompu et qu'il n'y a pratiquement pas de moyen de s'en sortir autrement est devenue une sorte d'image populaire qui en retour semble produire et entretenir la corruption comme un système normal de fonctionnement de la société et de l'économie, installant ainsi les acteurs sociaux dans une sorte de cercle vicieux, dont on cherche plus à s'accommoder qu'à sortir.

Méthodologie

Notre recherche a commencé par une revue diachronique de la presse sur la corruption au Bénin de 1972 à 1999. Elle a permis d'affiner nos hypothèses de départ et de mesurer l'ampleur du phénomène ainsi que son évolution dans le temps, en fonction aussi des types de régimes politiques. On peut ainsi affirmer que s'il est vrai que dans les années 70, il y avait des pratiques de corruption, celles-ci restaient de faible ampleur, du moins selon la presse, et que la forte explosion du phénomène date des années 1980.

La presse gouvernementale a fait état de l'expansion progressive de la corruption, rythmée par des mesures de sanction disciplinaires, surtout dans les corps de contrôle (gendarmerie, police), dans les services fiscaux (douanes, impôts), dans l'administration territoriale et dans les sociétés publiques et parapubliques.

La revue de la presse a été complétée par une revue documentaire sur la corruption qui a révélé l'absence quasi totale de travaux spécifiques sur le domaine, en dehors de quelques documents de littérature grise (communications à l'occasion de colloques, recueil de textes réglementaires sur la corruption, recueil d'articles de presse sur le phénomène, et rapports d'expertise souvent difficilement accessibles aux chercheurs). Le livre publié tout récemment par le ministre des Finances et de l'Économie Bio Tchané (2000) est plus un cri de cœur et une compilation de points de vue, de perspectives économiques et d'affirmations de volonté ou d'urgences politiques à propos de la corruption qu'un travail de recherche sur la corruption au Bénin. À l'échelle micro-locale, les études sont éparées et la corruption n'est souvent qu'un sujet annexe à côté d'autres préoccupations, notamment les modes de gestion locale de la filière cotonnière et les organisations paysannes⁵⁹.

⁵⁹ Cf. Von der Lühe, N. (1996), Sommer (2000). En plus de ces travaux, on peut citer les analyses de Banégas sur la corruption dans le système électoral au Bénin depuis le Renouveau démocratique (1997).

Pour mener les recherches de terrain, nous avons mis sur pied une équipe d'enquêteurs avec laquelle nous avons effectué une enquête collective sur un site excentré, à savoir Malanville (à la frontière entre le Bénin et le Niger, à 800 km au Nord de Cotonou). C'est à la suite de cette enquête collective que nous avons choisi les sites de recherche qui sont : Malanville, Kandi, Parakou, Cotonou, Hila-condji et Kraké, de façon à couvrir le pays dans son axe nord-sud.

Tous les secteurs retenus n'ont cependant pas été investigués dans tous les sites. Nous avons ainsi :

- Douanes : tous les sites
- Corps de contrôle : tous les sites
- Transport : tous les sites
- Justice : Kandi, Parakou, Cotonou, Malanville
- Santé : Malanville, Parakou, CNHU-Cotonou
- Marchés publics locaux : départements du Borgou et de l'Alibori.

Le corpus de données produites comprend 343 entretiens auxquels s'ajoutent des dizaines d'observations directes ou indirectes des pratiques de corruption, ainsi que de nombreuses études de cas sur des réseaux et mécanismes de corruption dans les cinq secteurs retenus.

Secteurs	Sites de la 1 ^e phase	Sites de la 2 ^e phase	Temps de travail 1 ^e / 2 ^e phases	Nombre d'entretiens
Transport (et corps de contrôle)	Parakou/Malanville Axes secondaires	Postes frontaliers de Hilacondji (Bénin-Togo) et Kraké (Bénin-Nigeria)	5 mois/1 mois	78
Port	Cotonou	ibid.	ibid.	65
Justice	Kandi/Malanville Cotonou	Cotonou et cour d'assises (session de décembre 2000)	5 mois/1 mois	71
Santé	Malanville/Parakou	CNHU (Centre national hospitalier et universitaire, Cotonou)	3 mois/3 mois	62
Marchés publics et fiscalité locale	Parakou et quelques localités du Borgou	Parakou (sur la fiscalité locale avec extension sur le marché local du bois et du charbon de bois)	3 mois/3 mois	67
Total				343

La corruption dans la presse et la littérature grise : un état des lieux

Le dépouillement de la presse écrite au Bénin a porté sur les différents journaux gouvernementaux de 1972 à 1999 (487 articles) et sur six titres de la presse privée (2.253 articles entre 1995 et 1999) soit un total de 2.740 articles ayant traité de la corruption et des délits voisins sous leurs diverses formes et manifestations (pratiques, discours, acteurs, moyens de lutte, lutte contre le phénomène et ses implications diverses, etc).

La presse gouvernementale

Tableau récapitulatif

Période	Titre	Nombre d'articles	Secteurs concernés	Mode de traitement
1972 - nov.1975	Daho-Express	36	Fraudes fiscales, marchés publics, délivrance de fausses pièces d'état civil, surfacturation, détournement de deniers publics	Articles produits par des journalistes, comptes rendus de conseils de ministres et de rapports d'enquête
Déc.1975-Avril 1990	Ehuzu	175	Les détournements dans les sociétés et offices d'État, dans l'administration publique, fraudes fiscales, trafic sur le foncier du domaine public, fuites d'épreuves d'examens scolaires, corruption d'agents de sécurité, trafic de permis de conduire et de diplômes, etc.	Relevés de conseil de ministres. Peu d'article de journaliste en dehors de quelques éditoriaux idéologiques et de comptes rendus des sessions de la Cour d'assises.
Mai 1990-Août 1999	La Nation	256	Détournements de fonds publics, pillage des banques publiques, surfacturation, marchés publics, spéculation foncière, fraudes aux examens scolaires et universitaires	Articles de fond écrits par des journalistes et autres lecteurs, relevés de conseils de ministres

Ampleur et visibilité différentielles pour des pratiques similaires

Le nombre d'articles sur la corruption (256) parus en dix ans dans la presse gouvernementale (entre 1990 et 1999) est supérieur à ceux (211) parus en 17 ans de régime révolutionnaire (octobre 1972 - mars 1990). À partir de 1978-1980, on constate toutefois l'apparition d'une stigmatisation de la corruption des agents des corps de contrôle sur les routes et aux frontières (avec des radiations, parfois pour de modiques sommes, comme 200 francs CFA).

On note toutefois une médiatisation inégale des pratiques de corruption en fonction des périodes. Par moments, certains types de délits sont plus mentionnés que d'autres, ce phénomène étant lié à plusieurs facteurs : le degré de liberté d'expression de la presse, qui a varié avec les régimes, les stratégies de protection ou d'élimination d'acteurs politiques menées par les gouvernants, et le fait que la volonté existe ou non de traiter officiellement de la corruption quelles que soient les motivations profondes de ces choix. Par ailleurs, la presse

a été pendant une longue période assujettie à ce que les gouvernants voulaient bien l'autoriser à transmettre (de 1972 à 1989, le Conseil des ministres est resté la source principale d'information de la presse sur les actes de corruption, soit 188 cas sur 207). Par contre, les choses ont récemment changé : de 1990 à 1999, la presse s'est émancipée des comptes-rendus du Conseil des Ministres, en traitant directement 124 cas de corruption contre 26 seulement signalés par cette institution. Avec le processus de démocratisation, la presse gouvernementale a réussi à aborder plus ouvertement et de façon critique les questions liées à la mauvaise gestion du bien public. L'année 1992 reste une année-charnière dans ce changement d'orientation. C'est l'année du premier procès d'hommes politiques pour crimes économiques. Ce fut le fameux « procès Cissé »⁶⁰, qui a impliqué deux anciens ministres des Finances et deux anciens directeurs de banque. Tous furent condamnés à des peines de prison de 5 à 10 ans avec des amendes importantes. Pour cette seule année 1992, 67 articles du journal gouvernemental, *La Nation*, traitèrent de ce procès, et d'autres sujets relevant du complexe de la corruption.

On peut ainsi signaler, à titre d'exemple, que sur la période 1972-1999, 379 cas de corruption ont été évoqués dans la presse gouvernementale. Mais ce chiffre ne représente qu'une mince partie de l'ensemble des actes de corruption sur cette période, c'est-à-dire ceux ayant fait l'objet d'un traitement officiel quelconque. Ainsi, dans la période d'avril 1996 à avril 1999, soit en l'espace de trois ans, 167 dossiers relevant du « complexe de la corruption » ont été recensés par une commission instituée par le chef de l'État pour évaluer les dégâts que cause la corruption sur l'économie nationale. Sur ces 167 cas, à peine 15 avaient déjà été repérés et traités par la presse gouvernementale. Tout le reste est encore frappé du secret de l'enquête, et les dossiers sont gardés dans des tiroirs.

Par contre, au-delà du traitement réservé à la question (par la presse ou le Conseil des ministres), les types d'infractions les plus fréquentes sont presque les mêmes sur les deux périodes (1972-1989 et 1990-1999) : surfacturations, détournements de fonds publics, fraudes fiscales, fraudes aux examens, et corruption dans les procédures de passation de marchés publics, etc. Dans les années 1970, on note une plus grande focalisation sur la corruption à grande retombée politique, comme « l'affaire Kovacs ».

Quant aux secteurs touchés par le phénomène selon la presse, le ministère des Finances et de l'Économie, avec 67 cas de corruption entre 1972 et 1999, répartis presque également sur les périodes 1972-1989 et 1990-1999, arrive en tête, du fait qu'il englobe la douane et les services du trésor et des impôts. Le ministère de l'Intérieur est le deuxième secteur de grande fréquence des pratiques de corruption au Bénin, à cause des collectivités locales, et des agents de sécurité qui rançonnent les usagers sur la route. Le ministère des Travaux publics et des Transports, avec 32 cas, vient en troisième position, suivi du ministère du Développement rural (29 cas), du ministère de la Culture et des Communications (23 cas),

⁶⁰ Du nom d'un ancien marabout tout-puissant du président Kérékou et chef officieux de sa sécurité rapprochée au cours des années 1980. Il a été condamné à 10 ans de prison ferme avec 20 ans interdiction de séjour au Bénin. Il a été libéré en juin 2001 et immédiatement expulsé.

du ministère de l'Éducation nationale (21 cas) et ceux de l'Industrie (19 cas), du Commerce, et de la Santé (18 cas chacun). Le ministère de la Fonction publique et des affaires sociales (12 cas) ferme la marche. Selon la presse, il y aurait des « ministères propres » comme le ministère du Plan et celui de la Jeunesse et des Sports, malgré les cas de corruption évoqués par d'autres sources pour ces ministères.

Toutefois, au sein de chaque ministère, des services sont plus particulièrement affectés par les pratiques de corruption que d'autres. Ainsi, les grands sites de corruption les plus évoqués sont dans l'ordre décroissant : le Trésor public et les Impôts, les Collectivités locales, la Douane, le Port de Cotonou, l'OPT, les Services du développement rural (CARDER), la Police et la Gendarmerie. Les corps de contrôle restent les principaux sites de grande fréquence de la corruption.

Installation progressive d'une culture de l'impunité ?

En ce qui concerne les pratiques de sanction, un taux relativement important est à enregistrer au cours de la période de 1972 à 1989 – 188 sanctions diverses (disciplinaires, administratives et ou judiciaires) sur 207 cas –, avec une rigueur poussée parfois à l'extrême (des radiations, et au moins une dizaine de dossiers jugés en cour d'assises).

Par contre, au cours de la période 1990-1999, sur les 172 cas évoqués dans la presse, seuls 26 ont été l'objet de sanctions disciplinaires et administratives, toujours selon la presse. Mais, depuis, le gouvernement a transmis à la justice 120 des 167 dossiers de corruption relevés par la commission ad hoc de recensement des dossiers de corruption d'avril 1996 à avril 1999, ce qui peut être interprété comme une volonté plus grande d'implication de la justice dans la répression des actes de corruption, bien que celle-ci ait affirmé, après analyse des dossiers, que seuls une dizaine d'entre eux pouvaient connaître de vraies suites judiciaires. On a l'impression qu'on s'achemine en même temps vers l'installation d'une culture de l'impunité, et vers une plus grande sophistication des pratiques de corruption, en raison d'un désintérêt pour les sanctions administratives et disciplinaires dû à l'existence d'un État de droit, et du fait des multiples possibilités de recours institutionnels pour les personnes mises en cause dans des affaires de corruption.

Au total, parmi les personnes condamnées, on retrouve des ministres (quatre), des directeurs généraux de société (une vingtaine), des comptables, des caissiers et autres agents.

Acteurs, pratiques et discours autour de la corruption

Les actes relevant de la corruption sont principalement les suivants :

- Les faux et usage de faux à travers le trafic de pièces d'état civil et documents divers
- Les paiements de frais fictifs et fausses factures
- Les fraudes aux examens scolaires et universitaires et aux concours professionnels
- Les paiements frauduleux de pensions et salaires pour agents fictifs ou décédés
- Les fraudes sur le code des investissements et la réglementation en matière de commerce
- La sortie et l'entrée frauduleuses de marchandises

- Les abus de biens publics et sociaux
- L'intermédiation et le favoritisme

Les principaux acteurs sont les agents des forces de l'ordre et de sécurité, ceux des services financiers et fiscaux, les agents du Port Autonome, les fonctionnaires de la justice, toutes les catégories transversales d'agents subalternes jouant des rôles de transmission ou d'intermédiation, les hommes politiques, certains agents de développement, les personnels des collectivités locales, les agents de santé, et, désormais, les animateurs d'ONGs.

Le discours sur la corruption présenté dans la presse est avant tout moral. Dans certains cas, il s'agit d'accusations politisées, de « rumeurs mal intentionnées et de mauvais goût ». On qualifie la corruption de « vieille pratique ». C'est un discours assez ambivalent qui évoque « la misère des agents » de l'État comme justification mais aussi qui qualifie de « barbares » et de « scandaleuses » certaines pratiques de corruption, en traitant leurs acteurs de « fossoyeurs » et de « ripoux ». Souvent expliquée par la malchance, l'environnement social, la perte de la morale, elle est décriée et liée à l'apparition d'une « sous-culture » partagée de la fraude, de l'abus du bien public, légitimée par l'impunité ambiante qui entoure les actes de corruption. Ainsi, un terme consacré par la presse à propos des actes de corruption est le fameux « *il a pris sa part* », comme si détourner ou monnayer une position publique revenait à user d'un droit légitime. Ce faisant, la presse se fait l'écho d'une certaine vision populaire du bien public.

La presse privée

Pour la presse privée, l'année-repère est 1987, avec la parution du premier journal indépendant de la période contemporaine au Bénin (*La Gazette du Golfe*), qui coïncide avec la phase décadente du régime révolutionnaire. Les archives de cette presse émergente ont été généralement mal entretenues pendant la période 1987-1995, notamment pour les trois principaux bimensuels (*La Gazette du Golfe*, *Tam-Tam Express* et *Échos d'Afrique*) et l'hebdomadaire *Le Forum de la semaine*. La période entièrement couverte par les archives que nous avons dépouillées concerne les cinq dernières années (1995-1999).

On peut constater que la question de la corruption n'est plus un tabou au Bénin, et que tous les secteurs comme tous les acteurs à différents niveaux sont impliqués, et ne sont plus à l'abri des attaques de la presse (présidents de la république, ministres, directeurs de société, hauts fonctionnaires, cadres de l'administration, fraudeurs divers, etc.). En cinq ans, *Le Matin* a publié 609 articles sur le sujet, soit une moyenne de 121 articles par an, et le quotidien *Les Échos du jour*, en quatre ans d'existence, en a publié 907, soit une moyenne de 226 articles par an. Malgré leur penchant pour les scandales, on peut noter que le foisonnement d'article concernant la corruption traduit deux faits essentiels : a) la corruption est un phénomène généralisé qui n'épargne aucun secteur de la vie nationale ; b) il y a désormais liberté d'expression des citoyens sur ce thème.

Pour ce qui concerne les pratiques de corruption, on note la permanence des fraudes fiscales et douanières, les rançonnements sur les routes et aux frontières par les agents de

sécurité, la corruption dans le cadre de la passation des marchés publics, les fraudes aux examens et concours, la corruption dans le système judiciaire (son évocation et son traitement dans la presse datent des années 1990, comme d'ailleurs la corruption dans la filière cotonnière et dans le secteur de l'aide au développement), etc. La banalisation du discours sur la corruption et la possibilité de révéler des cas de corruption impliquant des membres du gouvernement sont également récentes. Certaines investigations journalistiques ont même débouché sur des publications d'ouvrages sur le phénomène de la corruption au Bénin⁶¹. Toutefois, en dehors de la fréquence du traitement des cas de corruption, les pratiques évoquées recourent à celles de la presse officielle à partir de 1992⁶².

La littérature grise

La production scientifique locale sur la corruption est relativement maigre et se limite à quelques mémoires de maîtrise ou de fin de cycle à l'Université nationale du Bénin. Les autres formes de littérature grise existante sont des communications faites par des enseignants-chercheurs béninois (juristes, historiens, politologues, économistes, rarement des socio-anthropologues) à l'occasion de nombreux colloques, journées de réflexion ou forums nationaux sur la corruption. On a pu recenser une trentaine de communications, de rapports de séminaires, d'actes de colloques, et de mémoires de maîtrise traitant de la corruption, et couvrant la période entre 1990 et 1999. On peut classer cette littérature grise locale sur la corruption en cinq catégories :

1. Les écrits « culturalistes », qui tentent de déceler des racines culturelles de la corruption dans les différentes sociétés béninoises, et de relever des moyens « endogènes » de lutte contre le phénomène

2. Les écrits diplômants. Il s'agit de mémoires de fin de formation de qualité parfois médiocre, et qui restent presque tous normatifs, spéculatifs, et centrés sur des questions de droit.

3. Les écrits de vulgarisation, qui regroupent les communications présentées par des personnalités diverses à l'occasion de rencontres intellectuelles nationales sur la question. Il s'agit souvent de « personnes ressources », de par leurs positions dans l'administration (inspecteur des services judiciaires et administratifs, président de la Cour suprême, Procureur général de la République) ou dans la société civile (avocats, personnalités religieuses, responsables en vue d'ONG, experts étrangers résidant au Bénin). Ces productions

⁶¹ Chabi, M., 1992 ; Badou, J., 1999.

⁶² L'émergence des dossiers de corruption dans la presse privée au Bénin est rarement le fait d'un travail journalistique désintéressé. C'est souvent par des mécanismes de corruption que ces dossiers sont traités. D'où l'impression générale d'une certaine manipulation de la presse privée. La corruption-business est une des sources de financement de cette presse. Pour un regard intérieur sur la corruption dans la presse, cf. Adjovi, 2001a.

aboutissent rarement à des publications, et restent dans des actes de colloque à faible diffusion⁶³.

4. Les rapports d'expertise, souvent d'origine extérieure, commandités par des partenaires au développement du Bénin comme l'Union européenne, le PNUD, ou les Fondations allemandes (Friedrich Ebert, Friedrich Naumann et Konrad Adenauer). Ces différents documents peuvent fournir certaines informations sur la façon dont les agents de l'État chargés de réprimer les pratiques de corruption perçoivent le phénomène, et sur les stratégies et méthodes de lutte mises en œuvre, mais ils restent essentiellement théoriques et normatifs et ne sont fondés sur aucune enquête empirique systématique, à l'exception des enquêtes rapides commanditées à la veille du Forum des ONGs contre la corruption au Bénin en 1999. Il est curieux de constater que tout ce qui a été produit par la très remuante presse privée au Bénin n'entre que très peu utilisé dans les rapports. Le discours est moins orienté vers la compréhension du phénomène que vers la réprobation et la condamnation, dans un registre moral ou en prolongement du discours de la Banque mondiale sur la « bonne gouvernance » et le renforcement de l'État de droit⁶⁴.

5. Les rapports de commissions d'enquête sur des cas de corruption, de détournements et de malversations financières (commissions administratives d'enquête, commissions de répression disciplinaire, commissions de recouvrement des créances de l'État, etc.). Il s'agit de rapports difficilement accessibles, mais qui fournissent des témoignages réels d'acteurs de pratiques de corruption. Le Bénin en a connu une multitude de telles commissions entre 1963 et juin 1999. Parmi elles, sept paraissent d'un grand intérêt par leur ampleur et les pouvoirs qui leur avaient été conférés. Il s'agit de : (1) la commission exceptionnelle d'enquête sur la gestion du régime Maga (renversé en octobre 1963) ; (2) la commission Honvoh du 24 mars 1973 et (3) la commission Fandohan d'octobre 1973 ; toutes deux sur l'affaire Kovacs ; (4) la commission Biaou-Ochoumaré sur des dossiers de corruption et de détournement commis par les dignitaires du régime du Conseil présidentiel renversé en 1972 ; (5) la commission spéciale de vérification des biens des responsables du régime révolutionnaire, des institutions et administrations de l'État, ainsi que des sociétés et offices de l'État, entre octobre 1972 et décembre 1989 (la première du genre dans l'histoire politique du Bénin) ; (6) la commission nationale de vérification des biens, qui a succédé en 1990 à la précédente pour poursuivre les mêmes investigations ; enfin (7) la commission de recensement des cas de corruption, détournements et malversations, entre avril 1996 et avril 1999. Les résultats et les raisons des échecs de ces commissions informent bien sur les difficultés et les enjeux politiques de la lutte contre la corruption, ainsi que sur les modes de production de l'impunité, d'autoprotection et de protection réciproque des élites de l'État.

⁶³ Cf. FONAC 1998.

⁶⁴ Il n'existe aucun rapport s'appuyant sur un travail empirique d'ordre sociologique ou anthropologique, à l'exception de celui du sociologue béninois Oké, F. (1999).

Le cadre juridique de la corruption

Au Bénin, il existe dix-huit (18) principaux textes de loi et ordonnances⁶⁵, pris entre 1973 et 1999, qui légifèrent sur les actes de corruption et de détournement. Ils sont relatifs les uns à la répression disciplinaire des détournements et actes de corruption commis par les agents de l'État, ou à celles des fraudes dans les examens et concours, les autres aux statuts des différents corps de l'administration étatique et des structures *ad hoc* de lutte contre la corruption (cellule de moralisation de la vie publique, commission d'enquête et de vérification de cas de corruption, de détournement ou de mauvaise gestion). Enfin, il y a les dispositions constitutionnelles et celles du code pénal sur la question.

⁶⁵ Cf. USAID/Transparency Benin, 1999.

Parmi les dispositions institutionnelles autour de la corruption, on peut citer entre autres :

Au plan pénal

Code Bouvenet applicable dans les colonies françaises par décret datant de 1877 et intégré en 1958 dans la législation dahoméenne.

Loi n° 61-4 du 26 janvier 1961

Ordonnance n° 73-47 du 22 mai 1973

Ordonnance n° 79-23 du 10 mai 1979

Loi n° 86-009 du 26 février 1986 portant institution d'une Cour Criminelle d'Exception qui a prévu une procédure spéciale de mise en œuvre de l'action publique en ce qui concerne les détournements de deniers publics.

Au plan disciplinaire

Article 52 de la Constitution du 11 décembre 1990

Ordonnance n° 74-46 du 14 juin 1974 abrogée par l'ordonnance n° 76-4 du 26 janvier 1976

Ordonnance n° 79-17 du 20 avril 1979

Ordonnance 80-6 du 11 février 1980

Loi n° 88-005 du 26 mai 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques

Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique

Loi n° 97-177 du 21 avril 1997 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin

Au plan des structures administratives

Inspection générale d'État (IGE) créée par décret n° 76-148 du 11 juin 1976 (missions spécifiques au plan économique, financier et administratif) : contrôle permanent des finances de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et autres organismes publics ou semi-publics, etc.

Brigade Economique et Financière (BEF) qui a pour rôle la prévention, la recherche et la coordination de la répression des infractions économiques et financières (créée par arrêté n° 068/MISP/CCESP du 24 avril 1981).

Au plan politique

Brève existence du Ministère chargé de l'Inspection des Entreprises publiques et semi-publiques ;

Recommandations de la Conférence nationale des Forces vives de la Nation de Février 1990 en faveur de la moralisation de la vie publique qui ont abouti à la création en 1995 de « SOS-Corruption » et en 1996 de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique par Décret n° 96-579 du 19 décembre 1996.

Organisation du 26 au 28 mars 1998 du Forum national de Mobilisation de la Société civile contre la corruption (FONAC).

Cet arsenal juridique est jugé insuffisant par de nombreux experts nationaux. À titre d'exemple, les articles 7 et 8 du Code de procédure pénale en vigueur au Bénin définissent, parmi les causes de l'extinction de l'action publique, la prescription. Celle-ci est de dix ans en matière de crime, trois ans en matière de délit, et un an en matière de contravention. Le détournement ne devient un crime que si son montant est supérieur ou égal à 500.000 francs CFA. En dessous de ce montant, c'est un délit prescrit au bout de trois ans. En l'absence de loi sur l'enrichissement illicite au Bénin, on se contente simplement d'une disposition de contrôle de l'origine des biens. Même en cas d'origine douteuse constatée, après dix ans l'action publique est éteinte. Aucune poursuite n'est possible. Le législateur au Bénin n'a pas étendu la disposition de contrôle de l'origine des biens à tous les citoyens. Seuls les hommes politiques y sont astreints. Dans les faits, ils sont souvent en la matière les moins vulnérables.

De fait, au Bénin la lutte contre la corruption est menée surtout par des organes d'exception et sur un mode administratif, à travers les commissions d'enquête, de vérification et de répression disciplinaire évoquées plus haut.

Les juristes béninois évoquent d'autres faiblesses plus techniques qui réduisent l'applicabilité du dispositif juridique de répression de la corruption :

1. L'article 7 de l'ordonnance n° 79-23 du 10 mai 1979 actuellement en vigueur précise que « sera puni d'un emprisonnement de 1 à 3 ans et d'une amende de 90.000 à 900.000 francs CFA tout agent de l'État qui, soit directement, soit par personne interposée, aura à l'insu et sans le consentement de son employeur ou de son chef hiérarchique, sollicité ou agréé des offres ou promesses pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi ».

Cet article introduit un nouvel élément constitutif de l'acte de corruption à savoir « l'absence de consentement de l'employeur ou du chef hiérarchique ». Dès lors, l'infraction de corruption n'est pas constituée si l'agent obtient le consentement de son employeur ou de son chef hiérarchique.

2. La loi réprime au même titre le corrupteur et le corrompu. Cela dissuade les victimes de pratiques de corruption de porter plainte.

3. Il y a absence d'une procédure propre à combattre l'enrichissement illicite.

Ainsi, même si le niveau de vie de certains fonctionnaires est largement supérieur à leurs revenus, le ministère public ne dispose d'aucun instrument juridique pour les interpeller. Par exemple, les deux commissions de vérification de biens de dignitaires politiques créées successivement en 1989 et 1991 ont échoué dans leurs entreprises, en ce sens qu'elles ne pouvaient pas établir un lien quelconque juridiquement valable entre les dépenses des personnes mises en cause et leurs revenus statutaires. Aucune poursuite n'est donc possible contre elles⁶⁶.

⁶⁶ Cf., Godjo et Déguénon, 1999, et Atouhun, 1998.

La corruption dans les transports et la douane

Des acteurs en quête de rapidité face au jeu de la lenteur

Les secteurs du transport et de la douane sont ceux où la visibilité de la corruption au Bénin est la plus grande. Les acteurs impliqués dans les transactions de corruption y sont plus variés que dans les autres secteurs. Les opportunités structurelles de corruption y sont également plus nombreuses du fait à la fois des pouvoirs dont disposent les agents publics chargés de réguler ces secteurs, et de la très grande propension des usagers de ces secteurs à ne pas se conformer aux règles en vigueur et à développer une éthique populaire de la fraude, à la base des compétences entrepreneuriales. Les mécanismes de la corruption découlent en fait de deux ordres de pouvoir détenus par les agents : le pouvoir de contrôle et celui de transiger.

Les usagers des services de transport et de douanes (importateurs, exportateurs, simples particuliers en butte aux tracasseries administratives, conducteurs de taxi ou de camions, transporteurs, etc.) sont des acteurs de la vie sociale et économique pour qui le *temps* constitue un facteur important de succès : gagner du temps c'est rentabiliser son activité. Ils sont en quête permanente de *rapidité*, et pour cela il leur faut se donner les moyens d'accélérer les procédures. Ces différents *acteurs de l'urgence* sont souvent des *acteurs stressés* et donc sont en situation de *vulnérabilité devant les fonctionnaires et autres agents publics*. Ils sont souvent amenés, même quand ils sont en règle, à vouloir corrompre pour obtenir un *service accéléré*. Pour les agents publics, ce sont là des opportunités réelles d'extorsion et de ponction, dans lesquelles le coût de la corruption pour l'utilisateur est souvent en deçà de la perte envisageable si l'acte recherché était différé dans le temps. Ces contextes créent un *besoin de service personnalisé* chez les usagers qui rentrent souvent de manière tout à fait consentante dans les pratiques de corruption.

Du permis de conduire aux transactions douanières en passant par les contrôles routiers, ce secteur est une chaîne d'opportunités de corruption, dont les modes opératoires sont des plus variés et des plus visibles.

La chaîne de corruption dans les transports

Avoir un permis de conduire

Le passage du permis de conduire constitue la première forme de pouvoir de contrôle dont disposent les agents publics dans le secteur du transport. Cette opération met en présence des agents publics (examineurs en provenance de la direction des transports terrestres), des usagers (les candidats) et des agents « privés »⁶⁷ (les responsables et moniteurs des auto-écoles) qui jouent les intermédiaires entre les deux premières catégories d'acteurs. Entre les

⁶⁷ Nombre d'auto-écoles sont soit la propriété d'examineurs, soit parrainées par des agents en poste au ministère des Transports.

moniteurs et directeurs des auto-écoles et les examinateurs de permis de conduire, il existe une complicité de fait pour extorquer de l'argent aux candidats. Ici, la corruption fonctionne à la violence psychologique exercée sur les usagers, pour les conditionner à accepter la corruption. La tactique consiste à convaincre le candidat qu'il ne peut pas réussir sans soudoyer. Cela fait partie des conseils pratiques que donne le moniteur à ses élèves. « Il faut penser aux examinateurs ». Ce discours intervient dans un contexte social facilitant son acceptation, en ce sens que tout le monde est convaincu à l'avance que, partout où il y a compétition et passage d'examen, la réussite sans corruption tiendrait du miracle. Aussi, lorsque quelqu'un réussit à un examen sans avoir payé quoique ce soit, on dit de lui qu'il a de *la chance* (et non du mérite...). La norme pratique est qu'il faut même payer pour avoir accès à ce à quoi on a en principe droit. D'où la fameuse expression « *déposer un caillou sur son dossier avant que le vent ne l'emporte* », qui définit toute la philosophie du fonctionnement des administrations publiques au Bénin.

Les moniteurs et directeurs d'auto-écoles sont ceux qui collectent les « frais de corruption » et qui sont compétents pour les remettre aux examinateurs concernés. Ils sont toujours présents lors du passage des examens et « indiquent » souvent aux examinateurs⁶⁸ ceux qui ont payé, et ceux qui n'ont pas payé, lesquelles devraient échouer sauf s'ils peuvent mettre en jeu d'autres types de ressources comme la parenté, les interventions politiques et les réseaux d'amitié ou autres. Il existe de fait des tarifs qui varient entre 10 000 F et 20 000 FCFA, perçus une ou deux semaines avant l'examen⁶⁹.

À un candidat « récalcitrant » qui n'avait pas payé les frais de corruption, le moniteur a envoyé le jour même de l'examen un autre candidat pour le convaincre de verser l'argent sur le champ pour se « mettre en règle ». Après son admission, et vu les conditions de passage de l'examen, il admit qu'il n'aurait pas pu réussir sans corrompre.

À ce trafic institutionnalisé autour du permis de conduire béninois appelé « permis propre » (parce que sa possession ne suscite pas le doute lors des contrôles routiers) s'ajoutent les pratiques de vente clandestine de permis contrefaits de différentes origines (Nigeria, Niger, Côte d'Ivoire, etc.), notamment dans le quartier bien connu de Zongo à Cotonou⁷⁰.

⁶⁸ A Parakou, les responsables des auto-écoles ne craignent parmi les examinateurs qu'une seule personne, une femme, qui est admise à la retraite depuis peu et qui est considérée comme incorruptible. Personne ne souhaite avoir des candidats avec elle. Ne réussissent avec elle que ceux qui sont compétents, ont rapporté plusieurs interlocuteurs.

⁶⁹ Ces tarifs varient en fonction de la position et de la capacité de négociation des responsables des auto-écoles. Dans une des auto-écoles de Parakou dont le propriétaire est un examinateur, le tarif de frais de corruption est de 10 000 FCFA parce que celui-ci a la possibilité de recommander directement ses candidats à ses collègues dans un vaste système d'échange de services.

⁷⁰ Au cours d'un contrôle routier, lorsqu'un conducteur présente un permis nigérian, il doit absolument donner « l'argent de la bière » à l'agent de contrôle, qui mettra systématiquement en doute l'authenticité de son permis, sans pour autant le lui retirer.

La visite technique des véhicules

C'est là un lieu de nombreuses pratiques de corruption rapportées par nos interlocuteurs et que nous avons pu vérifier à plusieurs reprises. Les mécanismes de la corruption ici sont assez variés. Ils vont du paiement systématique de « frais de cachets » à la délivrance du certificat de visite technique sans présentation du véhicule. Cette pratique est générale dans tous les centres de visites techniques au Bénin. Certains centres excellent plus que d'autres dans le système. Parfois, on peut avoir des réseaux véritablement constitués impliquant agents publics, transporteurs et intermédiaires. C'est le cas des réseaux de collecte de livres de bord des véhicules gros transporteurs dans le Nord du pays : des intermédiaires « agréés » par les cadres des centres de sécurité routière les acheminent vers ceux-ci pour recevoir les cachets et quittances nécessaires sans que leurs véhicules ne soient examinés. Ce fonctionnement en réseau fait que les corrupteurs et les corrompus ne se connaissent même pas. Tous dépendent de l'intermédiaire, qui reçoit une gratification de part et d'autre. Des véhicules d'un département administratif donné peuvent même « subir » la visite technique dans un autre par le simple fait des stratégies corruptives des intermédiaires et du fonctionnement en réseau, qui suppose une certaine confiance entre les acteurs. Ce faisant, les véhicules roulent avec toutes les pièces à jour mais sans répondre à aucune norme technique. Même les simples feux de signalisation ne sont pas souvent fonctionnels.

Le trafic de cartes grises et de plaques d'immatriculation

Cette pratique intervient souvent dans les opérations de dédouanement, où certains usagers, en complicité avec les agents de la direction des transports terrestres et des douanes, substituent aux cartes grises normales de véhicules relativement neufs des cartes grises anti-datées, afin de minorer les frais de dédouanement. Ainsi, nombre de véhicules roulent avec des numéros de carte grise différents de ceux qui sont inscrits sur les châssis. Ce trafic suppose un recyclage de cartes grises de véhicules hors d'usage ou la fabrication de cartes grises contrefaites. Face à ces fraudes, les agents du contrôle routier, loin de saisir la justice, en font des occasions de ponction.

Le contrôle routier (gendarmerie et police)

« Le chauffeur a toujours tort devant le policier »

Le pouvoir de contrôler la conformité des actes d'un usager à la réglementation en vigueur dans un secteur donné de l'activité sociale ou économique constitue un pouvoir de ponction potentielle dans un pays où rares sont ceux qui sont en règle. En effet, dans le monde du transport par exemple, il est quasi rare de trouver des conducteurs avec des véhicules à jour, surtout les véhicules exploités à des fins commerciales. Pour un agent de contrôle de la route, exiger la mise en règle de tous les véhicules qui circulent est une tâche quasi impossible, qui risquerait de bloquer l'activité économique. Cela, aussi bien les syndicats des

transporteurs que les conducteurs en sont conscients⁷¹. Aussi, le contrôleur et le contrôlé préfèrent-ils le plus souvent s'« arranger ». D'où les « frais de route » que les propriétaires de véhicules remettent à leurs conducteurs pour faire face aux demandes des agents de contrôle routier, qui d'ailleurs souvent interpellent les conducteurs en ces termes « où est ce qu'on t'a remis pour moi ? ». De toute façon, le contrôlé ne maîtrise jamais tous les paramètres du contrôle. On commence par demander l'assurance, la carte grise, le permis de conduire, la visite technique, le livret de bord, etc. Si tout est à jour, on peut alors demander où est la boîte à pharmacie, l'extincteur, etc. Si exceptionnellement tout est à jour, l'agent de contrôle peut abandonner la partie, ou alors changer de registre pour passer de la ponction/extorsion à la demande de faveurs : « je n'ai pas encore déjeuné » ou « ce n'est pas les papiers qu'on mange » ; ou encore « fais quelque chose ». La demande de rétribution indue prend alors une forme de sociabilité ordinaire, celle de la sollicitation d'un cadeau, reconnue comme légitime par tous.

Parfois, le contrôleur peut recourir au registre du pouvoir discrétionnaire, comme par exemple l'accusation d'offense à agent en service, pour faire monter les enchères. Il est en effet le seul à pouvoir apprécier s'il a été offensé ou pas. Par ailleurs, lorsque les agents sont en mission de sécurité, et qu'officiellement ils n'ont pas le droit de faire de simples contrôles sur les véhicules, la stratégie consistera à faire une interprétation maximale de la mission de sécurité et donc à exiger la fouille systématique des véhicules. La perte de temps et d'énergie que cela suppose amène les usagers à consentir à quelques cadeaux, pour passer (son temps est pris en otage).

Les recours contre cette forme de corruption-racket sont identiques aux recours contre des amendes légitimes, et procèdent eux aussi de la corruption : népotisme par l'appel à un parent travaillant dans le corps de contrôle concerné, cadeau direct au supérieur hiérarchique ou intervention (par le circuit administratif ou politique) auprès de lui, avec souvent pour conséquence l'humiliation du subordonné. Ainsi, la peur d'interventions auprès du supérieur hiérarchique est un des arguments avancés par certains agents de contrôle pour justifier leur préférence pour les « ententes cordiales » avec les usagers en infraction plutôt que la verbalisation de l'infraction.

« *Faire delta* » (cette expression désigne le geste de prendre le livre de bord du véhicule pour en retirer le billet qui y a été placé et l'empocher rapidement) est reconnu comme un « droit » de l'agent de contrôle sur la route. On anticipe donc sur la demande de corruption du contrôleur. Les tarifs occultes pratiqués sont connus de tous, et chaque chauffeur sait combien donner à chaque poste, en fonction du corps de contrôle (police ou gendarmerie). Par exemple, aux « éperviers de la route au bec crochu » (*i.e.* les gendarmes routiers), le minimum qu'on donne est 1 000 FCFA. Mais, avec les autres, les tarifs varient

⁷¹ L'Union nationale des conducteurs du Bénin (UNACOB) et l'Union nationale des transporteurs du Bénin (UNATRAB) ont toujours préféré les échanges de services avec les agents du contrôle routier, qu'ils appellent « nos amis de la route », à un respect de la loi. Les conflits n'interviennent que lorsqu'il y a une multiplication du nombre de barrages soutiers qui augmente à l'excès les frais de corruption sur la route.

entre 200 FCFA et 500 FCFA (policiers et gendarmes des brigades territoriales en mission de sécurité), d'où l'expression consacrée de stigmatisation des agents de contrôle routier « deux cents avec tes pièces » au lieu de « descend avec tes pièces »⁷². « *Faire delta* » est donc la norme sur la route. On passe ainsi de la transaction et de l'extorsion au « péage », avec des tarifs relativement convenus.

La corruption comme nécessité professionnelle

La corruption sur la route se nourrit aussi du fonctionnement même des corps de contrôle et de ses réseaux clientélistes.

En effet, les agents de contrôle sont pris dans une double logique : celle du fonctionnement de leur service, et celle du maintien de bonnes relations avec leurs supérieurs hiérarchiques, pour leur promotion professionnelle. Des taxes parallèles sont prélevées sur les services ordinaires fournis aux usagers. Par exemple, pour le constat d'un accident de la route, les deux accidentés doivent verser chacun entre 5.000 F (police) et 7.000 F (gendarmerie) de « frais de constat » qui sont bien entendu sans reçu. Ces frais seraient destinés à l'établissement des procès verbaux et à l'achat de rames de papier pour leur multiplication.

Par ailleurs, après chaque mission de contrôle sur le terrain, les agents de contrôle disent qu'ils doivent faire ce qu'ils appellent le « CR » (compte rendu), qui consiste non pas à rapporter comment la mission s'est déroulée, mais à verser au supérieur une partie des ponctions faites sur les usagers de la route. La non-conformité à cette règle peut conduire un agent à ne plus « voir le goudron » ou à être mis « au garage », *i.e.* un poste sans contact avec les usagers de la route. Outre les « CR » systématiques, les agents doivent assurer des « étrennes » annuelles à leurs supérieurs, et leur faire des « dons » occasionnels en fonction des événements heureux ou malheureux que connaissent les supérieurs hiérarchiques (mariages, baptêmes, décès). Chaque année, chaque brigade ou commissariat doit s'acquitter de ces « étrennes » qui portent sur des centaines de milliers de francs, pour une brigade, à répartir au sein de la hiérarchie.

Enfin, les agents de contrôle subalternes sont, comme leurs victimes de la route, en position de vulnérabilité face à leurs supérieurs hiérarchiques lors de leurs concours et examens professionnels. Ils sont tous obligés de payer une « dot » pour réussir, par l'intermédiaire de réseaux de corruption parallèles parrainés par de hauts gradés dans la

⁷² En principe, un conducteur ne doit pas descendre de son véhicule pour se diriger vers les agents de contrôle. C'est le contraire qui est la règle. Mais, si un conducteur attend qu'un agent de contrôle routier vienne à lui, il est considéré comme mal poli. Le « chef » ne se déplace pas impunément. Par ailleurs, en s'arrêtant, le conducteur doit tout faire pour se mettre dans une position, où en remettant les frais de corruption, les usagers pourraient ne pas voir. Mais en fait, seul l'agent de contrôle routier que les usagers ne savent pas. Dans les fait, les conducteurs demandent plus souvent aux usagers « passez-moi deux cents francs ! » avant de descendre. La remise de ces frais de corruption est d'ailleurs très visible.

hiérarchie⁷³. Par conséquent, disent-ils, il faut bien que quelqu'un d'autre paie ensuite ces frais parallèles. Celui-là, c'est l'utilisateur de la route.

Échanges de services et privatisation interstitielle

La corruption peut recouvrir tout un système social d'échange généralisé de services entre les acteurs du secteur du transport et les agents de contrôle. En effet, dans la plupart des sites enquêtés, les syndicats de conducteurs mettent véhicules et carburant à la disposition de la police et de la gendarmerie pour des opérations de sécurité ou des missions. Les gendarmes et les policiers deviennent alors des obligés des syndicats de conducteurs et transporteurs. Ceux-ci peuvent en retour intervenir dans le règlement de conflits entre agents de contrôle et usagers de la route. De fait, les responsables syndicaux deviennent des négociateurs, incitant à la baisse des amendes et autres frais de corruption. Dans certaines localités, comme Malanville, de véritables contrats occultes sont passés entre les corps de contrôle et les représentants des usagers de la route, avec échange d'un contrôle laxiste contre des rétributions hebdomadaires.

L'insuffisance des effectifs est un des arguments le plus souvent utilisés par la hiérarchie des corps de contrôle pour justifier leur incapacité à assurer une sécurité suffisante des biens et des personnes et à faire des interventions urgentes. S'il n'est pas dénué de tout fondement, dans la pratique cet argument est exploité à des fins de privatisation interne du service public de sécurité. Ainsi, toute intervention de la police ou de la gendarmerie est « facturée » indirectement au bénéficiaire sous forme « d'argent pour la bière », « d'argent pour le carburant » ou encore de « frais de déplacement ». La gendarmerie comme la police passent des « contrats de sécurité », notamment dans le domaine portuaire à Cotonou, pour surveiller les entrepôts de marchandises sous douane, et les parcs automobiles gérés par des opérateurs économiques privés. Le service public est « loué » sur la base de tarifs négociés. Il s'agit là d'une forme assez généralisée de privatisation du service public. Le simple fait qu'un gendarme vienne contrôler la circulation routière pour faciliter la sortie de véhicules du port est « facturé » à l'opérateur économique.

« Pour chaque gendarme ou policier qui nous aide à assurer la sécurité pendant le transfert de véhicules du port vers les parcs extérieurs, nous payons entre 5.000 F et 10.000 CFA », rapporte M., chef exploitation d'un parc de stationnement de véhicules d'occasion.

Au port de Cotonou, certains agents de sécurité n'hésitent pas à jouer aux receleurs de produits volés, en usant du privilège de ne pas être contrôlés à la sortie du port pour convoier des marchandises hors de l'espace portuaire contre gratification.

⁷³ Un gendarme rencontré à Parakou a affirmé que, à sa connaissance, le seul examen professionnel qu'il a passé sans avoir à payer au moins 100 000 FCFA pour réussir, c'est celui de 1997, la seule fois, où, véritablement, les choses se sont passées dans les règles de l'art. Selon lui, cela est dû à l'action personnelle du directeur général de la gendarmerie à l'époque, qui était un homme incorruptible. Pour lui, il s'agissait d'une exception qui confirme la règle.

Les corps à pouvoir de transactions : la douane

Des facteurs structurels prédisposant à la corruption

Les corps à pouvoir de transaction ont des privilèges à travers lesquels s'insèrent très facilement des pratiques de corruption. Certes, il existe des règles concernant les transactions en matière douanière, mais celles-ci ne sont pas contraignantes en ce sens que c'est à l'agent de douane de juger lui-même de l'opportunité. Toute la stratégie du corrompu comme du corrupteur consiste faire accepter par la partie en face le recours à la transaction. Au Bénin, le pouvoir de transaction s'exerce dans un contexte marqué par la généralisation de la fraude et de la dissimulation de la part des commerçants en import-export et de leurs agents. Faire de fausses déclarations (en général minorées) relève de la compétence professionnelle pour le commerçant ou l'entrepreneur. Le commerce d'import-export implique la recherche du profit par la minimisation des coûts. Il y a une pression qui s'exerce constamment sur l'agent de douane pour qu'il transige. Cette demande de transaction peut monter jusqu'au ministre des Finances, autorité de tutelle des douanes.

Un responsable de la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB) parlant l'instauration du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA en 1999 rapporte que cette taxe a amputé de près des 2/3 les bénéfices par conteneur des importateurs de tissus imprimés. Pour contourner la mesure, ils ont entrepris une démarche auprès du ministre des Finances. Le ministre accepta de façon informelle que le TEC soit appliqué désormais à seulement 1/3 du contenu de chaque conteneur, les autres 2/3 étant dédouanés suivant l'ancien système.

La forte dépendance du budget de l'État béninois envers les recettes douanières (46 % des recettes annuelles) le met en position de faiblesse face à la douane. Une menace de grève dans la douane est toujours un objet de grand souci pour le gouvernement. Et les douaniers n'hésitent pas à faire du chantage chaque fois que des actions ou des enquêtes sont en cours qui visent les pratiques de corruption dans la douane. En 1999, l'État a annulé les résultats d'une commission d'enquête sur la fraude et la corruption dans la douane devant une grève de la douane qui a réduit de plus des 2/3 les recettes douanières du mois de novembre 1999.

La fixation annuelle du quota de la douane dans le budget annuel de l'État constitue parfois un facteur déclencheur de corruption, dans la mesure où presque chaque année les prévisions sont dépassées. Par ailleurs, pour atteindre plus facilement leur quota, les responsables des bureaux de douane développent une stratégie dite d'attraction des usagers vers la douane. Ce « marketing douanier » engendre une certaine « souplesse » à l'égard de la clientèle, qui est à la source d'échanges corruptifs.

Les formes et pratiques de corruption dans la douane

Les contrats entre douaniers et fraudeurs

Des contrats occultes permettent à des fraudeurs professionnels d'avoir des « agréments » secrets auprès de bureaux de douane pour mener en paix leurs activités frauduleuses contre des versements hebdomadaires ou mensuels de sommes d'argent fixes.

De vastes réseaux de fraudes se créent alors autour des fraudeurs agréés, qui deviennent du coup des parrains de petits fraudeurs non connus à la douane. Cette pratique est très développée dans les zones frontalières avec le Nigeria, du Nord au Sud du pays, notamment en ce qui concerne le trafic de carburant, de pièces détachées et de matériels électriques et électroniques.

Cette forme de fraude peut s'appliquer aux marchandises en transit vers d'autres pays voisins, mais qui sont par la suite déversées (blé, riz, automobiles, etc.) sur le marché béninois et vendues à bas prix, aux dépens des importateurs officiels.

Ainsi, dans l'affaire du blé en 1999-2000, la chambre de commerce et d'industrie a dû proposer son arbitrage entre opérateurs fraudeurs et importateurs lésés, afin de trouver des solutions internes, parce qu'à ses yeux il était impossible de recourir à la douane, qui était complice des fraudeurs, les importateurs réguliers craignant eux-mêmes des représailles des douaniers, qui pourraient les considérer comme des dénonciateurs.

Le système des acquits

Il s'agit d'une forme de dédouanement groupé de marchandises de diverses natures, qui est accordée à certains usagers, afin de ne pas les soumettre à l'écot. Ce procédé permet de sous-dédouaner les cargaisons de marchandises, les chargeurs ayant déjà négocié au préalable avec les douaniers. Ce système des acquits conduit à des formes irrégulières de transport appelées « chargements hors gabarit ». En effet, du fait du privilège que donne le système des acquits, il est fréquent, notamment à la frontière bénino-togolaise, de constater le transbordement (toujours nocturne) de cargaison d'un véhicule sur deux autres, de sorte que ces derniers transportent une fois et demi leur charge normale, sans effet sur les frais de dédouanement si ce n'est les frais de corruption, puisque le dédouanement est forfaitaire par véhicule et non plus en fonction de la quantité ou de la qualité des marchandises.

L'escorte de marchandises

En général, les acquits sont objets d'escorte douanière, comme d'autres marchandises. Dans ce cas, ce n'est pas le propriétaire des marchandises qui se charge de la distribution des frais de corruption à chaque poste mais ce sont des agents de douane. Parfois, les transitaires sont responsables de l'escorte. Dans ce cas, l'escorte consiste à devancer les colonnes de véhicules et à distribuer à chaque poste les frais de corruption nécessaires, en communiquant les références des véhicules pour qu'ils ne soient pas inquiétés. Les escortes demandent un plus grand réseau de complicité. Il faut passer à chaque poste aux moments précis où les agents complices sont de service.

Une forme particulière d'escorte concerne les véhicules d'occasion en transit, souvent vers le Niger, du moins officiellement, mais dont l'essentiel atterrit au Nigeria à travers les milliers de pistes de fraudes frontalières entre le Bénin et le Nigeria, alors même que l'importation de véhicules de plus de 10 ans d'âge est interdite dans ce pays. En effet, il arrive par le port de Cotonou chaque année, depuis le début des années 1990, plus de 100.000

véhicules d'occasion dont à peine 10 % seulement sont destinés à la consommation intérieure. Le reste est en régime de transit. Cependant, une fois les frais de douane encaissés, les fraudeurs s'arrangent avec les différents agents de contrôle routier et de douane et les responsables des escortes pour éviter de passer par la frontière bénino-nigérienne à Malanville.

La contestation « formelle » des certificats d'évaluation douanière (CED) de la société de surveillance BIVAC

Ces certificats ne sont exigés par les douaniers que pour les transactions frontalières entre pays voisins. En principe, lorsque qu'un usager est muni de son CED, la valeur en douane de sa marchandise est sans équivoque. Mais, pour obliger le commerçant à déboursier des frais parallèles, il y a ce que les transitaires appellent « la contestation de principe du CED » par le douanier, qui est simplement un appel à la corruption. Les douaniers menacent toujours de rejeter les CED depuis que des agents de BIVAC ont été accusés de pratiques de corruption, qui ont fait l'objet de sanction⁷⁴.

Les sous-classements des marchandises à dédouaner

Cette pratique implique la complicité avec les transitaires et les déclarants en douane, qui seuls maîtrisent le système tarifaire complexe de la douane. Le sous-classement permet une minoration des frais de dédouanement. Il existe une grille officielle des tarifs de dédouanement pour chaque catégorie de marchandises. Le sous-classement consiste ici à classer une marchandise dans une catégorie relevant d'une grille tarifaire inférieure pour minimiser les frais de dédouanement. Un autre site de sous-classement est la société de surveillance des importations BIVAC. Certains agents de cette société délivrent des certificats d'évaluation en douane (CED) de catégorie différente de celle de la marchandise concernée. Souvent, c'est une pratique qui se fait en réseau, avec la complicité d'agents de douane et d'intermédiaires (transitaires le plus souvent). C'est seulement lorsque le réseau ne fonctionne pas ou que l'agent de douane qui contrôle le CED n'est pas bien gratifié qu'il accepte d'envoyer le faux CED en contentieux douanier, où il peut bénéficier de 24 % des amendes infligées à l'opérateur indélicat. La découverte d'un tel réseau a entraîné en 1999-2000 des sanctions contre des agents de la société BIVAC, dont des peines d'emprisonnement.

La sortie frauduleuse de marchandises

Au port de Cotonou, il est en principe interdit de faire des dépotages de conteneur et de sortir des marchandises après 19 heures. Mais de fait une grande partie des marchandises sort du port à partir de 19 heures. Ceci permet de contourner l'interdiction des dépotages

⁷⁴ BIVAC comme son prédécesseur la COTECNA est une société de surveillance et de contrôle des importations gérée par des expatriés européens, dont la présence n'a jamais été acceptée par la douane au Bénin. Au Bénin, on accuse souvent les douaniers d'infiltrer ces sociétés par l'intermédiaire des agents locaux qu'ils emploient pour les discréditer.

nocturnes de conteneurs. Non seulement les dépotages ont lieu, mais des conteneurs peuvent sortir frauduleusement. Au cours de nos enquêtes (1999-2001) trois réseaux de sortie frauduleuse de marchandises impliquant des agents de douane ont été démantelés au port de Cotonou. Par exemple, en 2000, un réseau de fraudeurs ayant des formulaires de connaissance de sociétés de transit européennes diverses avec des cachets et autres documents de dédouanement contrefaits a été démantelé au port de Cotonou. Mais d'autres réseaux continuent à opérer en complicité avec des agents de douanes pour sortir des conteneurs de tissus et autres marchandises (par exemple contre 3 ou 4 millions de francs CFA pour des tissus imprimés dont le dédouanement est estimé à environ 14 millions par conteneur).

L'arrondissement au millième supérieur

À la douane, le non-usage de pièces de monnaie et le paiement avec des chiffres ronds terminés par zéro est la règle. Les « transitaires ambulants » du port de Cotonou appellent ce système « l'arrondissement au millième supérieur ». Lorsque vous avez 1.005 CFA à payer, vous payer 2.000 F. La différence revient évidemment au douanier. À la caisse de la douane du port, les transitaires parlent même de « l'arrondissement au millième supérieur plus 1.000 F ». Les 1.000 F sont le tarif occulte de la corruption minimale à ce poste pour avoir simplement le droit de payer sa facture.

Le système des « TS » (Travaux supplémentaires, ou temps supplémentaire)

L'administration douanière reconnaît aux douaniers le droit aux heures supplémentaires dans des postes de grande fréquentation comme le port, l'aéroport, les postes frontaliers, etc. Mais au lieu d'être facturé à l'heure aux usagers, le TS est facturé à l'acte. Le tarif officiel est de 1 350 FCFA mais, dans les faits, les usagers paient au moins 2 000 FCFA de TS par dossier traité. La pratique du TS est devenue systématique. Il est prélevé à toute heure de la journée.

« Même à 9 heures du matin, le douanier est en TS », dit un transitaire.

Au port de Cotonou, le TS est toujours plus élevé les après-midis à partir de 16 heures, et les vendredis, appelés « la finale » dans le jargon de la corruption au port, car c'est le dernier jour de la semaine et chaque opérateur veut sortir sa marchandise pour échapper aux faux frais supplémentaires du week-end.

L'achat des postes « juteux »

Il existe une grille informelle d'évaluation par les douaniers des différents postes, classés en fonction de leur potentiel « corruptogène », divisés en postes « juteux » et moins « juteux ». Les affectations aux postes considérés comme « juteux » sont l'objet de compétition entre agents qui débouchent sur des pratiques de corruption auprès des supérieurs hiérarchiques. Les « acheteurs de poste » sont considérés par les autres douaniers comme ceux qui se livrent le plus activement aux pratiques de corruption, afin de récupérer les fonds

investis ou promis pour avoir les affectations. Ils sont dès lors dans une logique commerciale de rentabilité, et non dans une logique d'efficacité de service public.

Supplétifs et saphrophytes dans le système de corruption dans la douane

Les agents de douane ne sont que les principaux animateurs d'un plus vaste réseau d'acteurs qui vivent des rentes de corruption liées à la douane.

En effet, pour appuyer leur action sur le terrain, les douaniers ont souvent recours à des agents supplétifs appelés « aides douaniers » par les douaniers eux-mêmes, « *klébés* » (arracheurs de billets) dans le jargon des fraudeurs du sud du Bénin, ou encore « *karen douane* » (chien de douane, en langue hausa) à la frontière bénino-nigérienne (Malanville). Sous ce nom générique, on met à la fois les pisteurs, les chauffeurs et les indicateurs de la douane. Presque chaque douanier en a au moins un, voire deux ou parfois plus, à son service. Dans certaines régions frontalières, notamment avec le Nigeria comme à Kraké, ces « *klébés* » sont organisés en « brigades civiles de sécurité locales » mises en place par les autorités administratives et l'association de développement locales pour aider les douaniers à contrôler les multiples pistes de fraude. À Kraké seul, l'effectif de ces « *klébés* » tourne autour de 400 personnes, soit plus de quatre fois le nombre d'agents de sécurité affectés à cette frontière. Or, ces supplétifs ne sont pas salariés. Ils sont payés en fonction des saisies (10 % de primes sur les saisies) mais aussi grâce aux extorsions qu'ils sont tacitement autorisés à faire sur les usagers. C'est ce qu'on appelle le « *clear* » (mot anglais) à Kraké, qui est une sorte de « péage » institué de façon informelle. Il faut payer pour « clarifier » le chemin de passage. Ce sont les « *klébés* » qui sont chargés de sa perception. On constate les mêmes pratiques de délégation dans le port de Cotonou, où ce sont les klébés qui jouent le rôle de secrétaire pour les inspecteurs de douane, qu'ils remplacent à plusieurs lieux de contrôle. En plus de leur mandat de dénonciateurs, ils jouent aux intermédiaires de corruption, et sont souvent ceux qui encaissent les sommes destinées à la corruption des douaniers quand ceux-ci ne veulent pas s'afficher. Ils jouent les écrans entre corrupteurs et corrompus contre des rétributions des deux côtés.

Aux « *klébés* », il faut ajouter les « transitaires ambulants », appelés ainsi parce qu'ils ne sont pas des commissionnaires agréés en douane, mais exercent de fait cette profession auprès des douaniers. Il s'agit d'un maillon central de la corruption dans le port de Cotonou et aux frontières. En général, eux, ils manipulent de l'argent liquide, avec lequel ils payent les factures de la douane, alors que les commissionnaires agréés, eux, mènent des transactions douanières sans payer les frais sur le champ. Il s'est créé ainsi une sorte d'alliance entre les douaniers et les transitaires ambulants contre les commissionnaires agréés. Du fait de leurs relations monétaires directes avec les douaniers, les transitaires ambulants ont acquis une réputation de flexibilité et de rapidité dans les opérations de dédouanement, surtout pour des marchandises en faibles quantités. La présence de ces acteurs dans le paysage portuaire et douanier a amené les commissionnaires agréés à sous-traiter eux aussi avec eux, en leur « vendant leurs cachets » pour en faire leurs agents indirects. Ainsi, c'est par une pratique de corruption que les commissionnaires agréés en douane tentent eux aussi de compenser ce

qu'ils considèrent comme un manque à gagner. Il se crée ainsi un enclassement de plusieurs niveaux de corruption. Dès lors, les transitaires ambulants agissent sous le couvert des commissionnaires agréés, qui acceptent de domicilier symboliquement leurs opérations dans leurs entreprises, sans pour autant les enregistrer dans leurs chiffres d'affaires à fiscaliser. Les transitaires ambulants ont réussi à se légitimer en créant des syndicats et associations de défense de leurs intérêts reconnus par le ministère de l'Intérieur. Ainsi, des acteurs menant des activités illégales ont acquis une reconnaissance officielle sans pour autant payer des taxes à l'État.

Les transitaires ambulants sont devenus les régulateurs de la corruption dans les transactions portuaires. Ils maîtrisent tous les tarifs de corruption aux différents postes de contrôle. Ce savoir est devenu un des paramètres de leur compétence professionnelle. Ainsi, au port, la connaissance de la topographie des lieux de corruption et des tarifs occultes pratiqués est la garantie de leur efficacité. Par exemple, pour faire sortir un véhicule d'occasion du port, il faut passer par 17 sites de corruption successifs, dont 10 à l'intérieur de la douane. Pour sortir un conteneur, l'itinéraire est le même dans la douane mais les tarifs de corruption sont plus élevés.

Les logiques de la corruption en douane

Deux stratégies s'affrontent ici. Il s'agit d'une part pour les usagers et les transitaires d'accélérer au maximum les transactions, et d'autre part et inversement de la prise en otage du temps des usagers par les agents de douane pour en tirer des bénéfices personnels. Dans ce rapport de force, dit un transitaire, « le douanier a toujours raison ». Par conséquent, les usagers développent des stratégies d'anticipation sur les demandes de corruption des agents. Corrompre pour vite sortir un dossier est une question de compétence, de crédibilité et de confiance pour le transitaire ambulant à l'égard de sa clientèle. C'est aussi la rapidité de ses opérations qui lui permettra de soutenir la concurrence d'avec les autres. Les clients des transitaires ambulants sont également sous le stress permanent du paiement de ce qu'on appelle les « faux frais normaux ». Il s'agit d'un ensemble de pénalités ou de frais supplémentaires qui s'ajoutent aux coûts des transactions à déboursier par un opérateur économique, si sa marchandise n'arrive pas à sortir dans les délais normaux : frais de gardiennage, de dépôt en douane, de « surestaries »⁷⁵ pour dépassement de franchise chez le consignataire, etc. Ces faux frais « normaux » (officiels) peuvent parfois annihiler tout bénéfice pour l'opérateur. Par conséquent, c'est la course contre la montre, et plus vite on sort sa marchandise, plus gros est le bénéfice. Par conséquent, les opérateurs préfèrent payer les faux frais anormaux pour minimiser les faux frais normaux auxquels sinon il est quasi impossible d'échapper⁷⁶.

⁷⁵ C'est ainsi que les sociétés de consignation appellent les taxes supplémentaires qu'ils prennent sur les conteneurs après les délais de franchise dans leurs entrepôts.

⁷⁶ Sur les faux frais au port de Cotonou, cf. MTPT 1998.

Ainsi donc, la corruption se nourrit de l'ignorance des usagers, mais aussi et surtout de leur volonté de gagner du temps, selon une logique économique simple, qui s'affronte à une logique bureaucratique de la lenteur organisée, pour contraindre l'utilisateur de mettre la main à la poche.

La fréquence des pratiques de corruption fait que les douaniers n'hésitent jamais à utiliser leurs propres moyens de déplacement pour accomplir leur travail, et donc faire fonctionner le service public. Dès lors, les discours de justification se nourrissent de cette défaillance de l'État et de l'usage par les agents de leur véhicule personnel. Le fait de suppléer ainsi l'État légitime alors toutes les pratiques de ponction, de racket, d'extorsion et de péage. La corruption devient le moteur du service public et le garant de son fonctionnement quotidien.

La corruption dans la justice

Le mal fonctionnement comme contrainte majeure

Le système judiciaire béninois est caractérisé par un dispositif juridique relativement archaïque et inadapté. Dans les affaires pénales, c'est le code Bouvenet, promulgué dans les colonies dès 1877, dans sa version de 1958, dont les dispositions datent des années 30 (avec des peines très lourdes) qui est toujours en vigueur. C'est une justice relativement éloignée des justiciables, même d'un point de vue géographique : l'organisation judiciaire du Bénin date des années 1960, avec au total 8 tribunaux de première instance, une cour d'appel et une cour de cassation, toutes deux siégeant à Cotonou. Entre temps, la population a plus que doublé. C'est un système judiciaire surchargé : 80 magistrats en activité pour tout le Bénin en 2000. Un juge d'instruction a en moyenne à Cotonou 600 dossiers à instruire en permanence, et le rythme d'accroissement estimé des dossiers est de l'ordre de 150 nouveaux dossiers par an. Le juge est dans la quasi-impossibilité de satisfaire les justiciables. Il y a donc une contrainte structurelle qui impose d'opérer des choix entre les affaires, transformant de ce fait l'accès à une procédure accélérée en véritable privilège.

Les procureurs eux aussi sont surchargés. On estime que chacune des prisons au Bénin contient une population carcérale au moins trois fois supérieure à ce qui était prévu. Ainsi, la prison civile de Cotonou, prévue pour 500 détenus, en comptait, en 1999, environ 1.500. Les juges sont presque sommés par le ministère de la Justice de prononcer des condamnations à de faibles peines, souvent assorties de sursis, afin d'éviter des révoltes dans les prisons et de sauvegarder l'image acquise depuis 1990 d'un Bénin respectueux des droits de l'homme.

Les différentes juridictions n'ont même pas de budget de fonctionnement réel. C'est souvent au rythme des recettes des greffes que fonctionnent les administrations judiciaires. Partout, c'est la désolation dans les bureaux : machines à écrire en nombre insuffisant, personnel supplétif parfois plus nombreux que les personnels ayant des emplois fixes, etc. Bref, les fonctionnaires de la justice sont obligés de « se débrouiller » pour faire fonctionner

leurs services. Les salaires des magistrats sont parmi les plus bas de la sous-région. Par exemple, on pouvait trouver jusqu'en 1998 des magistrats gagnant autour 50 000 FCFA, même si un certain effort a été fait depuis (10 % d'indemnités sur salaire). Et ces juges sont en charge de dossiers portant sur plusieurs millions. Il faut ajouter la lenteur procédurière normale du système judiciaire.

Dans ces conditions, « résister à la tentation de corruption relève d'une guérilla spirituelle et solitaire », nous a affirmé un magistrat de Cotonou, tandis que le greffier en chef du tribunal de Kandi à 700 km au Nord nous précisait que : « c'est celui qui a peur de Dieu qui peut respecter ce que dit l'État. Seuls ceux qui croient peuvent résister » (à la corruption dans la justice). L'interprète du tribunal de Kandi, intermédiaire en justice à l'occasion, lui, est formel : « Si tous les juges veulent dire la vérité, ils ont d'autres sources pour joindre leurs fins de mois. »

En amont, les agents de police judiciaire sont en nombre insuffisant, et ils préfèrent le plus souvent régler les conflits à la porte de la justice, en faisant de l'entrée dans le système judiciaire une menace pour amener les justiciables à s'engager dans des règlements à l'amiable, même pour des affaires criminelles.

Les perceptions autour de la justice

À cette photographie du système judiciaire, il faut ajouter les perceptions et discours sur la justice, qui sont autant de facilitateurs de corruption.

En effet, la justice est souvent perçue comme un « couvent » où seuls les initiés peuvent s'y retrouver, une véritable « jungle » : aller au tribunal, c'est aller à la guerre, nous dit un justiciable de Kandi. D'où la mobilisation de tous les registres défensifs possibles : paroles incantatoires, accès à reculons au prétoire, dissimulation de talismans et autres objets magiques sous les habits, exploitation de réseaux de connaissances, et corruption. La prison pour nombre de Béninois est synonyme de honte et d'humiliation suprême : il faut alors sauver l'honneur et la face. Sauver son honneur, cela n'a pas de prix

Un magistrat rapporte que le simple fait qu'un de ses collègues en poste à Natitingou ait refusé le poulet qu'un des justiciables lui avait apporté la veille d'un procès a conduit ce dernier à se suicider, car il a considéré que le refus d'accepter son cadeau était le signe de sa condamnation à venir et donc de son emprisonnement. Il prit alors les devants en se donnant la mort.

Par ailleurs, le discours officiel lui-même présente la justice comme un corps de corrompus⁷⁷ : les cas de sanctions de magistrats sont très médiatisés. Cela renforce l'idée déjà très répandue de la corruption du système, et la conviction populaire que si la justice est lente, c'est parce qu'elle est corrompue.

« La justice est corrompue, les juges sont plus faux et plus corrompus que les autres fonctionnaires », déclare un justiciable auquel répond un autre en ces termes « A la justice, c'est l'argent qui a raison. Il y a des gens qui commettent des fautes graves et qui méritent un long séjour en prison ; mais ils font seulement deux ou trois jours et sortent. »

⁷⁷ Cf. Discours du chef de l'État à l'occasion des 40 ans de la Cour suprême du Bénin (1960-2000).

Les usagers ordinaires sont alors conditionnés pour corrompre, afin de faire face à l'incertitude judiciaire. En général, les justiciables préfèrent les solutions extrajudiciaires : recours aux administrations déconcentrées de l'État, aux structures communautaires (associations), aux pouvoirs traditionnels, aux négociations à la porte de la justice (police judiciaire) et enfin aux solutions expéditives, comme les lynchages de voleurs. Bref c'est une recherche permanente d'évitement de la justice. La vindicte populaire est l'expression la plus flagrante du manque de confiance dans la justice.

On l'a vu en 1999 avec l'émergence d'un héros populaire dans le département du Mono, surnommé le « Colonel civil Dévi » qui, là où la police et la gendarmerie avaient échoué contre les bandes de voleurs, fit avec sa milice privée improvisée arrêter et brûler près de 70 personnes accusées de vol, sous les acclamations populaires, l'administration étant impuissante à l'arrêter.

Les opportunités structurelles de corruption dans la justice

Les lieux de pouvoir discrétionnaire inspirent la plupart du temps la peur, l'insécurité et la suspicion chez les usagers. D'où la recherche d'une minimisation de la peur et de l'insécurité par le recours à des moyens de pression sur le détenteur du pouvoir discrétionnaire (bakchich, pressions politiques et familiales, interventions d'amis, etc.). Le dépositaire de ce type de pouvoir peut aussi en abuser et le monnayer. La crainte de la lenteur, et donc de la perte de temps et de ressources, constitue également un facteur qui pousse les justiciables, victimes ou coupables, à chercher les moyens de raccourcir les procédures. La victime souvent n'a pas confiance, car c'est un monde où on peut transformer la faute en raison.

Même des spécialistes du système judiciaire vivent cette inquiétude, comme cet avocat qui nous confiait que « la justice est un saut dans l'inconnu » et que quelle que soit la plaidoirie et l'évidence des faits, la décision finale appartient au juge.

D'où l'inquiétude permanente qui est le lot du justiciable, quelle que soit sa position dans une affaire. Tout peut basculer dans un sens ou dans l'autre. La corruption est évoquée comme une stratégie de recherche de maîtrise de cet inconnu. Ces trois éléments (peur, insécurité et suspicion) structurent tout le discours sur la corruption dans le système judiciaire, qui apparaît toujours comme une jungle. La menace d'y avoir recours suscite déjà en soi le déploiement de stratégies diverses pour l'éviter.

Le pouvoir discrétionnaire dans le système judiciaire, s'il repose certes sur des textes et des règles, a la particularité de laisser une grande place au libre arbitre de son détenteur. Chez les juges, ce pouvoir discrétionnaire est d'autant plus important qu'ils peuvent invoquer le principe de l'inamovibilité pour rester longtemps à leurs postes, et entretenir des réseaux. Le juge d'instruction est responsable de son dossier jusqu'au dépôt de son rapport, et c'est lui qui détermine la suite à donner à un dossier. On a le même type de pouvoir chez l'officier de police judiciaire, qui peut transmettre ou non son rapport (normal ou tronqué) au procureur, lequel à son tour dispose de ce même pouvoir pour arrêter la procédure (en la classant sans suite) ou la transmettre au juge d'instruction.

« Le procureur peut laisser un dossier sans suite et personne ne peut rien. Pour comprendre le phénomène il faut être dans le corps car personne ne dira qu'il prend quelque chose chez les justiciables. Et même les agents qui prennent des sous pour régler les affaires font de temps en temps des paquets qu'ils envoient aux supérieurs hiérarchiques à Cotonou. Ce qui veut dire, mon enfant, que la corruption est à tous les niveaux. Sinon combien un magistrat, un agent du tribunal gagne ? On est obligé de faire cela pour arrondir les fins de mois », rapporte un vieil agent du tribunal de Kandi.

L'intermédiation judiciaire comme forme de corruption et de gestion de l'incertitude

L'ignorance et l'analphabétisme juridique des justiciables, ajoutés à l'idée que la justice est une jungle, et donc qu'on ne peut y accéder que par des parrainages soit d'avocat ou de relations, font que les justiciables ont toujours recours à des intermédiaires de justice.

Qu'ils soient statutaires ou non, ces intermédiaires sont présents en grand nombre. Ils sont le plus souvent des animateurs ou des relais de réseaux de corruption. Ce sont des spécialistes en raccourci procédural, en réduction de peines, ou en négociation pour la transformation des délits et crimes en non-lieux. L'intermédiation judiciaire peut être officielle (les auxiliaires de justices, comme les avocats), ethnique (les leaders de communautés ethniques ou les habitués du système judiciaire appartenant à des groupes ethniques donnés) ou notabiliaire (avec les commerçants et notables locaux). L'intermédiation suppose une compétence particulière : technique (chez les auxiliaires de justice), relationnelle chez les intermédiaires ethniques et les notables locaux. Les avocats sont parmi les intermédiaires statutaires les plus cités, aussi bien par les justiciables que par les magistrats, comme acteurs de pratiques de corruption. Ils sont considérés comme les plus actifs dans les réseaux de corruption. Les autres corps d'intermédiaires statutaires, notamment les commissaires-priseurs et les experts judiciaires suscitent plus de suspicion que d'accusations réelles. Mais dans le domaine de la corruption, la suspicion produit des effets en termes de comportements de la part des acteurs.

L'intermédiation notabiliaire

Les formes d'intermédiation ethnique et notabiliaire que nous avons rencontrées sont présentes dans les juridictions éloignées de la capitale, où les avocats ne viennent presque jamais plaider. À ces endroits, comme Kandi, il se crée tout un réseau de complicités et d'échanges de services entre intermédiaires, justiciables et fonctionnaires de justice. Dans les régions éloignées des juridictions, l'intermédiation judiciaire contribue à l'expansion du recours à la justice, en transformant, sous l'effet de la corruption, des affaires intra-villageoises en affaires judiciaires extra-villageoises.

« Quelqu'un prend un intermédiaire quand il ne peut pas aller directement. Ceci parce que les justiciables sont des analphabètes et des sous informés. Il faut les aider à se faire entendre ; car on les intimide et ils n'arrivent pas à parler » (un ancien député, leader de la communauté peule du Nord-Bénin). « Lorsqu'il y a un accusé, il cherche dans sa famille propre ou dans sa belle famille celui qui a des accointances avec le juge pour intervention. Et si il ne trouve pas il joue sur lui-même. Le monde est très petit. Tout le monde se jette les pieds joints sur le dossier. Les

intermédiaires jouent sur la psychologie des gens pour les avoir. » (B., procureur près le tribunal de Kandi)

La compétence des intermédiaires réside ici dans leurs capacités à créer des relations avec les fonctionnaires de justice, et à se faire reconnaître par les justiciables comme des personnes ayant des relations avec ces fonctionnaires.

Ces relations se créent à l'occasion des réunions (par exemples les maires de commune et les procureurs se rencontrent dans les conseils consultatifs de sous-préfecture) ou à travers des mécanismes de corruption directe du fonctionnaire de justice par l'intermédiaire

« Les relations se tissent d'elles-mêmes. C'est un problème qui vous amène à travailler ensemble. Le fait même de se rencontrer lors des réunions est un moyen de tisser des relations. Il arrive aussi que lors de leur passation de service, les anciens disent aux nouveaux : il y a tel ou tel que tu peux voir si tu as un problème » (le maire de Kandi). « Si ils arrivent nouvellement, pour les corrompre, c'est très facile. Il suffit de trouver un cabri castré et l'argent de quelques bières pour tisser l'amitié. » (le maire d'Angaradébou)

L'intermédiation des agents des tribunaux

Les agents subalternes (greffiers, secrétaires, plantons, interprètes, et aides d'avocats ou d'huissiers) jouent presque toujours les intermédiaires en corruption dans les affaires judiciaires contre des rétributions occultes. Ils peuvent même organiser des formes d'extorsion systématique en jouant sur l'ignorance des usagers.

« Parfois, pour avoir de l'argent, les agents du tribunal font réapparaître des dossiers déjà classés, traités. Ceci parce qu'on sait que les auteurs vont beaucoup déboursier pour régler l'affaire. Cet état de choses fait que, par exemple au tribunal de Kandi, la plupart des agents sont riches. Ils ont des camions Titans, des voitures, des maisons, voire des troupeaux de bétail », rapporte un ancien député et intermédiaire de justice de la communauté peule de Kandi.

Au greffe, les agents jouent parfois aux rabatteurs d'affaires pour les avocats, contre rétribution.

« Le greffier en chef est surtout informé des grosses affaires de citation directe. Il négocie avec un avocat et met ce dernier en contact avec la partie victime. Ils établissent un contrat tacite et quand l'affaire aboutit, le greffier en chef a un pourcentage », rapporte un greffier du tribunal de Parakou.

Il est très rare de trouver des preuves de ces pratiques, si ce n'est dans quelques cas, où il y a « trahison dans le processus de corruption ».

Ce fut le cas d'un interprète à Kandi qui a détourné le produit d'un acte de corruption destiné à un juge d'instruction. Il fut passé en conseil de discipline, mais cela n'a pas conduit à sa révocation. Le cas a été traité comme une banale affaire de service, sans aucune suite judiciaire. Apparemment, le coût social d'une sanction contre lui aurait été insupportable pour tous les autres acteurs.

Un autre cas, sanctionné celui-ci plus sévèrement au parquet de Cotonou, a été celui d'un intermédiaire informel sans lien avec les fonctionnaires de justice, qui exploitait simplement

l'inquiétude des justiciables pour leur faire des offres de service en intermédiation de corruption auprès des juges. Il encaissait les fonds et disparaissait. Un juge informé par un justiciable d'un cadeau qu'il n'avait pas reçu fit rechercher l'intermédiaire et le plaça sous mandat de dépôt à la prison civile de Cotonou.

La corruption a sa loi « morale », qui est la redistribution. C'est lorsqu'on déroge à ce principe que les sanctions sont envisageables.

L'interprète de Kandi, passé en conseil de discipline lui-même, le reconnaît en disant : « Les agents qui prennent des cadeaux pour régler les affaires font de temps en temps des paquets qu'ils envoient aux supérieurs hiérarchiques. Il peut arriver aussi que le butin soit distribué sous forme de cadeaux aux secrétaires et autres agents. »

Quelques mécanismes et pratiques de corruption dans la justice

Comme dans le secteur du transport et de la douane, *la prise en otage du temps du justiciable par la lenteur procédurière* (les ajournements successifs d'audience dont le juge est le seul maître) est un moyen sûr et efficace pour obliger les justiciables à négocier. Cela devient très vite fonctionnel puisque les acteurs s'attendent déjà à cela. Ils anticipent même souvent : c'est la corruption par anticipation.

Les *collusions juges-avocats* sont les formes de corruption les plus efficaces, puisque là les justiciables n'ont alors pas de recours. Les procès « arrangés » se manifestent souvent par des absences répétées des avocats à la barre, à travers des plaidoiries déficientes lorsqu'ils complotent contre leurs propres clients, ou bien par la lenteur excessive ou l'absence d'appel dans les délais.

Dans le monde de la justice, la corruption exige une certaine discrétion, plus qu'ailleurs, qui se traduit par une dissimulation fréquente des affaires. La « coopération » autour d'une affaire de corruption n'est possible que dans des affaires particulières qui ne peuvent être réglées par un seul agent.

« Si on intervient auprès du procureur, ce dernier ne veut pas que le président du tribunal soit au courant et vice-versa, car ce sont des questions d'argent, d'intérêt. Mais s'il s'avérait nécessaire que le règlement du dossier doit passer par le Président, les deux s'entendent. » (interprète, Kandi)

Du côté des greffiers et autres secrétaires, c'est autour de *la délivrance des actes et décisions de justice* que se déploie l'essentiel de leurs stratégies corruptrices. Les agents jouent sur la lenteur traditionnelle de l'administration judiciaire pour étendre ce principe même à la délivrance d'actes qui relèvent d'un simple travail de secrétariat. Alors, on fait payer aux usagers le service rapide :

« Les justiciables sont des corrupteurs. La justice est par excellence une zone de lenteur administrative. Les justiciables ont pour souhait de faire sortir leur pièce au plus vite et pratiquent la corruption », rapporte un greffier au tribunal de Parakou. Un autre agent de greffe du tribunal de Parakou témoigne ici en ces termes : « Je sais que la corruption se pratique au niveau du greffe. Le montant est souvent fonction de la pièce, de son coût et de l'urgence que la pièce représente pour l'utilisateur. »

Dès lors, l'empressement même d'un greffier ou d'un secrétaire à sortir le dossier d'un justiciable est perçu par les magistrats comme le signe évident d'un échange corruptif, qui seul peut expliquer le zèle dans le travail, comme si la norme professionnelle était la lenteur dans la prestation des services.

Pour l'obtention de ces actes et décisions de justice, même les avocats passent à la caisse. Au palais de justice de Cotonou, un seul avocat (ancien bâtonnier de l'ordre des avocats) nous a été cité comme échappant au paiement de la « dot » annuelle versées aux différents greffes pour permettre l'accélération de la sortie de leurs décisions de justice. Tous les autres se soumettent à cette obligation sociale.

Les *interventionnismes politiques* et le *harcèlement administratif* restent une des formes les plus fréquentes de la corruption judiciaire. Ils se font le plus souvent au niveau des magistrats du parquet (procureurs) au début des affaires. La stratégie de certains procureurs pour échapper aux pressions consiste alors à transmettre au plus vite certains dossiers aux juges d'instruction.

Cependant, contrairement aux secteurs du transport et de la douane, où les tarifs occultes de corruption sont plus ou moins connus tacitement des différents acteurs, dans le système judiciaire tout est fonction des affaires, des relations entre acteurs, des formes d'intermédiation, ainsi que du statut social de la personne qui sollicite l'échange corruptif.

En général, les formes de corruption qu'on rencontre dans la justice à l'initiative des justiciables sont la *corruption expiatoire* (pour éviter de purger une peine), *anticipatoire ou propitiatoire* (pour éviter une condamnation) et *compensatoire* (pour récompenser a posteriori un agent judiciaire pour service rendu).

Par contre, du côté des agents de justice, on a l'*extorsion* (par la menace d'aggraver une affaire si la personne mise en cause ne paye pas ou par la menace d'exhumer un dossier déjà jugé en jouant sur l'ignorance et la peur que les justiciables ont de la justice), la prise en otage du temps des usagers par l'organisation de la lenteur, l'*acceptation de cadeaux* pour accélérer une procédure judiciaire (comme la mise en liberté provisoire, la programmation d'un dossier à une audience par un greffier en chef, le jugement rapide d'un dossier), pour classer un dossier, ou pour organiser des parodies de procès. Chez les avocats, la corruption peut prendre la forme d'une *absence au prétoire*, ou consister à *soudoyer des juges* pour avoir des jugements arrangés au profit de leurs clients, jusqu'à déboucher parfois sur des *escroqueries*, notamment dans les cas de dédommagements de clients victimes d'accident de la circulation ou de leurs ayant droit, à qui ils versent seulement une partie des frais (souvent en complicité avec les agents des sociétés d'assurances), etc.

Déresponsabilisation, dépersonnalisation et complicité du silence

Le discours sur la corruption aboutit à une sorte de cercle vicieux, où l'État est désigné comme le principal responsable en dernière instance.

« Ce que l'État paye est peu. Il faut avoir des à-côté. J'ai 21 ans de service et je n'ai même pas un lopin de terre pour construire. Les gens ont des enfants, des besoins ; comment voulez-vous qu'ils fassent avec leurs salaires de misère ? L'État en est pour beaucoup car le salaire est maigre. 500 F ne font pas la sauce à Kandi et quand quelqu'un a faim et qu'on lui présente une affaire, il accepte... Tout est pourri ; c'est difficile de mettre le manger à côté de quelqu'un qui a faim et lui dire de ne pas y toucher. Dans le pays, tout est pourri. Chacun s'assied, Dieu le pousse et mieux, on dit qui travaille à l'hôtel vit de l'hôtel. » (greffier en chef)

Les discours de justification se nourrissent aussi des exemples au sommet :

« Celui qui est là-bas le fait, toi qui es ici tu ne vas pas le faire ? » (un agent du tribunal de Kandi)

Chacun reconnaît l'existence du phénomène mais estime que les autres sont plus impliqués qu'eux.

Cf. ce propos d'un greffier en chef au tribunal de Kandi : « On pense que c'est à la justice (fonctionnaires de justice) que les gens sont plus corrompus. [Mais en fait, ce sont] les avocats qui alimentent plus le système. »

Alors que les subalternes se justifient en invoquant la corruption des supérieurs hiérarchiques, les juges évoquent pour se disculper la corruption des avocats, tandis que les avocats se présentent en victimes des juges qui tronquent les procès et créent l'incertitude dans leur profession, puisque quelle que soit la qualité des dossiers, ils décident selon d'autres considérations. Le seul point de consensus finalement porte sur la banalisation du phénomène et sa généralisation, ce qui permet à chacun d'avoir bonne conscience : « personne n'est propre », « nous sommes tous corrompus », « la corruption est un phénomène aussi vieux que le monde », « la corruption est un phénomène mondial », etc

Il est symptomatique que, durant nos enquêtes, les juges et procureurs considérés comme incorruptibles, ou qui se présentent comme tels, aient tous, à un moment ou à un autre, été dans leur carrière confrontés directement au phénomène, soit par des cadeaux déposés à leur domicile, soit par des chèques qui leur ont été envoyés par des justiciables (tel ce magistrat qui nous a montré un chèque de 100 000 FCFA qu'un justiciable lui avait envoyé pour le remercier dans une affaire, où il estime avoir fait seulement son travail). Toutefois, aucun de ces acteurs dits incorruptibles n'a osé entreprendre un procès contre un corrupteur avéré. S'ils le veulent, ils en sont dissuadés par leurs propres collègues, ou par leurs propres parents (père, mère ou amis sont sollicités pour infléchir leur position). Ils se résignent, disent-ils, et se font ainsi en un sens complices par leur silence des pratiques de corruption, au nom des relations sociales ou de l'esprit de corps.

La corruption dans la santé

Les facilitateurs structurels des pratiques de corruption dans la santé

Stress, détresse et résignation

La corruption dans le secteur de la santé fonctionne sur l'exploitation de la vulnérabilité et de la fragilité physique du malade d'une part, et d'autre part sur l'exploitation de l'angoisse et de l'inquiétude des accompagnants. Ces situations donnent lieu, dans les formations sanitaires, à des pratiques corruptives (racket, ponction, rançonnement, clientélisme et régimes de privilèges). Souvent, dans la détresse, les personnes accompagnant des malades n'hésitent pas à donner les sommes exigées, dans l'espoir de sauver la vie de leurs patients.

L'agent de santé ne doit pas être contrarié. Ses désirs sont des ordres, ses avis et schémas thérapeutiques sont comme des décrets. Cela crée une attitude de docilité consentante chez les usagers, qui renforce davantage la position de pouvoir de l'agent de santé. Toute contestation est un risque qu'on prend, et un défi lancé à l'agent de santé, qui peut réagir par un abandon ou une négligence du malade. Dans ce rapport de forces très déséquilibré, l'attitude la plus souvent affichée par les usagers est la résignation.

« Quand on parle souvent de la corruption dans le domaine de la santé, ça me fait souvent frémir. Vous avez un enfant, vous jouissez d'une bonne éthique et vous n'êtes pas un corrompu ou un corrupteur. Mais voilà, vous avez un enfant de 15 ans malade souffrant de maux qui font mourir très vite. L'infirmière est en train de traîner les pas. Si vous lui donner 10.000 F, rapidement elle va lui placer le sérum pour que votre enfant retrouve son souffle. Si vous traînez, le souffle va partir. Mais voilà que vous jouissez d'une très bonne éthique. Qu'est-ce que vous allez faire dans ce cas ? Peut-être vous allez vouloir dénoncer l'infirmière, c'est trop tard [votre enfant va mourir] Que faire ? » (une membre de la Cellule de moralisation de la vie publique)

Un cas de protestation violente (à l'hôpital de Parakou) d'un usager contre une infirmière qu'il trouvait nonchalante devant un cas d'urgence et que, dans son stress, il gifla, a fait l'objet d'un procès contre l'usager.

Les pratiques de cadeaux anticipés et de cadeaux de reconnaissance sont l'expression du « consentement » des usagers à rétribuer les agents de santé pour les services offerts. Dans les hôpitaux, ce sont les maternités, les urgences chirurgicales et les salles d'hospitalisation des différents services médicaux qui sont les principaux sites de cette corruption.

Les régimes d'accès aux soins : privilèges et anonymat

L'existence de régimes de privilèges dans le système sanitaire va de pair avec certaines formes de corruption quotidienne (recommandations, piston, traitement selon le statut social, ou selon les signes extérieurs de richesse, etc.).

Dans un système de santé où plus de 80 % des agents de santé sont des paramédicaux (infirmiers, etc.), se faire consulter par un médecin compétent devient un privilège, auquel

certains cherchent à accéder. Ceci se traduit par exemple à travers les stratégies pour court-circuiter par exemple le service des urgences au Centre national hospitalier et universitaire (CNHU) et accéder au service de réanimation, où l'on peut bénéficier de soins intensifs quel que soit le cas. Ceci fait de ces deux services des sites importants de corruption, puisqu'il faut corrompre pour échapper aux urgences, et aussi corrompre pour se faire accepter en réanimation (souvent pour des cas qui ne le nécessitent pas).

Les usagers « anonymes » ne bénéficiant pas de régimes particuliers de privilèges sont dans une grande incertitude quand ils fréquentent les centres de santé. Ils ne comptent, disent-ils, que sur la chance (comme le justiciable dans la justice), qui peut prendre la forme d'une gentillesse occasionnelle de certains agents de santé. Le service public de la santé n'est pas perçu par les usagers eux-mêmes comme accessible à tout le monde, et on estime qu'il faut, si on le peut, jouer sur des relations, ou compter avec sa poche. Pour les autres, la chance est rare, et la norme du secteur public semble être l'humiliation des usagers, ce qui les détourne vers le secteur privé, parfois à la suggestion des soignants du public eux-mêmes, de leurs secrétaires, ou des aides-soignants.

Le chevauchement du privé et du public comme producteur de pratiques de corruption

L'existence d'une forte demande de soins en privé, liée entre autres au besoin de personnalisation du service médical chez les usagers, et l'insuffisance de l'offre médicale privée contribuent au développement de pratiques médicales doubles (dans le public et le privé) chez les agents publics de santé.

La corruption dans le secteur de la santé peut être aussi le résultat de processus structurels plus profonds, renvoyant à une différenciation inachevée entre secteurs public et privé. En effet, dans le secteur de la santé au Bénin, la frontière privé/public n'est pas toujours organiquement distincte, il n'y a pas de normes claires, et les agents de santé jouent sur les deux tableaux, sur la base de leur compétence professionnelle, qui est une ressource personnelle sollicitée par les deux espaces. Ainsi, une pratique plus ou moins connue mais tolérée est le système du double salaire dont bénéficient la plupart des professeurs de médecine, du fait de leur double statut de fonctionnaire de l'État et de contractuel du CNHU. Par ailleurs, nombre de professionnels de la santé profitent de leur position dans le secteur public pour utiliser à des fins privées ses infrastructures sanitaires. Le système consiste à facturer en privé des services offerts à des usagers en utilisant des équipements publics (analyses médicales, radiographies, etc.) On a aussi le cas de l'utilisation d'ordonnances officielles du centre de santé public dans des cabinets de soins privés, afin que la clientèle privée des agents de santé puisse s'approvisionner en médicaments génériques moins chers auprès du centre public (cas de Malanville). Au CNHU, on peut trouver des lits réservés par des professeurs à des malades qu'ils suivent dans leurs cliniques privées, alors que le malade qui est venu directement dans le public peut ne pas en avoir. Cette forme de privatisation interne du service public est au cœur même du système sanitaire et des pratiques de corruption.

Une autre forme de corruption concerne les cabinets de soins privés non autorisés mais qui pullulent dans le pays, alors même qu'il existe des textes réglementaires interdisant leur existence. Les autorités sanitaires chargées de leur interdiction sont finalement celles qui assurent leur protection contre rétribution (*cf.* cabinets de soins pirates à Malanville ou Parakou ; *cf.* également les « soignants ambulants » qui parcourent les campagnes en faisant du colportage médical chez les paysans). Ici, la corruption peut être directe et financière, ou prendre l'allure d'un système de neutralisation réciproque : les contrôleurs présumés sont propriétaires eux-mêmes de tels cabinets illégaux, et se trouvent dans l'impossibilité d'interdire aux autres ce qu'ils pratiquent par ailleurs.

L'existence d'un secteur privé sanitaire émergent, mais essentiellement aux mains d'agents publics de santé, entraîne le développement de pratiques de détournement de la clientèle des centres publics de santé vers des cabinets privés.

Un usager témoigne : « Voici une situation dans laquelle j'étais impliqué. C'était pour des soins post-opératoires. J'ai été approché, démarché par les services du Bloc opératoire pour des soins à domicile. On m'a persuadé que c'était urgent et nécessaire que ce soit fait par eux et non par d'autres personnes. J'ai compris leur souci pour ma santé, mais j'ai vu derrière tout ceci qu'il y avait plus d'intérêt personnel. »

En effet, dans beaucoup de cas, les malades ayant subi des opérations chirurgicales reçoivent des rendez-vous dans les cliniques privées des médecins pour l'enlèvement des points de suture. Entre-temps, les infirmiers négocient avec les malades les pansements à domicile contre paiement.

Un médecin qui confirme la pratique du détournement des malades affirme que « pour diminuer les transhumances vers les cabinets privés, il faut multiplier nos salaires par cinq ».

L'humiliation des usagers avant l'accès aux soins est aussi un des mécanismes de détournement des malades vers le secteur privé. Elle se manifeste surtout à travers les longues files d'attente consécutives aux retards volontaires des médecins pour arriver au service ; les consultations brèves, qui sont une suite logique du peu de temps que les médecins consacrent par jour à la consultation publique (« on liquide les malades » dit un médecin) ; la prescription de longues ordonnances destinées à décourager parfois l'usager ; de longs délais de rendez-vous pour des patients qui souffrent de maux qui demandent une prise en charge relativement rapide. Tout ceci finit par des avances indirectes ou des propositions directes de prise en charge à domicile (« vous ne connaissez pas ma clinique ? Passez là-bas alors ! »). Les secrétaires sont souvent chargés d'orienter les patients vers ces cliniques privées. Ainsi, le secteur public devient plus souvent une station d'orientation et de sélection des usagers pour alimenter le secteur privé.

Les pénuries réelles ou provoquées comme source de pratiques de corruption

Dans le système sanitaire, un des mécanismes de corruption repose sur la pénurie. Celle-ci porte sur plusieurs services.

La première forme de pénurie suscitée et massivement exploitée est la rupture de stock de médicaments. Le retard fréquent dans le lancement des commandes de médicaments, la bureaucratisation de la procédure de commande (avis obligatoire du médecin coordonnateur de zone sanitaire et du médecin chef, centralisation de la commande sans tenir compte des urgences différentielles des besoins d'une formation sanitaire à une autre), le monopole de l'approvisionnement en médicaments essentiels à la Centrale d'achats des médicaments essentiels (CAME) et la mauvaise gestion de cette institution, favorisent des situations de ruptures de stock de médicament fréquentes. Des commandes de médicaments peuvent rester de trois à six mois sans être honorées par la CAME. Alors, les agents de santé s'approvisionnent en privé sur « fonds personnels » pour assurer le fonctionnement des centres de santé. Ainsi, les centres publics fonctionnent parfois avec des médicaments privés, dont les recettes sont encaissées par les agents de santé. Il y a ici une autre forme de privatisation interne du service public, justifiée aux yeux des agents par le service qu'ils rendent pour pallier la défaillance du système public.

La pénurie est parfois systématiquement et méthodiquement organisée. C'est le cas par exemple avec les pannes presque hebdomadaires des appareils du service de Radiologie au CNHU. Nombre de techniciens subalternes, qui bénéficient de petits cadeaux que leur font les usagers de ce service, dénoncent la pratique de mise en panne artificielle des installations par ceux qu'ils appellent leurs « patrons ». Ces pannes entraînent un renvoi de la clientèle publique vers des centres privés de radiologie, où ces mêmes « patrons » sont employés comme experts ou bien sur les prestations desquels ils perçoivent des pourcentages. Un seul sous-service de radiologie est préservé de ces pannes, celui des urgences, que les agents appellent « *hot line* », parce que les usagers se pressent à ce niveau et que les paiements parallèles de tarifs officieux y sont les plus importants et les plus fréquents. De fait, le « *hot line* » est perçu comme un poste « juteux » dans cet hôpital, c'est-à-dire un poste à forte rente de corruption.

La pénurie concerne aussi les lits d'hospitalisation. Dans les hôpitaux, particulièrement au CNHU, il y a un déficit artificiel et permanent de lits d'hospitalisation. Les agents disent ne jamais connaître le nombre de lits disponibles. Dans les faits, les aides-soignants et les agents de contrôle appelés « les cols verts » connaissent les lits disponibles mais ils se les « réservent ». Les malades n'y ont accès le plus souvent qu'après un versement de bakchich. Lorsqu'on a un lit, il faut également pouvoir le conserver en intéressant de temps à autre ces agents. En effet, l'obtention d'un lit d'hôpital ne garantit pas nécessairement son maintien. Il n'est pas rare au CNHU de voir déplacer des malades de leurs lits pour des motifs fallacieux et avant leur retour, le lit est attribué à un autre malade. Pour cela, les malades ou leurs accompagnants sont obligés de se montrer toujours « gentils » avec les aides-soignants (partager régulièrement leurs repas avec eux, leur donner des cadeaux de temps à autre). C'est

ce type d'échanges de services qui non seulement assure le maintien dans le lit mais aussi la propreté du lit (changement régulier des draps) et du malade lui-même (toilette de malade), et la régularité des soins. Certaines accompagnantes vont jusqu'à consentir des relations amoureuses avec des aides-soignants juste pour avoir une meilleure prise en charge de leurs malades.

Les mécanismes de corruption autour du médicament

Outre la défaillance des systèmes d'approvisionnement ou l'organisation volontaire de la pénurie évoquée ci-dessus, on voit souvent la prescription de médicaments de spécialité plutôt que celle des médicaments génériques correspondant, pourtant disponibles, du fait de la propagande des délégués médicaux. Le cas du Totapen pour les accouchements, et celui des analgésiques dans les pavillons d'hospitalisation, sont parmi les plus évidents. Parfois, les agents de santé vendent les produits pharmaceutiques de spécialité au détail, pour éviter aux patients d'acheter des boîtes entières dont ils n'ont pas besoin. De telles opérations se font avec des produits privés vendus dans les centres de santé.

Le jeu autour du médicament peut prendre parfois des allures d'escroquerie pure et simple. C'est, par exemple, le cas de l'exploitation de la demande d'injections chez les Peuls, qui en font un critère d'appréciation de la qualité des soins. La cherté des médicaments est aussi considérée par ces mêmes Peuls comme un critère de qualité des soins. Par conséquent, on leur administre non seulement des « injections » inutiles (parfois de la simple eau distillée) mais aussi à des tarifs trois à quatre fois supérieurs aux tarifs officiels.

Le détournement des dotations en médicaments des services hospitaliers est un autre mécanisme de corruption autour du médicament. Les dotations de médicaments destinés aux malades hospitalisés sont le plus souvent vendues à ceux-ci par d'autres canaux. Les surveillants des pavillons d'hospitalisation chargés de la gestion des dotations (comme au CNHU) sont considérés comme ceux qui profitent de ce système. Par exemple, dans les services d'urgences, les frais de médicaments sont compris dans les frais forfaitaires payés par les usagers. Cependant, la règle ici est de leur prescrire des ordonnances médicales, pour aller acheter les médicaments.

Un médecin se plaint en ces termes « Nous, on est les parents pauvres du CNHU. Même les aides-soignants, les surveillants gèrent des choses, et c'est à nous de formuler tout le temps des demandes de ci ou de ça (médicaments et consommables médicaux). Même si ce n'est pas fini, on te dit que c'est fini. Les surveillants détournent les médicaments et c'est aux infirmiers qu'ils donnent cela [pour vendre]. » Dans certains hôpitaux, le détournement était devenu si systématique que la direction de l'hôpital a fini par supprimer les dotations de médicaments aux malades hospitalisés, comme à Parakou.

Le vol de médicaments

Une des formes d'approvisionnement en médicaments, pour les réinjecter ensuite dans le circuit de la vente parallèle, est le détournement pur et simple des médicaments déjà achetés par les malades. Cette pratique est très fréquente dans deux services médicaux dans

les hôpitaux : les maternités et les services de chirurgie. En général, ces deux services ont des espaces où les malades sont isolés de leurs accompagnants : salle d'accouchement et salle d'opération. Les produits contenus dans les « kits d'accouchements » que doivent acheter les femmes ne sont, si tout va bien, jamais complètement utilisées en temps normal. Le reste est détourné, et revendu ultérieurement. Depuis que l'on a institué au CNHU le principe de la présentation des flacons et boîtes vides de médicaments aux usagers par les agents de santé après utilisation, il s'est développé une nouvelle stratégie de contournement de la règle qui consiste pour les agents de santé à stocker des boîtes et flacons vides de médicaments qu'ils montrent pour administrer la preuve de l'utilisation des médicaments.

Dans le service de chirurgie de l'hôpital départemental de Parakou, le détournement de médicament est presque systématique. Il existe des listes standards de médicaments et de consommables médicaux à acheter selon chaque type d'intervention. La totalité n'étant presque jamais utilisée, le reliquat n'est pas restitué aux malades ou à leurs accompagnants. Il est stocké par les infirmiers, notamment les instrumentistes. Ces médicaments alimentent ensuite les circuits de vente illicite des médicaments, à l'intérieur des institutions sanitaires publiques, ou dans des circuits extérieurs, comme les cabinets de soins privés ou les soins à domicile.

La fidélisation parallèle de la clientèle hospitalière : le système du « marrainage »

Ce système consiste, dans les services de maternité de grands centres hospitaliers, notamment le CNHU, à la « captation » de parturientes auxquelles les sages-femmes proposent un service personnalisé avec « marrainage » pour leur faciliter l'accès à certains services de l'institution sanitaire publique. La sage-femme donne son adresse privée à sa « cliente » pour qu'en cas de besoin elle puisse la contacter à tout moment. Il s'établit ainsi une relation clientéliste de « marraine » à « protégée ». Les parturientes ainsi « marrainées » auront plus de facilités dans la maternité parce qu'elles seront présentées et confiées à des collègues comme étant des « protégées ». L'essentiel pour la parturiente protégée est de dire le nom de sa « marraine », on sait alors qu'elle est dans le circuit de la prise en charge parallèle. Il y a une véritable pression sur les parturientes pour qu'elles aient une marraine. Sinon, elles seront confrontées à des injures, des négligences, des ordonnances multiples, et diverses formes d'humiliation :

« Si tu n'achètes pas, tu ne seras pas délivrée. Donne le nom de ton mari et on va l'appeler », rapporte une parturiente sans marraine.

« Quand tu viens avec ta sage-femme, tu es mieux servie que quand tu viens dans l'anonymat », reconnaît une sage-femme.

Une autre parturiente ajoute : « Il vaut mieux donner à manger à une seule personne qui te protège que de nourrir toute la CUGO. »

Lorsqu'une protégée est « rançonnée » malgré tout par une collègue, cela débouche sur des excuses ou sinon entraîne un conflit. Il y a en effet comme une violation des limites du périmètre de protection que la sage-femme a érigé autour de ses clientes. Cette exigence de

respect de normes morales pratiques dans un espace qui est lui-même en rupture avec la règle normale est très caractéristique des relations entre corrompus et corrupteurs, et à l'intérieur des réseaux de corruption. Le couronnement de la relation de « marrainage » est la présence de la « marraine », le jour de l'accouchement. On voit donc des sages-femmes qui ne sont pas de service venir assurer le suivi et l'accouchement de leurs « clientes », qui les informent dès les premiers signes de travail. La marraine a un intérêt réel à être présente, sauf cas de force majeure qui l'obligerait à confier sa cliente à une collègue sûre. En effet, chaque accouchement est suivi par la prescription d'une ordonnance médicale, dont l'essentiel des produits sont disponibles chez la sage-femme marraine. Ainsi, le système de « marrainage » favorise la vente parallèle des médicaments. En plus, l'accouchée et son mari (très souvent présenté à la « marraine » dès le début), se sentent un devoir de reconnaissance qui se traduit par une visite de remerciement au domicile de la sage-femme pour amener des cadeaux. En général, ce devoir de remerciement est respecté, puisque la femme peut un jour de se retrouver à nouveau enceinte, et il est très mal vu qu'une parturiente change de marraine, sauf si celle-ci a été affectée ailleurs. En général, la relation se traduit en des formes de sociabilité telles que le contrat d'obligation de remerciement est respecté. Lorsque la sage-femme constate que les « remerciements » tardent, c'est en des termes anodins, relevant de la sociabilité ordinaire, que le « rappel à l'ordre » se fait. Si le bébé est une fille, la sage-femme dira : « Quand est-ce ma chérie (ou : ma co-épouse) viendra me saluer ? », et si c'est un garçon : « Je n'ai plus vu mon mari... ». La sollicitation d'une gratification (relevant plus ou moins de la corruption) s'enchâsse véritablement dans les formes quotidiennes de la sociabilité.

Par ailleurs, le « marrainage » devient une forme de privatisation interne du service public, en créant des conditions obligeant les usagers à demander un service personnalisé, aux dépens du service public et de l'anonymat du jeu des règles officielles. Le « marrainage » donne ainsi accès à un régime de privilèges dans l'institution sanitaire publique.

Le trafic des prises en charge médicale

La première forme est le sur-classement catégoriel. Les malades qui disposent de prise en charge sont hospitalisés en principe sur des lits de 2^{ème} catégorie dans les hôpitaux publics. Mais, ils ont la possibilité d'être hospitalisés en 1^{ère} catégorie avec un léger surcoût parallèle, généralement versé à l'aide-soignant.

Une autre pratique de corruption est de faire profiter ses parents collatéraux des avantages de la sécurité sociale.

Un cadre de l'État, professeur d'université, témoigne : « Que de fonctionnaires n'ont pas été approchés par leur famille pour qu'ils prennent des prises en charge pour un membre malade de la famille. Je partage avec vous l'expérience que j'ai eue. J'ai une nièce qui devait être opérée, la famille a fait une pression pour que je puisse lui trouver un certificat de prise en charge. Mais il s'était trouvé que le médecin dans les mains desquelles elle est tombée était un ancien camarade de classe, qui était étonné que ma fille ne soit pas allée à l'école. J'étais tout confus, tout honteux parce que obligé par la famille de faire une chose que ma conscience n'admettait pas. Mais qu'est-ce qu'on aurait pu faire dans ce cas précis, puisque de toute façon, ce n'est pas notre argent, c'est

l'argent de l'État comme quelqu'un l'a dit. La procédure est anormale, mais la famille se dit : comme l'argent ne sort pas de sa poche, ce service là, il peut le rendre. Mais la famille ne comprendrait pas qu'il n'ait pas accepté de rendre ce service, et on allait trouver qu'il est insensible au sort de sa propre nièce. »

Au CNHU, ce sont les agents appelés les « cols verts »⁷⁸ qui jouent un rôle central dans l'acceptation des prises en charge abusives, contre des rétributions occultes. Le trafic des prises en charge est justifié par l'injustice du système de sécurité sociale, qui garantit l'accès aux soins gratuits aux privilégiés (bénéficiaires de salaires) et exclut les pauvres (sans salaires) :

« C'est le système qui crée cette mauvaise foi de ceux qui n'ont pas droit à la prise en charge. » (un médecin)

Les « cols verts » et les agents de recouvrement sont chargés du contrôle et du recouvrement, qui sont deux opportunités structurelles de corruption. Contrairement au secteur du transport et de la douane, où les différents corps de contrôle utilisent leur pouvoir pour ponctionner et rançonner les usagers, dans le secteur de la santé, le pouvoir de contrôle des « cols verts » est surtout utilisé à des fins de corruption négociée. Les usagers sont le plus souvent ceux qui sollicitent leurs services, afin de contourner les règles. Les agents y consentent contre rétribution. Pour permettre à des usagers d'échapper au paiement de leurs frais d'hospitalisation, il faut une action en réseau entre « cols verts », « agents de recouvrement » et « agents de la caisse du service ». Le système consiste ici le plus souvent à enregistrer l'utilisateur avec une fausse adresse, pour que les agents de recouvrement puissent justifier de l'impossibilité de le retrouver. Comme l'hôpital n'a aucun moyen de le rechercher, les frais dus sont classés au compte des pertes et profits.

Un agent de caisse témoigne : « Pour l'hospitalisation, il y a des gens pour qui nous intervenons pour qu'ils intègrent les salles sans payer l'acompte. Mais ceci ne peut se faire qu'en complicité avec le "col vert". Puis c'est l'agent de recouvrement qui viendra chez toi. Tu peux échapper à ce dernier si le col vert t'aide à donner une fausse adresse ou si tu arrives à t'entendre avec l'agent de recouvrement ou de facturation. »

Une autre variante du trafic des prises en charge concerne la négociation du statut d'indigent pour accéder à des soins gratuits. En effet, il existe dans chaque hôpital, des fonds d'assistance aux usagers indigents. Mais l'accès au statut d'indigent n'est pas automatique. Ce sont les assistants sociaux des hôpitaux qui sont les seuls compétents pour analyser les cas et, s'ils les classent comme indigents, pour engager la procédure de leur prise en charge gratuite par l'hôpital. D'où des tractations souvent assez longues, et émaillées de pratiques d'échanges de services autour de la décision de classement dans la catégorie des « indigents ». Il est assez fréquent de voir des parents d'agents de santé, qui ne peuvent pas bénéficier statutairement de leur couverture sanitaire, être classés comme indigents.

⁷⁸ « Col vert » : agent chargé de la fixation et du contrôle des coûts des actes médicaux au CNHU de Cotonou. Cette appellation vient de la couleur verte du col de leur tenue de travail.

Enfin, les évacuations sanitaires sont une source importante de corruption au Bénin. Celle-ci est presque réticulaire, et s'échelonne sur plusieurs étapes. D'abord, la négociation de la décision d'évacuation. Il ne s'agit pas toujours d'une décision automatique motivée par le tableau clinique du patient. Il faut assurer un suivi régulier du dossier dans le système médical pour assurer son accélération. En général, l'usager a besoin d'un intermédiaire pour cela : un parent, une connaissance, ou quelqu'un d'autre (contre quelques cadeaux) qui connaît le circuit que doit suivre le dossier. L'accélération du dossier dépend du conseil des médecins, qui statue sur le cas. C'est là un poste de corruption, avec pour enjeu une décision favorable. Après l'étape médicale, le dossier entre dans le circuit financier du ministère des Finances, où le patient ou ses accompagnants ont besoin à nouveau de recourir aux services d'intermédiaires pour la mise à disposition des fonds nécessaires à l'évacuation. La rapidité d'une prise en charge pour les évacuations sanitaires à l'extérieur du Bénin est fonction alors des « aptitudes à encourager » les membres du staff médical et les « portiers » qui jalonnent les circuits financiers du trésor public.

La perversité du système

La corruption est devenue presque une norme au sein du système de santé, créant ainsi une sorte de cercle vicieux et pervers, où le refus par un agent d'accepter un cadeau offert par un usager peut provoquer un sentiment de profonde incompréhension chez le donateur.

En effet, un jour, du fait de la présence d'un supérieur hiérarchique, un aide-soignant du CNHU a refusé de prendre le cadeau que lui tendait un accompagnant d'un malade. Le refus de prendre le cadeau plongea celle-ci dans une telle détresse qu'elle fondit en larmes, parce qu'elle avait interprété ce refus comme la preuve que son malade était irrécupérable. L'aide-soignant dut revenir par la suite la rassurer en prenant son cadeau.

Une autre dérive perverse de la corruption au CNHU, c'est l'usage du langage du marché, dans sa version la plus mercantile, dans les relations de sociabilité ordinaire entre agents de santé. On parle de « *business* » et de « *dynamisme* » pour exprimer la corruption et la compétence en ce domaine...

« Au CNHU, c'est le business et cela dépend du service et aussi du dynamisme. »

Ainsi, dans la journée, ou à la « descente du service », il est fréquent d'entendre les agents de santé faire le bilan de leur journée de travail en fonction de leurs recettes parallèles : « *aujourd'hui, ma main n'a pas rencontré la main de l'argent* » (« *un ko kpe alo aa* ») pour insinuer l'idée que la journée n'a pas été fructueuse en ressources parallèles.

C'est d'ailleurs ce qui suscite la mobilité de certains agents de santé, qui transhument de service en service dans la journée à la recherche d'opportunités de corruption ou de vente de médicaments (surtout du côté des femmes), d'où l'expression : « Sur place ne donne pas à manger » (« *ten do kpo me dunuan* »)

L'attente de rétributions parallèles amène les agents de santé à catégoriser sur le vif les usagers, en fonction des signes extérieurs de richesse ou de capital social. Ainsi, les personnes arborant des signes extérieurs d'aisance sont vite et mieux accueillis.

Un agent « col vert » du CNHU dit « Si tu viens en consultation avec une Mercedes, on s'empresse autour de toi. Tout le monde veut te soigner. » Un étudiant en stage au service d'urgence de l'hôpital rapporte : « Aux urgences, il y a des catégories : l'hospi 1⁷⁹ et l'hospi 2. Dans l'hospi 1, c'est les intouchables, ceux qui ont des personnes ici. Et même si ce n'est pas une urgence, tout le monde est mobilisé. »

La corruption dans le secteur de la santé s'insère dans une série de comportements relevant de registres variés : le registre de la complicité (tout le monde participe), de l'indifférence (à l'égard de la douleur de l'autre), de la duplicité (attitude double entre le public et le privé et entre le discours et la pratique), de la négligence (comme forme de pression sur l'usager). On aboutit à une banalisation des actes de corruption du fait de leur caractère endémique et presque systémique.

On dira d'un accompagnant dont le malade n'a pas réussi à obtenir un lit qu'il n'est pas « dynamique », qu'il n'est pas « éveillé », entendez qu'il ne sait pas corrompre, ou qu'il est avare ou pauvre, parce qu'il ne veut pas corrompre.

La corruption est donc tout un art gestuel, comportemental et langagier, qui suppose une grande capacité d'anticipation et de décodage, mais aussi une grande ingéniosité pour solliciter sans nommer, ou pour trouver des solutions de contournement de la règle pour un usager qui pose son problème.

Un « col vert » du CNHU rapporte cette boutade pour montrer en quoi la corruption est une compétence avant tout : « Par exemple un usager vous dit : je n'ai que 50.000 F. Or, c'est 200.000 F qu'il doit payer. C'est à moi alors de savoir comment faire pour l'arranger et lui prendre seulement 50.000 F. On peut prendre l'argent chez les usagers et ne pas payer à la caisse et s'arranger pour qu'ils sortent parce qu'on a la possibilité de donner les fiches de sortie à qui on veut contre des sommes qu'on peut exiger. Tout dépend de notre foi. On est exposé à la corruption. Tout est question de calcul pour ne pas se faire attraper. À cœur vaillant rien d'impossible. »

À toutes les étapes du parcours hospitalier, l'usager ordinaire et sans « protection » est soumis à des formes de péages et de racket, de son entrée jusqu'à la sortie : à l'entrée pour échapper aux services d'urgence du CNHU, où les soins ne sont pas jugés de bonne qualité par les usagers ; pour avoir le statut de malade hospitalisé qui permet d'avoir enfin accès aux soins appropriés ; pour obtenir et conserver un lit d'hospitalisation ; pour se faire programmer par le staff pour une opération ; pour assurer la régularité du traitement ; après la guérison, il faut négocier l'établissement de la fiche d'exeat avec le surveillant de pavillon et le « col vert » ; et enfin si possible minorer les frais d'hospitalisation, ou y échapper, en soudoyant le « col vert ».

Parfois, il peut avoir de contradictions entre les stratégies corruptrices des divers acteurs du système.

C'est le cas au service de radiologie du CNHU. L'agent de contrôle qui vient d'y être affecté, tout novice, se sent impuissant, et a peur de dénoncer ce qui se passe, surtout au

⁷⁹ L'hospi 1 signifie tout simplement « salle d'hospitalisation n° 1 ».

laboratoire de biochimie, qui paraît le poste le plus « juteux » de ce service : « C'est un circuit qui donne, parce que sans paiement à la caisse, les examens se font en sourdine sans enregistrement... Lorsque les patients ne passent pas par la caisse, je les oriente. Mais les techniciens ne sont pas d'accord avec moi. Ce qui crée des conflits entre nous. Ils veulent m'associer à leur réseau. Mais là je ne peux plus rien dénoncer. Des fois, c'est des médecins qui envoient des patients recommandés, là je laisse passer, mais j'inscris tout. C'est alors que mes patrons m'ont dit de ne plus tout écrire. J'ai abandonné. Chacun fait les analyses qu'il veut à ses connaissances ou moyennant des sommes. »

Au CNHU, la corruption concerne même les morts. À la morgue, il y a une discrimination dans le traitement des corps.

« Les parents viennent visiter de temps en temps leur mort et quand ils constatent que l'entretien n'est pas bien fait, ils nous donnent de l'argent pour qu'on s'en occupe bien.... Si tu as ton parent à la morgue et que tu veux le visiter, il faut donner quelque chose pour que nous t'ouvrons le caveau et aussi pour qu'il soit bien pris en charge », rapporte un agent travaillant à la morgue du CNHU.

Et pourtant dans cette atmosphère de généralisation-banalisation de la corruption, il semble bien qu'il existe des seuils sociaux à ne pas franchir. Le système de corruption fonctionne avec quelques balises, qui consistent à ne pas rançonner par exemple les parents ou les protégés des collègues de service ou des supérieurs hiérarchiques.

Un agent de santé subalterne qui a rançonné le parent d'un professeur a dû remettre à la personne rançonnée le produit de son extorsion (cas d'un étudiant en médecine au CNHU qui a remboursé les 50.000 F extorqués à un malade pour le programmer pour une opération chirurgicale).

Parfois, il se crée un certain flou, entretenu par les acteurs, quant à la perception des pratiques relevant de la corruption. Pour légitimer ces pratiques, on préfère les considérer comme de simples actes de reconnaissance.

Un infirmier à propos des accompagnants : « C'est dans leur mentalité de donner pour qu'on soit plus attentionné vis-à-vis de leurs malades. C'est dans le but de nous corrompre, mais nous on prend l'argent comme si c'est une reconnaissance. »

Parmi les justifications « morales » de la corruption, il y a aussi la mise en accusation de l'État, qui paie des salaires « injustes et insuffisants ». Par conséquent, nous dit un médecin, « il faut bien que quelqu'un paie le manque à gagner ». Et celui-là, en dernière instance, c'est l'usager.

La corruption dans les marchés publics

La corruption dans les marchés publics est un phénomène si structurel que le terme « marchés publics » paraît être synonyme de « corruption » et de « magouilles ».

Cf. ces propos d'entrepreneurs : « La corruption dans notre métier est inévitable. Elle prend toutes les formes. On ne peut pas la combattre. Ce qu'il faut rechercher c'est la diminuer » ; « L'entrepreneur qui s'oppose à la corruption ferme ses portes. » ; « À un chef nommé fraîchement, il faut lui préparer un colis. Au moment venu, il se rappellera de toi. C'est mieux que d'aller voir le *Bokonon* (féticheur) pour gagner le marché » ; « Il faut qu'un mouton bêle derrière le capot ou qu'un coq chante, quand l'entrepreneur a une commission qui vient pour contrôler l'évolution des travaux. » ; et enfin à propos du fonctionnaire corrompu, un autre entrepreneur rapporte : « Il vient à la maison pour te réclamer les 10 % comme une dette. »

Ces différents propos expriment les différentes formes de corruption auxquelles sont confrontés au quotidien les acteurs des marchés publics et dont la connaissance est un critère de compétence dans ce secteur.

Relations, accès à informations et « grignotage » comme compétences

En effet, être entrepreneur suppose certaines compétences particulières et la possession d'un certain capital social convertible en capacités de négociation. La capacité à créer un réseau personnel de relations dans les différents centres pourvoyeurs de marchés publics (ministères, projets de développement, ONGs, administrations déconcentrées, etc.) et son entretien durable constituent une préoccupation centrale pour l'entrepreneur. La création de ce réseau de relations suit plusieurs modalités, allant de la simple sociabilité (relations de parenté, appartenance à une même promotion scolaire) aux formes de corruption par anticipation (faire des cadeaux aux nouveaux hauts fonctionnaires nommés, en guise de bienvenue), en passant par le recours à des intermédiaires qui sont chargés dans différents services de collecter des informations utiles et d'identifier des personnes-ressources pour faciliter l'obtention des marchés publics. Tout ceci pour faciliter la réponse aux appels d'offres, en fonction de la spécificité de chaque marché : « être le moins disant pour des marchés à adjudication publique » ou bien « être le mieux disant pour des marchés avec appel d'offres ouvert » ou bien « être le mieux placé pour avoir des marchés de gré à gré ». La maîtrise de l'information et le travail des intermédiaires font que souvent ce sont les cadres chargés de la conception d'un appel d'offres qui sont en même temps les conseillers de l'entrepreneur pour l'élaboration de sa réponse au même appel d'offre. C'est aussi le moyen le plus sûr d'avoir une connaissance plus personnalisée de chacun des membres des commissions d'attribution des marchés publics, afin de pouvoir les démarcher individuellement, en transmettant parallèlement à chacun son dossier. Les appartenances partisans ne jouent un rôle important que lorsque l'on appartient à un parti au pouvoir. C'est d'ailleurs ce qui explique la grande tendance à la transhumance partisane chez les entrepreneurs et autres hommes d'affaires, afin d'assurer la prospérité de leurs activités.

Une autre série de compétences concerne comment exécuter un marché où l'on s'est placé comme le moins disant. Cela implique pour les entrepreneurs de sous-payer les ouvriers, de ne pas utiliser les matériaux prévus, en quantité et en qualité, ou alors de compter sur la possibilité d'avoir des avenants ultérieurs avec la complicité des maîtres d'ouvrage. Lorsque l'entrepreneur ne peut jouer sur la qualité et la quantité, parce qu'il a dû donner parfois jusqu'à 40 % ou parfois même 50 % du montant global du marché en frais de corruption, alors il abandonne le chantier. En général, dans ces cas d'abandon, il n'y a ni dénonciation ni poursuite. Lorsque les partenaires en corruption sont « gentils », ils peuvent aider l'entrepreneur à négocier un « avenant » au marché initial. Sinon, l'entrepreneur peut être déclaré en fuite par le maître d'ouvrage, mais on n'entreprendra rien contre lui, car il pourrait en retour éclabousser tout le monde.

« Ils disent que l'entrepreneur a fui, mais ils savent bien où il est. Mais personne ne va oser aller le chercher », rapporte un entrepreneur.

Enfin, il faut « savoir accueillir », dit A., un entrepreneur. Cette expression est relative aux festins que l'entrepreneur doit organiser lors du passage de chaque commission de contrôle, et au moment des réceptions, provisoire puis définitive, ainsi qu'aux cadeaux à prévoir à cet effet. Il faut cette batterie de compétences pour bien aborder les marchés publics. « Un bon entrepreneur ne perd jamais », nous rapporte un entrepreneur de Parakou. L'éthique des acteurs des marchés publics est la « redistribution réticulaire ». Ainsi, les compétences techniques et purement professionnelles ne sont pas suffisantes en elles-mêmes pour permettre à un entrepreneur de gagner un marché. Il faut en plus des compétences en redistribution corruptrice tout au long de la chaîne des acteurs qui commandent l'accès et le contrôle des marchés publics.

Circuits de corruption et techniques de pression sur les entrepreneurs

La corruption dans le système des marchés publics fonctionne comme une sorte de pressoir dont l'étau se resserre au fur et à mesure qu'on avance dans le circuit. Il existe de nombreux sites de corruption qui jonchent le circuit des marchés publics depuis l'appel d'offre jusqu'au remboursement de la retenue de garantie.

La maîtrise de l'étape de l'appel d'offres détermine les autres étapes du circuit des marchés publics. Ce qui est important à ce niveau, comme évoqué plus haut, c'est la maîtrise de l'information et l'entrée en négociation directe avec les commanditaires du marché. Ici, la forme de corruption la plus fréquente est la promesse de rétributions ultérieures, assortie de quelques libéralités. L'entrepreneur est encore dans l'incertitude mais il accepte de prendre des engagements de paiement corruptif s'il obtient le marché.

À partir du moment où le bénéficiaire du marché est connu, commence pour lui une véritable course contre la montre pour rassurer tous ceux qui montent la garde sur le circuit. Six grandes étapes doivent être franchies, dans le cas des marchés du programme

d'investissement public (PIP⁸⁰) que nous avons investigué : a) les contrôles de conformité ; b) l'établissement des attachements ; c) l'obtention de la signature du directeur départemental de l'environnement et de l'habitat ; d) l'établissement des mandats de paiement par les services financiers de la préfecture ; e) les paiements des mandats au Trésor ; f)) enfin, à ces étapes fréquemment parcourues, il faut ajouter la récupération de la caution de garantie, en général six mois après l'achèvement du chantier dans le cadre des marchés du PIP.

À chaque étape correspond son mécanisme particulier de corruption, et des techniques particulières que développent les agents publics pour faire pression sur l'entrepreneur.

Les commissions de contrôle sont les plus redoutées par les entrepreneurs. Dans les marchés publics nationaux, le coût officiel du contrôle, de l'ordre de 3 % du montant global du marché, est prévu dans le coût total du marché. Mais avec les marchés publics départementaux du PIP, ces frais ne sont pas prévus. Cette faille des textes sur les marchés publics se répercute sur l'entrepreneur. C'est à lui de prendre en charge les frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des membres des commissions de contrôle, sans compter les « cadeaux ». En fonction de la générosité de l'entrepreneur, le rapport de contrôle peut être ou non favorable. Ces contrôles permettent de préciser l'état d'avancement du chantier et de recommander sur la base des attachements les différents décaissements attendus par l'entrepreneur. Sur un chantier normal, le nombre de contrôles n'est pas connu a priori. La loi autorise le commanditaire et les membres des commissions des marchés publics à effectuer des contrôles ponctuels en dehors des contrôles réglementaires des techniciens. Cependant, deux moments forts de contrôle technique existent : le contrôle avant la réception provisoire et le contrôle avant la réception définitive. Ce sont de véritables examens de passage, d'autant plus difficiles que du fait des trafics lors de l'appel d'offre ou des frais de corruption élevés, l'entrepreneur ne peut en général avoir fait du bon travail, et de ce fait se retrouve à nouveau le dos au mur pour négocier la complaisance des contrôleurs. Ainsi, la corruption de départ, pour gagner le marché, installe l'entrepreneur dans un engrenage de la corruption en chaîne, pour « achever » ou faire avaliser l'ouvrage avec toutes ses insuffisances.

L'entrepreneur, aussitôt après le contrôle, doit tout mettre en œuvre pour avoir la signature de validation du rapport de contrôle par le directeur départemental de l'environnement et de l'habitat. Cette signature est presque toujours payante, reconnaissent les entrepreneurs. Elle conditionne aussi l'envoi du dossier aux services financiers de la préfecture qui élaborent les mandats de paiement. Là, l'entrepreneur doit « intéresser » du planton jusqu'au chef du service financier, pour obtenir enfin le mandat, qui doit alors être introduit auprès du Trésor public pour décaissement. Au Trésor, l'entrepreneur est soumis à trois niveaux de ponction : le contrôleur des impôts, qui s'assure que l'entrepreneur est en règle (ce qui est rarement le cas, d'où versement...), le receveur du trésor, qui liquide le dossier, et enfin le caissier, qui paie. À chaque étape, l'instrument de pression aux mains des

⁸⁰ Il s'agit d'un programme de micro-réalisations financées par le budget national et dont toute la chaîne est contrôlée à l'échelle départementale (appel d'offres, attribution des marchés et contrôle des réalisations).

agents publics est le jeu avec et sur le temps de l'entrepreneur. Cette pression est d'autant plus forte au Trésor que les entrepreneurs craignent souvent, vers la fin de l'année, le « principe de l'exercice clos », qui les renvoie à des difficultés administratives et à l'année prochaine avant d'avoir leur argent. Or, l'entrepreneur, comme l'homme d'affaires en douane ou le conducteur de taxi, ou encore le malade en attente de soins, cherche un service accéléré. Il est pressé par les délais de ses cahiers de charges, par ses besoins de trésorerie. Pour éviter des retards, il est obligé de mettre la main à la poche.

En général, le premier décaissement, appelé « avance de démarrage de chantier », sert à payer les 10 % de frais quasi statutaires de corruption pour le commanditaire du marché. Il sert à payer aussi le premier tour des divers frais de corruption de faible montant pour les autres acteurs du circuit, avec l'engagement tacite de mieux faire aux prochains décaissements.

C'est pourquoi un entrepreneur nous a indiqué que le taux de 10 % n'était qu'une valeur plancher dans le coût de la corruption. Dans certains marchés du PIP, le coût de la corruption peut atteindre jusqu'à 30 à 40 % du coût total du marché.

La réception définitive des marchés est une autre étape importante dans le circuit de corruption, surtout lorsque des ministres effectuent le déplacement. Cela suppose, pour l'entrepreneur, la prise en charge à la fois des techniciens, de tous les acteurs de la chaîne de corruption, mais aussi de la délégation ministérielle, y compris les per-diem. Pour les marchés publics du PIP, le circuit reste très souvent à l'échelle départementale.

Les marchés relevant du budget national sont considérés comme les plus compliqués et coûteux pour les petits entrepreneurs, qui mettent tout en œuvre pour les éviter. Une fois le dossier introduit, l'entrepreneur se « retrouve dans une sorte de boîte noire dont l'issue coûte cher ». Là, il doit successivement « intéresser » secrétaires et plantons, sur toute la ligne, pour faire avancer son dossier. Les « patrons » (directeur des marchés publics, directeur du budget) peuvent rejeter le dossier à tout moment pour des motifs divers, qui contraignent les entrepreneurs à « négocier ». Certains entrepreneurs vont jusqu'à abandonner en frais divers de corruption la moitié de leur retenue de garantie. D'où le désintérêt manifeste des petits entrepreneurs pour les marchés du budget national au profit des marchés publics sur financement extérieur⁸¹.

Typologie des pratiques de corruption

Traditionnellement, on distingue trois types de marchés : les marchés de travaux, les marchés de fourniture et les marchés de prestation de services ou d'études (*cf.* Code des marchés publics, 1996).

⁸¹ Ce sont des marchés à faible coût de corruption, selon les entrepreneurs, du fait de l'implication des représentants des bailleurs dans toute la chaîne du marché public. Ici, la compétence technique et professionnelle des entrepreneurs est plus reconnue.

Parmi ces trois types de marchés, les marchés de travaux sont considérés par les différents acteurs comme ayant la plus forte corruption. Il est quasi impossible pour ce type de marché d'éviter les 10 %, base minimale de corruption à verser aux commanditaires. Ces types de marchés sont réputés trop procéduriers pour les petits entrepreneurs. Le circuit décrit ci-dessus est le mode de fonctionnement de ce type de marché à l'échelle départementale.

Les marchés de fourniture par contre sont considérés comme des marchés de corruption facile, du fait des possibilités de surfacturation et du régime du gré à gré, avec possibilité permanente de fractionnement. Les collusions entre commanditaires et fournisseurs y sont difficiles à déceler. La facilité de la corruption ici est liée aussi à la faiblesse relative des montants en jeu. Le fournisseur est rarement victime, car la surfacturation ne se fait pas à son détriment. Il sert juste d'intermédiaire pour faciliter le détournement de fonds publics par le commanditaire.

Les entrepreneurs pensent que les marchés publics des collectivités locales les exposent plus fréquemment à la corruption imprévue. Cependant, parmi les marchés publics locaux, les micro-projets semblent offrir beaucoup plus de marges de manœuvre pour les acteurs. En effet, ici, le système d'appel d'offres n'est pas ouvert. C'est presque le huis-clos entre commanditaire et entrepreneurs locaux (très souvent des tâcherons). Du fait du pouvoir discrétionnaire du comité local d'attribution des marchés publics (en l'absence d'instances décentralisées de pouvoir), qui échappe presque au contrôle du ministère des Finances, et du statut précaire des entrepreneurs, les pratiques de corruption sont faciles, d'autant que les entrepreneurs ne sont pas techniquement compétents et que la qualité du travail laisse souvent à désirer.

Toutefois, les marchés publics du PIP offrent de faibles montants de frais de corruption. La caractéristique fondamentale des pratiques corruptives en leur sein est qu'elles procèdent beaucoup du népotisme. Des tâcherons, ou des personnes n'ayant aucune compétence entrepreneuriale, peuvent se retrouver entrepreneurs du jour au lendemain, du fait des liens de parenté ou des appartenances ethniques.

Les marchés de prestation de services sont relativement nouveaux sur nos sites d'enquête, et donc n'ont pu être bien documentés. Cependant, le choix des bureaux d'études se fait le plus souvent en consultation restreinte. Lorsque les bureaux gagnent les marchés, ils s'engagent à sous-traiter avec des cadres des services commanditaires (ayant contribué à l'octroi du marché), qui deviennent des « consultants » pour la réalisation de l'étude. Les commanditaires sont donc en même temps les experts au moment de la réalisation. Ce type de délit d'initié est un mécanisme central de la corruption des agents publics dans le secteur des marchés publics.

Les contrats de corruption et la notion de victime de la corruption

Les contrats de corruption sont essentiellement fondés sur la confiance entre les parties. Le contrat reste le plus souvent verbal. Mais les entrepreneurs mettent un point d'honneur à respecter leurs engagements. Ne pas respecter le contrat verbal de corruption,

« c'est se fermer les portes pour les marchés à venir ». Pour le fonctionnaire, le contrat verbal suppose une certaine habitude de travail en commun avec l'entrepreneur. Dans les collectivités locales, les agents publics les plus impliqués dans ce système corruptif contractuel sont les chefs des services techniques des circonscriptions administratives des grandes villes, les chefs des services des affaires financières des sous-préfectures, et les responsables de ces administrations.

La deuxième forme de contrat de corruption est le contrat écrit. Ce type de contrat intervient lorsque l'entrepreneur est nouveau dans le monde des marchés publics, ou bien lorsqu'il entre en contact pour la première fois avec un commanditaire corrompu qui ne lui fait pas encore confiance. Ce type de contrat par écrit se fait sous forme de décharge, sans précision de l'objet ou la nature de la transaction. C'est souvent des décharges d'emprunt, dans lesquelles l'entrepreneur reconnaît avoir emprunté tel montant auprès du fonctionnaire, et, par conséquent, s'engage à le rembourser suivant un échéancier qui, curieusement, recoupe grosso modo les dates prévues des divers décaissements sur la durée de l'exécution du marché. Parfois même, le montant de la corruption peut être perçu intégralement dès le premier décaissement (l'avance de démarrage).

La forme de ce qui est versé est très variée. Cela va de l'argent en espèces aux matériaux de construction, en passant par les villas, voitures et moteurs. Les boubous basin en trois pièces, les salons somptueux, et les appareils de l'informatique et de l'électronique modernes font partie des produits prisés.

Les discours sur la corruption, tenus par les acteurs, recourent très souvent au registre de la victimisation. Chacun des entrepreneurs estime qu'il est contraint de corrompre, parce qu'il est victime des abus de pouvoirs des agents publics, et que ne pas accepter équivaldrait à mettre fin à ses activités. Ils s'estiment toujours pris entre le marteau et l'enclume. Les fonctionnaires, eux, accusent les bas salaires que leur paie l'État pour justifier toutes les formes de ponction.

Mais, selon les types de corruption, l'entrepreneur se perçoit comme plus ou moins victime. On a vu que les marchés de fournitures sont les plus intéressants à cet égard. L'entrepreneur ne perd rien. La victime, c'est l'État ou la collectivité locale, qui restent des entités abstraites et insaisissables. Une autre forme de corruption « sans victime », très prisée des entrepreneurs, est celle qui, après l'octroi d'un marché à un entrepreneur, consiste à procéder à une réévaluation du marché sous prétexte qu'il y a eu des erreurs de calcul dans la réponse initiale à l'appel d'offre. On procède alors à une augmentation des quantités et du coût du marché. Le surplus dégagé dans ces conditions sert à financer les frais de corruption. « Ce type de corruption peut faire avancer les entreprises » reconnaît un entrepreneur. Les chantiers les mieux achevés sont ceux dont les acteurs ont bénéficié de ce type de transaction, qui permet à l'entrepreneur de prendre les frais de corruption sur le montant de la réévaluation.

Ce qui est manifeste dans tous les discours, c'est l'absence du service public en tant que « victime collective ». Il n'est même pas une instance légitime aux yeux des acteurs. Les

chantiers abandonnés, les infrastructures de qualité médiocre, relèvent d'un espace impersonnel qui n'interpelle personne, puisque ces actes ne débouchent pas sur des poursuites judiciaires et qu'ils n'handicapent pas les entrepreneurs dans la recherche de nouveaux marchés.

Les conflits dans la relation de corruption

Les sources de conflit dans les transactions de corruption dans les marchés publics sont nombreuses. Les entrepreneurs pensent que la gourmandise de certains commanditaires de marché nuit à leur entreprise, de deux manières. D'abord, l'exigence d'enveloppes trop importantes et fréquentes réduit les chances de finition des chantiers. Par ailleurs, cette même « gourmandise » explique que certains chefs de réseaux de corruption détournent le produit de la corruption à leur seul profit et ne procèdent pas à la redistribution obligatoire sur l'ensemble de la chaîne. La conséquence pour l'entrepreneur, c'est que les personnes exclues qui jonchent le circuit de la corruption exigent chacune sa part avant de laisser passer le dossier. Pour cela, chacun met des blocages. C'est pour cela que nombre d'entrepreneurs préfèrent la corruption au coup par coup et s'occupent eux-mêmes de la redistribution sur le circuit. La corruption groupée ne fonctionne que si le chef du réseau est « honnête ».

Parfois, les entrepreneurs se sentent victimes indirectement du comportement de certains agents publics qui font croire que le marché dépend d'eux et qu'ils vont se charger de convaincre les autres membres des commissions d'attribution des marchés ou de contrôle ou de réception du marché. Lorsque ces intermédiaires-parrains sont défaillants, l'entrepreneur doit faire face à un surcoût de corruption.

Lorsque les conflits entre commanditaires et entrepreneurs concernent l'exécution d'un chantier, il y a deux voies de recours : le règlement à l'amiable et le règlement judiciaire. Mais, ce dernier mode de résolution de conflit n'est utilisé qu'exceptionnellement dans les marchés publics locaux. Le mode privilégié de résolution de conflit est le règlement à l'amiable, soit avec mise en demeure (délai supplémentaire pour achever le chantier), soit avec mise sous régie, qui suppose des frais supplémentaires pour l'entrepreneur. Cette solution est appliquée, dit-on, aux entrepreneurs sans relations, ou ayant « trahi », c'est-à-dire qui n'ont pas respecté les clauses des contrats de corruption.

Conclusion : l'État délégitimé et squatté

Ce sont les dysfonctionnements de l'appareil administratif, qui expliquent en grande partie le manque de confiance des usagers en l'État en tant qu'instance légitime de régulation de la vie publique et qui servent de terreau et de ferment structurels sur lesquels les agents publics bâtissent toutes leurs stratégies de ponction, de racket, de péages, d'interventionnisme, et de clientélisme. Tout se passe comme si l'État est devenu un véritable fantôme à l'ombre duquel se développe une économie de rapines dont ses institutions servent de cadre.

La corruption devient comme une nécessité et un palliatif aux carences de l'État, d'autant plus légitimée par les agents publics qu'ils considèrent leurs propres positions dans l'État comme des charges vénales (ce qui n'est pas tout à fait faux quand on voit les conditions d'accès aux fonctions publiques), qu'ils s'évertuent à rentabiliser en effectuant des prélèvements sur le bien public et sur les usagers du service public, pour des fins personnelles ou pour alimenter divers réseaux sociaux. La corruption comme correction des dysfonctionnements des administrations publiques, c'est l'argument avancé dans toutes les administrations comme justification.

Toutefois, chaque année des crédits de fonctionnement sont prévus au budget de l'État, et souvent décaissés, pour assurer le fonctionnement des administrations publiques. Pourtant, partout, on entend dire que « nous n'avons pas reçu les dotations ». Les administrations publiques ne perçoivent pas ces sommes (« détournées » d'une façon ou d'une autre), et sont par conséquent sous-équipées, ce qui justifie en retour les pratiques de corruption ! C'est un cercle vicieux et pervers.

De même, les corps de contrôle (gendarmerie, police, douane) fonctionnent comme des institutions de *razzia* et de rançonnement, comme un banditisme étatique organisé, dont les victimes directes sont les citoyens que l'État est supposé protéger. Cette décredibilisation et délégitimation de l'État par les acteurs publics eux-mêmes fait que ceux-ci scient la branche sur laquelle ils sont assis.

Les discours des acteurs de la corruption font référence à une « morale » de la corruption, autour de notions telles que le temps, les relations, les réseaux sociaux, l'argent, la confiance, le respect de la parole donnée, le devoir de reconnaissance, l'obligation de réciprocité, qui sont autant de catégories valorisantes, fonctionnant comme dans une situation d'inversion des normes, où morale et immoralité cohabitent, et s'expriment simultanément à travers le double langage ou le décalage entre discours et pratiques quotidiennes.

Au Bénin, les expressions populaires telle que « il a pris sa part » ou de « il faut lui donner sa part » ou encore « donne-moi ma part », que l'on utilise pour qualifier les actes de détournement et de corruption, dénotent la forte tendance à la déculpabilisation de l'abus de la chose publique.

Comme d'autres formes d'activités et de pratiques sociales, la corruption a aussi ses « professionnels », au-delà des corrompus et des corrupteurs, à savoir les agents supplétifs sans visibilité officielle. Ces rentiers de la corruption s'imposent de par leur compétence d'intermédiation, qui est indispensable aux pratiques de corruption, mais qui est aussi une nécessité sociale pour surmonter les rigidités sociales et les dysfonctionnements structurels des administrations. Les *klébés*, les transitaires ambulants, les démarcheurs, les passeurs de produits en fraude, les intermédiaires de justice, les collecteurs de livres de bord pour les fausses visites techniques de véhicules, les relais improvisés à l'intérieur des administrations, bref tous ces spécialistes de raccourcis procéduriers et ces « ouvreurs de porte » sont autant de professionnels de la corruption, qui médiatisent les relations entre usagers et services publics.

La corruption construit ainsi son propre sous-système social, avec ses acteurs, sa morale, ses logiques, ses enjeux légitimes, ses seuils, sa légitimité et ses finalités.

Ainsi, une lecture de la corruption selon le triangle de Hirschman (*voice, loyalty and exit option*) montre que les acteurs dans la société béninoise ont une grande prédilection pour la « loyauté » au système par le conformisme généralisé qu'ils affichent à l'égard de la corruption : « tout le monde est corrompu » ; « ne pas être corrompu, c'est faire de la guérilla sociale en solitaire ». Le coût social de « l'*exit option* » est tel que personne ne peut véritablement l'assumer au risque de se mettre au ban de la société et de jouer au « fou du village ». Si un acteur n'est pas un corrompu, il sera au moins un corrupteur plus ou moins malgré lui, ne serait-ce qu'en utilisant ses réseaux sociaux (amitié, appartenance à une même promotion scolaire, etc.) pour débloquer une situation ou pour répondre à une sollicitation. Enfin, le « *voice* » ou la contestation verbale du système se développe dans la société, mais les porteurs du discours de la lutte contre la corruption et pour la bonne gouvernance ne sont pas toujours suffisamment légitimes et crédibles.

4. LA CORRUPTION QUOTIDIENNE AU NIGER

Le déroulement des enquêtes

L'enquête sur la corruption s'est déroulée au Niger pendant dix-huit mois, de septembre 1999 à février 2001. Au cours de cette période, six mois ont été consacrés à la collecte des données sur le terrain par des étudiants de niveau maîtrise et ayant une bonne expérience d'enquête de terrain au Niger. Ces séquences d'enquête de terrain ont alterné avec des périodes de transcription et de formation, parfois intenses, sur les méthodes de collecte utilisées sur le terrain, leur fécondité, et sur le thème de la corruption. Plusieurs sites ont été successivement investigués :

Les terrains d'enquête

Terrains	Observations
Douanes	Mobilisation des ressources internes dans un pays fortement dépendant des ressources douanières ; lieux par excellence de contact avec le public
Justice	Importance de la justice dans un pays qui a enclenché un processus de démocratisation ; lieux par excellence de contact avec le public
Corps de contrôle	Champ propice au contact avec le public
Terrains régionaux	État des lieux à un niveau régional, à travers Tillabéry, Gaya et Doutchi
Santé	Actes importants de la politique sociale du gouvernement ; lieux par excellence de contact avec le public

Pour chaque terrain, la démarche suivie intègre une recherche bibliographique exhaustive dans tous les centres de documentation de Niamey, une réunion de préparation dont le but est de repérer les groupes stratégiques qui vont être enquêtés, une enquête de terrain sur le site choisi, avec des réunions hebdomadaires de mise au point, et un séminaire de synthèse des recherches effectuées sur ce site.

L'enquête de terrain s'est déroulée à Niamey et dans trois autres localités, à savoir Tillabéry, Gaya et Dogondoutchi. La plus grande partie du travail s'est déroulée à Niamey (quatre mois et demi d'enquête sur 6), le reste du temps ayant été réparti entre les trois localités sus citées.

Sur ces terrains, l'équipe de recherche a réalisé plus de 230 entretiens et une bibliographie exhaustive sur chaque site d'enquête⁸².

⁸² L'enquête de terrain a été réalisé par Aboubacar Sidikou Tidjani Alou, Hadiza Zangaou, Issa Younoussi. Tidjani Abdoukadré a fait la collecte bibliographique. La saisie et le secrétariat ont été assurés par Halimatou Abdou.

En outre, parallèlement aux enquêtes socio-anthropologiques, une recherche documentaire approfondie a été menée.

L'analyse documentaire

On a procédé à une collecte systématique, sur une période allant de 1960 à nos jours, des documents ci-après, ayant trait à la corruption :

- Les actes constitutionnels
- Les actes réglementaires et législatifs
- La jurisprudence
- La littérature grise (mémoires et rapports divers)
- La presse
- La bibliographie
- Les textes et les statistiques

Les actes constitutionnels

Il est intéressant de relever que les constitutions de la II^e République (art. 8) en 1989, de la III^e République (art. 5-2), de la IV^e République (art.5-3) et de la V^e République (art. 5) du Niger mettent la corruption au titre des pratiques bannies. À noter aussi que les constitutions des IV^e et V^e Républiques (art. 32 et art.31) instituent le principe de la sacralité et de l'inviolabilité des biens publics. Ainsi, au niveau de la loi fondamentale, on trouve des instruments juridiques qui posent sans équivoque les principes qui stigmatisent la corruption.

Les actes législatifs et réglementaires

Plusieurs actes ont été adoptés par les gouvernements qui se sont succédé au cours de la période considérée. Les premiers sont contenus dans le code pénal hérité de la colonisation ; les seconds datent du régime d'exception de Seyni Kountché (1974-1987), les troisièmes ont été édités sous le régime de transition issu de la conférence nationale (1991-1993). Il convient de remarquer que les deux premières séries de textes préexistent aux dispositions constitutionnelles déjà examinées.

Les dispositions du code pénal

Ces dispositions sont contenues dans la loi n° 61-27 du 15 juillet 1961 portant institution du code pénal, notamment en ses articles 124 à 128 (concussion), 130 à 133 (corruption et trafic d'influence), 338 à 340 (abus de confiance) et 343 (extorsions). Comme cela a été souligné, il s'agit de textes vieux qui reproduisent tel quel le code pénal français dans ses versions non encore revisitées. Mais, depuis 1999, le gouvernement nigérien a engagé un processus de réforme de ces textes. Il faut attendre leur adoption définitive par l'Assemblée nationale pour savoir la portée exacte des modifications contenues dans le nouveau dispositif législatif.

Les textes adoptés pendant le régime d'exception de Seyni Kountché

Deux textes doivent être pris en compte. Ils instituent une cour spéciale compétente pour connaître des détournements de biens publics. Ils ont cependant fait l'objet de multiples interprétations. Beaucoup ont considéré que ces textes avaient été pris pour éliminer certaines personnalités de la scène politico-administrative. D'autres ont considéré la cour spéciale comme une juridiction d'exception, spécialement mise en place pour connaître de certains délits de détournement de deniers publics. Les textes ci-après concernent la cour spéciale à proprement parler et sa composition :

- L'ordonnance n° 85-26 du 12 septembre 1985 portant création d'une cour spéciale et fixant sa composition, ses attributions et les modalités de son fonctionnement⁸³ ;
- Le décret n° 85-159/PCMS/MJ du 9 octobre 1985 fixant composition de la cour spéciale⁸⁴ ;

Ces textes définissent clairement les notions de détournement de biens publics (art.1) et de biens publics (art.13). Ils définissent également une échelle de peines allant de 15 ans à la peine de mort pour le détournement des sommes égales ou supérieures à 200 millions de FCFA.

Le texte adopté pendant le régime d'exception issu de la conférence nationale

Il s'agit principalement de l'ordonnance n° 92-024 du 18 juin 1992 portant répression de l'enrichissement illicite. Cette ordonnance, fort problématique et n'ayant jamais été appliquée, institue le délit d'enrichissement illicite qui est constitué lorsqu'il est établi qu'une personne possède un patrimoine et / ou mène un train de vie que ses revenus licites ne lui permettent pas de justifier (art. 1).

La jurisprudence

La jurisprudence sur la corruption couvre quatre domaines : le détournement des deniers publics, la concussion, l'extorsion, l'abus de confiance. Cependant, elle reste limitée aux documents disponibles à Niamey, au niveau du tribunal de première instance, à la cour d'appel et à la cour suprême. En plus, d'autres écueils rencontrés au cours de l'enquête n'ont pas permis de faire un recensement exhaustif : indisponibilité des plumitifs, décisions non rédigées, inaccessibilité de certains de ces documents.

Le détournement des deniers publics

Au niveau du tribunal de première instance de Niamey, on relève plusieurs jugements (15) qui se répartissent entre 1988 et 1999. Les autres n'étaient pas disponibles parce que non rédigés. Au niveau de la cour d'appel de Niamey, on a rencontré le même obstacle. En effet, cette cour ne dispose de plumitifs accessibles qu'à partir de 1986, date de son installation dans son site actuel. Les données repérées sont éparses. Il n'a été possible de retrouver que les

⁸³ Texte abrogé.

⁸⁴ Texte abrogé.

plumitifs des années 1983, 1984 et 1985. En outre, 16 arrêts ont repérés entre 1983 et 1989 et 2 entre 1990 et 1999. Au niveau de la cour suprême, il a été possible de consulter les plumitifs disponibles à partir de 1965. Par ailleurs les arrêts de la cour entre 1997 et 1998 n'étaient pas disponibles, parce que non encore répertoriés. Pour la période allant de 1965 à 1996, 21 arrêts ont été identifiés.

Concussion et extorsions

Sur la base des limites déjà émises plus haut, les données suivantes ont été recensées : 3 jugements, entre 1988 et 1998 au niveau du tribunal de première instance ; 11 arrêts, entre 1983 et 1999 au niveau de la cour d'appel de Niamey ; 6 arrêts, entre 1965 et 1996, au niveau de la cour suprême.

Abus de confiance

Ici, la jurisprudence accessible est abondante, comme on va le voir au niveau des différentes juridictions.

Évolution de la jurisprudence sur l'abus de confiance devant le tribunal de première instance

ANNEE	NBRE DE DECISIONS RENDUES
1988	29
1989	27
1990	35
1991	15
1992	26
1993	30
1994	17
1995	23
1996	40
1997	54
1998	49

Évolution de la jurisprudence sur l'abus de confiance devant la cour d'appel

ANNEE	NBRE DE DECISIONS RENDUES
1983	26
1984	26
1985	9
1986	12
1987	11
1988	5
1989	5
1990	7
1991	7
1992	6
1993	6
1994	7
1995	4
1996	5
1997	10
1998	10
1999	4

Évolution de la jurisprudence sur l'abus de confiance devant la cour suprême

ANNEE	NBRE DE DECISIONS RENDUES
1965-1969	3
1970-1979	12
1980-1989	3
1990-1996	6

La littérature grise

En termes de littérature grise, nous avons pu identifier 7 mémoires de fin d'études juridiques. Ils portent sur la répression du gaspillage des deniers publics, le faux en écriture en droit pénal nigérien, l'influence de la fraude des hydrocarbures sur le comportement socio-économique des consommateurs, les fonctionnaires et le détournement des biens publics au Niger, la recherche et la répression de la fraude, le détournement des deniers publics et la corruption des fonctionnaires au Niger.

On peut ajouter à ces mémoires deux communications sur le thème de la corruption, qui ont été produites dans le cadre du Forum sur la gestion économique et financière (FOGEF) tenu au Niger en septembre 1999⁸⁵. Il convient de relever également l'étude commanditée par l'ambassade du Canada en juillet 2000 sur le diagnostic du système judiciaire nigérien⁸⁶.

Ces rapports, en dépit de la grande expérience de leurs auteurs, restent généraux et assez souvent peu exhaustifs, n'étant pas le produit d'enquêtes de terrain.

La presse

La presse écrite a été systématiquement dépouillée. La somme des données collectées est considérable. L'exploration a porté sur la période qui va de l'indépendance à nos jours⁸⁷, période au cours de laquelle nous avons repéré et analysé, dans la presse écrite, publique et privée⁸⁸, quotidienne, hebdomadaire, bimensuelle et mensuelle, tous les articles et autres encarts qui ont traité de la corruption sur la période considérée. Nous avons également exploité l'ouvrage de Martin (1991) pour compléter notre documentation, notamment pour ce qui est des numéros manquants dans la presse sur la période allant de 1960 à 1974, correspondant à l'espace temporel couvert par la chronologie de l'ouvrage.

⁸⁵ Voir Boukary, Hassane A. W., 1999.

⁸⁶ Dan Dah, M.L., 2000.

⁸⁷ En fait, l'enquête documentaire a couvert de façon systématique la période allant de 1960 à décembre 1999. Il convient de rajouter que nous n'avons pu consulter la presse corporatiste : *Ma Aykaci* de l'USTN, *Ikra*, mensuel islamique, *Béret vert* de l'armée nigérienne, *Zandarma* de la gendarmerie nationale, *Lantarki* de la société nationale d'électricité, *l'Opérateur économique*, le *Bulletin du CND* du Conseil National du Développement, pour ne citer que ces organes-là.

⁸⁸ Bien qu'il existe des émissions intéressantes, la presse audio-visuelle n'a pas été concernée par l'enquête.

Ainsi, les articles collectés ont permis de créer une base de données dont le traitement sous divers angles a permis d'obtenir des regards croisés sur la corruption telle qu'elle apparaît à travers la presse. Les journaux qu'on retrouve dans le tableau ci-après ne couvrent pas l'intégralité des organes de la presse écrite nigérienne. Il s'agit essentiellement des titres au sein desquels nous avons pu repérer des articles sur la corruption.

Distribution par journal

Titre du journal	Date de création	Type de journal	Nombre d'articles	Situation actuelle du journal
1. Alternative	1994	Hebdomadaire privé	12	Paraît régulièrement
2. Anfani	1992	Bimensuel privé	27	Paraît irrégulièrement
3. Haské	1990	Hebdomadaire privé	25	Paraît irrégulièrement
4. Kybia	1997	Hebdomadaire privé	06	Ne paraît plus
5. La Liberté	1998	Hebdomadaire privé	04	Ne paraît plus
6. La Voix du Citoyen	1998	Hebdomadaire privé	03	Paraît irrégulièrement
6. L'Arène	1995	Hebdomadaire privé	02	Ne paraît plus
7. Le Canard libéré	1999	Hebdomadaire privé	02	Paraît régulièrement
8. Le Citoyen	1995	Hebdomadaire privé	15	Remplacé par la Voix du Citoyen
9. Le Démocrate	1992	Hebdomadaire privé	22	Paraît régulièrement
9. Le Filet	1997	Bimensuel privé	01	Paraît irrégulièrement
10. Le Flic	1995	Hebdomadaire privé	33	Paraît irrégulièrement
11. Le Niger	1961	Hebdomadaire privé	04	Ne paraît plus depuis le coup d'État de 1974
12. Le Paon Africain	1993	Hebdomadaire privé	02	Paraît irrégulièrement
13. Le Républicain	1991	Hebdomadaire privé	31	Paraît régulièrement
14. Le Sahel	1974	Quotidien public	87	Paraît régulièrement
15. Le Soleil	1997	Hebdomadaire privé	03	Paraît irrégulièrement
16. Le Temps du Niger	1961	Quotidien public	38	Remplacé par Le Sahel depuis le Coup d'État de 1974
17. L'Enquêteur	1997	Hebdomadaire privé	06	Paraît régulièrement
18. Niger Action		Mensuel privé	01	Ne paraît plus
19. Politique Hebdo		Hebdomadaire privé	01	Ne paraît plus
20. Sahel Dimanche	1983	Hebdomadaire pub.	69	Paraît régulièrement
21. Sahel Hebdo	1974	Hebdomadaire pub.	06	Remplacé par Sahel Dimanche en 1983
22. Tribune du Peuple	1993	Hebdomadaire privé	40	Paraît irrégulièrement

La liste des journaux qui figurent sur ce tableau ne reflète pas la scène médiatique actuelle et est loin d'épuiser les titres de la presse écrite au Niger. Beaucoup de journaux n'existent plus aujourd'hui⁸⁹ (cf. *l'Arène*, *Politique Hebdo* qui était produit depuis Dakar, *La Liberté*, *Kybia*, *Niger Action*). On a assisté au remplacement du quotidien *Le Temps du Niger* par *Le Sahel* en 1974 ou au remplacement du *Niger*, hebdomadaire, organe du parti unique au pouvoir de 1960 à 1974⁹⁰, par *Sahel Hebdo*, lui-même remplacé par *Sahel Dimanche* à partir

⁸⁹ Seyni B., 1998 : 38-43.

⁹⁰ *Le Niger* a été créé en 1960. Quoique appartenant au PPN, il est édité par le service de l'information de l'État, tout comme *Le Temps du Niger*. Cf. Issoufou Diawara, la presse nigérienne de 1955 à la conférence nationale, *Anfani Magazine*, n° 67 & 68, juin 1995.

de 1985⁹¹. De même, au niveau de la presse écrite privée, *la Voix du Citoyen* a remplacé *Le Citoyen*. Par ailleurs, rares sont les journaux qui paraissent régulièrement, du fait des incertitudes économiques, relatives à la précarité de leurs moyens, à leur gestion financière souvent désastreuse⁹², et à la rareté des subventions reçues de certains bailleurs de fonds et mécènes⁹³. C'est le cas de *Haské*, (qui fut pourtant le porte-flambeau de la presse privée au Niger et qui joua un rôle déterminant dans le processus de démocratisation), du *Paon Africain*, de *Anfani*, du *Flic*, d'*Alternative*, de *Tribune du Peuple*, du *Soleil* et de *l'Enquêteur*. La plupart de ces journaux ne paraissent qu'au gré des circonstances (financements ad hoc attribués à toute la presse, comme les publi-reportages commandés par certains projets de développement, par les entreprises publiques, ou par certaines institutions internationales ; ou encore campagnes électorales). Seuls *le Démocrate*, *Le Républicain*, *Le Canard Libéré*⁹⁴, *Sahel Dimanche* et *Le Sahel*⁹⁵ ont paru régulièrement depuis leur création.

Entre 1960 et 1974, *Le Temps du Niger* et *Le Niger*, tous deux organes gouvernementaux, et les seuls journaux de la place, ont naturellement eu le monopole des articles sur la corruption. Pour le premier, on compte 38 articles, et 4 pour le second. La même logique prévaudra entre 1974 et 1989. C'est l'époque des régimes d'exception (1974-1989) des présidents Kountché et Ali Chaibou. 93 articles ont été publiés par *Le Sahel*, *Sahel Hebdo* et *Sahel Dimanche*, les seuls journaux qui existaient.

Il a fallu attendre l'année 1990 pour voir la parution de *Haské*, qui donnera le coup d'envoi de la diversification de la presse, et amplifiera du même coup la liberté d'opinion et d'expression dans un pays qui était jusque-là soumis à la pensée unique des gouvernants. À partir de l'année 1990, les articles sur la corruption vont se multiplier avec l'apparition de nouveaux titres dans la presse écrite. Alors que, jusqu'à la création de *Haské*, le rythme de production des articles était plutôt lent, il va devenir d'année en année plus intense. En 1998, il atteindra le chiffre record de 69 articles portés par plus d'une dizaine de titres (cf. tableau ci-dessus). La corruption deviendra ainsi un sujet classique et « porteur » dans une presse en pleine explosion, utilisée aussi bien par le pouvoir que par son opposition. La multiplication des articles sur la corruption à partir de 1990 n'est pas fortuite. En effet, cette année marque un changement de régime politique, une ouverture vers plus de démocratie. Selon les régimes politiques⁹⁶, on peut identifier deux pics. Le premier sous le régime du Général Seyni

⁹¹ *Le Sahel* et *Sahel Dimanche* sont édités depuis l'ordonnance du 8 décembre 1989 par l'Office Nigérien d'édition et Presse (ONEP).

⁹² Les journaux ne sont pas tous créés par des journalistes professionnels. Pour tous, la gestion d'une entreprise de presse est une activité nouvelle à laquelle il leur faudra s'initier.

⁹³ Ces mécènes sont souvent invisibles. Ainsi, le financement de la presse, vu sous cet angle est des moins transparent.

⁹⁴ *Le Canard Libéré* remplace *Canardo* suspendu par l'Observatoire National de la Communication au cours de la période de transition, après le coup d'État du 9 avril 1999.

⁹⁵ *Le Sahel*, quotidien gouvernemental, a connu une période d'interruption entre 1991 et 1992.

⁹⁶ Envisagé sous l'angle des régimes politiques, la situation du Niger frappe par la forte instabilité politique des dix dernières années : le pays a connu trois Républiques, et organisé onze consultations électorales (trois référendums constitutionnels, quatre élections législatives, trois élections présidentielles et une élection locale

Kountché (Régime d'exception 1) et le second sous le régime du Général Baré (Quatrième République). On relève aussi 80 articles au cours de la Troisième République, qui entama l'ère de la démocratisation. La Troisième et la Quatrième République ont eu une vie politique particulièrement intense, et le thème de la corruption a été amplement utilisé dans le combat politique par les journaux. De fortes collusions se sont établies entre les acteurs politiques et le monde de la presse.

Sous le régime de Seyni Kountché, le nombre élevé d'articles va dans le sens du credo affiché dès ses débuts par le nouveau pouvoir. En effet, parmi les raisons mises en avant pour légitimer le coup d'État, la corruption des anciens dirigeants figurait en bonne place. Le thème de la rigueur dans la gestion des biens publics allait donner au régime de Kountché son signe distinctif. Et la presse officielle n'a fait que participer à la diffusion de cette image.

Sous la Quatrième République, l'intérêt accordé par la presse à la corruption s'explique par plusieurs facteurs : augmentation du nombre de journaux (y compris ceux créés par le pouvoir en place pour les besoins de sa politique), fort activisme de la « presse indépendante⁹⁷ ». Au sein de la presse privée qui appuie la politique gouvernementale, les articles sur la corruption sont utilisés par le pouvoir pour délégitimer les personnalités de l'opposition qui combattent le régime. Les affaires non résolues sont instrumentalisées pour stigmatiser les hommes politiques de l'opposition. À cet effet, les articles publiés par *le Flic* ou par *Kybia, L'enquêteur, le Soleil*, ont rempli cette fonction. Ces articles sont aussi utilisés pour éliminer politiquement les personnalités indésirables du régime en place. Du côté de la presse dite indépendante, les articles sur la corruption ont une fonction de dénonciation des personnalités du pouvoir en place et de l'incurie du gouvernement. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'augmentation du nombre d'articles sur la corruption au cours de la Quatrième République.

La Troisième République pour sa part a été marquée par la première expérience véritablement démocratique. Le pluralisme médiatique était l'un de ses éléments caractéristiques. La presse écrite ne manquait aucune occasion pour fustiger le pouvoir en place. À cet égard, le thème de la corruption était une des armes favorites.

Sur tout un autre plan, il est clair la nature des articles varie d'un régime à l'autre. Sous le régime du parti unique, on distingue cinq catégories d'articles :

avortée). Dès lors, la première difficulté à résoudre réside dans la périodisation qu'il faut établir pour donner sens à l'histoire politique récente du Niger. Il était tentant de privilégier un clivage qui opposerait la dictature à la démocratie. Cette approche mettrait à jour la dictature du parti unique (1960-1974), la dictature militaire (1974-1990) - avec son court moment de décrispation, dont la conséquence logique a été l'ouverture du régime sur le multipartisme -, et l'ère mouvementée de la démocratisation (depuis 1990). Cependant, cette périodisation, bien que conforme aux grandes séquences de l'histoire récente du Niger, ne permet pas de prendre en compte les variations qui interviennent au cours d'une même période identifiée. D'où notre choix de multiplier les séquences historiques à retenir, d'autant que les données recueillies le permettent.

⁹⁷ Il faut entendre la presse indépendante du pouvoir. Cependant, il faut se garder de donner à cette définition une valeur absolue. Car, le positionnement politique des journaux varie selon les époques.

1. Les dépêches des agences de presse internationales qui rendent compte des pratiques de corruption à l'étranger ou dans les organisations internationales.

2. Les chroniques judiciaires qui constituent un pourcentage important des articles parus sur la corruption dans la presse au cours de cette période. Les chroniqueurs s'appellent Issoufou Diawarra, Rabiou Gani, Amadou Ousmane. Elles paraissent régulièrement et rendent compte des audiences du tribunal de Niamey.

3. Des articles généraux relatifs à la situation des États africains. Il s'agit d'articles dans l'hebdomadaire *Le Niger* écrits par Idé Oumarou et Harouna Niandou ; ils s'apparentent beaucoup à des éditoriaux de portée générale qui paraissent au moment d'événements particuliers.

4. Les discours du Président de la République ou du président de l'Assemblée nationale rapportés par la presse.

5. Divers reportages sur des situations de détournement au Niger.

Au cours de la période suivante vont être inaugurés d'autres types d'articles. La presse écrite gouvernementale n'hésite plus à traiter de certaines formes de corruption jusque-là passées sous silence. C'est notamment au cours de cette période que le détournement des deniers publics est criminalisé et qu'une cour spéciale est instituée pour connaître de ce délit. De nombreux cas de corruption vont être rapportés par la presse. Il s'agit notamment :

- de comptes-rendus des travaux de la première commission d'enquête mise en place après le coup d'État de 1974 pour enquêter sur les biens mal acquis par les dignitaires du régime renversé ;
- d'articles sur les détournements des deniers publics dans les diverses administrations publiques et parapubliques et dans les sociétés d'État ;
- d'articles sur des fraudes douanières, des fraudes fiscales, des cas d'escroquerie ;
- de chroniques judiciaires sur les affaires de corruption qui continuent à occuper une place importante dans la presse.

Les mêmes thèmes se retrouvent dans les périodes suivantes, notamment sous le régime de la décrispation de Général Ali Chaibou.

L'ère de la démocratisation amplifiera la dénonciation de la corruption. Il est symptomatique de relever que le numéro 00 du premier hebdomadaire privé *Haské* ait publié à sa Une un article sur Koirra Kano, un quartier huppé de la capitale, qu'il montre du doigt comme étant le produit des nombreux détournements réalisés au cours des régimes d'exception. Au cours de toute la période, la presse écrite a publié de nombreux articles sur les sujets les plus variés ayant trait à la corruption. La corruption est partout dénoncée, mais elle prend aussi de plus en plus de l'ampleur. De nouveaux sujets font leur apparition : trafic de passeports et de faux passeports, trafic de fausses monnaies, détournements de l'aide extérieure, détournements dans les projets de développement, détournements dans les coopératives... Des sujets dont on ne parlait pas publiquement, sous peine de détention

arbitraire à la police judiciaire et à la coordination (police politique), figurent désormais sur la place publique, à travers les journaux de la place qui les diffusent largement, en alimentant les ragots les plus inattendus.

La répartition selon les thèmes de 1960 à 1999

Thèmes Traités	Nombre d'articles
Abus de confiance	6
Concussion dans un syndicat	6
Concussion dans une justice de paix	3
Corruption dans l'administration	13
Corruption dans une institution financière internationale	3
Détournement d'une aide d'urgence	1
Détournement de biens publics	1
Détournement de deniers publics	32
Détournement de fonds à la gendarmerie	1
Détournement de fonds à la maternité centrale	2
Détournement de fonds dans les écoles privées	1
Détournement de fonds dans un comité de campagne	2
Détournement de fonds dans un établissement public	13
Détournement dans un parti politique	1
Détournement de fonds dans un projet	5
Détournement de fonds dans une société d'État	18
Détournement de fonds dans un syndicat	2
Détournement de fonds dans une association	1
Détournement de fonds dans une banque	1
Détournement de fonds dans une commune	1
Détournement de fonds dans une compagnie d'assurance	1
Détournement de fonds dans une coopérative	2
Détournement de fonds dans une entreprise publique	1
Détournement de fonds dans une société privée	6
Détournement de fonds politiques	1
Détournement de l'aide extérieure	19
Détournement de véhicule officiel	1
Détournement d'un véhicule dans une société d'État	1
Détournement d'un véhicule administratif	1
Détournement d'une aide alimentaire	4
Enrichissement illicite	6
Escroquerie	43
Escroquerie dans un établissement public	2
Faux en écriture	2
Faux et usages de faux	7
Fraude aux concours administratifs	2
Fraude aux examens	17
Fraude dans la gestion des bourses	2
Fraude dans les hydrocarbures	4
Fraude douanière	9
Fraudes douanières dans les exonérations	1
Fraude fiscale	7
Fraude sur les licences et les autorisations d'importation	1
Fraudes électorales	5
Gestion des fonds dans le cadre de la privatisation	1
Gestion des marchés d'études	1
Gestion des projets de développement	1

Accès aux bourses	1
Lutte contre la fraude fiscale	1
Lutte contre la corruption	108
Lutte contre la fraude douanière et la contrebande	4
Moralisation de la gestion des biens publics	5
Népotisme	5
Paiement par anticipation	1
Pots-de-vin	12
Pratiques douteuses à la COTECNA ⁹⁸	4
Rapport État et SONIDEP ⁹⁹	1
Surfacturation dans une société d'État	1
Trafic de drogue impliquant le Niger	1
Trafic de fausses monnaies	13
Trafic de passeports	7
Usage de faux	9
Usage privatif des biens publics	1

Cette approche quantitative, telle que nous avons tenté de la présenter brièvement, est destinée à se poursuivre par le biais d'une étude de contenu systématique.

L'analyse de la presse écrite nigérienne fait ressortir plusieurs éléments significatifs. D'abord, il ne s'est pas développé au Niger une véritable presse d'investigation. Le paysage médiatique a été largement marqué par « le superficiel et le sensationnel »¹⁰⁰ : dénonciations hâtives et diffamantes, mise en pâture de certaines personnalités politiques indésirables pour les pouvoirs en place, dénonciations sans suite de scandales divers. En fait, les articles qui paraissent dans la presse sont rarement le produit d'enquêtes sérieuses méticuleusement menées, avec une volonté ferme d'œuvrer pour le bien public. Une telle situation est indéniablement l'expression d'une presse fortement politisée, totalement dépendante de ressources tirées des rapports entretenus par les journalistes avec les milieux politiques. Elle reflète aussi l'œuvre de journalistes faiblement formés ou bénévoles. Il faut y ajouter l'existence d'un cadre juridique inhibant qui expose fréquemment les journalistes à des poursuites judiciaires. C'est probablement pour cette raison que l'on a vu proliférer dans la presse écrite un nombre important de dépêches non signées, ou encore de petits encarts publiés dans des rubriques apparemment sans importance et réservés habituellement aux rumeurs et autres indiscretions qui foisonnent dans la presse écrite et dont sont friands les lecteurs.

Bibliographie

On a établi une bibliographie exhaustive sur les secteurs enquêtés (justice, douanes, agents de contrôle) ainsi que sur les sites régionaux qui ont fait l'objet d'investigations spécifiques (Tillabéri, Dogondouchi, Gaya).

⁹⁸ Société suisse de vérification et contrôle des valeurs en douanes.

⁹⁹ Société Nigérienne des Produits Pétroliers.

¹⁰⁰ Coronel Sheila S. 2000 : 253.

Recueil de textes et de statistiques

Les textes législatifs et réglementaires qui organisent les secteurs d'activités étatiques enquêtés ont été collectés systématiquement. Cette démarche a permis de constituer une banque de données assez importante. De même, autant qu'il a été possible, les informations statistiques disponibles ont été recueillies.

La corruption dans les douanes

Les pratiques de corruption dans les services de la douane reposent essentiellement sur le dédouanement forfaitaire et la fraude. Plusieurs mécanismes favorisent leur ancrage et leur développement : la manipulation des espaces normatifs, les pratiques d'intermédiation, l'inanité du système du contrôle interne et l'interventionnisme sous toutes ses formes.

Contexte général

L'administration douanière figure parmi les plus vieilles structures de l'État nigérien. Selon Kimba Idrissa, « l'implantation d'un régime douanier au Niger remonte à novembre 1913. Il sera supprimé en 1918 pour être rétabli en 1938 seulement »¹⁰¹. Ainsi, l'administration douanière est apparue très tôt comme un symbole fort de l'État colonial dans ses entreprises de domination. En effet, dès la première période de son existence, la douane a été conçue comme une administration de surveillance¹⁰², perçue par les populations comme un corps de ponction et de racket au profit du colonisateur. Ces images auront la vie dure. Dans un pays enclavé comme le Niger, la douane a constitué pendant longtemps la principale source de revenu de l'État. L'exploitation des ressources uranifères, au cours des années 70, a quelque peu amoindri la position de la douane en tant que première pourvoyeuse en ressources financières du budget de l'État. Cette position, l'administration douanière l'a largement reprise, en raison de la baisse de la rente de l'uranium, et elle occupe sans conteste une place de premier ordre dans la politique de mobilisation des ressources internes de l'État. Entre 1995 et 1998, les recettes douanières sont passées de 29,3 milliards de FCFA à 55, 8 milliards de FCFA. Elles représentaient alors plus de 40 % des ressources internes du budget national¹⁰³. En outre, dans le contexte d'ajustement structurel que connaît le Niger, la douane est au cœur de la politique économique et financière de l'État, notamment en ce qui concerne sa dimension fiscale.

Aujourd'hui, l'administration des douanes repose sur plus de 1.000 agents¹⁰⁴, tous grades confondus, répartis sur toute l'étendue du territoire et en particulier dans les zones frontalières. Elle donne l'image d'une administration réglementée et fortement organisée. En

¹⁰¹ Idrissa K. 1998 : 132.

¹⁰² Cf. la carte des services des douanes. 1914-1918. in Idrissa K. *op. cit.*, p.175.

¹⁰³ Voir *Revue des Douanes Nigériennes*, n° 2, Août 1999, p.9.

¹⁰⁴ Voir *Revue des Douanes Nigériennes*, n° 1, Août 1998, p. 8.

outre, l'administration douanière fonctionne à la manière d'une entreprise privée moderne. En début d'année, l'État lui fixe des objectifs à atteindre en termes de recettes, et le directeur général des douanes s'acharne à les atteindre, car c'est selon ce critère que sa compétence et son efficacité sont mesurées. Et lui-même utilise le même critère pour les responsables de bureaux et de postes qui travaillent sous son autorité. Pour les stimuler, les douaniers bénéficient de primes de rendement à la fin de chaque mois (taxes extralégales), ainsi que d'une ristourne sur les dossiers contentieux qu'ils arrivent à traiter.

Pour devenir douanier, deux filières sont couramment utilisées. La première concerne les préposés des douanes qui sont recrutés sur concours direct. Le niveau scolaire requis est souvent le certificat d'études primaires élémentaires (CEPE), avec une formation sur le tas qui s'effectue directement sur le terrain après une mise à niveau militaire. La seconde filière, qui concerne plus spécialement les cadres des douanes, est dispensée à l'École Nationale d'Administration (ENA). Elle met en œuvre deux cycles de formation (moyen et supérieur) et se prolonge dans les centres de formation militaire, et parfois à l'extérieur, à travers divers cycles de perfectionnement¹⁰⁵. Ainsi, les douaniers allient à leur compétence technique spéciale tous les appareils qu'attribuent le port d'armes et l'uniforme, avec ce que cela implique en termes de distanciation et de pouvoir vis-à-vis du public.

La douane est, de façon générale, perçue comme un lieu privilégié d'accumulation rapide. Au cours de nos enquêtes, il a été courant de voir devant les bureaux des douanes des voitures de grosse cylindrée symbolisant la réussite sociale des douaniers.

« On voit que les douaniers se payent facilement une voiture ou une villa. Ce qui fait qu'on pense qu'ils sont en train de faire de la corruption. » (un membre de l'association des revendeurs de véhicules)

Perçu comme une voie royale d'enrichissement facile, le métier de douanier est aussi vu comme un métier maudit, dans lequel on finit toujours mal. L'on dit souvent que le douanier ne connaît jamais de retraite heureuse et d'ajouter qu'il est naturellement voué aux « flammes de l'enfer », en raison des nombreux méfaits qu'il commet sur les « honnêtes gens » tout au long de sa vie professionnelle.

« Ce que les douaniers gagnent, c'est *haram* (interdit par le Coran). »

« Depuis toujours, le douanier a eu mauvaise presse et, consciemment ou non, nous avons nous-mêmes culpabilisé et ingéré l'idée que les autres nous méprisent est dans l'ordre normal des choses. »¹⁰⁶

Le tableau ci-après montre les acteurs avec lesquels nous avons travaillé dans le cadre de cette enquête (de la durée de 45 jours) sur les services de la douane :

¹⁰⁵ Ecole des Douanes de Neuilly en France ; Ecole Nationale de l'Administration et de la Magistrature de Dakar au Sénégal ; Ecole des Douanes de Casablanca au Maroc ; Ecole de Brigade de Ouargla en Algérie.

¹⁰⁶ Voir Yacouba I., 2001 : 15. M. Yacouba est secrétaire général adjoint du syndicat national des douanes du Niger (SNAD).

Groupes-cible enquêtés dans les services de la douane

Groupes stratégiques	Nombres d'entretiens
Brigade des douanes	1
Direction générale	6
Agents des douanes	6
Chefs de bureau	2
Boutiquiers	3
Transport de voyageurs	1
Revendeur de pièces détachées	5
Sociétés	4
Revendeurs de produits alimentaires	3
Rabatteurs	1
Chefs de convoi	2
Transitaires	10
Femmes commerçantes	1
Percepteur de péage routier	1
Chauffeur de camion	1
Commerçant au grand marché	7
Revendeurs de véhicules	3
Syndicats	2
TOTAL	59

Les principaux acteurs

Au sein des services de la douane, plusieurs types d'acteurs sont en présence. Tout d'abord les douaniers, qui ne constituent pas un corps homogène. Au-delà des différences qu'impose la hiérarchie propre au corps, on peut y ajouter celles que génèrent les positions institutionnelles occupées par chaque douanier dans l'organisation et le fonctionnement du service. En outre, les clivages politiques, ethniques ou corporatistes rendent encore plus complexe l'identification des rôles au sein de l'administration douanière.

Viennent ensuite les usagers, qui vont des opérateurs économiques au simple particulier, en passant par les services publics et les unités économiques, utilisatrices des services de douane. Évidemment, dans un pays comme le Niger, sans littoral maritime, et quasi totalement dépendant de l'extérieur pour ses principaux approvisionnements (denrées alimentaires, carburant, automobiles, tissus, etc.), tout le monde est directement ou indirectement concerné par les activités de la douane, et chacun peut, à un moment donné, en être l'utilisateur. Cependant, les usagers les plus importants et qui sont les principaux vecteurs de la corruption demeurent les commerçants qui, par leurs activités, sont en contact quotidien avec les services de la douane.

À l'interface de ces deux pôles, on trouve les intermédiaires. Certains occupent des positions institutionnelles comme les transitaires (commissionnaires en douane)¹⁰⁷. D'autres travaillent dans l'informel. La profession de transitaire a pris beaucoup d'ampleur au cours de ces dernières années. De cinq maisons de transit en 1996, aujourd'hui on en compte par dizaines. Il convient aussi de prendre en compte les *karen duwan* (les « chiens des douaniers »), les passeurs en douane, et les rabatteurs qui travaillent pour les transitaires. On peut dénombrer aussi d'autres informels, difficilement identifiables, qui travaillent officiellement pour des maisons de transit mais opèrent en réalité pour leur propre compte et à leur seul profit, à l'insu de la société qui les emploie.

Il faut compléter ce tableau en ajoutant que l'administration douanière dispose d'indicateurs qui opèrent dans le renseignement douanier. Ils ne sont pas exempts de tout reproche, puisque les douaniers eux-mêmes se plaignent de leur double jeu et de leur propension à se vendre au plus offrant.

Les pratiques de corruption

Les pratiques frauduleuses

Dans son discours officiel, l'administration douanière considère la fraude comme « une gangrène pour l'économie nigérienne ». Elle touche des produits divers : pièces imprimées, tissus, thé, cigarettes, chaussures, hydrocarbures, appareils de musique, etc. Il s'agit d'introduire sur le marché ces produits sans accomplir les formalités douanières d'usage. La démarche consiste donc à contourner la réglementation douanière en jouant sur deux filières possibles. Dans un premier cas, il s'agit d'éviter les postes et les bureaux de contrôle des douanes. Alors, l'enjeu n'est pas tant de corrompre systématiquement les douaniers mais de les contourner, de les éviter autant que possible. Dans un deuxième cas, il s'agit de « fermer les yeux des douaniers », c'est-à-dire de monnayer leur pouvoir de contrôle, pour qu'ils acceptent de le mettre en veilleuse moyennant rétribution. De telles pratiques sont courantes (en zarma et hausa, on parle de *sarandi* et de *sumogale*) et sont difficiles à combattre en raison de l'institutionnalisation des réseaux de la fraude qui associent les acteurs les plus variés : les douaniers eux-mêmes, mais aussi les populations qui profitent de cette situation à travers l'existence et le développement de « zones franches informelles » largement tolérées par l'État. La porosité des frontières du Niger, notamment celle d'avec le Nigeria, premier partenaire économique du Niger, explique très probablement l'importance prise par ces pratiques. Leur origine est lointaine. Les historiens la situent au début de la période coloniale. Dans les années 1914-1918, les pratiques frauduleuses semblent avoir motivé la mise en place des premiers postes provisoires de surveillance des frontières¹⁰⁸. Mais

¹⁰⁷ Voir le dossier « Les commissionnaires en douane », *Revue des douanes nigériennes*, n° 5, mai, juin, juillet 2000, pp. 8-28.

¹⁰⁸ Idrissa, op. cit. p. 175.

elles n'ont pas été jugulées et concernent désormais toutes les régions du pays. Au contraire, elles ont même pris une ampleur grandissante.

« À l'origine, la fraude se faisait la nuit. Mais de nos jours, avec l'évolution de la technologie, la fraude se fait à tout moment, de jour comme de nuit. »¹⁰⁹

Elle semble s'être même transformée en culture :

« Quand vous prenez pour exemple une brigade mobile qui poursuit un fraudeur, on sait bien ce qui handicape le plus l'économie du pays, c'est l'informel. Et bien une brigade qui poursuit un fraudeur et qui arrive dans un village ou même dans une ville, automatiquement la population oublie que la douane est là en train de travailler pour le pays, pour tous, et au lieu de lui donner un coup de main, le premier réflexe c'est plutôt de donner un coup de main au fraudeur pour qu'il fuie davantage, pour qu'il échappe à la douane, vous voyez ? » (un adjudant des douanes en service à Niamey)

La lutte contre la fraude, à laquelle les pouvoirs publics accordent de plus en plus d'importance¹¹⁰, est perçue comme « le moyen approprié pour assurer une protection efficace de la production nationale contre la concurrence déloyale »¹¹¹. Elle est également perçue comme un moyen important « au plan de la mobilisation des recettes, de la sauvegarde des intérêts du fisc et de l'activité économique »¹¹². Parmi les explications données pour expliquer la persistance de la fraude on trouve la surévaluation des taxes douanières, de même que l'ingéniosité des fraudeurs à lier de nombreuses relations utiles, y compris dans l'administration douanière.

Le dédouanement forfaitaire

L'activité de dédouanement se base sur l'application d'une taxation précise qui, pour être effective, oblige l'agent de douane à faire un travail systématique de vérification des marchandises importées¹¹³. Cette opération implique leur identification précise (en nombre, en qualité et en valeur) en vue de déterminer les taxes appropriées. Le travail est donc simple à exécuter puisqu'il s'agit d'appliquer la réglementation en vigueur, la tâche du douanier étant de vérifier et de corroborer le travail fait par le transitaire. C'est un travail fastidieux et qui prend du temps.

Un transitaire rapporte qu'un dossier doit suivre plusieurs étapes : « 1) chef de bureau, 2) recevabilité (vérification des documents) 3) enregistrement (l'informatique) 4) ventilation (savoir à quel vérificateur le dossier est destiné) 5) vérification, 6) apurement, 7) sortie. On peut faire ce circuit en 2 h de temps mais les textes autorisent le douanier à détenir le dossier pendant 48 heures.

¹⁰⁹ Voir la Revue des Douanes Nigériennes. n° 3, p.13.

¹¹⁰ Cf. Compte rendu de l'atelier sur l'élaboration d'un plan national de lutte contre la fraude douanière au Niger. In *Revue des douanes nigériennes*, n° 3, Décembre 1999. pp.11-34.

¹¹¹ *Revue des douanes nigériennes*, op. cit. p.5.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Loi n° 61-61 du 31 mai 1961 déterminant le régime douanier de la République du Niger, *Journal officiel* n° 4 du 26 juillet 1961. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. Cf. aussi ses différents décrets d'application.

En fait la durée du circuit dépend des largesses du transitaire ou de l'usager lui-même, c'est de sa capacité à donner de l'argent tout au long du circuit pour accélérer son dossier. »

Les transporteurs sont souvent pressés d'accomplir leurs formalités au plus vite. La pratique du dédouanement forfaitaire découle en partie du pouvoir discrétionnaire dont dispose le douanier dans la détermination de la quantité de marchandises transportées, de sa qualité et partant de sa valeur. Pour les marchandises en provenance d'Europe, soumises au Programme d'inspection et de vérification des importations mis en œuvre par la COTECNA, le douanier ne dispose guère de marge de manœuvre. Mais pour le reste, il peut exploiter les faiblesses des normes juridiques en vigueur pour minimiser légalement l'impôt douanier ; il peut aussi décider d'appliquer des forfaits qu'il détermine hors de toutes normes légales pour dédouaner des marchandises dont il ne connaît pas la valeur. C'est là un des sites les plus porteurs pour les douaniers qui veulent s'adonner aux pratiques de corruption. Il s'agit de faire des dédouanements de faveur au détriment de l'État et en échange d'une rétribution dont le montant et la nature sont à négocier. Ce sont là des pratiques courantes dans les administrations douanières et qui favorisent le développement de la corruption en son sein.

Les convois constituent probablement l'un des sites les plus féconds pour la pratique du dédouanement forfaitaire :

« Le convoi est presque né par utilité. C'est-à-dire, au tout début, il y a des commerçants qui ont la possibilité de ramener leurs marchandises avec leurs propres camions. Ces derniers paient les droits de douane avec peu d'argent. Ceux qui ne sont pas riches et qui n'ont pas de camion, ils font traverser leurs marchandises, tout d'abord par des véhicules de transport et ensuite paient une somme importante pour les droits des douanes. Un exemple : si un commerçant vient avec 100 bandes de couverture dans son propre camion, une fois à la douane, il peut donner au douanier 20 000 FCFA pour qu'il n'ait de problèmes sur la route. Pour la même marchandise, mais cette fois en petite quantité transportée par un véhicule de transport, un commerçant peut payer jusqu'à 10 000 FCFA à la douane. Pour éviter toute cette arnaque vis-à-vis des petits commerçants, cette façon de dédouaner les marchandises, les petits commerçants ont approché les plus grands qui ont des camions afin de profiter de la situation avec eux. Autrement dit, les petits confient leurs marchandises aux grands, moyennant un petit quelque chose. C'est comme ça qu'est né le système des convois. » (un chef de convoi à Maradi)

En fait, il n'y a pas de convoi-type. Chaque convoi génère ses propres leaders, ses propres circuits et réseaux. Par exemple, dans le commerce des pièces détachées de véhicules, les rendez-vous sont donnés au lieu de l'achat. Toutes les marchandises sont ensuite remises au chef de convoi qui se charge de les livrer à leurs propriétaires après avoir effectué toutes les formalités requises, c'est-à-dire après s'être acquitté des droits de douane. L'avantage de ce procédé est évident. Il permet aux petits commerçants qui commercent principalement avec le Nigeria et Dubaï de ne plus avoir affaire à la douane d'une part, et d'autre part de minimiser l'impôt douanier en se répartissant les charges qu'il implique.

« Les chefs de convoi paient toujours leurs tarifs douaniers de manière irrégulière, autrement dit en corrompant les douaniers, du plus petit au plus gradé. Ils y sont obligés car c'est une condition pour que leurs marchandises arrivent à bon port. Les convoyeurs gagnent beaucoup avec les arrangements qu'ils font avec les douaniers. En fait, s'ils opèrent dans la légalité, ils ne gagneraient rien du tout. Les convoyeurs sont généralement des étrangers, des Maliens ou des

Nigériens. Pourquoi cette présence des étrangers, c'est qu'avec les étrangers, les douaniers sont plus en confiance pour faire leurs affaires, car ils ne craignent pas que ces derniers les dénoncent. Leur système fonctionne car ils bénéficient au sein de la douane de tout un réseau de complicités et une bonne maîtrise des tours de garde des douaniers. En plus ils opèrent dans l'informel. » (un revendeur de pièces détachées)

Les mécanismes de corruption

Les mécanismes qui concourent à la production de la corruption dans l'administration douanière sont nombreux. On ne relèvera ici que ceux qui nous paraissent les plus significatifs.

La manipulation des espaces normatifs

Les services douaniers fonctionnent sur la base de nombreux textes juridiques, dont les principales caractéristiques sont la complexité et l'opacité. Seuls les professionnels du métier et leurs commissionnaires ont la compétence requise pour les décoder. Ainsi, le douanier dispose d'un savoir basé sur la connaissance des règles multiformes qu'il est censé appliquer aux usagers qui entrent en interaction avec les services de la douane. En plus de celles, classiques, qui relèvent du travail traditionnel de la douane, il existe un tout corpus de circulaires édictées par le directeur général de la douane ou par le Ministre des finances en fonction, relatives à l'orientation particulière à donner à la politique économique du pays et que le douanier est chargé d'appliquer sur le terrain. Ainsi, le douanier se trouve nanti de prérogatives professionnelles qui lui octroient des pouvoirs variés et changeants, que l'utilisateur n'a jamais le temps de connaître ou de maîtriser : le pouvoir de vérification du poids, de l'origine et de la valeur de la marchandise, le pouvoir de signature, le pouvoir de sanction, en cas d'irrégularité, et le pouvoir de transiger. Autant de ressources normatives qui lui attribuent de fait un fort pouvoir discrétionnaire de contrôle. Dans ces conditions, face aux services douaniers, l'utilisateur est confronté à de nombreux enjeux : comment gagner du temps en contournant la réglementation douanière ? Comment minimiser les coûts du dédouanement en manipulant ses règles ? Quel que soit le cas de figure ici, sa mise en œuvre n'est pas possible sans la complicité du douanier.

- Soit l'utilisateur essaie de gagner du temps, en payant une commission au douanier, qui le laisse passer sans faire son travail normal. Il achète son indulgence ou son laxisme en l'empêchant d'exercer son pouvoir normal de contrôle. Pour l'utilisateur transporteur par exemple, qu'il s'agisse du transport de marchandises ou de voyageurs, il faut éviter les files d'attente, le déchargement ou la fouille systématique, qui font « perdre du temps ». Le gain du temps est fondamental pour maximiser les profits.

« J'avais une 4 x 4 bâché que j'avais chargée de diverses marchandises, pneus, papeterie, fils téléphoniques etc, arrivé donc au niveau de ce bureau, ils m'ont demandé de décharger, j'ai dit non, je ne décharge pas parce que j'ai ma quittance, les douaniers m'ont dit non, eux ce n'est pas la quittance qui les intéresse, mais ils se demandent est-ce que réellement j'ai bien effectué le dédouanement. Moi j'ai répondu ça ce n'est pas de ma faute si c'est le cas, ce n'est pas moi qui ai établi la quittance, cela dit ils m'ont dit d'aller décharger et après quoi ils vont vérifier si j'ai fait le

dédouanement correctement. Moi j'étais prêt pour aller décharger les marchandises, c'est en ce temps que le chauffeur avec qui j'étais, le chauffeur du véhicule donc m'a dit au lieu de perdre du temps à décharger, il faut plutôt chercher à leur donner quelque chose et c'est là-bas que j'ai commencé à faire le premier geste. »

« Vous savez les douaniers ils ont une manière, c'est-à-dire que plus la valeur de la marchandise est importante, plus ils exigent des sommes importantes en matière de geste. Donc à cette occasion dont je vais te parler, j'ai un gros camion chargé donc, moi-même j'essaye d'éviter au maximum les déchargements, puisque non seulement ça va me faire perdre du temps et en plus certaines marchandises sont fragiles et du coût, elles peuvent se casser facilement. Et pour ça, pour arriver ici à Niamey, j'ai dépensé environ 50 000 F aux douaniers. »

Q. – Concrètement, pourquoi le douanier menace-t-il chaque fois de décharger ?

R. – Oui, ça c'est une de leurs stratégies, ils savent que certains produits sont très fragiles donc en les déchargeant chaque fois ils risquent de se casser mis à part cela, ils savent également que l'opération de déchargement-rechargement est une perte de temps pour le commerçant qui veut vite arriver à destination, alors en usant ainsi, ils créent les conditions d'avoir de l'argent avec le client. Mais disons aussi que c'est à volonté que certains commerçants aussi cherchent à éviter le déchargement, parce que parfois, il y a des gens qui cachent sous le chargement une marchandise prohibée ou non dédouanée, donc il faut éviter le déchargement au risque de se faire découvrir et la meilleure façon de l'éviter c'est de chercher tout de suite à corrompre le douanier pour qu'il abandonne l'idée du déchargement. D'autre part, on sait aussi que certains douaniers qui menacent de décharger le véhicule n'ont pas les moyens humains pour le faire, en pleine brousse, un douanier te dit de décharger, tu sais toi-même que c'est une simple menace, en réalité c'est pour te contraindre à lui donner quelque chose et c'est tout. Le rapport commerçant-douanier est un rapport marchand, tous deux ferment les yeux sur l'intérêt national parfois. »

- L'utilisateur essaie aussi de minimiser les coûts du dédouanement de ses marchandises. C'est probablement à ce niveau qu'il faut rechercher les facteurs les plus perniciose de la corruption dans la douane. En effet, le pouvoir de transaction du douanier l'autorise à négocier des arrangements avec l'utilisateur. Mais cette négociation, censée se faire au profit de l'État, cache souvent des finalités proprement personnelles. Aussi, l'un des mécanismes de la corruption dans les douanes se situe-t-il au niveau de l'établissement de l'ECOR. Là, le douanier, moyennant rétribution, peut manipuler les textes à souhait pour donner forme à une déclaration « arrangée » qui servira de base au dédouanement. Cependant, une telle opération n'est possible que si le douanier et l'utilisateur s'assurent des complicités tout au long du circuit nécessaire à l'accomplissement des formalités d'importation. Chaque étape de ce circuit peut exiger une renégociation des termes de la transaction initiale. Et même hors circuit, la marchandise n'est pas à l'abri d'un contrôle ex-post de la part des services administratifs compétents de la douane. C'est dire qu'à ce niveau, la corruption ne peut pas prospérer sans l'existence dans l'administration douanière de chaînes dont les maillons sont consentants. On peut illustrer cette pratique de minimisation des coûts à travers l'exemple du dédouanement forfaitaire, pratique largement utilisée qui consiste en l'utilisation abusive du pouvoir de transaction du douanier. L'utilisateur qui importe une voiture cherchera toujours à s'acquitter d'un impôt douanier à moindres frais, tout comme le commerçant le ferait à une autre échelle. Cette

pratique est rendue possible en raison des incertitudes liées à la valeur des marchandises importées. L'ampleur prise aujourd'hui par l'utilisation des convois atteste de la généralisation d'un procédé qui réduit considérablement les revenus de l'État en procurant aux douaniers et aux commerçants des gains exorbitants négociés sur les facilités de dédouanement accordées par les premiers aux seconds.

L'intermédiation

Les pratiques d'intermédiation sont générées par la sur-réglementation et la complexité qui caractérisent le fonctionnement des services de la douane. On peut distinguer plusieurs formes d'intermédiation : l'intermédiation institutionnelle que symbolise le transitaire ; l'intermédiation politique, qui prend forme à travers les pratiques d'interventionnisme politique ; et l'intermédiation sociale, qui en appelle aux relations sociales du douanier.

L'intermédiation institutionnelle

Cette forme d'intermédiation, initialement assurée par les sociétés de transit, a vu ses acteurs se diversifier progressivement. Les sociétés de transit, bien entendu, gardent toujours la part belle. Nous l'avons vu, leur nombre a augmenté considérablement. Beaucoup opèrent hors normes. Elles occupent une position privilégiée dans le processus de dédouanement. La nature de leur travail en fait un partenaire obligé des services douaniers, qu'elles côtoient tous les jours. Les transitaires ont pour tâche d'établir les déclarations en douane, de représenter l'usager auprès des services de la douane et d'effectuer le travail de dédouanement. Cette fonction les oblige à maîtriser toute la complexité de la réglementation douanière et à gérer quotidiennement un réseau touffu de relations dans le milieu douanier, et cela, à tous les niveaux, du petit manœuvre au plus haut responsable, en passant par les secrétaires et autres agents des douanes qui occupent une quelconque position de pouvoir au sein de l'appareil douanier de leur juridiction. Face aux usagers, ils sont les intermédiaires obligés des douaniers. Et beaucoup de transactions corruptrices passent par leur intermédiaire. Il leur revient souvent de trouver des arrangements avec les douaniers au bénéfice de l'usager qui les emploie. Eux-mêmes trouvent leur compte dans les transactions qu'ils négocient. Leur volume d'affaires dépend de leur capacité à maîtriser le circuit douanier et faire sortir rapidement les marchandises de leurs clients. L'acquisition de cette maîtrise a un coût financier important qui implique pour le transitaire une forte capacité de redistribution à tous les niveaux de la hiérarchie. Dans une situation de corruption généralisée, les transitaires deviennent de véritables vecteurs de corruption.

L'intermédiation politique

Elle prend forme dans l'immixtion des autorités politiques dans le travail de l'administration douanière, limitant ainsi son autonomie et son impartialité dans l'accomplissement de ses tâches. À cet égard, tout au long de nos entretiens, les douaniers ont souvent stigmatisé l'action des autorités politiques et administratives comme ayant des effets

négatifs sur l'efficacité de leurs services. Ils dénoncent la forte collusion qui existe entre les hommes politiques et les grands commerçants. Ces derniers finançant les campagnes politiques, ils estiment normal d'être rétribués en retour une fois la victoire acquise. Cette redistribution passe par l'exemption illégale et informelle du paiement des droits de douanes ou leur extrême minimisation.

Pour le Syndicat National des Agents des Douanes (SNAD), il s'est instauré et institutionnalisé « une impunité depuis l'avènement de la démocratie multipartite par le jeu d'une solidarité partisane commune à toute la classe politique nigérienne, caractérisée par le favoritisme et l'inégalité devant l'impôt au profit de certains opérateurs économiques qui ont constitué des provisions financières électoralistes à récupérer par tout procédé, une fois la victoire politique acquise. »¹¹⁴

Le refus de s'acquitter des droits de douane est une des formes de rétribution qu'ils s'octroient en toute impunité, parce que bénéficiant de la protection des autorités politiques et administratives. Ces dernières interviennent dans le contentieux douanier pour dispenser les contrevenants des sanctions prévues par la loi à leur encontre.

« On a connu de tout temps les interventions intempestives des autorités politiques, coutumières et administratives pour demander des passe-droits pour eux-mêmes ou leurs parents et alliés. Nous avons souffert que ces mêmes autorités interviennent avec beaucoup d'énergie pour demander que telle ou telle marchandise (frauduleusement introduite) soit restituée, ou que telle valeur soit minorée. Cet interventionnisme est rentré dans les mœurs de notre service, il est récurrent et apparemment tout semble s'en accommoder. Comment pouvait-il en être autrement lorsque toute résistance à un niveau de chef d'unité est très souvent désavouée par la hiérarchie. Le phénomène de l'interventionnisme a désarticulé le service et (c'est son côté vicieux) a systématisé chez le douanier une autre manière (qui n'est pas orthodoxe) de se comporter et même souvent de se compromettre... Nous subissons chaque jour les assauts d'une classe de dirigeants qui se croient omnipotents... »¹¹⁵

Ce faisant, les autorités favorisent la fraude douanière et le développement d'un secteur économique évoluant dans l'informel. En outre, elles créent chez les douaniers des frustrations personnelles démotivantes car elles disqualifient le travail de contrôle et encouragent les collusions douaniers/fraudeurs.

Les autorités politiques interviennent aussi dans la gestion des ressources humaines de la douane. La douane étant perçue comme un secteur porteur, avec de réelles possibilités d'enrichissement, les amis politiques et les parents les sollicitent pour leur placement dans les postes dits « juteux », c'est-à-dire qui capitalisent une forte densité de transactions. Dans une telle situation, le directeur général des douanes ne dispose pas librement de son personnel, dont les postes d'affectation lui sont souvent imposés de l'extérieur. De telles pratiques ne lui permettent guère d'utiliser le principe de l'adéquation du profil de l'agent au poste qui lui est affecté. De manière générale, ces interférences politiques restent fortement liées, dans leur intensité, à la stabilité des régimes politiques. Compte tenu des régimes qui se sont succédés

¹¹⁴ Cf. déclaration du Secrétaire Général du SNAD, le 12 février 2001.

¹¹⁵ Yacouba I., *op. cit.*

au Niger au cours de ces dix dernières années, on peut imaginer, sans difficulté, la mobilité qui s'en est suivie dans l'administration douanière et l'état d'esprit qu'elle a généré, en termes d'accumulation rapide pour le personnel, en l'absence de garantie de stabilité au poste occupé.

L'intermédiation sociale

Le douanier est aussi souvent soumis à la pression de ses amis et de ses parents qui, à travers leurs interventions intempestives, l'obligent à contourner la règle et à faire des dédouanements de faveur.

« La fonction que moi j'ai eu à exercer, même à Gaya je crois que le terme le plus fréquent c'est le terme d'arrangement là, essayez d'arranger. Chaque fois que je rédige une reconnaissance, et que je refuse un dédouanement sur une certaine base, ou on me dit "a gyara" (arrangeons-nous), ou alors ce sont les marchandises de telle personne, ou alors on joue carrément sur nos relations. Ou on vous dit que le propriétaire de la marchandise il est tout pour vous, c'est l'ami de votre frère ou ceci cela, on vous cite des gens que vous connaissez déjà pour vous casser un peu moralement. » (un contrôleur des douanes)

Là, la rétribution n'est pas nécessairement financière. Elle est symbolique et peut se traduire en capital social diversement reconvertible.

Le système de contrôle interne et ses limites

L'une des spécificités de l'administration douanière, c'est d'être fondée sur un système d'autocontrôle, destiné à optimiser son fonctionnement dans la collecte de l'impôt douanier. Pourquoi sont-ils si peu efficaces dans la lutte contre la corruption ?

Tout d'abord, on observe au sein de la douane un dispositif institutionnel assez étoffé comprenant une direction des enquêtes douanières et de la surveillance du territoire (DCEDST), une inspection des services, une cellule d'intervention rapide, compétente au niveau national, des brigades d'intervention et de recherche, dites brigades mobiles, compétentes au niveau national, un système de stimulation des agents destiné à préserver le corps de la corruption par un système de récompense (TEL¹¹⁶, ristourne sur contentieux, médaille de mérite, etc.), et le renseignement douanier, destiné à renforcer les capacités des services douaniers en matière d'information. Il faut ajouter à tout ce dispositif la mise en place d'un outil informatique et de communication destiné à renforcer les capacités de lutte contre la fraude¹¹⁷ et l'existence d'un programme d'inspection et de vérification des importations (PIV) exécuté par la COTECNA¹¹⁸. Une telle organisation aurait dû en principe prémunir l'administration douanière contre la fraude et de la corruption. Mais les réalités sont toutes autres. Il se dégage des résultats de nos enquêtes de nombreux éléments qui attestent de

¹¹⁶ Taxe Extra Légale qui permet de faire des prélèvements afin de faire face au paiement des heures supplémentaires. En fait, les sommes collectées sont redistribuées à tous les douaniers à la fin de chaque mois. Elle équivaudrait au montant de leur salaire mensuel.

¹¹⁷ Voir Traoré, 1998.

¹¹⁸ Palé, 1998.

la vacuité de ce dispositif : des moyens matériels d'intervention limités (insuffisance et vétusté du parc auto), un système de renseignement peu fiable, des ressources humaines mal gérées, une population hostile (stigmatisation de la fonction de douanier, protection des fraudeurs) et un interventionnisme politique intempestif et sévissant à tous les niveaux.

Légitimations

Plusieurs raisons sont avancées pour légitimer l'existence de la corruption dans les douanes et pour expliquer pourquoi il est difficile de l'éradiquer.

L'irrégularité des salaires dans les administrations publiques a été souvent évoquée par certains de nos interlocuteurs. En effet, l'enquête s'est déroulée à un moment où l'État ne payait pas régulièrement les salaires de la fonction publique. Mais que vaut cette justification à l'heure où ce dernier s'acquitte régulièrement de ses devoirs ?

« Quand par exemple vous ne voulez pas qu'un agent soit corrompu, il va falloir que vous le mettiez dans les conditions. Si vous refusez de le mettre dans les conditions, il ne peut pas s'empêcher de se faire corrompre, c'est très difficile (...) vu les difficultés sociales qu'il y a, il est très très difficile de résister à une tentation. (...) l'État doit penser quand même à réaménager en peu la position sociale de ces agents s'il veut un bon rendement. S'il veut venir les mettre dans les conditions de travail qui puissent faire en sorte que l'agent de l'État refuse la corruption que l'agent de l'État ait vraiment le souci du travail bien fait et du sens de l'honneur. »

D'autres expliquent la propension à la corruption des agents de la douane par la précarité de leur carrière administrative. Dans la mesure où il n'y a pas de règle qui l'organise, ils sont maintenus dans une situation d'incertitude qui les pousse vers la corruption, car il s'agit pour eux de créer au plus vite les conditions de leur sécurité financière. « Le système est pourri. Pour évoluer, il faut être pourri ». C'est là un thème souvent évoqué.

Certains évoquent l'environnement social, qui inciterait les agents de l'État à une quête effrénée de richesse. L'entourage de l'agent de douane comprend mal qu'il ne prospère pas dans son travail. Et puis, l'on vient aussi à la profession de douanier pour les avantages financiers et matériels qu'elle procure, ce qui alimente une certaine forme de « vénalité des charges ».

« Certains agents poussent le zèle jusqu'à nous dire parfois qu'ils ont payé leur poste, donc il faut qu'ils gagnent dedans. » (un chauffeur de camion)

D'autres enfin évoquent le manque d'éthique professionnelle dans le corps des douanes nigériennes et mettent en doute la moralité de certains douaniers, qualifiés de *kuraye*, d'hyènes, terme qui évoque la cupidité.

« Ces gens-là, à mon avis, s'intéressent plus au gain d'ici-bas qu'à l'au-delà. Ils ne font aucune différence entre le licite et l'illicite. L'important, pour eux, c'est de remplir leur ventre. Et en suivant le douanier, on n'a aucune chance de ne pas manger du *haram* puisqu'il confisque parfois les biens des gens pour lui-même. » (un vendeur de céréales aux abords d'un bureau des douanes)

La corruption dans la justice

Les formes de corruption identifiables dans le système judiciaire sont nombreuses : vénalité de la justice, négociation des peines en marge des dispositions du code pénal, marchandisation de la délivrance d'actes, inconduite de la défense, activation du lien personnel avec le juge. Ces pratiques se perpétuent en raison de l'opacité et la complexité des règles qui organisent la justice, de la perception négative dont elle est l'objet, et de l'existence en son sein de multiples réseaux d'intermédiation.

Nos enquêtes sur la justice se sont déroulées, en grande partie, à partir de Niamey. Elles ont duré 45 jours. Elles ont permis de réunir des données assez riches en raison notamment de la pluralité des acteurs qu'elles ont concernés, comme le montre le tableau ci-après :

Groupe-cible enquêtés dans les services de la justice

Groupes stratégiques	Nombre d'entretiens
Notaires	1
Assesseurs	3
Huissiers et connexes	6
Anciens détenus	4
Fonctionnaires du ministère de la justice	2
Usagers justice	8
Greffiers	5
Avocats	8
Police	3
Informels	3
Juge de siège	7
Observations	1
Anciens magistrats	3
Magistrats à la cour suprême	2
Juges du parquet	2
Juges délégués	3
Greffe social	1
Juges d'instructions	3
Assurance	2
Total	67

Contexte général

Le système judiciaire nigérien¹¹⁹, comme celui de la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne, est fortement marqué par son origine française. Depuis

¹¹⁹ Raynal M., 1991.

l'indépendance du pays, ce système a peu changé. Il reste régi par des codes d'origine coloniale qui lui donnent aujourd'hui encore ses caractéristiques essentielles¹²⁰.

La justice nigérienne comprenait en 1999 un peu plus de 150 magistrats. La plupart d'entre eux ont été formés à l'École Nationale de la Magistrature en France. La justice nigérienne est marquée par la jeunesse de son corps. Pendant longtemps, son insuffisance numérique en avait fait l'apanage des greffiers, qui assuraient la fonction de juge. La formation des magistrats à proprement parler a été lente. Il a fallu attendre la fin des années 80 pour voir l'État nigérien s'engager résolument dans le renforcement des capacités de son appareil judiciaire en procédant à la formation systématique de nombreux juges, dont les effectifs se sont étoffés au cours des dix dernières années. Entre 1988 et 1999, le Niger a formé 133 juges. Mais malgré ces efforts de consolidation, le Niger ne dispose que d'un juge pour 70 000 habitants. Et quand on considère que les magistrats sont confinés assez souvent dans les centres urbains, on comprend mieux toute la difficulté d'accès de l'usager à la justice nigérienne. Il faut ajouter que dans son fonctionnement au quotidien, le droit de la défense reste très inégalement réparti sur le territoire. Les 30 avocats que comptait en 1999 le barreau nigérien sont concentrés dans la capitale, Niamey, où il leur est plus facile de faire prospérer leurs affaires.

La justice nigérienne souffre aujourd'hui d'une image ambivalente. En son sein, ses propres agents dénoncent sa forte politisation depuis le début du processus de démocratisation. L'affiliation partisane des juges est souvent stigmatisée, car elle est de nature, dit-on, à remettre en cause l'indépendance de la magistrature. Le pouvoir, pour sa part, dénonce publiquement la corruption au sein du système judiciaire¹²¹. À côté de cette perception plutôt négative, les juges jouissent aussi et de façon concomitante d'une image honorable forgée par l'attitude qu'ils ont adoptée tout au long de ces dernières années. On se souviendra ici de l'image du jeune juge de Dosso qui traita de l'affaire de la tuerie du 9 février 1990 et dont le témoignage au cours de la conférence nationale réhabilita la magistrature aux yeux de l'opinion publique. Mais c'est surtout le rôle joué par les juges dans les processus électoraux qui fit d'eux un corps respectable et stratégique dans le contexte du Niger des années 90. Il faudrait relever l'indépendance manifestée par certains d'entre eux dans le traitement d'affaires hautement politiques, comme l'affaire du commando K ou encore certains litiges qui ont opposé journalistes et hommes politiques. Toujours est-il que la justice a acquis dans les institutions de l'État une place non négligeable. Son budget naguère insignifiant s'est légèrement accru. Son poids politique dans la structure gouvernementale a considérablement augmenté et elle fait l'objet d'intérêt de la part des bailleurs de fonds qui sont désormais prêts à la financer.

¹²⁰ Loi n° 62-11 du 16 mars 1962, fixant l'organisation et la compétence des juridictions de la République du Niger. *Journal Officiel* n° 7 du 1^{er} avril 1962 ; voir aussi l'ordonnance n° 99-16 du 4 juin 1999, portant modification de la loi 62-11 du 16 mars 1962, *Journal officiel* du 15 juillet 1999, p. 497.

¹²¹ Cf. la déclaration de politique générale du Premier Ministre devant l'Assemblée nationale en avril 2000, et la conférence de cadre du Premier Ministre en juillet 2000.

Les principaux acteurs

Au sein du système judiciaire, on dénombre une pluralité d'espaces différents où de nombreux acteurs évoluent et entretiennent des interactions les plus variées. Au rang de ceux-ci, on distingue d'abord les juges et les usagers de la justice, mais aussi tout un ensemble d'intervenants qui participent chacun à sa manière à la production du travail judiciaire.

Les juges, dans la diversité de leurs fonctions, constituent les acteurs stratégiques du système judiciaire. Leur rôle est prépondérant. Ils accusent, instruisent et rendent la justice selon les postes dans lesquels ils sont affectés. Leur compétence couvre des domaines vastes, en raison de l'unicité de l'ordre juridictionnel. Au Niger, il n'existe pas de distinction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. En outre, justices de paix¹²², tribunaux de premières instances et sections détachées ont une compétence successive et complémentaire en matière civile et commerciale. En matière pénale, ils connaissent des délits et des contraventions¹²³. Ainsi, les juges concentrent des pouvoirs élargis qui font que leur fonction est enviée et crainte. Mais c'est une justice qui est restée trop généraliste :

« Au Niger, aucun juge n'est spécialisé dans un domaine précis. Il n'y en a pas. On a tous la même formation de base : la maîtrise plus deux ans dans une école de magistrature. Ce qui fait que souvent quand on a des infractions financières, on a tous les problèmes du monde pour les comprendre. » (un juge d'instruction au tribunal régional de Niamey)

Les juges sont assistés dans leur travail par un personnel administratif comprenant les greffiers et les secrétaires de greffe et parquets¹²⁴, qui jouent également un rôle important dans le fonctionnement de la justice. Les premiers sont spécialisés dans l'administration de la justice alors que les seconds remplissent des tâches de secrétariat indispensables à la production des documents liés à l'activité judiciaire. Il faut ajouter que si les greffiers, dont les fonctions sont fort diversifiées, jouent un rôle important dans l'accès au juge, les secrétaires, pour leur part, sont incontournables dans l'établissement des pièces d'état civil comme les certificats de nationalités, les casiers judiciaires, les jugements supplétifs, etc.

Quant aux usagers des services de la justice, il n'y a pas d'usager-type. Tout le monde est susceptible d'avoir affaire à la justice, soit en tant que partie dans un litige, soit en cas de besoin d'un acte d'état civil. Quoi qu'il en soit, la justice provoque la peur chez les usagers, qui l'abordent avec beaucoup de méfiance, déplorent sa vénalité et ne comprennent pas ses procédures, considérées comme complexes et inaccessibles.

D'autres acteurs, non moins importants, prennent une part active à la production de travail judiciaire. Il s'agit de ceux que l'on appelle « auxiliaires de la justice » dans le langage juridique, et qui occupent en fait une position d'interface entre l'appareil judiciaire et les

¹²² Depuis des réformes intervenues en 1999, les justices de paix sont devenues des justices déléguées. Cf. l'ordonnance 99-16 op. cit.

¹²³ A ce propos, voir Raynal M., *op. cit.*, pp. 66-67.

¹²⁴ Cf. décret n° 61-119/M.J. du 28 juin 1961 portant statuts particuliers des personnels du cadre des services judiciaires. In Raynal M. 1990 : 263-273.

usagers. Ces auxiliaires de justice sont fort divers : avocats¹²⁵, notaires, huissiers¹²⁶, interprètes, agents d'affaires, la police judiciaire, l'administration pénitentiaire, etc. Chacun occupe une place spécifique dans le système judiciaire, qu'il partage avec d'autres acteurs informels. Ces derniers participent également aux activités judiciaires, à travers un travail d'intermédiation entre la justice et ses usagers.

Les pratiques de corruption

Vénalité de la justice

Les pratiques de corruption dans la justice ont pris au cours de ces dernières années des proportions inquiétantes, qui donnent à voir un système largement gangrené par le virus de l'argent.

Q. – Les gens pensent que la justice aujourd'hui, c'est pour les riches, qu'est-ce que vous en pensez ?

R. – Malheureusement, il y a du vrai la dedans, il y a d'ailleurs beaucoup de vrai la dedans, quand on a les moyens, on peut tout faire. » (un magistrat à la retraite)

Q. – Avec ce manque de moyens, est-ce que vous résistez à la tentation d'être corrompu ?

R. – Bon, la tentation ce n'est pas seulement à l'égard des magistrats c'est d'abord dans l'esprit du justiciable. D'après mon expérience de 9 à 10 mois, j'ai fait l'amer constat que, dans l'esprit de la population, la justice s'achète, il n'y a pas une personne (...) emprisonnée dont la famille ne vient pas vous proposez quelque chose, quand le membre de la famille vient, ce n'est pas dans le sens du savoir ce qui leur parent a fait, sa première approche c'est de proposer quelque chose au juge, et j'imagine que cette technique d'approche ne se conditionne pas par la situation présente, ponctuelle, des difficultés financières que traversent les magistrats, ça a dû être une pratique qui est faite bien avant, bien longtemps, donc je pense que la tentation, tout le monde est tenté ; le justiciable, pour lui si tu n'as pas l'argent tu ne peux pas avoir de la justice dans ce pays... (un juge d'instruction au tribunal régional de Niamey)

Ainsi, le rapport à la justice dépend du poids social et économique et des relations que l'utilisateur entretient avec un membre de l'appareil judiciaire. Il est reconnu qu'un usager pauvre et sans relations peut banalement passer plusieurs années en détention préventive sans bénéficier de l'assistance d'un avocat. Au fil du temps, il s'est répandu le sentiment que les décisions de justice s'achètent, que nul ne peut être frappé d'une décision judiciaire s'il est riche et bien placé dans l'échelle sociale, et qu'au fond les lois sont faites pour ceux qui sont incapables d'acheter les juges. Cette perception semble non seulement partagée au plus haut niveau de l'État, mais aussi par les usagers de manière générale. Même les juges dénoncent en leur sein l'existence de brebis galeuses qui ternissent l'image de leur corporation.

¹²⁵ Le barreau nigérien a été institué en 1976. Cf. l'ordonnance n° 76-40 du 24 décembre 1976 instituant un barreau, créant la profession d'avocat et la réglementant, in Raynal M. op. cit. : 231-243. Aujourd'hui la profession d'avocat est réglementée par l'ordonnance n° 99-51 du 22 novembre 1999 réglementant la profession d'avocat au Niger, in *Revue Nigérienne de Droit*, n° 2, décembre 1999, pp.123-141.

¹²⁶ Cf. arrêté du gouverneur général du 30 janvier 1932, réglementant l'organisation et le fonctionnement du service des huissiers. In Raynal M., op. cit. 1990 : 283-293.

« Lorsque vous avez des soucis de carrière, parce que vous voulez avancer trop vite, vous pouvez être amené à faire des choses qui ne sont pas justes. On peut vous faire faire des violations de droits, de n'importe quoi. Dans tous les cas, ce que les juges doivent comprendre, c'est que, quel que soit le régime qui arrive, il saura utiliser les juges à ses fins. Et pour arriver à ses fins, il fait aux juges des avancements spectaculaires, des débâcles financières, et tout un tas de choses. Alors le juge qui s'intéresse à ce genre de question ne peut pas faire son travail de juge. » (un juge d'instruction)

Les peines négociées

Le système des peines n'est pas rigide et connaît assez souvent une application sélective. Il est soumis à des transactions marchandes incessantes dont l'enjeu est tantôt la liberté, la remise gracieuse de peine, voire l'évasion d'un détenu, tantôt l'amélioration des conditions de vie en prison ou la gestion de la garde-à-vue hors de toutes normes légales.

Relevons quelques cas de figure significatifs :

Conditions de vie en prison

« Il (l'incarcéré) n'est pas dans les conditions, et en plus lui-même n'est pas respecté, c'est-à-dire on t'ôte tout ce que tu as d'humain. L'humanisme n'existe pas. Ils trouvent que tu es un rejeté de la société. Les gardes ne nous considèrent pas comme des humains et avec l'appui de certains détenus à qui ils confient certains privilèges tel que le Sarkin T, et les autres sarkin (chef, en hausa), parce que ma foi, il y a des secteurs ou si tu n'as pas entre 50 000 et 100 000 FCFA, tu ne peux pas y accéder, c'est un hôtel, tu vois dans cet argent, on donne au Sarkin T et ce dernier donne aux gardes. Les sarkin servent de couvertures pour les gardes. Tu vois si tu donnes cet argent, tu ne vas pas piler, tu es respecté. Dans la prison civile, il y a 4 grands quartiers :

- Le Pretoria, si tu n'as pas 50 000 à 100 000 F, tu ne peux pas y accéder, ce sont les grotos (gros bonnets) qui y sont dedans.
- Le secteur des fonctionnaires, il te faut avoir entre 20 000 et 50 000 F, ce sont les fonctionnaires qui sont dedans.
- Le mandat de dépôt
- La grande chambre : tu vois la grande chambre doit contenir normalement 50 détenus mais à l'heure actuelle ou la chaleur est de 45 à 50° à l'ombre, on met 200 détenus dedans. La nuit, il n'y a qu'une seule ampoule. » (un détenu à la prison civile de Niamey)

Remises gracieuses de peine

« Lorsqu'on te juge donc tu attends une fête par exemple le 3 août ou bien la fête de Tabaski, le président de la République fait des remises de peine et ses remises de peines touchent généralement les vieillards et les personnes malades attestées par un certificat médical comme quoi tu es atteint soit du sida, de la tuberculose, de la lèpre, de l'épilepsie, de la folie, donc tu vas, tu donnes de l'argent à un médecin, il te fait un certificat médical, et tu attends donc (...), tu vois moi j'ai vu quelqu'un qui a été condamné à 20 ans, il n'a pas fait une année ici, il a été relâché parce qu'il avait un certificat. » (un détenu à la prison civile de Niamey)

Garde à vue

Q. – Vous m’aviez dit que vous avez passé trois semaines à la PJ, est-ce que tu peux me raconter ton séjour ?

R. – Bon moi encore là-bas quand j’ai été arrêté, je n’ai pas eu ces problèmes, presque tous les membres influents de mon parti sont partis menacer les agents de la PJ, que si jamais ils touchent à un de mes cheveux, ils auront affaire à eux, disons qu’ils ont fait du bruit, et cela a fait qu’on ne m’a jamais enfermé, au contraire, ils m’ont même permis de continuer mon train de vie, j’étais au-dehors, les soirs à la descente si j’ai besoin de prendre un pot, parce que à l’époque je buvais, on peut aller me l’acheter, me l’amener, me faire ma couchette au-dehors ; disons moi je n’ai pas eu ce problème, mais j’ai vu effectivement des gens qui n’ont pas la même fortune que moi, on les déshabillait d’abord, par finir on les enfermait dans la cellule, et c’est vraiment lamentable, indigne, vraiment à la PJ les conditions sont très mauvaises c’est terrible, si vous n’avez personne pour veiller à que vous ne soyez pas maltraité... (un détenu à la prison civile de Niamey)

Liberté provisoire

Q. – Où est-ce qu’il y a plus de tentation pour le juge, c’est-à-dire à quel poste ?

R. – La tentation c’est surtout au niveau de l’instruction et ça, c’est tout le temps, c’est tous les jours, tout le temps les gens vous sollicitent, ah, aide moi mon parent, si vous le libérez, en retour je vais voir comment vous gratifier, des choses comme ça. Vous avez là une lettre que j’ai reçue hier, donc vous voyez, je vais vous lire un passage. C’est une lettre que j’ai reçue d’un détenu, je me garderai de vous dire qui, donc je lis : « j’aimerais de vous une liberté provisoire, à la suite de laquelle je pense entre nous voir ce qu’il faut pour vous remercier, ne doutez pas de moi en ce qui concerne cela, cela ne tardera pas s’il plaît à Dieu (votre dû), si même aujourd’hui je ne l’ai pas fait, c’est parce que non seulement mes parents logent loin de là et ne sont pas habitués à la ville et à ses affaires. Je souhaite prendre contact avec vous pour la promesse qui ne tardera pas à venir, indiquez moi tout ce qu’il faut faire pour résoudre ce problème, je préférerais le régler avec vous directement que de passer par un avocat ou un intermédiaire, je suis prêt à tout » ; vous voyez ces genres de tentations et c’est pratiquement tous les jours. Soit les gens vous trouvent ici, soit ils vous trouvent à la maison, ou on passe par des relations ; si vous ne résistez pas, tant pis pour vous, comme on dit c’est le premier pas qui est difficile, le second n’est qu’un jeu d’enfant. (un juge d’instruction)

De telles libertés vis-à-vis des codes qui régissent le fonctionnement du système judiciaire ont un coût dont le montant est négociable avec les acteurs qui ont organisé ces règles parallèles : les juges, mais aussi toute une panoplie d’acteurs intermédiaires dont l’action est déterminante dans le déroulement des transactions.

Le coût du temps

Au sein de l’appareil judiciaire, la délivrance d’actes d’état civil ou judiciaire est toujours longue. Elle n’est presque jamais automatique. Elle est toujours reportée et reportable, créant chez l’usager un sentiment d’insécurité. Le juge peut prendre une décision qui ne devient effective que si le document qui la met en forme est remis à l’usager en bonne et due forme, ce qui ne va pas toujours de soi.

Q. – La corruption dont tu viens de parler là, est-ce qu’on la retrouve dans le système judiciaire ?

R. – Bien sûr que oui. On la retrouve dans le système judiciaire, dans la mesure où même ce qui est votre droit... Par exemple, un avocat, vous avez eu gain de cause dans un procès, vous attendez que le jugement soit rédigé, que le factum soit rédigé, tapé par la secrétaire pour avoir l'expédition. L'expédition, c'est-à-dire la décision tapée à la machine. La secrétaire ou la greffière qui doit faire ça, elle va vous montrer une pile de dossiers, des dossiers qui attendent depuis deux ans. Mais si elle vous montre ça, c'est tout simplement parce qu'elle s'attend à quelque chose, pour que vous fassiez un geste, pour que dans les 30 mn on vous fasse votre travail. Et c'est la règle aujourd'hui, malheureusement, aujourd'hui c'est devenu la règle, si bien que le juge, bien qu'ayant bien fait son travail... mais au niveau du greffe ou bien au niveau du secrétariat, le travail est bloqué parce que madame n'a pas eu ses 10 000 ou 15 000 FCFA. Ils sont d'ailleurs quelques fois plus riches que les magistrats.

Q. – Parce que simplement c'est des gens corrompus ?

R. – Ah oui, absolument, la corruption, ils ne s'en cachent pas. Vous faites tout de suite un tour à la justice, demandez un acte, on va vous faire revenir deux ou trois semaines plus tard, parce que vous n'avez rien donné. (un avocat à la cour)

Dans le cas des demandes d'emploi, des usagers se font établir dans les services de la justice des certificats de nationalité indispensables pour la constitution de leur dossier. La demande de ces actes par les usagers se fait toujours en situation d'extrême nécessité. Les secrétaires mettent toujours des délais plus ou moins prolongés pour délivrer les actes les plus simples. Même quand l'utilisateur accomplit toutes les formalités, la seule façon de les obtenir dans des délais raisonnables est de « payer ». Il faut donner toujours « quelque chose » pour gagner du temps, ou être recommandé. Les rapports qui se développent entre services publics de la justice et usagers sont devenus marchands ou fortement personnalisés, selon les cas. De telles pratiques se développent au vu et su de tous et sont considérées comme normales.

Q. – Vous êtes seule à ne pas avoir vos papiers ou bien il y a d'autres personnes dans la même situation que vous ?

R. – Je ne sais pas. Je sais que ça ne manque pas. Moi, quand je viens, dès qu'elle me dit que c'est pas fait, je n'attends pas.

Q. – Selon vous, pourquoi cette femme vous traîne comme ça ?

R. – Certainement que cette femme attend de moi un geste

Q. – Ca veut dire que si vous lui faites un geste, elle va vous établir ça ?

R. – Certainement. Mais moi je ne le ferai pas

Q. – Et pourquoi ?

R. – C'est son travail non, je n'ai pas à lui donner quelque chose pour ça. Elle est payée pour ça, donc pourquoi lui donner quelque chose ?

Q. – Elle va vous faire traîner à la longue non ?

R. – Je comprends bien qu'elle attend que je lui fasse un geste. Si je lui donne 1 000 FCFA par exemple c'est fini, elle va me le faire tout de suite. Ce n'est pas à la justice seulement que les gens sont comme ça, dans tous les services c'est comme ça que ça se passe. Les gens, pour un service qu'ils t'ont rendu, on te demande ouvertement si tu n'as pas un bon d'essence, ou bien on te demande 1 000 FCFA pour payer de l'essence, pourtant il faut connaître les gens pour être épargné de donner quelque chose.

Q. – C'est dire que vous vous ne connaissez personne ici pour vous aider ?

R. – Si, je connais bien des gens ici, seulement je ne veux pas les déranger pour un simple papier de nationalité. Je me dis que ça n'a pas besoin d'intervention, malheureusement je me rends

compte qu'on me traîne alors que j'ai beaucoup d'autres choses à faire. (un usager au palais de justice de Niamey)

Les inconduites de la défense

« Si je vous dis que le corps des avocats est sain, je vous aurai menti. Parce que nous sommes dans la société et bien tous les problèmes de la société nous touchent. Donc le phénomène de corruption existe aussi à notre niveau. Il y a des clients qui se plaignent que leur avocat a pris de l'argent avec leur adversaire pour ne pas bien les défendre, c'est un phénomène de corruption (...). On en parle, c'est un phénomène qui existe dans notre corps.

Q. – Concrètement comment un avocat peut-il mal défendre son client ?

R. – En n'utilisant pas bien toute sa science et sa technique pour que son client gagne son procès parce que le client qui vient est profane. Il ne connaît pas les règles de droit, il soumet son affaire. L'avocat qui a prêté serment, qui a juré en toute indépendance est censé utiliser toute sa technicité pour que le client gagne alors c'est bien facile de le faire perdre. Eh bien il n'utilise pas cette technique, il se tait sur les aspects essentiels du dossier et l'affaire est jouée. (un avocat à la cour)

Les usagers sont soumis à l'inconduite de leurs avocats, qui prend selon la situation des configurations variées : achat de conscience des avocats par une partie adverse au cours d'un litige dans lequel il défend mal son client (l'avocat « bouffe à deux râteliers ») ; absentéisme provoqué de l'avocat défendeur le jour du procès au détriment de son propre client ; refus d'utiliser dans la défense du client toutes les possibilités offertes par la loi à cet égard ; monnayer la décision du juge pour obtenir gain de cause au profit de son client ; refus d'utiliser toutes les voies de recours disponibles au profit de son client ; détournement des fonds de leur client, obtenus à l'issue d'un procès...

« J'avais débloqué une affaire pour un gardien dont l'enfant a été blessé dans un accident de voiture, l'enfant a séjourné à l'hôpital, il a eu 400 000 FCFA, un an après qu'on ait payé l'argent, le père c'est un gardien bouzou, il n'a pas retrouvé la somme, chaque fois l'avocat lui dit : on n'a pas payé, on n'a pas payé, donc quand il est venu me voir j'ai fait des recherches au niveau de l'assureur, il m'a envoyé la photocopie du chèque qu'on avait payé, ça faisait un an, j'ai téléphoné à l'avocat pour lui dire qu'on a payé cette somme là et il me dit ah, oui, c'est que je ne connais pas son adresse, je lui ai dit pourtant ce n'est pas ce que vous lui avez dit, vous lui avez dit qu'on n'a pas payé, donc j'ai envoyé le bouzou, il est allé prendre l'argent et un jour, il vient à l'immeuble de la santé, là moi j'étais à l'étage, il monte là-bas, on s'est salué, et il dit, bon voilà je t'ai amené un mouton, je lui ai dit non, mais c'est normal, c'est mon travail, et j'ai eu toutes les peines du monde pour le convaincre de retourner avec son mouton, vous voyez, les usagers ont eux-mêmes habitué les juges à ça et ça s'est finalement retourné contre eux, voilà qu'aujourd'hui pour avoir un service, il faut donner quelque chose. » (un magistrat à la retraite)

L'activation de liens personnels avec le juge

Le juge est constamment soumis aux pressions de son milieu familial et à ses cercles de solidarité (parti politique, amitié, famille, ethnie, promotion, etc.). En effet, il n'est pas rare qu'un parent direct, un ami ou une connaissance, intervienne auprès du juge, au profit d'un justiciable. L'intervenant peut s'appuyer sur des services qu'il aurait rendus au juge ou encore

sur son amitié pour lui ou sa famille. Des compensations financières peuvent même lui être proposées. Assez souvent, ce type de transaction se déroule en dehors du cabinet du juge et se réalise à son domicile ou dans sa grande famille. Il peut d'ailleurs arriver que ces intermédiaires perçoivent des rétributions au titre de leur intervention sans que le juge soit mis au courant. Ici, les ressources utilisées pour influencer le juge sont mobilisées sur des bases totalement subjectives. En l'occurrence, on attend de lui qu'il soit un « bon » juge, c'est-à-dire qu'il soit serviable et compréhensif vis-à-vis des gens qu'il connaît et qu'il soit prêt à les aider, même au prix d'une violation des règles qui fondent son travail.

« Il y a des problèmes d'interventions intempestives... Parce que lorsque vous êtes saisi d'une affaire, on vous envahit tout de suite. C'est tantôt vos parents, c'est tantôt votre hiérarchie, c'est tantôt vos collègues, c'est tantôt le gouvernement. Selon la personnalité de la personne arrêtée, vous avez ces genres d'interventions. On vient pour vous dire que celui-là, c'est un parent, il faut faire attention ; il faut voir comment est-ce que vous pouvez arranger l'affaire au mieux pour qu'il soit libre. On prend des engagements. Quelqu'un contre qui il existe des indices réels de culpabilité, on oblige le juge à le laisser en liberté. » (un juge d'instruction au tribunal régional de Niamey)

Les mécanismes

L'opacité et la complexité des règles

Comme pour la plupart des pays africains anciennement colonisés par la France, les règles juridiques qui régissent le système judiciaire nigérien sont marquées par l'existence d'une pluralité des normes. Cet enchevêtrement de textes, d'origines diverses (française, musulmane, africaine), engendre l'opacité et la complexité des procédures, ce qui augmente les pouvoirs du juge et provoque en même temps la distance et la peur de l'usager vis-à-vis d'un dispositif qu'il connaît peu. Ainsi, le juge, dans l'exercice de sa fonction, est amené à suivre des procédures civile, commerciale et pénale surannées, produites par des cultures et des époques différentes. Comme l'observait un magistrat, « les règles de procédure, ses subtilités échappent complètement à la grande majorité des Nigériens »¹²⁷. Le juge est aussi amené à appliquer des lois totalement extérieures aux usagers. Son pouvoir s'institue précisément à travers la maîtrise et la manipulation de cette complexité et sa capacité à se mouvoir dans ces labyrinthes juridiques. C'est là un des mécanismes qui obligent l'usager à recourir au conseil d'un avocat quand ses moyens financiers l'autorisent. Dans le cas contraire, il devrait rechercher des moyens non conventionnels (magie, corruption) pour affronter ces règles méconnues.

La perception négative de la justice

Si l'usager est socialement bien placé, il se sert généralement des services d'un avocat qui traite directement avec le juge. Dans cette hypothèse, le problème de l'accès au juge ne se pose pas. L'avocat est familier du palais de justice qu'il fréquente régulièrement. Il connaît le

¹²⁷ Voir Dirarou, 1998.

personnel en service avec qui il entretient des relations quotidiennes cordiales. Il connaît aussi le juge à qui il a probablement déjà eu affaire et qui a peut-être été son promotionnaire à l'université. Il peut sans problèmes défendre son client. Et en cas de procès, il mettra tout en œuvre pour le mettre à l'abri de sanctions sévères, y compris en « s'arrangeant » avec le juge.

Mais l'usager commun n'a presque jamais accès aux services d'un avocat. Il est souvent contraint de rentrer directement et personnellement en rapport avec la justice. Quand il y arrive, aucun service d'aiguillage ne l'oriente. Il est soumis à une quête angoissante dans un espace occupé par de nombreux acteurs qu'il ne connaît pas. En effet, chercher le bureau du juge constitue parfois une course d'obstacles moralement éprouvante qui le confronte à l'inquisition des nombreux regards inconnus. Il doit aussi affronter l'indifférence des secrétaires et autres supplétifs de service qui occupent les couloirs du palais de justice et les antichambres du bureau du juge. Il doit enfin rencontrer le juge dans sa toge majestueuse et dans le silence de sa loge. Et cette démarche provoque la peur, car son issue est toujours incertaine. Pour l'usager, elle dépend uniquement de la bonne volonté du juge et non des lois qu'il est censé appliquer. Ainsi, en venant à la justice, l'usager sent le besoin de se protéger. C'est probablement ce qui explique le besoin qu'il ressent toujours de se prémunir en recourant à des intermédiaires ou encore à des procédés magiques censés lui assurer la bienveillance du magistrat.

L'intermédiation

On peut considérer trois dimensions : l'interventionnisme politique est perçu comme un mécanisme fort de production de la corruption dans la justice ; en outre, il existe des mécanismes d'intermédiation institutionnels qui agissent par dédoublement fonctionnel ; enfin, des mécanismes d'intermédiation informels agissent par accaparement et détournement des institutions judiciaires.

L'intermédiation politique : l'interventionnisme politique

Elle trouve son fondement dans la constitution, qui institue une mainmise de l'exécutif sur le fonctionnement quotidien des organes chargés de rendre la justice. Elle prend forme par l'entremise du ministre de la justice, qui intervient lui-même par le biais des magistrats du parquet dans le fonctionnement de la justice.

« Les difficultés les plus importantes du parquet, c'est quand il y a une affaire, une infraction légalement constituée, et que le pouvoir politique, compte tenu de ses rapports avec les auteurs de l'infraction, demande de classer sans suite, c'est-à-dire demande de ne pas poursuivre, ça fait des frustrations et ça paralyse la technicité de l'esprit de magistrat qui anime le procureur. Ça c'est un cas de frustration. Bon lorsque quelqu'un est muni d'une décision de justice devenue définitive, vous savez le parquet est chargé de veiller à l'application de la loi et à l'application des décisions de justice, et quand on demande de surseoir à l'application alors que toutes les règles de fond et de forme sont remplies pour qu'on procède à l'exécution et qu'on demande de surseoir, c'est frustrant.

Q. – Selon vous, quelles sont les raisons qui sous-tendent des genres de décisions ?

R. – C'est le politique. Le politique, c'est l'irrationnel. c'est souvent les rapports des gens avec le pouvoir politique. Souvent même le ministre peut avoir des instructions. La politique plonge un tout petit peu sa main dans le judiciaire, ça devient très compliqué et ça produit une frustration. (un substitut du procureur)

Il s'agit de pratiques courantes qui ont beaucoup influencé l'image de la justice au cours des périodes de parti unique puis du régime militaire. Là, le mécanisme est simple. Le pouvoir politique qui veut influencer une décision judiciaire fait intervenir le ministre de la justice auprès du procureur de la République. Ce dernier déploie des actions diverses dont la configuration est dépendante des acteurs qui occupent des positions de pouvoir au sein du tribunal, en l'occurrence du président du tribunal, du juge d'instruction qui reçoit le dossier, et du magistrat de siège qui aura la charge de juger l'affaire. On voit là toute l'importance que le pouvoir politique accorde au processus d'affectation des magistrats dans des positions de pouvoir au sein des tribunaux. Et ce n'est pas un hasard si cette attribution relève toujours du Conseil Supérieur de la Magistrature qui est toujours composé majoritairement de corps institués directement contrôlés par l'État. Si l'action enclenchée par le pouvoir politique aboutit, les rétributions attendues par le juge varient selon sa position. Le juge du parquet attend des rétributions en termes de promotions, soit dans l'administration de la justice, soit dans la hiérarchie de l'ordre juridictionnel, en plus des gains symboliques comme la « haute estime du ministre ». Le juge d'instruction, lui, pourrait au moins espérer un maintien dans son poste. Mais, au cas où il ne joue pas le jeu, il risque une affectation dans une juridiction moins intéressante et moins porteuse en termes de carrière. Il en est de même pour le magistrat du siège qui aura jugé l'affaire. On relèvera ici que l'affectation a une fonction ambivalente qui peut être une sanction ou une promotion selon les cas.

L'intermédiation institutionnelle : le dédoublement fonctionnel

Les intermédiaires institutionnels utilisent leurs positions officielles au sein de l'appareil judiciaire pour établir des réseaux personnels parallèles d'intermédiation qu'ils utilisent dans leurs rapports multiformes à l'environnement de la justice.

Les juges

Ils agissent sur leurs collègues en charge d'un dossier de justice au profit de gens qu'ils connaissent. Ici, la transaction n'est pas nécessairement financière. On peut l'analyser comme un échange de service entre collègues. La situation classique est celle d'un juge qui intervient auprès d'un collègue afin que ce dernier produise une décision favorable au profit d'un ami, d'un parent ou d'une connaissance. Évidemment, ce type de transaction n'est possible que sur un terrain qui s'y prête. Ici, le juge demandeur ne s'adresse pas à n'importe quel juge. Là, il mobilise tout le capital social qu'il a accumulé au cours de sa carrière judiciaire : par exemple, les juges qu'il a aidés dans leur carrière ou ceux qui lui sont redevables d'une façon quelconque. On voit là tous les enjeux liés à la constitution de réseaux

relationnels et l'importance du processus d'imputation des dossiers tant au niveau de l'instruction qu'au niveau du jugement.

Les avocats

Ce sont des auxiliaires de la justice¹²⁸ qui sont censés garantir le droit de la défense au sein du tribunal. Ils y assurent le suivi de leurs affaires et sont en relation régulière avec les juges qu'ils connaissent bien, soit qu'ils assistent leurs clients au cours de l'instruction, ou qu'ils suivent leurs dossiers auprès du procureur. Dans tous les cas, ils font partie du paysage du tribunal. Il arrive qu'ils interviennent auprès d'un juge, à titre personnel, afin que ce dernier utilise son pouvoir pour produire une « décision arrangée » dans une affaire dont ils ont la charge. En matière pénale, une telle transaction se produit au détriment du plaignant, qu'il s'agisse d'un individu, ou du ministère public. Ce type d'action, qui est aussi courant en matière commerciale ou dans les cas d'escroquerie, induit toujours des compensations financières assez importantes au profit du juge. On est ici en présence d'une situation de collusion juge/avocat où les décisions de justice sont le produit d'un arrangement préalable, fondé parfois sur des bases financières. Le plus souvent, ils se connaissent et évoluent dans les mêmes milieux. Leurs relations de familiarité favorisent les arrangements, les passe-droits et la vénalité de la justice. Dans une situation où le justiciable est souvent peu informé de ses droits, de même que du fonctionnement du système judiciaire, seul le professionnalisme et la probité du tandem juge-avocat peuvent garantir un minimum de justice et d'équité.

Les greffiers

Les greffiers occupent une position stratégique au sein du tribunal. En tant qu'auxiliaires de justice, ils sont membres des juridictions auxquelles ils sont affectés. Ils tiennent la plume des audiences. En outre, ils conservent les minutes des jugements et des arrêts rendus, et en délivrent le cas échéant des grosses¹²⁹, des extraits ou des expéditions. Ils reçoivent les justiciables, les conduisent au juge et prennent note des audiences qu'il accorde. Leur rôle les place donc d'emblée en position d'interface entre les juges et les justiciables. Aux yeux de ces derniers, les greffiers détiennent des pouvoirs importants. En recevant les justiciables, ils apaisent leurs angoisses et les préparent à affronter le juge. Par ailleurs, leur fonction de consignation des audiences leur octroie une position stratégique. Les justiciables les sollicitent sans cesse pour intervenir en leur faveur auprès du juge. C'est donc par leur entremise que beaucoup de transactions corruptives se négocient.

Selon le greffier d'un cabinet d'instruction, « les prisonniers, comme c'est le greffier qui écrit, se disent que le greffier est beaucoup plus dangereux que le juge puisqu'ils pensent que leur avenir dépend du greffier : s'il décide d'écrire quelque chose en leur faveur, ils seront libérés (...) les propositions ne manquent pas ».

¹²⁸ Voir Ndiaye, 1990.

¹²⁹ Copie d'une décision judiciaire ou d'un acte notarié qui comporte la formule exécutoire.

Le greffier devient alors une cible des intermédiaires, pour qu'il intercède auprès du juge. Il se forme ici une chaîne de courtage qui transforme le greffier en courtier informel agissant au nom d'un justiciable. C'est alors toute une série de transactions qui se déploient sur ce terrain. Les greffiers reconnaissent volontiers qu'ils sont souvent l'objet de propositions les plus diverses : propositions d'argent pour intercéder auprès du juge en faveur d'un prévenu ou d'un prisonnier, ou encore propositions de rétributions matérielles (moto, terrain à bâtir) pour négocier l'allègement d'une peine.

« Moi au tout début de ma carrière, il y a un prisonnier qui m'a proposé une moto, ça je suis honnête, j'en ai parlé au juge, il semblerait que c'est une pratique qu'ils font avec tous les nouveaux, d'ailleurs c'est même quelqu'un qui a été libéré tout récemment. Le courtier là me fait comprendre que c'est de cette façon-là qu'ils gagnent leur vie. » (un greffier)

« Personnellement, j'ai été à plusieurs reprises été approché par des gens qui voulaient que j'intervienne en leur faveur auprès du juge moyennant quelque chose. J'ai refusé parce que ce sont des entreprises dangereuses sans issue qui peuvent coûter la carrière à un agent. Et puis, il faut bien qu'il y ait au moins quelques gens qui résistent à l'argent. » (un greffier)

Les secrétaires des greffes et parquets

Elles sont un élément fondamental de la chaîne de courtage puisqu'elles conditionnent l'accès au greffier et au juge, et en même temps réalisent un certain nombre de documents d'état civil. Quand elles ont acquis une certaine ancienneté, elles deviennent au sein du palais de justice de véritables personnes-ressources, prêtes à faire prévaloir leur séniorité, qu'elles utilisent pour conseiller les justiciables sur le potentiel corruptif du juge, et le juge sur l'importance de ne pas refuser les gestes des justiciables, « car c'est comme ça que ça s'est toujours passé. Il faut profiter de la situation car elle ne va pas durer. On peut à tout moment vous affecter dans des postes moins juteux ». Les secrétaires sont censées connaître mieux que le juge le fonctionnement au réel de la justice et c'est pour cela qu'elles s'autorisent à lui donner des conseils importants pour son avenir.

Ces secrétaires, dans certains tribunaux, sont devenues de véritables vecteurs de corruption. Elles ont des moyens dont ne disposent même pas certains magistrats. Tout le monde les connaît au tribunal. Elles sont faciles d'accès. Elles sont toujours d'une gentillesse intéressée. Elles n'opèrent jamais seules, mais avec la complicité de certains magistrats qui sont leurs amis et avec qui elles partagent les mêmes intérêts. À cet égard, elles ont une fonction d'orientation de certains usagers vers les juges. En somme, elles gèrent un important réseau de corruption où sont associées toutes catégories d'agents, y compris des avocats.

Les chaînes de courtage

Il est possible d'identifier dans ce cadre institutionnel plusieurs chaînes de courtage :

- Une première allie juges et avocats à travers des pratiques de collusion courantes.
- Une seconde permet d'établir des réseaux parallèles aux hiérarchies fonctionnelles classiques et qui fonctionnent selon des logiques vénales. Chaque maillon joue un rôle

déterminé dans le fonctionnement de la chaîne au bout de laquelle il y a le juge, sans lequel les actes corruptifs ne peuvent s'instituer en système au sein de l'appareil judiciaire.

L'intermédiation informelle : l'accaparement du tribunal

On peut identifier plusieurs types d'intermédiaires qui se caractérisent par leur extériorité à l'appareil judiciaire. Leur principale ressource est constituée par le capital relationnel qu'ils sont capables d'activer directement, soit indirectement, au sein de l'appareil judiciaire.

« Contre ces intermédiaires actuellement on a fermé tous les portails pour laisser un seul, afin de contrôler les entrées et sorties des gens. Mais cela n'empêche pas que des gens malhonnêtes, des individus qui n'ont rien à faire... quand ils voient un justiciable venir ou sortir d'un cabinet de juge, ils lui demandent ce qu'il fait à la justice, ce dernier répond en disant qu'il est venu voir le juge, l'intermédiaire peut dire : « mais c'est mon cousin, je le connais, si vous me donnez 100 000 FCFA je le voie, il n'y a rien à faire », si ce justiciable est naïf, il donne son argent à l'intermédiaire, ce dernier entre dans le bureau du juge, il le salue, et il ressort, ensuite il voit le justiciable qui attend et il lui dit qu'il n'y a pas de problème, il va régler la situation, et après ce soi-disant intermédiaire disparaît... Est-ce la faute au magistrat ? Tu vois, l'individu qui a remis les 100 000 FCFA pensera qu'il a corrompu le magistrat (...) Il y a certains avocats qui se donnent le luxe de dire à leur client : « si vous donnez telle chose, on va voir comment on peut arranger l'affaire », c'est comme ça que les choses se passent... Il y a tellement de gens autour de la justice, des secrétaires, des greffiers, les plantons, les corvéables, les avocats et les huissiers. Comme les gens ne font pas la distinction entre magistrat, avocat et huissier... Il y a beaucoup de gens qui ne sont pas honnêtes, ils ne disent jamais qu'ils ont pris l'argent, ils viennent, ils disent : « voilà mon cousin a des problèmes », ils ne disent jamais qu'ils ont pris de l'argent avec le gars, ils disent : « voilà mon cousin est dans des problèmes ... », et si jamais il y a une coïncidence entre la décision du juge et le vœux du justiciable celui-ci va penser automatiquement que le juge a pris l'argent. Voilà moi je dirais que nous sommes victimes. En plus, il y a un point très important, c'est la connaissance, imaginez-vous qu'un cousin à moi prend de l'argent aux dépens d'un justiciable, il vient me voir pour me dire que c'est le frère à son ami intime qui a des pétrins, chaque fois on l'embête, il faut faire quelque chose, donc si à chaque fois on fait les interventions, finalement on nous empêche de travailler, surtout à Niamey. » (un juge du siège au tribunal régional de Niamey)

Il est ainsi un individu bien connu au tribunal de Niamey :

« Le simple fait qu'il tende la main à un avocat, pour lui dire bonjour, son client qui est là-bas pense qu'il est entrain de parler de son affaire, et il va le rassurer en lui disant : "écoute, tu as vu...) Il va te recevoir à son bureau : pour ton affaire, tu peux être sûr, c'est le meilleur des avocats, ton procès est gagné". Plusieurs magistrats et plusieurs procureurs ont eu le courage de le chasser. Après, on a fait appel à lui... C'est qu'il a une qualité qui n'est pas donnée à n'importe qui, il est polyglotte, pour des questions d'interprétariat, moi je pense que c'est la seule raison pour laquelle il paraît incontournable. Et puis, ce n'est pas la seule raison d'ailleurs, il est utilisé souvent pour aller toucher des chèques, parce que certains magistrats, certains avocats, ne veulent pas qu'il y ait des traces écrites, portant leur nom, donc lui il prend le risque, il n'est pas le seul d'ailleurs dans le cas, seulement c'est le plus connu. Ce n'est qu'un cas par mis tant d'autres. Il y a des vieilles personnes de la soixantaine qui sont là, ils attendent, dès qu'ils voient les gens de la

campagne venir ils courent les accueillir ; pour un acte de naissance, tenez vous bien, on peut prendre à la personne jusqu'à 50 000 FCFA, pour qui est son droit pourtant. Dans la cour du palais de justice, vous trouverez, qu'il y ait audience ou pas, des vieilles personnes, des jeunes gens, qui sont là, qui ne font que ça. » (un avocat à la cour)

Cette situation est probablement le produit d'un laisser-aller qui a favorisé la prolifération d'un personnel supplétif très varié et qui aujourd'hui s'adonne à ces pratiques autodéterminations. Au début, ils étaient affectés à de nombreuses tâches : balayage, nettoyage, courses, et divers services. Ils sont plantons, manœuvres, anciens prisonniers, oisifs. Certains d'entre eux, comme les interprètes, plantons ou manœuvres, reçoivent des rémunérations officielles, mais d'un montant toujours modiques. Ils perçoivent divers « cadeaux » de la part des juges, des avocats, des huissiers, des notaires, etc. Ils arrivent, au fil du temps, à établir des rapports de familiarité avec les autorités judiciaires en place, ce qui leur permet de constituer une solide « base de données » sur chacune d'entre elles. Aussi, s'autorisent-ils parfois à se constituer en intermédiaires pour un prisonnier ou un prévenu qui souhaiteraient une intervention auprès du procureur ou du juge d'instruction. On peut distinguer plusieurs catégories dont le dénominateur commun est d'assurer au justiciable l'accès, réel ou fictif, au bon juge ou au bon avocat, moyennant une rétribution. Ils s'imposent au tribunal en raison de la permanence qu'ils y assurent, et des nombreux services qu'ils rendent au système judiciaire, ainsi qu'à ses usagers. Ils assurent une présence régulière dans le hall du palais de justice. Ils prennent en charge les justiciables. Ils connaissent les juges intègres et ceux qui sont corruptibles. Ils connaissent aussi les avocats qui gagnent. Ils détiennent des tables informelles de classement des juges et des avocats qu'ils mettent à la disposition de leurs clients. Certains membres de ce personnel supplétif atteignent un niveau de compétence sociale tel qu'ils arrivent à se faire passer, auprès des usagers, pour des juges ou des auxiliaires de la justice. Ils acquièrent une certaine renommée dans le palais de justice, et hors de celui-ci, dans leur quartier. Ils vivent de cette activité de courtage. L'existence de ces intermédiaires, sans rétribution fixe et officielle au sein de l'institution judiciaire, favorise toute sorte de pratiques corruptives. Leur rétribution peut être financière ou symbolique, mais dépend de leur habileté, entre arnaque et satisfaction de « clientèle ». Cette clientèle peut inclure le juge corrompu, le justiciable satisfait, ou l'avocat véreux. La plupart des juges et des greffiers qui ont été interviewés ont dénoncé ces intermédiaires, qui ternissent selon eux leur image et contribuent au discrédit souvent jeté sur la justice nigérienne. Mais ce sont aussi des boucs émissaires commodes...

« Ce sont ces gens-là même qui rôdent tous les jours autour du palais à la recherche du pain quotidien. Ils abordent les justiciables dans le hall en leur promettant de l'aide moyennant une rémunération. Le tour est vite joué. Comme ce sont des gens que nous croisons tous les jours, il y existe entre nous une familiarité qui les conduit jusque dans nos bureaux. Ils entraînent les justiciables jusque devant nos bureaux. Ils entrent en les laissant derrière les portes. Ils viennent ensuite trouver le juge avec lequel ils échangent des banalités accompagnées souvent de grands éclats de rire. En sortant du bureau, ils font croire à leur victime que « tout est réglé, le juge est d'accord. » Alors ici, soit la personne est leurrée, soit par pure coïncidence son affaire se règle. Vous voyez dans un cas comme dans l'autre le justiciable dira à qui veut l'entendre qu'il a acheté tel ou tel magistrat. Ce sont des choses qui contribuent à ternir l'image de la justice. »

Légitimations

Plusieurs raisons sont avancées pour légitimer la corruption dans la justice. Parmi celles-ci, certaines sont d'ordre structurel, et d'autres sont liées à la situation économique difficile que traverse l'État nigérien.

Raisons d'ordre structurel

Il est possible d'en relever deux. La première fait référence à l'éthique professionnelle des magistrats. On dénonce la faiblesse de leur moralité et la légèreté de leur recrutement. On dit que beaucoup de juges se soucient moins de la justice que de leur enrichissement personnel et qu'ils ne respectent plus leur serment. La seconde est relative au niveau de leur salaire. Beaucoup de magistrats estiment que le niveau insuffisant de leur salaire, surtout si on le compare à celui des avocats ou des notaires, les expose à la corruption.

Situation économique de l'État

La situation économique de l'État a souvent été mise en cause pour expliquer la corruption dans le système judiciaire au Niger.

« Vous n'êtes pas sans savoir, que les juges travaillent dans des conditions extrêmement difficiles. Écoutez c'est des hommes. Lorsqu'on les traite de corrompus, puisqu'on en viendra à ce problème de corruption, lorsqu'un magistrat qui a des intérêts, des millions en jeu et qu'il n'a même pas de quoi mettre de l'essence dans son véhicule, eh bien convenez qu'il est tenté de prendre ce qu'on lui proposerait. Il y a toutes ces pesanteurs, ces facteurs qui font qu'il y a des dysfonctionnements auxquels les autorités doivent chercher des remèdes pour que effectivement l'indépendance qui est inscrite dans les textes soit une réalité. Il faut mettre les magistrats dans un minimum de conditions pour que de manière tout à fait indépendante ils disent non à la tentation (...) Avant de chercher les défaillances, interrogeons-nous si nous les avons mis dans les conditions minimales pour faire leur travail. Un magistrat qui est menacé d'expulsion parce qu'il n'a pas payé son loyer, comment voulez-vous qu'il rende une justice saine ? (...) Le corps est noble, le métier est noble mais les conditions de pratique sur le terrain font qu'on oublie cette noblesse. L'homme qui a faim n'est pas un homme libre. » (un avocat à la cour)

L'importance des arriérés de salaires et le retard enregistré dans leur paiement régulier a rendu précaire la situation financière des magistrats et des autres agents de l'État travaillant dans le système judiciaire. On oppose souvent l'image du magistrat qui a laissé sa famille sans ressources et qui ne peut même pas payer les frais de transport de son lieu de travail vers son domicile, à celle du justiciable qui lui propose une importante somme d'argent pour juger une affaire en sa faveur. En outre, beaucoup considèrent que les magistrats ne travaillent pas dans de bonnes conditions : bureaux peu fonctionnels et mal équipés, manque de véhicules pour le transport judiciaire, pénurie de carburant, etc. Les contraintes structurelles dans lesquelles ils travaillent rendent leur travail éprouvant, inefficace et lent. Cette situation ne les encourage guère dans leur tâche quotidienne.

La corruption chez les agents de contrôle

Les pratiques de corruption dans les corps de contrôle prennent forme à travers le racket, la fraude, les surcoûts liés à la délivrance des actes et les transactions provoqués par le paiement des contraventions. Ces pratiques reposent sur des mécanismes variés : le coût élevé de la légalité, la manipulation des espaces normatifs et l'interventionnisme sous toutes ses formes.

Contexte général et présentation des corps

Dans l'analyse des relations services publics et usagers, l'étude des agents de contrôle offre un site particulièrement fécond. Cela, en raison de leur visibilité et de leur antériorité par rapport aux autres corps de l'État, mais aussi parce que les agents de contrôle symbolisent l'État en ce qu'il comporte de coercitif et de contraignant. La plupart des corps de contrôle dépendent de vieilles administrations qui ont servi d'outil de surveillance du territoire et de maintien de l'ordre pendant la période de l'État colonial. L'État post-colonial a continué son enracinement dans la même lancée. Dans cette perspective, le service public se présente avant tout sous l'angle de la violence qui s'exerce diversement sur les usagers à travers l'application de contraintes multiformes à leur rencontre.

Nos enquêtes sur les agents de contrôle ont porté principalement autour des services des Eaux et forêts, de la gendarmerie et de la police. Chacun de ces services opère dans un secteur particulier. Les agents des Eaux et forêts travaillent dans la préservation des ressources naturelles. Leur champ d'intervention déborde largement les zones rurales et s'étend aussi en ville où les agents des Eaux et forêts sont aussi appelés à opérer des contrôles. La police et la gendarmerie, pour leur part, opèrent dans le maintien de l'ordre ainsi que dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens, l'une dans les zones urbaines, l'autre dans les zones rurales. Chacun de ces services publics déploie dans ses activités des relations régulières avec les usagers.

Eaux et forêts

Le service public des Eaux et forêts couvre plusieurs domaines : le bois, la chasse, et la pêche. Son organisation couvre l'ensemble du territoire national à travers d'une part les services nationaux, régionaux et sous-régionaux de l'environnement, et d'autre part à travers les différentes brigades qui effectuent le travail de contrôle sur le terrain.

Les agents des Eaux et forêts, pour leur part, constituent un corps paramilitaire au même titre que la douane et la police. Cependant, leur poids reste de manière générale assez limité si on le compare à celui des autres corps similaires. Par exemple, leur place dans l'économie nationale n'est pas toujours visible, à la différence de celle de la douane, qui est l'une des sources importantes du financement du budget de l'État. Ce corps n'a pas non plus la force de se faire entendre, comme le font les militaires qui capitalisent des moyens de violence plus importants et qui ont souvent exprimé leurs revendications de façon parfois intempestive (cf. « les événements de la troupe »).

Pourtant, au cours de ces dernières années, compte tenu de la place prise dans la gestion de l'environnement par la politique de l'État, ce service a vu ses champs d'activité s'élargir et se transformer. Naguère perçu comme un appareil essentiellement répressif, en raison notamment de la persistance de l'image très négativement connotée qu'il a acquise pendant la période coloniale, aujourd'hui, on attend de lui qu'il joue un rôle de sensibilisation et d'animation auprès des populations sur les enjeux de la préservation des ressources naturelles. C'est pourquoi le forestier cumule, dans la perception populaire, une image ambivalente. D'un côté, il prévaut une image d'agent de répression, forgée par l'histoire de la profession ; de l'autre, une image d'agent de développement, spécialisé dans la sensibilisation et l'animation autour de la préservation des ressources naturelles.

Les forestiers considèrent qu'ils ont affaire, dans leurs activités quotidiennes, à une couche sociale pauvre. L'exploitation des produits forestiers, si l'on exclut la chasse, est généralement réservée aux pauvres. Ils se considèrent ainsi comme différents des douaniers qui, disent-ils, ont affaire à de riches commerçants. Ainsi, leur tâche est loin d'être facile. Car, reconnaissent-ils, les difficultés sont nombreuses sur le terrain. Leur image négative persiste malgré les efforts de sensibilisation réalisés par l'État dans le cadre de certains projets de développement (Projet Énergie). En plus, les usagers ne comprennent pas toujours le sens du travail des agents des Eaux et forêts. Ils n'admettent pas non plus que l'exploitation de produits naturels soit l'objet de réglementations qui interdisent l'accès à « un produit naturel que Dieu a mis à la disposition des humains ». En outre, les forestiers considèrent que leurs conditions de travail sont des plus difficiles : absence de moyens de transport, faiblesse du niveau des salaires, faiblesse des effectifs, etc.

Il existe une pluralité d'usagers du service public des Eaux et forêts. Il s'agit d'un public assez hétéroclite, mais qui est en très grande partie marqué par son bas niveau économique et son analphabétisme. Une première catégorie est constituée par les transporteurs du bois. C'est le cas des charretiers, des chameliers, des âniers, et des camionneurs. Bien que les transporteurs de bois soient soumis à des réglementations strictes¹³⁰, les camions qu'ils utilisent sont souvent en très mauvais état : cabossés, pneus usés au-delà de la norme, absence d'extincteur et de moyens de signalisation, etc. Le plus souvent, ces vieux véhicules n'ont aucun papier. Une deuxième catégorie est constituée par les responsables des marchés ruraux de bois, qui sont les principaux interlocuteurs des agents des Eaux et forêts dans les espaces ruraux. Une troisième catégorie est constituée par les vendeurs de poissons, qui vont les chercher sur des berges parfois lointaines. Une quatrième catégorie comprend les chasseurs occasionnels. Il s'agit principalement des hommes politiques ou des

¹³⁰ Loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier, Journal Officiel du 15 mars 1974 ; Ordonnance n° 87-11 du 12 mars 1987 relative à la délivrance du permis de coupe de bois. Journal officiel du 1^{er} avril 1987 ; Ordonnance 92-037 du 21 août 1992 portant organisation de la commercialisation et du transports de bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui lui est applicable. *Journal Officiel* n° 17 du 1^{er} septembre 1992 ; Décret n° 92-279/PM/MHE du 21 août 1992, portant application de l'Ordonnance 92-037 du 21 août 1992 portant organisation de la commercialisation et du transports de bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui lui est applicable. *Journal Officiel* n° 17 du 1^{er} septembre 1992.

responsables militaires qui s'adonnent à la chasse hors saison, ou font des carnages dangereux pour l'équilibre faunique qui n'ont rien à voir avec la pratique de la chasse sportive. Il s'agit le plus souvent d'usagers intouchables que les agents de contrôle des Eaux et forêts redoutent. Une dernière catégorie rassemble les syndicats professionnels et autres ONG des secteurs considérés.

Les enquêtes que nous avons effectuées dans le service public des Eaux et forêts – de la durée de 15 jours – nous ont permis de travailler avec les agents de contrôle en activité sur les barrières routières aux différentes entrées et sorties de Niamey, ainsi qu'avec des agents de services administratifs, de projets et d'ONG. Nous avons également travaillé avec différentes catégories d'usagers. Le tableau ci-après montre les groupes-cibles qui ont été couverts par l'enquête :

Groupes enquêtés dans les services des Eaux et forêts

Groupes stratégiques	Nombre d'entretiens
Services administratifs	2
Chargés de contrôle	4
Associations	2
ONG	1
Projet Énergie II	1
Usagers	5
Total	15

Gendarmerie

La gendarmerie nationale¹³¹ est un corps militaire chargé de maintenir l'ordre public et la sécurité intérieure de l'État, de faire respecter les lois et règlements sur toute l'étendue du territoire. Elle a aussi des compétences judiciaires puisqu'elle est chargée de rechercher les auteurs de crimes et délits, de rassembler les preuves, et de déférer les suspects aux tribunaux. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication. Police de la brousse et de la route, la gendarmerie fait partie du paysage des campagnes nigériennes, et joue diverses fonctions : répression, enquête policière, assistance, contrôles divers de routine, etc.

Au cours de l'enquête, nous nous sommes surtout penchés sur les fonctions de contrôle exercées par la gendarmerie sur les grandes voies de communication. À cet égard, la gendarmerie est un corps en vue dans les brousses nigériennes à travers les grosses et puissantes motos de ses agents, et on la distingue aisément de l'armée malgré la similitude de leurs uniformes (tenue kaki, béret vert). Par ailleurs, sur les routes, les postes de contrôle ne

¹³¹ Décret n° 68-86/PRN/MDN du 21 juin 1968 portant réglementant sur le service de la gendarmerie nationale. *Journal officiel* n° 13 du 1^{er} juillet 1968.

sont pas mixtes, à l'image de ceux qu'on trouve à la sortie des villes, qui sont partagés par la police et les forestiers.

Le corps de la gendarmerie donne de lui-même une image qui met en avant sa vaillance, sa sagesse, sa patience et sa droiture. Mais, c'est aussi un corps craint des usagers de la route, notamment les transporteurs de marchandises et de voyageurs en raison des multiples contrôles qu'il exerce. En effet, nombreux sont les barrages déployés sur les routes et qui suscitent chez les usagers, à chaque étape, la crainte d'être retardés. Les gendarmes sont de « vrais seigneurs de la route » à qui les usagers doivent toujours un respect obligé, se manifestant par des salutations déférentes, des dons en argent ou en nature, etc.

Les usagers de la gendarmerie comprennent principalement les transporteurs de marchandises ou de voyages. Il est largement admis qu'il s'agit d'usagers difficiles à gérer. Souvent, les véhicules qu'ils utilisent sont en très mauvais état. Peu d'entre eux remplissent les dispositions réglementaires prescrites pour leur mise en circulation. Il y a bien longtemps que les transporteurs n'achètent plus des véhicules neufs. Ils se contentent depuis plusieurs années des occasions offertes par les marchés européens, notamment à Bruxelles, qui déferlent massivement sur les routes africaines. Par ailleurs, la proportion des usagers en situation irrégulière est relativement importante. Ce qui constitue un facteur qui favorise la corruption qui caractérise les rapports entre les gendarmes et les usagers de la route.

Le tableau ci-après montre les acteurs auprès desquels nous avons effectué nos enquêtes (pendant 15 jours) :

Groupes enquêtés dans les services de la gendarmerie

Groupes stratégiques	Nombre d'entretiens
Gendarmes	4
Usagers	6
Total	10

La police

Contrairement à la gendarmerie qui opère dans les zones rurales, le champ d'intervention de la police est les agglomérations urbaines. Elle couvre plusieurs domaines d'activités allant de la police administrative et judiciaire à la police routière. Cependant, dans le cadre de cette recherche, l'attention a été essentiellement focalisée sur ses dimensions les plus visibles, celles qui concernent la police de la circulation routière et la délivrance des documents divers (carte d'identité, passeport, déclaration de perte, légalisation, etc.), étant entendu que les activités de la police judiciaire ont déjà été prises en compte dans le volet justice de ce rapport.

L'administration de la police est ancienne. Mais c'est surtout au cours des trente dernières années que les services de la police ont connu un développement relativement

important. Plusieurs facteurs expliquent cette dynamique : forte urbanisation et développement subséquent du nombre de véhicules automobiles, augmentation de la demande en pièces d'identité et en légalisation, poids pris par les services de police sous le régime du président Kountché. Beaucoup de jeunes s'y sont engagés ou convertis malgré la réprobation sociale dont cette profession est l'objet. Il faut aussi dire que la police a aussi amélioré la qualité de son recrutement. Ses services se sont démultipliés et spécialisés. Comme les autres administrations de l'État, elle suscite des vocations variées, transformant ainsi son image négative l'associant souvent aux actions de délation et de répression. Elle a fini par acquérir une place prépondérante, largement maintenue malgré la crise financière traversée par l'État nigérien au cours de ces dix dernières années.

À l'instar de la douane, la police aussi est marquée par une forte différenciation des postes. Ainsi, il y aurait selon les agents « des postes juteux ou postes intéressants » et des postes qui n'ont pas ces qualités. Un responsable de la police judiciaire, avec qui nous avons travaillé, considère qu'un poste est juteux quand « il comporte beaucoup d'avantages ». Dans ces postes, « les policiers ont toujours quelque chose avec les usagers ». Pour avoir ces postes, les gens luttent. Les postes frontaliers sont dans cette situation, car c'est volontairement que les gens font « des gestes » aux agents une fois qu'ils ont fini de remplir des formalités.

À propos du travail de la police, il faut reconnaître qu'avec les processus démocratiques qui se sont enclenchés au début des années 90, les tâches sont devenues plus difficiles. Les associations de Droits de l'Homme sont désormais vigilantes sur le traitement réservé aux usagers, et les policiers font un peu plus attention quand ils sont en face des usagers. Il faut dire que la perception des services de la police est souvent déterminée par les conditions dans lesquelles leurs relations avec les usagers se produisent. Autant la qualité de leur travail est louée dans la régulation de la circulation aux heures de pointe ou dans la répression du banditisme, autant leur attitude vis-à-vis des usagers est mise en cause quand ils doivent délivrer des actes ou sanctionner les contrevenants au code de la route. Certains policiers ont eux-mêmes reconnu que « le policier, quel que soit le service dans lequel il opère, est perçu comme le diable en personne. On ne voit que le diable en lui ». Et d'ajouter que « la police renvoie toujours une mauvaise image. Et de ce fait, c'est aux agents de la police qu'on attribue toujours les mauvais sobriquets : poulets, flics, voleurs, etc. ».

Nos enquêtes se sont déroulées sur divers sites, dont la principale caractéristique est de mettre en interaction les services de police et les usagers. Parmi ceux-ci, les services qui délivrent les cartes d'identité ou les passeports, ou ceux qui procèdent à la légalisation de divers actes de la vie civile et commerciale. Il faut ajouter aussi que les services du contentieux de la circulation routière sont devenus de véritables espaces de transaction où les contraventions se négocient tous les jours entre les agents de police et les usagers ou leurs intermédiaires. Nous les avons observés dans leurs activités quotidiennes pour comprendre les dynamiques sociales qui s'y développent.

Il n'y a pas de public type. Tout le monde peut avoir affaire à la police, automobilistes ou simple particulier ayant besoin d'établir un acte donné pour lequel seule la police est

compétente. C'est le service public par excellence, directement en contact avec les usagers les plus divers, tant ils sont différents dans leurs statuts sociaux et professionnels, leurs positions économiques, leur appartenance politique, etc., tous en attente d'être satisfaits, et qui ont donc des attentes pressantes vis-à-vis de la police.

Le tableau ci-après montre les groupes-cibles auprès desquels nous avons effectué nos enquêtes de la durée de 15 jours :

Groupe-cible enquêtés dans les services de la police

Groupes stratégiques	Nombre entretiens
Observation	1
Usagers	6
Services de police	8
Total	15

Les pratiques de corruption

Les pratiques de corruption dans les corps de contrôle sont bien connues. Nul ne les ignore et personne ne les conteste, y compris dans les corps eux-mêmes où aucun de nos enquêtés n'a nié leur existence et l'ampleur, jusque-là inconnues, qu'elles ont prises.

« Aujourd'hui, la corruption est devenue un "alada" (terme d'origine arabe : coutume) pour tout le monde, comme au mariage, tu sais que les alada au mariage ou au baptême (dons coutumiers) ne sont pas obligatoires, comme par exemple pour faire sortir la jeune mariée de la chambre de ses parents rapidement il faut donner quelque chose, bon c'est la même chose, et nous aussi si on vient au niveau des postes, l'argent qu'on donne aux gendarmes, c'est pour qu'ils ne nous retardent pas, car les passagers ne veulent pas être retardés même deux minutes, et c'est pour cette raison que le transporteur donne quelque chose. » (un conducteur de minibus)

« Tu sais la corruption est partout, même entre nous il y a la corruption, ou au niveau de l'autogare, il y a la corruption. Bon, même entre nous il y a la corruption, à plus forte raison un porteur de tenue, mais je pense que c'est le "alada" pour nous, ne pas faire perdre le temps, tu sais on a dit aux gendarmes de regarder s'il y a eu surcharge, l'état des pneus (...), si tu vois un chauffeur donner de l'argent à un gendarme, peut-être il veut des facilités à ce niveau (...) il y a des chauffeurs qui ne donnent rien du tout, comme c'est en règle le gendarme peut faire son travail, mais prochainement les passagers vont éviter de rentrer dans sa voiture pour éviter de perdre leur temps sur la route. » (un conducteur de minibus)

Les formes de corruption qu'on observe au niveau des agents de contrôle sont fort variées. Sans les épuiser, on peut rapporter quatre types de situation qui apparaissent comme les plus caractéristiques : le racket, la fraude, les surcoûts de la délivrance des actes, l'univers marchand des contraventions.

Le racket ou paiement d'un droit de passage informel et privatisé

C'est une pratique courante, identifiable dans tous les corps de contrôle investigués au cours de cette enquête. Elle se traduit par des harcèlements harassants sur les routes et sur les grandes artères des centres urbains, en particulier des prélèvements d'argent sur les usagers au cours de contrôles inopinés. Ces prélèvements prennent forme à travers de « petits gestes », qui peuvent toutefois constituer des sommes assez considérables, si on devait les cumuler. Plusieurs cas de figures peuvent se présenter selon qu'on soit en zone urbaine ou en zone rurale.

La zone urbaine renvoie à l'univers des policiers, véritables vigiles des carrefours routiers, qu'ils occupent régulièrement pour guetter les contrevenants éventuels au code de la route¹³². Ces contrevenants comprennent essentiellement les conducteurs de voitures individuelles. Ces derniers devraient observer un certain nombre de prescriptions légales en vue de la mise en circulation de leur véhicule (détention d'un permis de conduire, d'une carte grise pour le véhicule, d'une police d'assurance et d'une vignette en cours de validité), et ils doivent observer, quand ils conduisent, les règles du code de la route¹³³. Les situations qui se présentent sont fort variées et génèrent des formes d'interaction particulières par les usagers et les agents de contrôle :

- l'automobiliste arrêté peut être en règle, mais l'agent de contrôle peut lui reprocher d'avoir enfreint l'une des nombreuses dispositions du code de la route. Dans ce cas, la sanction normale encourue est le paiement d'une contravention. En fait, sur le terrain, la délivrance d'une contravention est utilisée comme une ressource de négociation dans la transaction. L'utilisateur préfère souvent payer une certaine somme à l'agent de contrôle, qui l'encaisse alors pour son propre compte au détriment des caisses de l'État.

« Le taximan veut gagner trop d'argent en gagnant d'abord beaucoup de temps. Il peut de ce fait violer certaines règles de la circulation : le stop, le feu optique, etc. Le policier, quant à lui, il est prêt à siffler par le seul fait d'apercevoir une tête de taxi. En réalité il veut que vous lui filiez quelque chose pour sa cola ou sa cigarette. Entre les policiers et les taximen c'est comme entre cousins croisés. Il y a des moments de paix et des moments de fortes empoignades... Un policier est susceptible d'être acheté, car s'il refuse de vous pardonner une infraction au nom de Dieu, il le fera pour les 500 FCFA que vous lui donnerez... » (un taximan)

- Un autre cas de figure peut mettre en scène un automobiliste qui ne dispose pas de toutes les pièces de son véhicule, et qui se fait surprendre lors d'un contrôle de routine. En termes de sanction, il risque la fourrière. Pour y échapper, il est obligé de négocier l'indulgence de l'agent de contrôle. Il peut le « supplier », « demander sa clémence », « implorer son pardon », « lui donner un petit quelque chose », « pour fermer ses yeux », autant de stratégies dont le but est d'obtenir de l'agent de contrôle la désactivation de la règle qu'il était censé appliquer.

¹³² Loi n° 63-28 du 7 mai 1963 portant code de la route. Journal Officiel n° 11 du 1^{er} juin 1963.

¹³³ Voir particulièrement l'annexe 1, qui donne la classification des pénalités applicables aux contraventions prévues dans le cadre du code de la route.

« Le premier réflexe est de demander pardon le plus humblement possible car en tout lieu le Nigérien désire être presque vénéré. Il fera toujours l'important. Donc il faut jouer son jeu et vous aurez la paix (...) Ce sont des sommes de 500 FCFA ou de 1 000 FCFA qui sont remises au policier en reconnaissance de son indulgence. » (un taximan)

- Dans les zones rurales, les gendarmes jouent le même rôle à l'encontre des transporteurs de voyageurs et de marchandises. Il existe plusieurs catégories de transporteurs de voyageurs : la Société Nigérienne de Transports Nationaux, qui assure en bus le transport des voyageurs sur certains tronçons ; les bus privés ; les minibus de 19 places, de marque japonaise, qui sont les plus nombreux, et pour la plupart en mauvais état ; enfin, sur certains tronçons bien identifiés, des 505 familiales de 9 places, dites aussi « missiles », qui offrent aux voyageurs la possibilité de voyager plus rapidement. Le transport des marchandises, pour sa part, est assuré par des camions, gros porteurs, de marques variées. Ce secteur est un élément moteur de l'économie nationale en raison de la situation d'enclavement du Niger. Les marchandises transportées peuvent être soit des produits alimentaires périssables (oignons, igname), soit des produits manufacturés ou autres denrées non périssables. Des réglementations contraignantes organisent l'univers des transporteurs¹³⁴. Et c'est précisément toutes ces règles que les agents de contrôle, chacun selon le champ de ses compétences, sont chargés de rendre effectives sur les routes. On peut observer diverses situations :
- Les transporteurs qui exercent régulièrement leurs activités, même ceux qui sont en règle vis-à-vis du droit en vigueur, n'échappent pas au paiement d'un péage informel. Ce prélèvement illégal dépend essentiellement de la volonté de l'agent de contrôle. Là, le gendarme brandit toujours la menace d'user de son droit de déchargement, tout comme le fait le douanier, pour contrôler les cargaisons des véhicules. Une telle opération prend toujours du temps et est à la charge du transporteur qui préfère toujours « donner quelque chose » au gendarme pour gagner du temps, car là, plus qu'ailleurs, le temps, c'est de l'argent. Pour le transporteur, il faut l'optimiser sur la route pour maximiser ses gains. Les coûts de ces transactions paraissent en général peu élevés. Pour les transporteurs de denrées alimentaires périssables, les capacités de négociation sont quasiment inexistantes, car le déchargement du camion peut entraîner la perte de la marchandise. Pour le conducteur, il est plus facile et moins coûteux de corrompre le gendarme que de lui laisser faire son travail de contrôle.

Q. – D'aucuns disent que même quand vous êtes en règle, vous donnez quelque chose ?

R. – C'est presque une tradition pour nous. Chaque fois qu'on arrive à un poste de police, il faut donner quelque chose. C'est un geste qu'on fait pour une autre fois. C'est-à-dire que quand vous êtes en règle, aujourd'hui, plus tard quand vous serez en infraction l'agent peut être dur avec vous. Donc, on prépare la route pour la prochaine fois. Dans tous les cas, les agents ont tous les moyens pour vous verbaliser. Même quand vous êtes en règle, ils peuvent créer des infractions, on peut vous dire que vos pneus sont usés, que vos feux ne fonctionnent pas, etc...

¹³⁴ Décret n° 65-110/MTP/MU du 18 août 1965 réglementant les transports en commun de personnes, les transports de marchandises, les transports mixtes à l'intérieur de la République du Niger. *Journal Officiel* du 1^{er} septembre 1967, pp. 11-21.

Q. – Le geste que vous faites au douanier ou au policier même quand vous êtes en règle, comment vous appelez ça ?

R. – De mon point de vue, ce n'est pas une corruption, c'est un cadeau que vous faites.

Q. – Quel est l'intérêt de ce cadeau ?

R. – C'est pour gagner du temps. Ce poste permet d'éviter que l'agent vous retienne sans raison valable. (importateur de véhicules d'occasion depuis Cotonou)

- Il arrive aussi que le véhicule ne soit pas en règle vis-à-vis des prescriptions légales ou de la réglementation. De telles situations se produisent souvent chez les transporteurs de voyageurs ou chez les transporteurs de bois. Là, le conducteur est obligé de payer son passage, non pas sous forme de contravention, mais en faisant un « geste personnel » au gendarme ou au forestier selon la nature de la marchandise concernée. Dans tous les cas de figure, le tarif repose sur une convention tacite, bien connue du milieu des conducteurs, qui l'appliquent régulièrement. Évidemment, son taux n'est pas fixé sur la base de transactions ouvertes. Mais les usagers de la route eux savent comment s'y prendre pour opérer les paiements. Car, à ce niveau, les pratiques sont codées et ne sont connues que des seuls initiés qui savent comment s'acheter un droit de passage temporaire, valable pour la seule barrière qu'ils doivent passer. L'achat d'un droit de passage à une barrière ne dispense en rien du paiement à effectuer à la prochaine barrière. Le montant des coûts peut varier d'une barrière à l'autre. Les barrières n'ont pas la même importance. Et les agents de contrôle mènent des luttes âpres pour s'y faire affecter en raison des gains qu'elles génèrent. En tout état de cause, il y a un minimum incompressible et les transporteurs connaissent bien les taux applicables à chaque barrière. C'est pourquoi l'initiation à la route est une épreuve de longue haleine pour les jeunes conducteurs, qui ne connaissent pas toujours les règles du jeu. Les aînés leur reprochent leur impatience et leur nervosité, ainsi que leur ignorance de l'art du langage dont la maîtrise est indispensable dans le dialogue avec les agents de contrôle.
- En fait, il s'est institué un droit de passage privé et informel qui s'est imposé de fait sur les routes. Son montant n'est pas fixe. Il varie selon les capacités de négociation des usagers et leurs attitudes vis-à-vis des agents de contrôle. Ce droit, bien que régulièrement contesté par les transporteurs, semble en fin de compte bien admis d'eux puisque les transporteurs le prévoient dans leurs « frais de route ». Les propriétaires des camions savent bien que c'est une condition nécessaire à la levée des nombreuses barrières qui coupent les routes et qui obligent les conducteurs à payer s'ils veulent passer. La zone urbaine n'échappe pas à la règle. Comme on a pu le constater au cours de cette enquête, être en règle n'épargne guère les interpellations policières, puisque le policier a la possibilité d'évoquer une faute de conduite toujours plausible de l'usager, qui est face à l'agent de contrôle dans une relation inégalitaire. Il faut aussi dire que les prélèvements effectués sur les routes ne profitent pas qu'aux agents de terrain, une bonne partie des gains est rétrocédée aux responsables hiérarchiques, qui reçoivent une partie des montants encaissés sur les routes. Là encore, il est apparu que la pratique reposait sur une entente

tacite, basée sur un échange classique de services entre le responsable qui détient le pouvoir discrétionnaire d'affecter les agents sur le terrain et l'agent qui est affecté sur un « tronçon juteux » et qui doit à son tour rétrocéder un pourcentage sur les produits de son racket à celui qui l'a nommé, lequel peut à tout moment le changer de poste dans l'hypothèse où il ne respecterait pas les termes de l'entente.

« Tout ce que gagnent les gendarmes, toutes catégories confondues, ils sont obligés de donner une certaine somme à leur supérieur. Autrement dit, les patrons au niveau de la gendarmerie sont au courant de ce qui se passe sur les axes routiers. Cela a amené la création de réseaux au niveau du corps de la gendarmerie. Ainsi, ceux qui sont dans les réseaux ont toujours eu des affectations dans les brigades juteuses, ceux qui veulent y intégrer sont obligés de monnayer l'affectation avec de l'argent. » (un gendarme en retraite)

« A I., le commandant de groupement de la gendarmerie a fait une faveur à tous les gendarmes qui sont dans la transmission (la transmission regroupe le dépannage, le téléphone, et l'exploitation radio). Ainsi, mon ami, en tant que transmissionniste, bénéficie d'une semaine pour servir dans la brigade routière. Étant sur les axes routiers Z.-M., ou Z.-G., axes qui sont considérés comme non juteux, à la fin de la semaine, il descend avec une somme qui varie entre 45 000 FCFA et 50 000 FCFA, cela leur permet de joindre les deux bouts. Cette faveur d'une semaine sur les axes routiers en tant que transmissionniste n'est pas gratuite. Une fois qu'il est de retour à la maison, ce maréchal de logis distribue une somme de 11 000 FCFA qui est considérée comme un quota. Ainsi, leur chef de service qui leur a négocié cette affaire a 3 000 FCFA les deux femmes qui ne peuvent pas partir sur le terrain ont 2 500 FCFA chacune, et 3 000 FCFA pour le personnel qui ne sort jamais. » (un maréchal de logis)

Il faut préciser que les termes de l'entente ne sont pas toujours ouvertement prescrits. Ils peuvent prendre forme d'obligations morales non dites, qui font que l'agent de contrôle se sent redevable et reconnaissant à celui qui l'a nommé. Nous entrons ici de plain-pied dans les processus de formation des réseaux clientélistes au sein des administrations publiques où il y a toujours, au départ tout au moins, ce type de configuration qui associe la mise en œuvre de nominations subjectives par les autorités administratives à des obligations morales de reconnaissance de celui qui est nommé.

La fraude : « voler la route »

C'est le lot quotidien des transporteurs, qui n'ont pas les moyens ou qui ne veulent pas rentrer dans le circuit de la légalité et du racket organisé sur la route par les agents de contrôle. Il s'agit pour eux de trouver les moyens d'éviter les barrages routiers en empruntant des tronçons non surveillés. Ils « volent la route » comme on dit en haoussa (*sata hagna*). Sur ces tronçons-là, les agents de contrôle sont obligés de recourir à des informateurs qui les aident à tendre des pièges aux fraudeurs. Mais les agents de contrôle reconnaissent la difficulté de la tâche et admettent que l'efficacité de leur système repose sur le niveau de rétribution de leurs informateurs et les moyens de travail mis à leur disposition. Et dans le cas échéant, il leur faudra faire face à l'hostilité des populations. Ainsi, pour les transporteurs, l'évitement devient une stratégie à plusieurs niveaux : au premier niveau, il faut éviter l'État, en refusant d'être en règle ; au second niveau, il faut éviter les agents de contrôle perçus comme des « prédateurs de la route », travaillant non pas pour l'État mais pour leur propre

compte. Ces pratiques sont courantes dans le commerce transfrontalier et dans le transport du bois (charretiers, âniers et chameliers en usent de façon courante).

Les surcoûts de la délivrance des actes

Extraits de notes d'observation d'un enquêteur : « Deux jeunes gens se présentent. Après les salutations d'usage, l'un d'eux expose en ces termes l'objet de leur présence : "c'est le DG sortant qui nous envoie vers vous pour une carte d'identité. Je suis candidat aux examens du BAC et je suis tenu de la présenter demain matin". L'officier leur demande dans un premier temps d'attendre la fin de notre entretien. Mais au bout de trois minutes, il instruit un agent subalterne pour s'occuper de leur cas. Il convient ici de signaler que, peu avant, une dame était venue pour la même requête. Mais une fin de non recevoir catégorique lui a été donnée : "Madame, pour l'établissement d'une carte d'identité, on doit se présenter à 7h30 pour en formuler la demande. Il est midi moins (11h 27). Ce n'est pas le moment. Il faut bien que nous nous reposions". Elle tente désespérément d'expliquer son retard. L'officier imperturbable lui adresse une dernière fois la parole : "Demain à 7h30, Madame". À la fin de notre entretien (11h34), nous nous sommes attardée dans le hall au niveau du comptoir, où deux dames s'occupent d'enregistrer et de percevoir les frais de légalisation. Les actes de légalisation ne sont pas payants pour tout le monde. Par moments, des agents viennent avec des papiers qu'ils cachettent eux-mêmes ou avec le concours des dames. Ils se chargent ensuite d'aller trouver en personne le responsable habilité à les signer. Il y a aussi quelques usagers qui ne s'acquittent pas des 200 FCFA de frais de légalisation ou des 500 FCFA constituant les frais de déclaration de perte... L'après-midi, nous avons poursuivi notre observation au niveau de ce hall qui reste animé à tout moment, dans les heures ouvrables. Des cartes d'identité ont été attribuées à des usagers en dépit du fait que c'est une tâche qui est exécutée durant les matinées seulement. Parmi les quatre personnes qui ont bénéficié de cette dérogation, trois sont des femmes. »

Les services de la police nationale délivrent également des actes divers, notamment les pièces d'identité nationale et les certificats de résidence. Ils procèdent aussi à la légalisation d'actes divers, importants dans la vie civile et commerciale. Ainsi font-ils l'objet de nombreuses sollicitations de la part des usagers. Ces sollicitations sont visibles quand on observe le fonctionnement des services de police compétents dans la délivrance de ces actes. Ces services sont physiquement accessibles, car installés dans le hall d'accueil des commissariats ou dans des bureaux toujours ouverts. Leur fonction est essentiellement d'enregistrer les requêtes des usagers en vue de leur exécution. Cette exécution est plus ou moins longue en fonction de la « recommandation » dont est porteur l'utilisateur. Quand l'utilisateur est « recommandé » auprès du service, il a toutes les chances d'avoir une suite rapide à sa requête. Dans le cas contraire, il doit prendre place dans une file d'attente pour déposer son dossier. La durée de l'attente peut être longue, car la file d'attente est souvent phagocytée par certains usagers bénéficiant de passe-droit, ou de traitement de faveur, dus au rapport personnalisé qu'ils entretiennent avec le service.

« Le favoritisme est notre vécu quotidien. Un supérieur hiérarchique peut m'intimer l'ordre de satisfaire un usager séance tenante et gratuitement. Un parent ou un ami peut me demander un service que je vais m'empresseur de lui rendre... Si tout cela est assimilé à la corruption, eh bien personne ne pourra lutter contre. » (un inspecteur)

Si l'utilisateur veut accélérer l'exécution du service, il doit, en plus des conditions légales requises pour le service demandé, « donner quelque chose » à l'agent de police qui se chargera alors de satisfaire sa demande dans un délai normal. « Donner quelque chose » devient alors une condition d'exécution du service public. Cependant, il convient de préciser que « donner quelque chose » ne veut pas dire nécessairement donner de l'argent. À ce niveau, il peut intervenir d'autres types de transaction, qui ne mettent pas nécessairement en jeu des ressources financières. L'utilisateur connu (enseignant, vedette de la télé ou du sport) peut être bien traité sur la seule base de sa réputation publique. Un policier qui aspire à la poursuite des études de droit sera toujours bienveillant vis-à-vis d'un enseignant de la Faculté en espérant créer avec lui des liens personnels convertibles dans le champ académique...

Il faut ajouter qu'au sein de ces services, les responsables font l'objet des formes d'interventionnismes les plus variés. Beaucoup d'utilisateurs ne suivent pas les circuits normaux qui viennent d'être décrits. Ils accèdent directement au responsable du service, signataire des actes sollicités, par le biais de recommandations écrites. Ce dernier, qui subit des pressions multiples (parents, connaissances, amis politiques, supérieurs hiérarchiques, etc.), s'exécute, même à contrecœur.

L'univers marchand des contraventions

Extrait de notes d'observation d'un enquêteur : « Le service des contraventions comprend deux pièces principales représentant les bureaux des deux responsables : le commandant et l'adjudant de l'unité. Ces deux bureaux donnent chacun sur un vestibule tenant lieu de bureau à trois agents subalternes dont l'un est le major. À notre arrivée dans cette salle, nous l'avons trouvée bondée de monde. Durant toute la durée de notre observation, nous avons assisté à un véritable « embouteillage » car on ne peut rester deux bonnes minutes sans voir un usager dans les environs. Sur chacun des trois bureaux étaient superposées des piles de pièces constituées de permis, cartes grises, vignettes, assurances ou autres accompagnées généralement d'un papier rose qui représente la copie de la contravention. Une partie de ces mêmes pièces est entassée à même le sol à côté de l'unique armoire. »

C'est un service où l'utilisateur qui n'a pas pu « s'arranger » avec l'agent de contrôle sur la route doit se rendre pour payer sa contravention. Car, il faut le souligner, on ne vient dans ce service que contraint, parce qu'on n'a pas pu « négocier avec l'agent de contrôle », faute de n'avoir pas pu trouver un terrain d'entente *in situ*. Et quand on y vient, c'est rarement pour s'acquitter de ses obligations, mais pour poursuivre les négociations qu'on a raté sur le terrain, soit parce que les pièces ont été confisquées, soit parce que le véhicule a été mis en fourrière. Ainsi « sur 100 contraventions, c'est à peine 10 qui sont effectivement payées, à cause soit de la corruption, soit des interventions », nous a dit un responsable de la compagnie de police routière. C'est pourquoi, il est important de comprendre les interactions qui se développent au sein de ces services. Les rapports des usagers au service des contraventions se structurent sous diverses formes :

- Ils peuvent faire intervenir un policier qu'ils connaissent pour faire « sauter la contravention ». C'est une forme classique d'intermédiation. Dans cette hypothèse, ils mobilisent leurs réseaux sociaux pour trouver le médiateur qui aura pour fonction de

retirer les pièces de leur véhicule au niveau du service des contraventions. Le coût de cette transaction varie selon le type de rapport que l'utilisateur entretient avec le médiateur. Les usagers capables d'activer ces réseaux ne sont guère inquiétés par les contrôles et se soucient encore moins de parlementer avec les agents de contrôle qu'ils méprisent le plus souvent.

- Ils peuvent se rendre sur place dans les locaux de la police avec l'espoir de rencontrer un policier qu'ils connaissent et qui peut les aider à retirer leurs papiers ou tout au moins de minimiser les montants à payer.
- Ils peuvent se passer d'intermédiaires, pour rechercher des ententes directes avec les agents qui gèrent le paiement des contraventions. Ces agents travaillent dans des bureaux assez exigus. Ils arborent sciemment un air méchant vis-à-vis des usagers qui viennent dans leurs services. Ils répondent à peine à leurs salutations. Ils sont en quelque sorte les conservateurs des pièces que les agents de contrôle rapportent à l'issue de leur faction. Ils aiment d'ailleurs les montrer, tant elles sont nombreuses. Ils escomptent par conséquent en tirer un bénéfice quelconque. Ils ont le pouvoir de minimiser les montants à payer. Mais il faut acheter ce pouvoir de transaction qui n'est jamais automatique. Les usagers « se font petits » devant ces agents pour susciter leur indulgence ou même leur pitié. Ils s'arment de toutes sortes de stratagèmes, y compris la récitation en sourdine de « versets magiques » pour conjurer la sévérité du policier. Ils n'envisagent le paiement de leur contravention conformément aux prescriptions légales que s'ils ont échoué dans leur tentative d'attendrir, d'amadouer ou d'acheter les agents.

Les mécanismes

Le coût élevé de la légalité

Les pratiques de corruption dans les corps de contrôle reposent en grande partie sur les difficultés liées au coût élevé d'accès à la légalité dans le secteur des transports. L'analyse des textes qui régissent le secteur montre combien les formalités sont nombreuses et fastidieuses quand il faut se conformer au droit.

Par exemple, la mise en circulation d'un taxi exige l'accomplissement de nombreuses formalités, tant par le taximan, que par le propriétaire du taxi :

- Le taximan doit détenir un permis de conduire vieux d'au moins un an, et un formulaire de demande à retirer au niveau du syndicat des conducteurs de taxi, qui doit comporter trois signatures : celles du syndicat des propriétaires de taxi, de la police et d'un médecin agréé pour l'obtention d'un certificat médical. À l'issue de toutes ces formalités, une autorisation provisoire de permis de conduire, valable pour trois mois, est alors délivrée au chauffeur. L'autorisation définitive ne lui est attribuée qu'après une enquête de moralité concluante et le paiement d'une taxe de 3 000 FCFA. En plus, l'autorisation définitive n'est valable que pendant deux ans, durée après laquelle il faut de nouveau renouveler le dossier. Suivre ce parcours dans la légalité est loin d'être facile. Aucun

taximan ne peut franchir ces procédures en effectuant des démarches normales. Il se condamnerait à ne jamais obtenir son autorisation d'exercer. Le taximan qui veut obtenir son autorisation est obligé, à chaque étape de ce parcours, de prévoir des « faux frais », qui permettront d'accélérer le cheminement de son dossier. Le coût de ces formalités est tellement élevé que beaucoup de taxi sont conduits par des chauffeurs non agréés ou par des chauffeurs qui utilisent des permis sous-loués, ce qui fait de la corruption des agents de contrôle un principe à la base de leur travail. Chaque fois que l'agent de contrôle opère un contrôle de routine, ils sont obligés de « fermer ses yeux », d'acheter son indulgence.

- Le propriétaire de taxi n'échappe pas non plus à cette course d'obstacles. Les formalités à accomplir sont toutes aussi lourdes. Il doit déposer, au niveau du syndicat des propriétaires de taxi, une demande et une somme de 2 000 FCFA ; il doit également déposer une demande auprès du bureau des taxis à la communauté urbaine de Niamey, et se présenter au service des enquêtes avec la voiture munie d'une pièce d'identité, de la carte grise du véhicule et une somme de 2 500 FCFA. Il doit ensuite accomplir la visite technique, pour laquelle le dossier doit nécessairement contenir les pièces suivantes : une assurance taxi pour six mois, une patente, une vignette, la cotisation patronale à la caisse nationale de sécurité sociale, un numéro de portière, et une taxe fiscale. Quant à la visite technique proprement dite, elle doit porter sur l'état du véhicule qui doit passer un examen de passage fort fastidieux, où on contrôle l'emplacement du réservoir, l'évacuation du gaz d'échappement, la batterie, les pneus, la carrosserie, l'emplacement des sièges, la disposition du rétroviseur, l'état des canalisations électriques, l'éclairage, l'indicateur de vitesse, l'extincteur, la boîte de premier secours d'urgence, etc.

Le transport des marchandises présente des situations tout à fait similaires à celles des taxis. Après les premières formalités concernant le demandeur (remplir un formulaire de demande d'autorisation de transport, fournir un certificat de nationalité nigérienne, fournir la carte grise du véhicule au nom du demandeur, présenter un reçu de paiement des cotisations à la chambre de commerce), le dossier doit franchir les obstacles d'une commission spécialisée qui doit faire des propositions au ministre chargé des transports. Une fois que le demandeur obtient son autorisation, il doit en outre fournir les pièces suivantes : une attestation de visite technique renouvelable chaque trois mois pour les véhicules de transport de voyageurs et six mois pour les véhicules de transport de marchandise, une attestation d'assurance, une inscription du conducteur du véhicule à la caisse de sécurité sociale, une patente de l'année en cours, une vignette de l'année en cours, et des timbres fiscaux. Toutes ces formalités administratives sont toujours longues. Leur accomplissement dans des délais raisonnables exige toujours un « suivi actif » qui se traduit à chaque étape par des petits gestes en argent.

Dans le cadre du transport de bois, en plus des coûts classiques relevés, il faut ajouter d'autres types de complexification. Les vendeurs de bois doivent avant tout avoir des véhicules en règle vis-à-vis de l'administration des transports. Ils doivent aussi s'adapter à des réglementations nouvelles qui les obligent à avoir des contacts directs non seulement avec les services des Eaux et forêts s'ils veulent exercer leurs activités dans un cadre légal, mais aussi avec les villageois qui sont censés contrôler la brousse avec leurs coopératives mises en place

dans le cadre du projet « Énergie ». Ainsi, les exploitants de bois doivent surmonter quatre étapes distinctes avant la mise en vente de leurs produits :

- Vis-à-vis de l'administration des transports, les vendeurs de bois se doivent d'avoir des véhicules en règle, c'est-à-dire qui disposent d'une carte grise, d'une vignette de l'année en cours et d'une police d'assurance en cours de validité.
- Ensuite à l'égard des services des Eaux et forêts, le transporteur de bois doit peindre son camion en vert. Il doit aussi se conformer, avant tout ravitaillement, à la réglementation en vigueur en matière de coupe de bois. Cette réglementation définit les conditions dans lesquelles s'opère cette coupe. Ainsi, il faut payer des taxes correspondant au type de bois à transporter. Le paiement de la taxe donne droit à un coupon qui précise que le transporteur est en règle vis de l'administration des Eaux et forêts : un coupon rouge pour la coupe de bois dans les zones incontrôlées où ne sont autorisés que la coupe et le ramassage du bois mort, un coupon jaune pour les vendeurs qui se ravitaillent dans les coopératives rurales où ils ne peuvent disposer que de bois mort, et enfin un coupon bleu qui autorise la coupe tant de bois mort et de bois vert (avec toutefois un rationnement dans la coupe du bois vert).
- En brousse, ils doivent faire face aux nouveaux marchés ruraux, qui gèrent depuis 1992 le commerce du bois. Là, il faut négocier avec de nouveaux acteurs, dans un contexte où les exploitants du bois avaient jusque-là plutôt travaillé à leur guise, en corrompant au besoin les notables locaux. Les prix dans les marchés ruraux sont variables, d'un terroir à l'autre. En plus, les relations avec les exploitants dans ce nouveau cadre sont loin d'être stabilisées, les règles de jeu restent toujours mouvantes en raison des difficultés liées à la gestion des biens publics de la nature.
- Enfin, ils doivent faire face aux agents de contrôle (gendarmes, forestiers et police de la circulation routière) à qui il faut toujours donner quelque chose, même quand on est en règle. On rejoint ici un problème que nous avons déjà examiné.

Ainsi, la légalité coûte cher, tant en temps qu'en argent, pour le transporteur qui veut respecter toutes les dispositions réglementaires, et elle ne dispense pas de corrompre les agents à chaque étape, même quand on est en règle. Ceux qui veulent être hors légalité peuvent par un surcroît de corruption échapper ainsi aux sanctions prescrites.

La manipulation des espaces normatifs

Le pouvoir des agents de contrôle, dans leurs relations avec les usagers, repose aussi sur les prérogatives qui leur sont reconnues de vérifier les conditions d'exercice des activités liées au transport des voyageurs, des marchandises, ou du bois. D'une certaine façon, ils sont de fait les gardiens exclusifs de la légalité sur le terrain. Ils sont chargés de faire respecter les règles dans la vie quotidienne, de traquer les contrevenants et les verbaliser. Une telle position leur octroie un pouvoir discrétionnaire considérable vis-à-vis des usagers. Ils disposent des textes à leur guise, textes qui sont souvent peu connus des usagers. Les agents de contrôle peuvent les appliquer dans toute leur rigueur, mais ils peuvent aussi les appliquer de manière

sélective ou partielle, selon les situations et les sollicitations dont ils sont l'objet. Cette manipulation des espaces normatifs est renforcée par l'absence de recours qui puisse permettre à l'usager de contester une verbalisation ou un abus de pouvoir de l'agent de contrôle. Car, à tous égards, une contestation de la décision, une quelconque protestation de l'usager, ou même une demande d'information sur la nature de l'infraction ne peuvent qu'aggraver sa situation vis-à-vis de l'agent de contrôle, qui a beau jeu de l'interpréter comme un outrage, ce qui peut entraîner une procédure de mise en détention immédiate. Ainsi, les agents de contrôle se trouvent toujours, dans la relation inégalitaire qui les lie aux usagers, dans une position de force.

L'interventionnisme

Comme nous l'avons observé pour les autres secteurs, les activités de contrôle de l'État n'échappent pas à l'interventionnisme politique. L'ingérence intempestive des autorités politiques dans le fonctionnement des services prend des formes variées :

- Placement de certains agents à des « postes juteux ». Il est clair que ce placement ne se fait pas selon des règles classiques de gestion. Il est beaucoup plus facile de se faire nommer à un poste à haute densité de transactions par l'intercession d'un homme politique qu'en comptant sur ses propres mérites ;
- Inefficacité des sanctions appliquées aux contrevenants, en raison de la couverture dont ils jouissent au niveau politique. Par exemple un contrevenant peut toujours passer voir un ministre qu'il connaît, qui interviendra à son tour auprès du ministre responsable de l'agent de contrôle pour faire annuler la sanction. Les agents de contrôle reconnaissent que de telles démarches sont nombreuses. Elles ont pour effet de les démotiver, ou de les encourager à « laisser les règlements de côté » ;
- Non-application des règlements aux notables politiques contrevenants, que les agents de contrôle se gardent bien de verbaliser. Il est impensable qu'un policier opère un contrôle de routine sur une personnalité influente du régime en place, ou qu'un agent des Eaux et forêts confisque à un homme politique ou à un officier de l'armée du bois ou du gibier.

Q. – On m'a dit que la principale particularité de cet axe, c'est les produits de la chasse, vue surtout que c'est l'axe qui débouche sur le parc du W.

R. – C'est vrai, il y a les produits de la chasse, seulement dans le cadre de la chasse, ce n'est pas toujours les paysans qui s'y adonnent, ce sont surtout les "grands bonnets" comme on dit. Il y a des voitures qui passent ici souvent dont on sait qu'ils contiennent du gibier, mais on n'ose pas les contrôler.

Q. – Et pourquoi ?

R. – Ah, ça tu le sais autant que moi. Ce sont des gens qui sont au-dessus de la loi. Moi, j'ai eu un problème en 1994 ou c'était en 1995, je ne me souviens plus. Et si c'est grâce à l'appui de mon chef qui m'a couvert, que je puis m'en sortir...

Q. – Avec qui as-tu eu ce problème ?

R. – C'était avec M. G.

Q. – Et comment ça s'est passé ?

R. – J'ai arrêté sa voiture qui était pleine de gibier, surtout de la viande de biche. Tout mon tort c'était d'avoir exigé son permis de chasse. Et ça a failli me créer de sérieux ennuis. (...)

À cause de cela, trois voitures pleines de militaires ont débarqué ici pour me menacer. Cette histoire-là a fait du bruit et je crois que la nouvelle était parvenue jusqu'au sommet. Me voyant menacé, je suis allé rendre compte directement à mon chef, qui a fait le rapport pour l'envoyer à l'état major. Et je crois qu'à son temps, cela avait fait l'écho des journaux privés, qui se sont saisis de l'affaire pour la médiatiser. Donc depuis cet épisode, j'évite de contrôler les particuliers qui passent ici, ayant du gibier dans leurs voitures. Tout à changé dans ce pays. Avant, quand vous voulez tuer un gibier, il faut un permis de chasse, mais de nos jours tout ça n'est pas respecté. Je te dis, par le passé, quand tu viens ici, pour aller tuer du gibier, tu laisses carrément ton permis de chasse au poste, tu ne le récupères qu'au retour. L'agent qui se trouve sur l'axe procède au relevé de l'immatriculation du véhicule, il certifie en même temps par écrit le nombre de gibiers qui ont été tués par l'intéressé, qui doit passer en même temps pour prendre une amende forfaitaire, mais rien de tout cela aujourd'hui. Le politique a pris le dessus sur tout de nos jours, de telle sorte que nous craignons pour notre sécurité. Certaines personnes nous menacent même de nous créer des ennuis, si toutefois on insiste à vouloir savoir ce qu'il y a dans leur véhicule. Alors, dans ce cas comment faire ? Moi je pense qu'il faut choisir entre préserver son job ou bien se voir "deshabillé". (un agent forestier sur l'axe Say-Niamey)

- La sélectivité en faveur des « puissants » dans l'application des règlements est une règle solidement ancrée dans le fonctionnement des services de contrôle et aucun agent ne songerait à y déroger, au risque de se faire désavouer par sa hiérarchie. Comme le reconnaît un de nos interlocuteurs, « on ne peut pas demander à un marabout de payer une contravention, tout comme d'ailleurs on ne peut pas décevoir un député ou un ministre, qu'il soit en exercice ou non ».

Légitimations

On peut relever plusieurs ordres de légitimation au niveau des agents de contrôle :

- Les agents de contrôle disposent de prérogatives importantes avec un niveau de salaire médiocre. Les bas salaires et l'absence même de salaires pendant une longue période, sont par conséquent évoqués comme l'une des sources les plus importantes de la corruption galopante qu'on observe dans les corps des agents de contrôle.

« Vu la situation difficile qu'a connue le Niger, les agents de l'État s'adonnaient à tout, et cela malgré eux. Face aux besoins, les gens étaient obligés de fléchir par rapport à la tentation. Et moi je pense qu'ils ont raison, puisque avec des mois sans salaires, le fonctionnaire le plus loyal ne peut faire que ce qu'il peut. On est obligé d'accepter certaines propositions, au moins pour survivre. » (un conseiller forestier)

- Le caractère éphémère des positions acquises dans les postes de contrôle, qui pousse les agents à maximiser leur gain avant leur remplacement. C'est la forte mobilité professionnelle dans les corps qui est ici en question et qui explique pourquoi les agents de contrôle se livrent systématiquement au racket sur les routes. Il s'agit pour eux dans cette perspective de s'enrichir rapidement et de profiter le plus possible de leur actuelle position de pouvoir qu'ils estiment toujours peu durable et qu'il faut rentabiliser au maximum. En fait, il s'est institué dans ces corps d'État une véritable culture de prédation qui fait que les agents de contrôle sont perçus de façon très négative par les usagers.

- La « peur de bien travailler » est aussi un élément constamment évoqué pour expliquer la corruption dans le corps des agents de contrôle. Cette attitude est souvent observée dans les services où la corruption est admise et couramment pratiquée. Là, l'agent de contrôle nouvellement affecté n'a d'autre choix que de s'aligner. Il lui est en effet très difficile d'exercer son activité de contrôle en respectant les règlements. Il court toujours le risque d'être isolé. Il lui est toujours plus facile d'appliquer les règles informelles en vigueur dans son nouveau métier. C'est une condition de sa survie professionnelle dans son nouveau lieu d'affectation.
- L'absence systématique de sanction à l'encontre de tous les acteurs de corruption a été relevée comme favorisant la propagation du phénomène.

« Quand on dit sanction, ce n'est pas le fonctionnaire seulement qu'il faut sanctionner. Quand on dit corrompu, il faut qu'il y ait celui qui a corrompu. Il faut aussi sanctionner et lui et celui qui l'a corrompu. Là au moins, les gens vont prendre conscience. Le gars va se dire : « ah quand je vais corrompre tel fonctionnaire, si on le surprend, moi-même je serai dans le sac ». Les gens vont alors se garder de faire la corruption. Mais si c'est le fonctionnaire seulement qui récolte les pots cassés là, les gens vont toujours continuer à le faire. » (un commandant de police)

- Les conditions de travail constituent aussi un argument fort, souvent évoqué, à tous les niveaux, pour justifier la corruption dans les corps de contrôle. Le manque de moyens est diversement stigmatisé : véhicules insuffisants et vétustes, dotation insuffisante de carburant, etc.

La corruption dans la santé

Les pratiques de corruption dans la santé au Niger ne sont qu'un des éléments parmi l'ensemble des dysfonctionnements du système public de santé, qui se traduisent par l'absence de prestations de qualité dans les formations sanitaires publiques. Le problème se situe en particulier au niveau des personnels de santé, dont les comportements sont décriés par les populations, en raison de la violence, des injures, de la corruption, du racket, etc. Ces pratiques ont surtout des incidences négatives sur une catégorie d'usagers : les anonymes. Les difficultés que ceux-ci ont avec les personnels soignants ont fait l'objet d'études récentes au Niger, en particulier par Souley (1999) et Hahonou (2000)¹³⁵. Ceux-ci ont mis en évidence, outre le manque de conscience professionnelle de certains personnels de santé, la multitude de trafics irréguliers qui s'organisent dans les formations sanitaires. Souley montre par exemple comment les sages-femmes pratiquent systématiquement le racket dans les différentes maternités de la ville de Niamey. Il a aussi souligné les logiques de privatisation interne observables ici et là. Hahonou est parvenu aux mêmes conclusions à propos du service des

¹³⁵ Les travaux de Souley et de Hahonou, comme ceux de Moumouni, auteur de cette partie du rapport sur la santé, de Tidjani Alou, responsable de l'étude sur la corruption au Niger, et de Olivier de Sardan, relèvent tous d'un même laboratoire en sciences sociales, le LASDEL, à Niamey.

urgences de l'hôpital de Niamey. Pour Olivier de Sardan (2001), ces comportements renvoient à la co-existence d'une culture professionnelle locale et d'une culture bureaucratique privatisée. Selon l'auteur c'est un modèle caractéristique du fonctionnement actuel des administrations publiques dans la plupart des pays africains.

Au Niger, le phénomène s'est accentué ces dernières années à cause de deux facteurs : d'une part le contexte d'impunité générale qui caractérise le fonctionnement actuel de l'administration et qui fait que tout le monde se « tient par la barbichette », et d'autre part la crise de liquidité de l'État qui s'est traduite à un moment donné par le non-paiement régulier des salaires. Les agents de santé, à l'instar de leurs collègues des autres administrations publiques, ont trouvé des « solutions » avec l'instauration de logiques prédatrices et de corruption.

Le contexte sanitaire

La particularité du cadre organisationnel dans la santé tient à trois caractéristiques principales.

D'abord on voit des empiétements quasi permanents des domaines de compétence entre les différents personnels de santé. Par exemple la prescription, qui est en principe un acte médical, est régulièrement pratiquée par les infirmiers, non qualifiés pour cela. Pour Gobatto (1999), un tel phénomène renvoie au mode de constitution de l'action médicale en Afrique au début de l'aventure coloniale. À cette époque, les infirmiers étaient considérés comme la cheville ouvrière sur laquelle devait s'appuyer l'implantation de la médecine dans les sociétés nouvellement conquises. Par ailleurs, aujourd'hui encore, il y a pénurie de médecins au Niger.

Ensuite l'attitude des personnels de santé alterne entre la sur-personnalisation et la déshumanisation. L'utilisateur qui connaît un agent de santé dans une structure de soins sera bien traité. Par contre les anonymes sont victimes de mépris.

Enfin la grande majorité des usagers méconnaît les règles de fonctionnement des services de santé.

L'importance de la corruption et du système des faveurs

Ces pratiques sont considérées par nos interlocuteurs comme des moyens habituels pour accéder aux personnels de santé :

« Le pouvoir de l'argent et le favoritisme ont complètement modifié le visage des structures de santé qu'on ne reconnaît plus. Pour toute chose, il faut donner de l'argent ou connaître quelqu'un pour avoir satisfaction. Je le dis, parce que nous en sommes victimes. Voilà quatre jours que mon fils traîne un pansement qui devrait être en principe renouvelé tous les deux jours mais il n'en est rien parce que nous n'avons pas de quoi donner aux infirmiers (*lokotoro izey*) qui s'attendent à une gratification. À côté, je remarque la manière dont ils s'occupent convenablement de notre voisin de chambre. Son fils est commerçant et leur donne souvent de petites gratifications. C'est pourquoi ils s'occupent bien de son père. Comment voulez-vous que

ces infirmiers s'occupent de nous autres pauvres (*alfukaaru*). Même pour payer les frais d'hospitalisation, j'ai dû faire appel à un neveu car les récoltes ont été mauvaises cette année. Le comportement des infirmiers est vraiment injuste. » (Seydou)

« À la PMI, les consultations débutent généralement à 9 heures, mais je m'arrange toujours à être sur place dès 6 heures pour occuper les premières places sur le banc de la salle d'attente. Mais j'ai toujours remarqué que des femmes venues bien après moi passent en premières parce qu'elles ont un réseau de connaissances au sein de la structure. Ce n'est pas tant le système de faveurs qui me choque mais la façon de procéder. » (Mariama)

En revanche Mme *Younsa*, ménagère à *Boukoki I*, dont la femme du cousin est infirmière à la PMI, a le personnel à disposition quand elle vient en consultation. Elle bénéficie de tous les égards dus à sa position de protégée. Toutes les prestations lui sont fournies gratuitement, y compris les médicaments. Elle en fait même profiter des femmes de son voisinage pour lesquelles elle intervient régulièrement.

Ces exemples illustrent nettement les difficultés liées à l'accueil en milieu sanitaire. Beaucoup d'usagers s'en plaignent. Pourtant, c'est tout à fait à l'opposé du modèle participatif prôné par l'initiative de Bamako, qui est officiellement celui qui régit la plus grande partie des services publics de santé au Niger. Le principe de base de ce modèle repose la participation des populations à la prise en charge de leur santé, ce qui devrait en principe assurer des prestations de qualité à tous les usagers sans discrimination. Mais dans la pratique, un système de double tarification en est résulté. En effet, les usagers paient désormais, en plus des frais de consultation, un supplément officieux sous forme de corruption, avant de recevoir les soins.

« La première fois, quand j'ai amené mon enfant à la consultation matinale, l'infirmière m'a exigé 500 frs que j'ai payé sans hésiter puisque c'est le tarif normal. L'après-midi quand j'étais revenue pour une injection, elle n'était pas de garde, c'est une autre qui me reçoit. Celle-ci me réclame 500 frs pour l'acte, je lui fais savoir que j'ai déjà payé la consultation, elle me dit qu'elle s'en moque et de m'en aller si j'oppose un désaccord. Vu l'état de mon enfant, j'étais obligée de verser la somme. Cette infirmière est reconnue par toutes les femmes pour son racket. » (Hawa, ménagère)

« Mon médecin consultant est actuellement le seul spécialiste en activité dans le service. Ses autres collègues se sont installés dans le privé. D'où il est débordé par l'afflux massif de malades. Mais pour mettre de l'ordre dans ses consultations, il a institué un carnet de rendez-vous tenu par un infirmier. Ce dernier en a fait un moyen de profits, puisqu'il peut approcher votre rendez-vous en le permutant avec celui d'un anonyme mais c'est toujours à condition de lui faire un geste. Puisque l'enjeu est de trouver un rendez-vous en moins de deux semaines pour éviter de payer encore les frais de consultations. » (Kaylou, chauffeur)

Les logiques corruptrices : quelles significations pour les agents ?

D'entrée de jeu, les agents de santé distinguent le cadeau ou la gratification de la corruption. Il y a corruption, selon eux, quand le soignant reçoit une « quelque chose » en amont de l'acte thérapeutique. En revanche, quand cette gratification intervient en aval, ils parlent de cadeau. Pourtant, il y a des formes de gratification qui frisent la corruption. Cependant, elles sont enchâssées dans des formes de sociabilités locales, ce qui permet de

mieux masquer leur caractère illégal, comme c'est le cas avec le « quémandage »¹³⁶ (le fait de solliciter ou de réclamer un « cadeau »), qui prend des formes variées selon le contexte d'action.

Le prix de la cola (goro nooru)

« Quand mon mari a appris mon accouchement, il s'est précipité aussitôt à la maternité pour voir le nouveau-né. Dès l'entrée du pavillon, deux filles de salles l'accostent et lui présentent leurs félicitations (*barka*) et profitent pour demander le prix de la cola (*goro*)¹³⁷. À moi, elles ont exigé le prix du savon (*saafun nooru*). » (*Zeinabou*, une accouchée)

*Les relations à plaisanterie (baaso taray)*¹³⁸

« En voyant mes scarifications faciales (de type « mauri »), l'infirmier consultant, un peul m'a dit en rigolant que je ne partirai pas sans lui laisser de quoi acheter un paquet de sucre pour la rupture du ramadan ce soir. Nous nous sommes marrés tous les deux, mais en partant je lui ai laissé un billet de mille francs, en disant, prends mon pauvre esclave, c'est pour toi ! »

Mais la seule mobilisation du registre du cadeau ne suffit pas. Beaucoup d'usagers estiment que les personnels exercent sur eux une pression morale, en jouant sur le danger et la mort.

Désorganiser le service public au profit du privé.

Dans bon nombre de cas, le comportement des personnels de santé semble être de faire main basse sur les ressources des services dont ils ont la charge.

Le détournement.

Le vent de la privatisation qui a soufflé sur la santé a abouti à deux conséquences : d'une part le départ volontaire d'une partie du personnel, et l'émergence d'un secteur privé de la santé d'autre part. Ainsi il existe aujourd'hui des structures de santé privées (des cliniques ou cabinets) en marge de celles dites publiques. La plupart d'entre elles sont tenues par des personnels qui naviguent entre les deux secteurs. Même si l'avènement de ces cliniques a constitué une alternative à la désaffectation des structures publiques, il faut reconnaître qu'elles se sont édifiées au détriment du public, où on a dérobé une grande partie du matériel. Les témoignages recueillis dans ce sens sont assez édifiants et mettent clairement en lumière ce type de détournement :

« Tout le monde sait ici qu'une bonne part du matériel technique de la clinique du docteur X provient de l'hôpital national de Niamey qu'il a détourné. En plus c'est un don fait à

¹³⁶ Appelé *ηwaaray* en *zarma*. C'est souvent considéré par la société comme un acte dégradant. Les *zarma* lui ont même consacré un proverbe qui dit : *ηwaaray ga du haawi no mo, sanku ηwaaray ka jaη*, quémander pour recevoir quelque chose c'est la honte, à plus forte raison quémander et ne pas en avoir.

¹³⁷ L'usage veut que celui qui vous fait part d'une heureuse nouvelle reçoive de vous un cadeau, appelé ici *goro*.

¹³⁸ Ces relations existent entre plusieurs groupes ethniques vivant dans l'espace nigérien.

l'hôpital dans le cadre de la coopération internationale ; il coûte excessivement cher. C'est avec ça qu'il fait fonctionner sa clinique. »

Même les ressources humaines disponibles dans le public sont siphonnées au profit de ces cliniques.

C'est ainsi que M, infirmier d'état, et certains de ses collègues travaillent à mi-temps dans la clinique de leur ancien médecin responsable au détriment souvent du service public : « c'est quelqu'un qui nous estime sur le plan de la compétence et quand il a ouvert sa clinique il nous a fait appel pour assurer des gardes en fonction de nos disponibilités. Franchement, je passe plus de temps là-bas que dans mon service hospitalier. Il m'arrive de quitter un peu plutôt l'hôpital pour me rendre là-bas afin de maximiser le nombre d'heures pour arrondir mes fins de mois. »

Beaucoup de médecins encore en service dans le public jouent sur deux tableaux, et de fait ont un pied dans le public et un autre dans le privé. Ce qui leur assure une position stratégique, puisqu'ils profitent de ce « dédoublement fonctionnel » pour faire des trafics personnels.

Le dédoublement fonctionnel, une forme de détournement.

H, infirmier accuse : les médecins travaillant à l'hôpital qui ont des cliniques privées sont escrocs. Quand un malade vient les consulter, ils le dirigent vers leur clinique sous le prétexte que c'est là qu'ils ont toute la tranquillité d'esprit pour l'examiner. Mais le pire, c'est qu'il lui font faire des examens payants tout en effectuant gratuitement les analyses au laboratoire de l'hôpital national de Niamey. Ils font ainsi subir un manque à gagner à l'hôpital. C'est une pratique assez courante dans le milieu des médecins ; ils ne sont pas du tout sérieux.

Le vol

« Une fois c'est un don de médicaments qui a disparu entre l'aéroport et l'hôpital national de Niamey. Nul doute que ces produits ont atterri dans une clinique de la place. » (H., infirmier)

Au centre national antituberculeux, le personnel nous a informé d'un cas de vol important de médicaments par un agent, en complicité avec le gardien. Il semble que la marchandise volée devait être rachetée par un réseau international qui opère depuis le Nigeria, pays dans lequel la prise en charge de la tuberculose n'est pas gratuite comme au Niger.

Les opportunités d'accumulation

Dans l'espace sanitaire, les opportunités en termes d'accumulation existent, et chacun les utilise en fonction sa position stratégique.

La position de major

Dans l'organigramme interne des services de santé, la fonction de major est une position centrale. Elle englobe à la fois l'organisation des soins infirmiers, la gestion du personnel, du matériel et de la pharmacie du service. Nos observations montrent que la plupart des majors échappent rarement à la tentation de se servir de leur position pour des pratiques irrégulières.

« C'est connu de tous ici que le major H fait des affaires dans le service. Moyennant de l'argent il attribue des chambres de la catégorie A à des malades qu'il fait passer pour ses parents quand le médecin l'interpelle. Il a reproduit frauduleusement le double des clefs de la catégorie A. Une autre fois c'étaient des vivres donnés par le programme alimentaire mondial qu'il tentait de soutirer du magasin pour les vendre. La fois d'après c'est un manoeuvre de l'école de santé que j'ai surpris avec lui dans la pharmacie. C'était pour l'aider à sortir des paquets d'amoxyicilline. En tant que médecin, j'ai demandé son départ mais personne ne m'a écouté, de sorte qu'il me nargue. »
(B, médecin)

Médecin, chef de service

Les ressources matérielles et symboliques de cette fonction constituent également des opportunités qui sont à même d'être utilisées à des fins personnelles. Il y a le détournement de matériel dont on les accuse souvent, et les faveurs accordées aux membres de leurs réseaux de sociabilité. Un cas particulier est celui des prisonniers hospitalisés. Certains séjournent sans motif médical avéré grâce à la complicité du médecin responsable du service, et d'agents de l'institution pénitentiaire. L'enjeu est non seulement de faire éviter au bénéficiaire les dures conditions de détention mais aussi de créer médicalement les conditions de sa relaxe (en les déclarant porteurs d'une maladie grave¹³⁹, par exemple).

Cependant, en dépit des pouvoirs dont ils disposent dans leurs services, les médecins sont parfois l'objet de manipulation de la part de leurs subordonnés, qui les utilisent à leur insu. L'établissement d'un certificat médical en est un exemple. Contre paiement, les infirmiers peuvent exempter un usager de tous les examens nécessaires à son établissement, en faisant remplir de faux bulletins d'examen. Au vu de ces bulletins, le médecin apposera sa signature. de bonne foi.

B. L. est intermédiaire sans activités précises. Il travaille à la demande et pour des prestations diverses pour lesquelles il est payé à la tâche. Ce matin, nous l'avons surpris devant l'entrée de l'hôpital où il attendait patiemment un manoeuvre qui devrait lui livrer un certificat médical destiné à un de ses clients. Il avoue avoir remis 3.000 CFA à son complice, alors qu'officiellement le montant devrait être de 13.800 CFA dont 11.800 pour les examens et 2.000 CFA pour la signature, le tout payable au service facturation. Avec une partie de la somme perçue, le manoeuvre va à son tour corrompre toute la chaîne des laborantins.

Le cas de l'infirmier en brousse

En raison du petit nombre de médecins, la pratique médicale en milieu rural est majoritairement dominée par les infirmiers. Ils concentrent alors sur eux seuls toutes les spécialités : chirurgie, gynécologie, soins dentaires, soins infirmiers, éducation pour la santé, etc. En fait ils contrôlent tout l'arsenal sanitaire. Malgré des conditions de travail difficiles, ils affirment néanmoins leur satisfaction en raison de la générosité des populations qu'ils soignent. Ils ont ainsi des avantages pécuniaires : cadeaux nombreux en nature ou en espèces. On les accuse de certains trafics, en particulier au niveau des évacuations, pour lesquelles ils racketteraient les malades (en faisant payer l'usage du véhicule, l'essence, etc.)

¹³⁹ Tuberculose, sida, etc.

Les soins curatifs sont un des enjeux pour les agents dans le contrôle des ressources du centre de santé, d'où certains conflits. L'infirmier qui s'en charge est en général le major. Il est normalement habilité à assurer tout le protocole curatif : consultations, prescriptions médicales, injections, voire évacuations. De plus, il a une maison de fonction. Ceci lui confère un pouvoir réel aux yeux des populations, contrairement à ses collègues relégués à des tâches secondaires sans retombées financières (pansements, consultations prénatales, vaccinations, éducation pour la santé).

On a pu observer à Belendé un conflit durable et aigu entre le major et les autres infirmiers autour de ces ressources, qui a mis en mouvement les autorités administratives et la hiérarchie sanitaire, sans que jamais aucun des protagonistes n'ait déclaré les causes réelles du problème.

Les entraves à la lutte contre la corruption

Alors que la lutte contre la corruption est devenu le leitmotiv des discours politiques et des responsables en charge en de la conduite des affaires publiques, et même de certaines ONG, le plus souvent les entraves à l'application des règles émanent des autorités mêmes qui sont chargées de veiller à leur exécution.

« Quand notre nouveau ministre a pris fonction, la première des mesures qu'il s'est engagé à prendre est de ne pas constituer une entrave aux textes. Pourtant c'est le premier à demander quelques mois plus tard de surseoir à une décision d'affectation concernant une parente. Dans le même temps, une autre autorité demande l'annulation d'une affectation de sa belle-sœur. » (A.L.)

L'impunité générale règne dans le pays, et la santé n'y échappe pas. De plus, la pression sociale incite plus à l'accumulation rapide qu'à l'intégrité.

Une autre entrave est liée à la présence de nombreux « bénévoles », officiellement non payés. Sous l'effet des mesures restrictives relatives au recrutement dans la fonction publique, beaucoup de jeunes, sortis des écoles d'infirmiers, se sont retrouvés au chômage. Ils se rabattent alors sur le public, où ils sont utilisés comme « stagiaires ». Ils n'ont pas de rémunération, mais se font payer autrement.

« Quand j'ai terminé mes études, j'étais sans emploi. Je me suis adressée aux cliniques privées mais en vain. C'est alors que j'ai postulé pour être stagiaire à l'hôpital. Je n'ai pas droit aux salaires ni aux ristournes mais j'arrive à tenir le coup grâce aux malades, Dieu merci. » (Amina)

5. LA CORRUPTION QUOTIDIENNE AU SENEGAL

Le déroulement des enquêtes

L'étude sur les pratiques et les représentations de la corruption au Sénégal a démarré en juin 1999 par des recherches documentaires (revue de presse et analyse de la législation en vigueur et de la jurisprudence). Elle a été suivie par une enquête collective de terrain, préparatoire aux enquêtes individuelles, qui s'est tenue à Kaolack du 11 au 19 décembre 1999. Les phases d'investigation plus approfondies, consacrées à chacun des secteurs retenus, ont commencé à partir d'avril 2000.

Les enquêtes individuelles sur la corruption dans le *système judiciaire* ont démarré le 15 avril 2000 et ont duré 5 mois. Elles ont été complétées par un deuxième terrain de quinze jours, au mois de janvier 2001. Au cours des enquêtes, 61 entretiens ont été réalisés. Les sites retenus ont été : a) Dakar, pour l'importance des affaires dont connaît son tribunal régional hors classe, pour le fait que les auxiliaires de justice sont presque tous installés dans cette ville, et parce qu'elle abrite le sommet de la hiérarchie judiciaire ainsi que les organes de contrôle comme le Conseil Supérieur de la magistrature et l'Inspection Générale de l'Administration de la Justice ; b) Kaolack, dont le palais de justice abrite tous les genres de tribunaux (tribunal régional, tribunal départemental, tribunal pour enfant, tribunal du travail), ainsi qu'une Cour d'Assises et une Cour d'Appel. Il a été ainsi possible de couvrir la presque totalité du contentieux pouvant avoir lieu en matière de justice ; c) le tribunal départemental de Kédougou, dans la région de Tambacounda, où l'on ne trouve ni avocat, ni expert judiciaire installé. Bien que n'étant pas de création récente (il date des années 40), le tribunal départemental de Kédougou est très peu connu : la dernière plaidoirie d'avocat dans ce prétoire date de plus de 20 ans. Le président du tribunal y cumule les fonctions de juge du siège, de procureur de la république et de juge d'instruction.

Les investigations sur la corruption dans *la douane et les transports* ont également eu lieu entre avril 2000 et septembre 2000, avec un complément de terrain entre décembre 2000 et janvier 2001. Outre les différents bureaux des douanes de Kaolack, en sa qualité de capitale régionale et de carrefour routier et commercial, les postes frontaliers avec la Gambie de Keur Ayib et Karang, et l'important secteur de Kaffrine, on a ouvert d'autres sites d'observation à Touba, la capitale du mouridisme, à Rosso, à la frontière mauritanienne et au Port autonome de Dakar. Au cours des enquêtes, 105 entretiens ont été réalisés. Pour la police et la gendarmerie, certaines observations ont été centrées sur les montages policiers dans les villes de Kaolack et Dakar ou en empruntant les principaux axes routiers du pays à bord des différents moyens de transport en commun, pour observer les échanges et les transactions entre les agents de la circulation routière et les usagers.

Les enquêtes sur *la passation de marchés publics* ont démarré lors d'une première mission au mois de juin 2000, suivie de deux périodes de recherche en septembre – octobre 2000 et du 15 décembre 2000 au 15 janvier 2001. Les sites retenus ont été la ville de Kaolack et la petite commune de Koungheul. Le site de Dakar a été l'objet d'une enquête spécifique sur la passation des marchés d'envergure nationale dans le domaine des Travaux publics et de la réhabilitation du patrimoine bâti de l'État. Un certain nombre d'entretiens (62 au total) et de recherches documentaires se sont déroulés à Dakar, auprès des principales instances de contrôle et de vérification et des représentants des organisations faïtières et professionnelles. D'autre part, le dépouillement de la presse sénégalaise depuis 1977 ainsi que l'analyse des rapports annuels de la Cour de Discipline Budgétaire, publiés au *Journal officiel*, ont permis d'avoir un aperçu plus général du phénomène et de tenir compte des mécanismes à l'œuvre au niveau de l'administration centrale et des sociétés nationales.

L'étude de la *fiscalité locale*, quant à elle, est apparue comme un complément logique des enquêtes sur les marchés publics locaux, axées principalement sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement des collectivités locales. Les données qualitatives collectées complètent les résultats d'autres études récentes, quantitatives et plus spécialisées¹⁴⁰. Nos enquêtes ont porté essentiellement sur la ville de Kaolack et sur la petite commune de Koungheul, où nous avons mené 26 entretiens.

Au total, nous disposons d'un corpus de 254 entretiens, auxquels s'ajoutent environ 70 entretiens exploratoires réalisés à l'occasion de la phase collective d'enquête et de nombreuses études de cas concernant des « affaires » que nous avons pu constituer tout au long des enquêtes de terrain.

Tableau récapitulatif des entretiens réalisés

<i>Domaines d'enquête</i>	<i>Nombre d'entretiens</i>
Justice	61
Douane et transports	105
Passation de marchés publics	62
Fiscalité locale	26
TOTAL	254

¹⁴⁰ Voir les audits financiers et organisationnels réalisés par l'Agence de développement municipale dans les principales communes sénégalaises, et l'étude monumentale sur les finances des collectivités locales publiée en 1998 sous l'égide de l'Agence canadienne de développement international.

Traitement juridique de la corruption et éléments de jurisprudence

L'étude sur la documentation juridique¹⁴¹ visait à recenser les principaux textes juridiques et administratifs qui réglementent au Sénégal le phénomène de la corruption et à repérer la jurisprudence existante. En ce qui concerne les lois, décrets et arrêtés, auxquels s'ajoutent les circulaires et les instructions internes à l'Administration, leur collecte a été exhaustive car cette documentation est en général disponible dans le *Journal officiel*.

La recherche a été également orientée vers les institutions judiciaires et administratives, pour évaluer le traitement réservé aux faits de corruption. Ainsi, quelques décisions de justice ont pu être recueillies de même que les *rapports annuels de la médiation*. Instituée en 1991 (loi n° 91-14 du 11 février 1991), cette dernière est compétente pour recevoir les réclamations des citoyens concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. Nous avons également contacté :

- La *Commission de contrôle et de vérification des comptes des établissements publics (CCVCEP)*, intégrée depuis 2000 au sein de la nouvelle Cour des Comptes. Anciennement logée au niveau du Conseil d'État, celle-ci rendait des rapports confidentiels au chef de l'État et des rapports publiés.
- L'*Inspection Générale d'État (IGE)*, structure organisée par le décret n° 80-914 du 5 septembre 80, rattachée au Secrétariat général de la Présidence de la République et placée sous l'autorité directe du chef de l'État.
- L'*Agence de développement municipal (ADM)* où des informations sur la gestion financière des communes sont disponibles.

Des barrières juridiques ont empêché l'accès aux rapports de l'IGE (voir art. 72 al. 5 déc. n° 80-914) et limité la consultation des rapports de la C.C.V.C.E.P. Il faut également déplorer les contraintes « administratives » liées au mauvais fonctionnement des services publics : non-publication de certains rapports de la Cour de Discipline Budgétaire ; difficulté de localiser des décisions des juridictions ou d'en faire des photocopies du fait d'une mauvaise gestion des archives.

Textes législatifs et réglementaires adoptés depuis 1960 pour organiser des mécanismes de lutte contre la corruption

Le traitement de la corruption trouve son siège dans la loi 65-60 du 21 juillet 1965 portant code pénal. Celui-ci a cependant réduit la gravité des infractions de corruption. Dans la législation antérieure, celles-ci étaient criminelles. Elles sont actuellement correctionnelles, avec des conséquences sur la répression : délais de prescription plus courts et faible pouvoir d'intimidation. Outre le délit de corruption proprement dit, prévu aux articles 159 et 161 du

¹⁴¹ La recherche documentaire a été réalisée par M. Y. Bodian, assistant de recherche associé au CREDILA (Université Cheikh Anta Diop – Dakar), sous l'encadrement du Prof. Moussa Samb. Voir aussi Ndoye (2000).

code pénal, le législateur sénégalais a considéré d'autres infractions contre la chose publique, comme la concussion et l'ingérence (art. 156 à 158 du code pénal), le trafic d'influence (art. 160 du code pénal), les décisions rendues par inimitié ou par faveur par des juges ou administrateurs, le détournement de deniers publics (art. 152 du code pénal) et l'enrichissement illicite (art. 163 bis du code pénal).

Il faut toutefois souligner certaines spécificités du dispositif législatif en vigueur qui pourraient limiter son pouvoir dissuasif et répressif. En ce qui concerne le délit de corruption, il n'est établi que si l'on a pu prouver *l'existence d'un pacte préalable* : le fonctionnaire qui céderait aux prières de son marabout ou d'un parent ne tomberait pas sous le coup de la loi. Le détournement de deniers publics, quant à lui, n'est constitué que si l'intention frauduleuse du prévenu est établie. La seule existence d'un manquant ne suffirait pas à la justifier¹⁴². Avant 1977, il existait un délai de prescription de 3 ans pour cette infraction, porté à 7 ans avec la réforme de 1977 (lois n° 77-32 et 77-33). Mais cette réforme fixe le point de départ de la prescription au jour où le fait délictueux a été commis, au lieu de l'établir à partir du jour où le fait délictueux a été découvert. De ce fait, l'efficacité de la répression est réduite par « l'habileté mise par les auteurs de ces malversations à les dissimuler et l'insuffisance des moyens de contrôle mis en œuvre », d'après le rapport de présentation de la loi n° 77-33. Dernière en date, la loi de 1981 contre l'enrichissement illicite réprimait la corruption ou le détournement qui étaient à l'origine d'un enrichissement et créait la Cour sur l'enrichissement illicite, juridiction spéciale pour lutter contre la corruption. Créée à l'avènement au pouvoir d'Abdou Diouf, entre septembre 1981 et décembre 1982 la brigade spéciale de la Cour a enquêté sur 60 affaires d'enrichissement illicite, à la suite desquelles il n'y a eu que deux condamnations à des peines de prison ferme et à des amendes. De janvier à avril 1983, la brigade a procédé à des recherches sur onze autres cas qui n'ont débouché que sur des acquittements. La Cour ne fonctionne plus depuis plusieurs années.

Décisions de justice et rapports de certaines institutions

Les statistiques collectées dans le cadre de cette étude permettent de noter le peu de décisions accessibles ou exploitables. Seules les affaires présentées dans les rapports annuels de la Cour de Discipline Budgétaire (CDB), publiés au *Journal officiel* – et qui tombent sous le coup de la loi n° 63-20 (modifiée loi n° 64-32 du 7 avril 1964) sanctionnant les fautes de gestion –, ont pu être recueillies.

¹⁴² Cf. l'arrêt n° 32 de la Cour Suprême du 19 décembre 1979.

Arrêts de la Cour de discipline budgétaire

Année	Nbre d'affaires jugées dans l'année	Nbre d'affaires entrées dans l'année
1996 à 1972	N.I.	12
1973	N.I.	16
1974	13	11
1975	N.I.	N.I.
1976	14	N.I.
1977	18	31
1978	24	17
1979 et 1980	N.I.	N.I.
1981	34	35
1982	32	22
1985 ¹⁴³	3	3
1986	3	5
1987	2	2
1988	1	1
1989	8	-
1990	7	-
1993	1	-
1994	5	-

La plupart de ces affaires concernent plusieurs complices, les inculpations collectives (43 au total) portant souvent sur des groupes allant de 2 à 6 personnes. Les affaires sont relatives à plusieurs catégories de malversations : non tenue des registres et livres de comptes, défaut d'enregistrement des mouvements d'argent, « oubli » de remise en caisse des retours ou des encaissements, utilisation abusive de crédits publics (confusion de mandats, violation de la règle de spécificité des crédits), usage privé de fonds publics (branchements à domicile, véhicules et carburant). On recense aussi des opérations irrégulières, comme celle qui a amené en 1978 l'inculpation du PDG et de l'ex-PDG de la SOFIDAK pour un montant d'1 milliard et 233 millions de FCFA ; des avantages indus attribués à des secrétaires généraux de la Chambre de commerce en 1982 ; le fractionnement irrégulier de marchés publics en 1985 et l'attestation mensongère de la bonne exécution de travaux pour un montant de 720 millions de FCFA au Port autonome de Dakar, jugée en 1993 ; le détournement de deniers publics du montant d'un milliard de FCFA, opéré par le PDG de la SICAP en 1986 ; des cas de

¹⁴³ A partir de 1985, nous avons travaillé sur des archives visiblement incomplètes. Il est impossible de savoir si le nombre d'arrêts trouvés correspond à la totalité de ceux qui ont été rendus.

surfacturation, comme celle jugée en 1989 et perpétrée par trois sous-préfets ; ou encore de détournement de droits de douane au Port autonome de Dakar, pour un préjudice de 616 millions de FCFA, ayant ébranlé une partie de la hiérarchie douanière.

Force est de constater que la plupart des sanctions administratives recensées demeurent faibles par rapport aux sommes en jeu et au préjudice subi par l'État et les usagers des services concernés : les amendes infligées dépassent rarement 1 million de FCFA, même lorsque les infractions ont permis de détourner plusieurs dizaines, voire centaines de millions. À titre d'exemple, l'auteur du détournement d'un milliard de FCFA à la SICAP a été sanctionné par le versement de 300 000 FCFA car la commission a pu invoquer des circonstances atténuantes. Ce constat s'applique même aux décisions concernant des récidivistes notoires, qui peuvent continuer du reste à exercer leurs fonctions (affaire n° 1-PG-CDB-80 ; n° 31-CDB-81 ; aff. n° 10-CDB-81). Il faut aussi souligner l'absence quasi totale de sanctions administratives comme la suspension, la mutation ou la radiation. En outre, certaines vérifications sont souvent faites après la mutation des responsables, qui ne sont pas de ce fait appelés à se justifier avant la clôture du rapport. On peut constater également que certains fonctionnaires qui ont bénéficié d'avantages indus ne sont pas mis en cause (*cf.* aff. n° 34 – P-CDB-80).

En dernière analyse, la CDB a jugé et sanctionné plutôt l'incompétence et la défaillance du contrôle hiérarchique que la mauvaise gestion ou la corruption. Aux agents d'exécution, on a principalement reproché le manque de connaissance de la réglementation, et aux cadres, un défaut de contrôle sur les agents placés sous leurs ordres.

L'analyse documentaire

Littérature savante et littérature grise

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'études publiées qui se sont penchées directement sur le thème de la corruption au Sénégal, exception faite pour un court article très culturaliste de Zuccarelli (1987) et un dossier s'appuyant essentiellement sur des articles de presse publié par l'association « Agir ici et survie » (1997). Le sujet a été néanmoins abordé, de façon transversale, dans des travaux portant sur la gestion des communes urbaines (Diop et Diouf 1990) et des communautés rurales (Blundo 2001b) ou des grandes agences de développement étatiques dans les années 70-80, qui fonctionnaient comme des machines de patronage politique (Casswell, 1984 ; Cruise O'Brien, 1975¹⁴⁴). La littérature grise est cependant plus importante : bien que la corruption soit devenue un thème de débat public surtout vers la fin des années 90 (émergence d'ONG spécialisées en bonne gouvernance,

¹⁴⁴ Cet auteur a été sans doute le premier à parler de la « moralité de la corruption », en l'interprétant à la lumière de la logique de la lutte entre clans politiques sénégalais.

mobilisation gouvernementale, pressions des bailleurs de fonds), il faut signaler des initiatives gouvernementales de réflexion et d'évaluation du problème relativement anciennes, comme l'étude réalisée à la fin des années 70 par le Secrétariat d'État à la Primature (1979), axée sur ce qui était pudiquement appelé « la problématique de la conscience professionnelle », ainsi que de nombreux rapports et évaluations du Bureau Organisation et Méthode (BOM).

Plus récemment, en mars 1996, un séminaire a été organisé à Dakar sous l'égide de l'USAID sur le thème « Gouvernance et croissance économique en Afrique Francophone : Stratégies nationales et régionales de réforme ». Les actes du colloque, outre des interventions portant sur des exemples internationaux de lutte contre la corruption et sur un certain nombre d'études de cas issus de pays d'Europe, d'Asie et d'Afrique, présentent, en ce qui concerne le Sénégal, des contributions sur le rôle de la Médiature, sur la privatisation (AGETIP) et sur le rôle des institutions judiciaires¹⁴⁵.

En juillet 1999 sont diffusés les résultats de la première enquête importante menée par l'administration sénégalaise sur les perceptions des usagers du service public. Initiée par la Concertation Nationale sur le Service Public et la Bonne Gouvernance, l'enquête a intéressé toutes les régions du Sénégal, au travers de la technique de l'entretien par groupes focalisés. Les résultats de l'enquête révèlent une insatisfaction généralisée des usagers des services publics, avec la récurrence du thème de la faiblesse de la bonne gouvernance (opacité du fonctionnement de l'administration, corruption des agents de l'État, pouvoirs discrétionnaires illimités) : « les populations subissent de multiples tracasseries et rebuffades de la part des agents de l'État, aussi bien au niveau de l'administration centrale que dans les régions et département et sont le plus souvent exploitées par les fonctionnaires, à tous les niveaux et dans tous les services » (Concertation Nationale sur le Service Public et la Bonne Gouvernance, 1999a : 17).

Dans un autre rapport paru la même année, la Concertation Nationale sur le service public et la bonne gouvernance (1999b) analyse les relations de l'administration sénégalaise avec son environnement et dresse un succinct diagnostic des entraves au bon fonctionnement de l'administration sénégalaise : non-concrétisation de la volonté politique de réforme de l'administration affichée par les autorités ; forte politisation de l'administration¹⁴⁶ ; fonctionnement en décalage avec les orientations démocratiques de la société ; mauvaises conditions de travail ; culte du secret et refus de rendre compte aux citoyens ; manque de transparence ; perte d'autorité et de crédibilité ; politique de décentralisation inachevée.

Il faut également citer des réflexions entamées par le Forum Civil sur la transparence et la gestion des affaires publiques, qui ont donné lieu à un séminaire tenu à Dakar en avril

¹⁴⁵ Voir IRIS, 1996.

¹⁴⁶ Qui se traduit par « le détournement des moyens de l'Administration au profit du ou des parti(s) au pouvoir : véhicules, carburant, crédits budgétaires, pour assurer l'animation des structures politiques de base et agents publics (chauffeurs par exemple) utilisés au service du ou des partis en position de pouvoir » (Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, 1999b : 10).

1999¹⁴⁷. Les thèmes traités ont été le fonctionnement du gouvernement, le contrôle parlementaire, la justice, la passation des marchés publics, l'équité dans la gestion de l'économie et la gestion non-gouvernementale de l'aide au développement.

*La presse*¹⁴⁸

Les quotidiens nationaux constituent dès lors une source primaire – bien qu'insuffisante – d'information, tout au moins pour cerner la teneur du débat public sur ce thème. Le Sénégal présente une situation particulièrement favorable au niveau de la presse, relativement libre et en mesure de mener des enquêtes soumises à des standards de vérification acceptables (contrairement aux autres pays étudiés, le Sénégal dispose d'écoles de formation au journalisme). En outre, depuis les années 80, au quotidien national *Le Soleil* s'ajoute progressivement une série de quotidiens et hebdomadaires appartenant à la presse privée. Au vu de la masse importante de journaux à dépouiller, il a été décidé d'adopter comme bornes chronologiques la période 1977-2000. C'est en effet au début de cette période que se prépare la succession de Senghor par son Premier ministre Abdou Diouf et l'avènement du multipartisme illimité. La recherche s'est heurtée à des difficultés initiales liées au repérage des séries complètes des quotidiens choisis. Les documents ont été dépouillés et analysés à la bibliothèque de l'Institut Fondamental d'Afrique Noire (I.F.A.N.), à la médiathèque du Centre d'Enseignement des Sciences et Techniques de l'Information (C.E.S.T.I.) et aux Archives nationales du Sénégal. Le travail de dépouillement a permis de repérer dans un premier temps 1575 articles ; après un travail de dégrossissement plus approfondi, un corpus de 1080 articles a été retenu pour l'analyse quantitative qui suit.

Année	Le Soleil	Walfadjri	Le Politicien	Sud Quotidien	Le Témoin	Promotion	Le Cafard Libéré	Total par année
1977	-	-	2	-	-	-	-	2
1978	19	-	3	-	-	-	-	22
1979	34	-	6	-	-	1	-	41
1980	10	-	4	-	-	-	-	14
1981	7	-	1	-	-	-	-	8
1982	62	-	3	-	-	-	-	65
1983	23	-	4	-	-	1	-	28
1984	52	1	10	-	-	5	-	68
1985	25	6	2	-	-	7	-	40
1986	23	9	4	-	-	1	-	37
1987	28	2	0	-	-	1	4	35
1988	19	6	0	-	-	-	2	27

¹⁴⁷ Voir Forum Civil, 1999.

¹⁴⁸ Les analyses statistiques du corpus d'articles de presse ont été réalisées par Mme K. T'Felt.

Année	Le Soleil	Walfadjri	Le Politicien	Sud Quotidien	Le Témoin	Promotion	Le Cafard Libéré	Total par année
1989	27	1	1	-	-	-	7	36
1990	27	17	1	-	14	2	13	74
1991	25	11	7	-	10	6	-	59
1992	13	12	3	-	14	8	3	53
1993	22	2	-	2	11	2	7	46
1994	16	3	-	7	-	5	12	43
1995	20	18	-	30	10	14	5	97
1996	24	12	-	37	15	2	8	98
1997	21	13	-	8	10	3	1	56
1998	9	5	-	-	8	1	1	24
1999	14	8	-	5	3	3	2	35
2000	8	31	-	27	1	1	-	68
Sans année	-	-	-	-	-	2	2	4
Total	528	157	51	116	96	65	67	1080

Près de 50 % des articles proviennent du journal gouvernemental *Le Soleil*, le reste étant le produit de la presse privée ou d'opposition. 652 articles concernent un délit précis, alors que 428 articles concernent plutôt la corruption en général.

Comme le montre le tableau, les *délits* le plus souvent signalés par la presse écrite sont les différentes formes de détournement (de deniers publics et de biens sociaux), avec 50,4 % des récurrences.

On peut citer, parmi les dossiers les plus représentatifs : l'affaire des Imputations Budgétaires, découverte en 1982 et qui concerne le Chef de Service de la Solde, Mactar Mbaye et 23 autres acteurs (il s'agissait d'un vaste réseau qui couvrait les hôpitaux, les cliniques et le Centre Peytavin) ; les détournements dont a été victime la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP) en 1988 ; le scandale de la LONASE (Loterie Nationale Sénégalaise) en 1993 ; de nombreux cas de détournement aux dépenses de collectivités locales, services administratifs et grandes sociétés nationales de développement (SONACOS, ONCAD, etc.), notamment en ce qui concerne le secteur de l'économie arachidière.

Suivent les délits de faux et usage de faux, l'escroquerie, l'abus de confiance, le trafic d'argent, la fraude.

Parmi les cas les plus retentissants relatifs à la fraude douanière, on peut citer l'affaire du cargo grec *Swift Seagull*. Le chargement de ce bateau grec arraisonné le 16 janvier 1979 par la marine nationale sénégalaise sur la demande de la douane, d'une valeur de plus d'un milliard (en riz, sucre, petits pois, fer et béton), avait été bradé au profit de commerçants de la place et responsables de la douane.

Il est intéressant à noter que le délit de corruption n'est ainsi caractérisé que dans 5,7 % seulement des articles du corpus.

Délits	Pourcentage	Effectif	Classement
Détournement	34.2	227	1
Détournement deniers publics*	16.2	108	2
Faux et usage de faux	14.4	96	3
Escroquerie**	13.1	87	4
Abus de confiance	11.4	76	5
Fraude	8.8	59	6
Trafic d'argent	8.4	56	7
Corruption***	5.7	38	8
Mauvaise gestion	3.6	24	9
Abus de biens sociaux	2.8	19	10.11
Pillage	2.8	19	10.11
Trou dans le budget	2.4	16	12
Imputations budgétaires	1.9	13	13.14
Vol	1.9	13	13.14
Enrichissement illicite	1.8	12	15
Chantage	1.3	9	16
Trafic	0.9	6	17
Malversations financières	0.7	5	18
Abus de pouvoir	0.6	4	19.20.21
Dénonciation calomnieuse	0.6	4	19.20.21
Clientélisme et favoritisme	0.6	4	19.20.21
Trafic d'influence	0.3	2	22
Collusion	0.1	1	23.24
Redistribution	0.1	1	23.24

*Incluant « Détournement de biens sociaux » et « Détournement de biens publics »

** Incluant « Arnaque »

***Incluant « Pot de vin » et « Subordination »

Lorsque la corruption est analysée et décriée par la presse en tant que phénomène, force est de constater que les journalistes s'intéressent davantage à la *grande corruption* (plus de 80 % des articles, avec des pointes de plus de 95 % pour le *Cafard libéré*), et aux formes de corruption de type *systémique* (donc organisée et récurrente). Les formes de corruption *occasionnelle* ne représentent pas plus que 15 % en moyenne des articles du corpus. Si la

presse s'intéresse principalement aux grands scandales politico-financiers, elle met au second plan la description des pratiques de la *petite corruption ordinaire*, quotidienne (avec toutefois des différences : si le *Cafard libéré* consacre seulement 5 % de ses articles à la petite corruption, *Walfadjri* semble plus concerné, avec 20 % de ses articles).

En ce qui concerne les *secteurs* les plus touchés par le phénomène, les sociétés parapubliques viennent en tête, avec 23,1 % des articles du corpus les concernant. Suit l'administration publique en général, avec 13,5 %.

À titre d'exemple, le quotidien *Walfadjri* contribua, pendant l'hivernage 1994, au débat sur la modernisation de l'administration lancé par *Sud Quotidien*, avec notamment un article¹⁴⁹ où l'on relatait les pratiques des fonctionnaires de l'administration faisant « de la "débrouille" un système de travail, histoire d'arrondir leurs fins de mois sur le dos de citoyens qui sollicitent les services de l'administration ». L'administration sortait de l'examen très mal en point, tant dans les relations avec ses administrés (manque de professionnalisme, rétention d'informations, application rigide des règlements) que dans l'efficacité de son travail (effectifs pléthoriques, sous-employés, absentéisme croissant), ou encore par l'absence de motivation des fonctionnaires à l'égard de leurs tâches et de leur mission (« Travailler certes, se tuer à la tâche non, dans un système qui ne garantit pas toujours un avancement rapide à moins qu'on s'embarque dans la politique », affirmait un fonctionnaire interviewé par *Sud Quotidien*¹⁵⁰).

Avec 13,05 %, les entreprises privées constituent le troisième acteur le plus fréquemment cité par la presse. La douane est quant à elle le service étatique le mieux représenté dans le corpus, avec 34 articles.

Par rapport aux *sources* utilisées par la presse dans ses enquêtes sur le phénomène de la corruption, des différences apparaissent entre le quotidien gouvernemental, *Le Soleil*, et les autres journaux. Le premier fait référence à un procès judiciaire dans 63 % des articles. Il décrit donc majoritairement les faits délictueux repérés et réprimés par le pouvoir judiciaire, relativement dépendant du pouvoir exécutif. Mais c'est également un quotidien qui profite des moyens à sa disposition et du professionnalisme de ses journalistes : aucun article ne se fonde sur la rumeur, 9 % des articles sont issus d'enquêtes policières ou douanières, et les articles dont la source n'est pas citée ne dépassent pas 25 % du total. En revanche, la presse indépendante se fait rarement écho des procès judiciaires : on va de 23,7 % des articles du *Témoin* jusqu'au 3 % de *Promotion*. Les sources ne sont pas souvent citées (61,2 % des articles de *Sud Quotidien* et 63,1 % des articles de *Promotion*). Lorsqu'elles sont dévoilées, nous apprenons que *Le politicien* et *Promotion* s'appuient plus que les autres sur des enquêtes journalistiques indépendantes (respectivement 21,6 % et 15,4 % des articles), alors que *Le Témoin* diversifie ses sources (9,2 % des déclarations personnelles, 14,4 % des enquêtes policières, 9,2 % des données tirées d'institutions de vérification, de contrôle et d'audit, 23,7 % des références à un procès judiciaire).

¹⁴⁹ Gueye, Ousseynou, « D'un corrompu à l'autre », *Wal Fadjri*, 11 juillet 1994.

¹⁵⁰ Ndiaye, L., « Entre journée continue et dévaluée », *Sud Quotidien*, 24 août 1994.

Il faut cependant nuancer la portée et l'impact des initiatives de la presse locale dans la formation ou le reflet d'une opinion publique sur la corruption au sein des appareils étatiques. En effet, si dans les sociétés occidentales les médias jouent un rôle central, au Sénégal son impact, bien que grandissant, reste relativement modeste. La radio demeure en brousse et même pour un grand nombre d'urbains le média le plus courant, surtout avec la prolifération récente de nombreuses radios privées. Le regard véhiculé par la presse nationale est essentiellement celui des élites urbaines scolarisées. Les enquêtes des quotidiens indépendants dakarois sur le fonctionnement de l'administration concernent principalement le cas de la capitale, des fonctionnaires qui fourmillent dans les bureaux des buildings administratifs et des principaux ministères. La situation des villes secondaires et du milieu rural est moins souvent évoquée. Enfin, la presse sénégalaise privilégie, à quelques exceptions près, la dimension de la dénonciation des scandales au détriment d'une analyse plus fine du système de la corruption.

La corruption dans la justice¹⁵¹

Cadre général

La justice sénégalaise comptait en 1998 228 magistrats et 113 greffiers. Ces chiffres cachent toutefois une forte *concentration des ressources humaines* au niveau de la capitale : si un magistrat exerçant dans la région de Dakar a en charge entre 25.000 à 50.000 habitants, ce ratio passe entre 125.000 et 150.000 habitants dans la région de Kaolack. Il est en de même pour les auxiliaires de la justice : sur les 315 avocats que compte le barreau du Sénégal, 237 ont leur étude à Dakar et sur les 54 huissiers de justice que compte l'ordre des huissiers, 27 sont installés à Dakar¹⁵². Tous les citoyens n'ont donc pas les mêmes possibilités d'accès à la justice. Ainsi, les dossiers juridiques et administratifs s'accumulent dans les tribunaux, certains cabinets d'instruction ne sont pas pourvus de juge et les affaires font l'objet de renvois répétitifs, et 36,2 % de la population carcérale (1601 détenus sur un total de 4428 en 1998) est constituée de prévenus, dont 228 attendent leur jugement depuis plus de 2 ans¹⁵³. Au niveau du tribunal régional (qui est le tribunal de droit commun au Sénégal), le principe voudrait que ce soit un collège de juges qui siège ; mais le manque de personnel est tel que la collégialité n'est en vigueur qu'au niveau du tribunal hors-classe de Dakar. Dans les autres régions, le tribunal régional siège à juge unique. Dans les départements, le juge du siège, en général président du tribunal, cumule les charges de juge d'instruction, de procureur et de

¹⁵¹ Les enquêtes en milieu judiciaire ont été menées par Pierre-Louis Monteil. Une partie des analyses présentées dans ce chapitre s'inspire de son rapport d'enquête. Voir Monteil (2001).

¹⁵² Source : Ministère de la Justice, 1998 : 9.

¹⁵³ Source : Ministère de la Justice, 1998 : 39.

juge du siège. Il faut signaler toutefois que le déficit en termes de personnel est en train d'être résolu par le recrutement de plus de deux cent nouveaux magistrats et greffiers¹⁵⁴.

L'insuffisance de personnel subalterne, en particulier de secrétaires titulaires, engendre l'institutionnalisation d'un personnel bénévole ou vacataire sous-payé et qui recherche un complément salarial dans des pratiques qui souvent glissent vers l'illégalité. À cet égard, les nouvelles autorités issues de l'alternance en 2000 ont mis en œuvre une mesure d'urgence en mettant à la disposition de la justice près de 37 secrétaires (gendarmes et militaires). Ainsi, sur les 1500 décisions recensées au niveau de Dakar et laissées en rade parfois depuis plus de deux ans, 1000 ont déjà été traitées et dactylographiées en moins d'un mois¹⁵⁵.

Des insuffisances peuvent également être relevées *en matière d'équipement et de fonctionnement* : le ministère de la Justice réservait dans son budget de 1998 - représentant 0,81 % du budget global de l'État - 9,5 % pour les dépenses de matériel et 1,95 % seulement pour les dépenses d'entretien. Le budget de fonctionnement du tribunal régional de Tambacounda s'élevait pour la même année à 441 000 FCFA. Dans ces conditions, la délivrance des actes est ralentie par des ruptures dans les stocks d'imprimés, ou encore le non-entretien des archives entraîne la dégradation ou la destruction des documents¹⁵⁶. Très peu de juridictions sont actuellement dotées de véhicules, et même celles qui en disposent ont des dotations insuffisantes en crédits d'entretien et de carburant. Un juge d'instruction nous a confié qu'il n'opérait jamais de transport sur les lieux, puisque ne disposant pas de véhicule. Des fois, ce sont des audiences entières qui sont renvoyées, faute de voiture pour conduire les prévenus de la maison d'arrêt au palais de justice.

Pour terminer, il faut évoquer des *difficultés dans le suivi administratif* : « ... il est frappant de constater qu'actuellement la chancellerie n'a plus qu'une très vague idée de l'activité de chacune des juridictions, de l'état des affaires qu'elles traitent et des délais moyens des jugements. Cela fait que les juridictions ne tiennent plus de tableau de bord régulier des affaires entrées, sorties et à l'instruction, ce qui permettrait d'avoir une vue de l'activité de chaque juridiction et de chaque magistrat en particulier »¹⁵⁷. Cette situation trouve confirmation dans une publication récente du ministère de la Justice, qui se lamente sur « la mauvaise tenue des registres par de trop nombreuses juridictions depuis maintenant plus d'une décennie, aussi bien dans les parquets que dans les greffes »¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Dieye, A. B., « Ces dossiers qui attendent », *Sud Quotidien*, n° 2106, mardi 11 avril 2000.

¹⁵⁵ *Le Soleil*, 5 juillet 2000, p. 8.

¹⁵⁶ Fall, A., 1998

¹⁵⁷ Fall, D. 1999.

¹⁵⁸ Ministère de la Justice, 1998 : 11.

Une justice perçue comme arbitraire et inatteignable

Pour le justiciable sénégalais, l'accès ou la convocation au temple de Thémis est source d'inquiétude et de désarroi. La justice apparaît en première analyse comme le domaine de l'incertitude et de l'insécurité.

D'une part, les perceptions populaires attribuent au procureur et au juge du siège des pouvoirs discrétionnaires démesurés. Lorsque quelqu'un gagne un procès, c'est que le juge « lui a donné raison » (*joox na ko dëgg*), car c'est lui qui détient en dernière instance la vérité et l'attribue à qui il veut. En cas d'inculpation ou de simple interpellation, il s'agira alors de tout faire pour entrer dans les grâces du procureur, qui détient les clefs de la réclusion ou de la liberté (*procureur bi mooy teej, mooy tiji*). Ces représentations axées sur la toute-puissance des magistrats prennent origine dans le vécu quotidien et sont confortées par les innombrables intermédiaires gravitant autour des palais de justice, qui promettent au justiciable déconcerté une justice plus équitable ou plus clémente en échange de quelques billets de banque. La recherche de protection face à une justice arbitraire constitue le préalable à toute démarche en justice. « Celui qui a une cuillère ne se brûle pas les doigts » (*ku am kuddu du lakk*), dit un adage wolof. Ainsi, la plupart des justiciables interviewés affirment se prémunir contre les aléas du milieu judiciaire par la quête de liens, réels ou fictifs, avec les magistrats, par le recours à l'intermédiation politique ou de leur propre marabout.

D'autre part, la conviction généralisée qu'on est en face d'une justice partielle et corrompue engendre le refus d'accepter de perdre en justice, et le fait de se considérer constamment comme la victime d'une machination.

Les mécanismes de corruption en justice sénégalaise

Chaque « département » du palais de justice dispose de mécanismes propres, permis principalement par une exploitation des interstices de la loi ou par un abus des dispositions textuelles.

Au niveau du parquet

L'entrave à la plume du procureur

Le magistrat du parquet, qui est souvent l'initiateur des poursuites pénales et qui dispose de la règle de l'opportunité des poursuites, n'est toutefois pas libre, puisqu'il constitue le prolongement du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire et peut recevoir des directives du ministre de la Justice, Garde des Sceaux¹⁵⁹. Dès qu'il reçoit des instructions, son réquisitoire écrit doit être conforme à ces dernières.

¹⁵⁹ Aux termes de l'article 25 du code de procédure pénale, "le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 28 et 29. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice".

Il est cependant libre de prendre le contre-pied de ses réquisitoires écrits pendant l'audience, et de soutenir le contraire de ce qu'il a écrit. Mais s'il se prévaut du principe selon lequel « la plume est liée, la parole est libre », il risque d'encourir des sanctions. Les procureurs ne sont donc pas à l'abri de certaines *pressions administratives* : l'ordre du supérieur hiérarchique, même contraire aux convictions les plus profondes du magistrat, passe et par la plume et dans la parole.

« Quand j'étais au parquet, il est arrivé qu'on m'appelle pour me demander de communiquer un dossier à un haut niveau de toute urgence. Ce dossier n'est plus jamais revenu au parquet » (A. S., magistrat, Kaolack)

L'abus du flagrant délit et du classement sans suite

L'enquête a montré que le procureur peut freiner ou accélérer la marche de la machine judiciaire par le biais d'un usage abusif des dispositions légales. Ceci est particulièrement observable lors de la procédure de flagrant délit. En fait, quand celle-ci est mise en branle, le procureur devient un vrai « demi-dieu » dans la mesure où l'instruction est court-circuitée. Il peut dans ce cas faire arrêter et délivrer un mandat de dépôt. Or, comme il tient le rôle des audiences, le dossier d'un prévenu peut rester longtemps sans être enrôlé. Le procureur dispose en quelque sorte de la possibilité d'arrêter et de condamner avant jugement : la garde-à-vue étant limitée à 48 heures, les prévenus sont déférés au niveau des maisons d'arrêt en attendant que le parquet procède à la mise en état de leur dossier pour l'audience. Le parquet joue sur la rapidité de la procédure de flagrance pour faire peur, ou alors défère dans les maisons d'arrêt sans jamais mettre le dossier en état pour le jugement à l'audience suivante¹⁶⁰.

C'est l'article 32 *in fine* du code de procédure pénale qui donne la possibilité au procureur de la république de classer sans suite, sans l'astreindre à motiver sa décision auprès du plaignant. Le procureur devrait toutefois informer le plaignant de la possibilité d'utiliser une autre procédure en se constituant partie civile, mais cette disposition n'est pas respectée à la lettre.

Passer de défenseur de la société à défenseur du prévenu

De ce fait, les audiences de flagrants délits sont en général désertées par les avocats, car les enjeux financiers sont faibles, les prévenus ayant rarement les possibilités de se payer les services d'un avocat. Leurs familles cherchent alors recours auprès du procureur, afin d'obtenir la relaxe pure et simple du parent ou l'allégement de la peine qu'il pourrait encourir. Dans un ton moqueur, les jeunes avocats de la place dakaroise soutiennent qu'en demandant 20 000 FCFA aux prévenus les moins nantis pour les défendre, ils seraient moins chers que

¹⁶⁰ C'est une situation presque arbitraire, puisque l'art. 381 du code de procédure pénale stipule que « l'individu arrêté en flagrant délit et déféré devant le procureur de la république..., est, s'il est placé sous mandat de dépôt, traduit sur-le-champ à l'audience du tribunal ». Par contre, « si, ce jour-là, il n'est point tenu d'audience, le prévenu est déféré à l'audience du lendemain, le tribunal étant, au besoin, spécialement convoqué à la requête du ministère public ».

les procureurs ! Ce rôle de « défenseur » des accusés, revêtu indûment par certains procureurs, est si courant que, selon un auxiliaire de la justice interviewé, il est même arrivé qu'un prévenu devant la barre désigne le procureur comme son avocat.

En effet, au niveau du tribunal régional hors classe de Dakar, on peut remarquer que les magistrats montent à l'audience avec quelques centaines de dossiers à traiter, les séances pouvant aller jusqu'à 22 heures. On soutient que dans de pareils cas, chaque fois que le procureur se lève pour requérir, c'est en faveur d'un prévenu pour lequel il a été visité avant l'audience, et dont la famille a dû verser une certaine somme d'argent.

Les observations ont montré que les opportunités de corruption augmentent les vendredis soir : en effet, les personnes mises en garde à vue à la veille du week-end risquent d'être déférées à la maison d'arrêt. C'est un argument de taille qui pousse les familles des prévenus à exercer des pressions sur le procureur afin d'éviter l'expérience déshonorante de la prison à leur parent.

Au niveau des magistrats du siège

Dans l'élucidation des principaux mécanismes corruptifs au niveau du siège, il est opportun de rappeler la distinction entre le juge d'instruction et le juge qui siège à l'audience. Le premier est chargé d'instruire les dossiers qui lui sont confiés par le parquet : il est en contact avec le prévenu, il charge ou décharge, il prépare le dossier en menant l'enquête. Ainsi, il lui suffit d'occulter un fait pour influencer la nature de la décision que prendra par la suite le tribunal. Au deuxième appartient le pouvoir de condamner, car il dispose de tous les dossiers et décide selon son « intime conviction ».

Le juge conseille sur des affaires pendantes en justice

Certains magistrats jouent le rôle de conseil sur des cas qui sont encore en cours et dont leur tribunal doit connaître dans un proche avenir. Dans une affaire que nous avons documentée pendant les enquêtes de terrain, un juge a demandé au mis en cause de requérir du tribunal le renvoi de l'affaire plusieurs fois en attendant que ce soit son tour de siéger. Ceci lui a permis de faire tourner la décision en faveur du mis en cause.

C'est le cas de X, collecteur de la SONACOS¹⁶¹ qui détourne 40 millions de francs CFA et s'envole pour les USA. La SONACOS porte plainte auprès du juge d'instruction, et le tribunal, après un jugement par défaut, condamne X à 5 ans d'emprisonnement ferme et décerne un mandat d'arrêt. Quelques années après X revient au Sénégal ; il est tout de suite arrêté et placé au niveau de la prison où il séjourne une journée car il obtient immédiatement la liberté provisoire et est mis en rapport avec le juge Y. Il reçoit conseil de celui-ci et s'oppose au jugement rendu par défaut (en son absence). L'opposition a pour effet d'anéantir les effets du premier jugement. À l'instruction, il prétend qu'il ne doit rien à la SONACOS, car en son absence, il envoyait régulièrement de l'argent à son grand frère pour qu'il rembourse. Après deux semaines, le jour du jugement, il invoque les mêmes arguments. Faute de preuve, le renvoi est décidé afin de lui permettre

¹⁶¹ Huilerie du Sénégal.

d'apporter les preuves du paiement. Pendant ce délai, X va presque chaque jour au bureau du juge Y ; mais le jour de l'audience, il ne se présente pas alors que c'était le juge Y, en question qui siège ce jour-là... Celui-ci décide d'un nouveau renvoi d'un mois toujours pour lui permettre d'apporter les justificatifs. Mais le collecteur a entre-temps quitté le Sénégal pour retourner aux USA. Au juge ne reste que prononcer « l'itératif défaut ». En effet, lorsqu'un justiciable s'oppose à un jugement et, par deux fois, ne se présente pas à l'audience, le juge prononce « l'itératif défaut », qui a pour conséquence de confirmer le premier jugement (celui auquel le prévenu s'est opposé). Dans le cas d'espèce, les 5 ans de prison, le mandat d'arrêt et l'astreinte devaient être confirmés et mis en œuvre. Mais le juge complice refusa de signer, prétendant que c'était au premier juge qui avait prononcé la peine de signer le mandat d'arrêt.

Entre gratification et « cadeaux anticipateurs »

Ce rôle indu de conseiller juridique n'est pas sans contrepartie, loin s'en faut. D'une part, les justiciables trouvent normal de récompenser le magistrat, même si la décision leur est favorable en droit. Selon les dires d'un ex-magistrat,

« Il arrive souvent qu'en rentrant du travail l'on trouve des paquets devant la porte de l'appartement (...). Dans certains cas, l'auteur est une partie qui était impliquée dans une affaire dans laquelle vous avez rendu en âme et conscience, dans laquelle le droit a voulu qu'elle en sorte victorieuse. » (Dakar)

D'autre part, le cadeau peut traduire une véritable stratégie *d'investissement corruptif*. En effet, selon ce substitut de procureur, « rien que le choix d'une procédure peut être l'objet d'enjeux financiers et source de corruption ». Les propositions de cadeaux sont récurrentes et les sommes d'argent en jeu sont quelques fois assez substantielles :

« Cinq escrocs sont parvenus, *par le biais de certains intermédiaires faisant partie du personnel du tribunal*, à entrer en contact avec moi. Quand leurs mandataires sont venus me rencontrer dans mon bureau, ils avaient garé en face de la fenêtre de mon bureau une "Renault Laguna" et m'ont proposé une enveloppe qui contenait la somme de 2 000 000 FCFA. Tout cela était à moi dans le secret de mon cabinet, si j'acceptais de les conduire en flagrant délit au lieu de mander une instruction. » (substitut du procureur, Dakar)

Lorsque c'est les avocats qui font des cadeaux aux juges de la place, ce sont leurs stagiaires qui servent de coursiers. D'ailleurs, un de nos interlocuteurs, avocat, s'exprimait ainsi :

« Faites le tour de certains cabinets le 31 décembre, vous verrez des cadeaux enveloppés destinés à des magistrats : des cravates, des parfums, des ceci, des cela, c'est de la corruption. Donc ceux qui font ça ne perdent pas leur temps dans les greffes, leurs affaires sont bien réglées. » (Me N. S., Dakar)

Des formes de corruption rentière : le marchandage de la liberté provisoire

La liberté provisoire fait l'objet d'une véritable rente pour les juges d'instruction et les procureurs de la république. C'est souvent une négociation qui fait aboutir la demande de liberté provisoire, si ce n'est le juge lui-même qui propose de la « vendre ». Dans une affaire que nous avons documentée, un juge d'instruction a fait extraire quinze fois une personne de

la maison d'arrêt pour marchander avec lui sa mise en liberté provisoire. Il était de mèche avec un gardien de prison, dont le rôle était de préparer le prévenu à la convocation du juge :

« Telle personne venait me voir pour me dire que le juge était prêt à me laisser partir, si je donnais tant (une somme d'argent) ; il me disait qu'à telle date le juge me ferait convoquer, et effectivement, à cette date précise, le juge m'a fait convoquer, on a discuté dans son cabinet, et je lui ai répondu que je n'avais pas d'argent à lui donner. » (N. M., Dakar)

Dans cette affaire, le juge s'est fait prendre au piège puisqu'il n'a pas pu produire au dossier, sur la demande de ses supérieurs, les quinze demandes d'audience qu'il prétendait avoir reçu du prévenu.

Le cas de la radiation du juge d'instruction de la ville de Rufisque est également révélateur de certaines pratiques qui ont cours dans le milieu judiciaire sénégalais. Dans cette affaire, ce magistrat avait demandé la somme de 300 000 FCFA contre la liberté provisoire d'un groupe d'individus arrêtés pour vol. Dans ce dessein, il avait reçu l'aval du procureur afin d'accorder la liberté provisoire sans même requérir le visa du parquet. La justification de la décision aurait été rendue « après coup » :

« *On sait comment arranger la procédure*, seulement j'ai été largué dans cette affaire. (...) Avant l'arrivée du nouveau président, l'ancien qui était à la veille de la retraite me laissait tout faire et il lui arrivait de rester plus d'une semaine sans venir au tribunal. Le conflit avec le nouveau a commencé quand il a voulu d'office réorganiser le service. Nous sommes alors entrés en conflit ouvert et l'on est allé jusqu'à ne plus se saluer. Il a alors juré qu'il m'aurait. » (A. M. N., magistrat radié, Dakar)

Lorsque la loi ne permet pas d'accorder la liberté provisoire, comme en matière de détournement de deniers publics, le juge fera prévaloir l'exception à la règle pour accéder à la demande, en faisant état de contestations sérieuses ou du remboursement de la somme par le mis en cause. Le juge dispose d'encore plus de liberté dans les petits tribunaux départementaux où il cumule l'instruction, le ministère public et le siège. Dans ce cas, il peut accorder la liberté provisoire sans difficulté parce qu'il se trouve à tous les niveaux de la procédure.

Au niveau du greffe

Mémoire du tribunal, puisqu'il gère l'ensemble de ses registres, le greffe « conserve les minutes des jugements et arrêts rendus et en délivre, le cas échéant, des grosses, des extraits ou des expéditions »¹⁶². La remise de ces actes se fait contre paiement d'une taxe fixée par la loi. Avant la réforme des greffes en 1992, le greffier en chef gérait les recettes et les dépenses du tribunal auprès duquel il exerçait. À ce titre, il recrutait et traitait le personnel non-fonctionnaire du tribunal. Suite à des abus, le greffier doit désormais déposer hebdomadairement les recettes collectées au niveau du trésor public. Ainsi, sa caisse ne peut plus servir de banque de prêt interne aux fonctionnaires du tribunal. Dessaisi de la gestion pécuniaire des fonds générés par le service public de la justice, le greffier en chef ne dispose

¹⁶² Ndiaye, Y., 1990.

plus de prérogative pour les dépenses et le recrutement du personnel d'appoint. Mais le greffe est loin d'être purgé de toutes ses zones d'ombre.

Les faux en écritures comptables

Le greffier en chef ou son délégué doivent tenir un registre dans lequel ils mentionnent les recettes et les actes délivrés. Les mentions portées au registre ne sont cependant pas conformes aux sommes réellement encaissées. Par exemple, là où 50 casiers ont été établis et délivrés, on ne mentionnera au registre que 30 casiers : ainsi, au moment du versement, le greffier – lui-même ou par l'intermédiaire de son commis –, pourra retenir une partie des recettes encaissées (N. A., greffier stagiaire, Dakar).

L'alibi des jugements en souffrance

Les greffes du Sénégal souffrent d'un manque chronique de personnel qualifié et accusent un retard d'au moins une année sur la rédaction des jugements déjà rendus.

Vu que les jugements sont parfois objet d'enjeux financiers, certains greffiers en profitent pour exploiter cette situation – non satisfaisante pour l'usager de la justice – en leur faveur. En effet, pour exécuter une créance, le justiciable ou son avocat doivent disposer de la grosse du jugement délivrée par le greffe. Ce document est muni de la force exécutoire et doit être remis à l'huissier pour que ce dernier puisse exécuter le débiteur. Compte tenu du retard quasi-structurel dans la rédaction des grosses, les justiciables doivent non seulement payer la somme légalement due, mais aussi le pot-de-vin au greffier pour que celui-ci « tire du lot » le jugement en question. Ainsi, les dysfonctionnements au niveau des greffes occasionnent des pratiques corruptives caractérisées par une rétribution indue d'un service public, autrement dit une sorte de surfacturation privatisée qui s'ajoute aux tarifs réglementaires.

Si même les avocats sont obligés de recourir à de telles pratiques pour se faire délivrer leurs grosses, les difficultés s'accroissent lorsqu'il s'agit de justiciables non-assistés. Cette situation engendre des mécanismes de *collusion entre les greffiers et les huissiers*. Il arrive en effet que le greffier propose directement au justiciable qui est dans le besoin une certaine somme d'argent – inférieure à la créance – pour que ce dernier lui fasse une « cession de créance ». Le greffier procédera aussitôt à la rédaction de la grosse et ira, en son nom propre, demander à l'huissier d'exécuter le jugement pour lui-même. Dans ce cas, le greffier oblige le justiciable à escompter la grosse, qui se transforme en un titre de créance (N. A., greffier stagiaire, entretien du 16 juin 2000, Dakar).

Mais la demande du justiciable peut aussi consister à faire disparaître des registres les traces d'un jugement rendu par le tribunal :

« Vous savez, il nous arrive parfois que des gens nous demandent de négocier. (...) Quelqu'un que l'on condamne et qui voit une lueur d'espoir voudra l'exploiter. Il nous demande de surseoir à l'exécution, de bloquer le jugement ou la délivrance de la grosse. » (Kaolack, Me B. S., greffier)

Au niveau du barreau

Outre les mécanismes de collusion évoqués plus haut entre avocats et magistrats, qui permettent par exemple de disposer à temps des documents afférents à un procès ou de négocier l'issue d'un procès, on a pu déceler des pratiques qui relèvent plutôt de *l'abus de confiance* à l'égard des justiciables que les avocats sont censés défendre. Nombreux sont les cas où l'avocat accepte l'ouverture d'un dossier en accord avec le justiciable, sans pour autant se présenter à la barre pour le défendre le jour de l'audience. Cette situation se rencontre surtout dans les régions de l'intérieur du pays où presque aucun avocat n'est installé. Afin d'éviter de quitter Dakar pour un seul dossier, la pratique générale est de charger un confrère qui se rend dans les régions de demander le renvoi de l'audience ou de lire en son nom les conclusions, si l'affaire est évoquée et retenue. Cette attitude des avocats est de plus en plus décriée par les justiciables sénégalais.

Agents d'affaires, secrétaires bénévoles et gardes pénitenciers : formes de démarchage et rabattage dans le tribunal et dans les services de l'état civil¹⁶³

Muni d'un cartable et de tampons à l'origine parfois douteuse, l'*agent d'affaires*¹⁶⁴ ou démarcheur guette l'entrée du palais de justice ou des services de l'état civil pour intercepter l'usager qui en franchit le seuil. Il lui offre soit de faciliter l'obtention d'un acte délivré par l'autorité publique, soit d'accélérer une procédure, ou encore de le conseiller dans une action en justice. Il arrive aussi qu'il parvienne à se substituer à l'avocat, en assurant au justiciable qu'il pourra « arranger son affaire » en vertu de ses accointances avec le juge. Dans cette dernière fonction, il est souvent concurrencé par les *interprètes*. À l'interface entre le tribunal et le prévenu, ces derniers prêtent serment devant le tribunal. Habités de la salle d'audience, ils passent pour être des personnages importants et qui peuvent certainement intercéder pour le justiciable.

De son côté, l'agent d'affaires peut arborer une connaissance fine des principales procédures pour obtenir les actes administratifs, jointe à une fréquentation assidue et de longue durée des fonctionnaires en poste dans les services. Profitant de l'ignorance ou de l'empressement du justiciable, il lui fera payer de l'argent même pour les actes gratuits.

Un service très prisé et qui nécessite généralement l'intervention du démarcheur est celui des extraits d'actes de naissance. Il existe une procédure qui permet aux personnes non-inscrites à leur naissance dans les délais légaux, ou dont l'inscription a été invalidée à cause de la destruction du registre correspondant, de passer par un jugement d'autorisation d'inscription en déclarant les événements de l'état-civil devant le juge du tribunal

¹⁶³ Les analyses qui suivent ont été présentées, sous une forme remaniée et approfondie, dans Blundo, 2001a.

¹⁶⁴ Le corps des agents d'affaires avait été institué à l'époque coloniale dans plusieurs pays de l'AOF. En l'absence d'avocats, les agents d'affaires assistaient les parties et pouvaient même plaider devant certaines institutions judiciaires. Pour être agent d'affaires, aucune condition particulière n'était requise, il suffisait d'obtenir un agrément auprès de l'administration. Aujourd'hui, cette fonction n'est plus reconnue officiellement (Ndiaye 1990 : 141-142).

départemental. Cette pratique (jugement supplétif) est à l'origine de nombreux abus, lorsque le citoyen essaye de se faire « réinscrire »¹⁶⁵. Les motivations sont multiples : si le domicile actuel est trop éloigné du centre d'état civil de son lieu de naissance (seul tenu à diligenter la demande d'extrait), si l'on a dépassé l'âge réglementaire pour accéder à un établissement scolaire, pour postuler pour une bourse d'études, pour participer à un concours public, on peut recourir aux services d'un démarcheur ; celui-ci, en collusion avec l'état civil, « aide les gens à renaître », comme le dit joliment ce vieux assis sur les marches du bureau de l'état civil de Kaolack. L'utilisateur doit faire une demande adressée à l'autorité de l'état-civil. Cette demande de non-inscription sur les registres de naissance donne lieu à une investigation au niveau des registres pour vérifier si l'utilisateur n'est pas déjà inscrit. L'intervention de l'agent d'affaires permet l'établissement d'un jugement fictif. Du reste, la prolifération des audiences foraines, et la facilité avec laquelle elles permettent de se procurer des actes d'état civil, encouragent la population à ne pas déclarer les naissances et les décès dans les délais légaux.

Les agents d'affaires sont bien plus que de simples intermédiaires faisant la navette entre le tribunal et l'état civil. Ils officient également en tant que prête-noms pour des attributions de parcelles ou de cantines qu'ils revendent ensuite. La mairie enregistre la mutation et ils se partagent l'argent avec des acteurs de la mairie, selon un technicien de la commune de Kaolack.

L'agent d'affaires ou le démarcheur jouent également un rôle de témoin « professionnel » : en cas de jugement d'état-civil (mariage, décès, etc.), l'utilisateur se voit offrir les services d'un démarcheur à qui l'on apprend vite les réponses aux questions que posera le juge. Ces professionnels du témoignage sont bien connus de l'administration, car ils reviennent régulièrement quel que soit l'utilisateur qui requiert une inscription. À la veille des élections présidentielles de février 2000, la presse dévoila les agissements d'un juge – transféré ailleurs suite à l'affaire – qui avait rendu 500 jugements d'autorisation d'inscription dans une localité aux alentours de Kaolack, avec le concours des mêmes deux témoins. Le rôle de témoin professionnel dans les procès est également joué par les *écrivains publics*, qui se présentent comme alliés ou voisins du justiciable et attestent de la véracité des allégations de ce dernier. Vieux commis de l'administration à la retraite, ils s'installent au niveau du tribunal où ils offrent leurs services aux justiciables illettrés, pour rédiger des plaintes ou des demandes auprès de l'administration judiciaire.

Si l'agent d'affaires est un intermédiaire informel au sein de l'administration de la justice et de l'état civil, d'autres fonctions de courtage peuvent être exercées par le personnel bénévole ou vacataire. C'est le cas des *secrétaires non-fonctionnaires* du tribunal, qui occupent des postes relativement importants dans les différents services du palais de justice et qui contribuent de façon substantielle à son fonctionnement. Ces bénévoles ou vacataires utilisent les moyens qui sont mis à leur disposition (dans la majorité des cas, une machine à écrire et quelques feuilles de papier) pour délivrer des services payants aux clients

¹⁶⁵ Voir à ce propos Madec (1991 : 116).

occasionnels (frappe de documents) ou reçoivent le « prix de la kola » de l'usager qu'ils ont conseillé. D'autres sont tentés d'exploiter leur position pour emprunter des chemins moins vertueux :

C'est ainsi que, début 2000, la première chambre correctionnelle du tribunal régional de Dakar a eu à statuer sur une affaire qui impliquait six « volontaires de la justice », dont le statut relevait du personnel d'appoint, préposé à l'enregistrement des décisions et à la photocopie au greffe du tribunal régional. Le scandale concernait l'immatriculation au registre du commerce et portait sur un réseau de fabrication de fausses quittances¹⁶⁶.

Ce personnel subalterne cherche et trouve un complément au maigre salaire auprès de la générosité des supérieurs, mais le plus souvent ce sont les petits passe-droits, « l'argent accélérateur », qui aident à préparer des fins de mois moins incertaines. Ainsi, il est pratique courante de créer une pénurie fictive d'imprimés et autres formulaires administratifs, et de faire payer à l'usager le service du bénévole, qui s'empresse de rechercher les documents « manquants » auprès des collègues qui en disposeraient...

Une autre pratique courante – bien qu'interdite expressément par l'Ordre des avocats – est le démarchage des clients des avocats par l'entremise des *gardiens de prison*. Ces derniers, profitant de l'état de détresse du prévenu et de sa famille, négocient âprement les honoraires de l'avocat sur lesquels ils touchent une commission. Cette pratique est sans doute favorisée par la saturation de l'espace juridique dakarois, où sont concentrés la presque totalité des avocats sénégalais.

Conclusion : les maux de la justice évoqués par ses acteurs

Bas salaires, influence des réseaux socio-politiques et échec dans les mécanismes de répression, tels sont les argumentaires déployés par magistrats, avocats et greffiers pour justifier, comprendre, voire accepter la corruption qui gangrène la justice sénégalaise.

En premier lieu, la faiblesse des salaires (qui vont pour un magistrat de 250.000 à 400 000 FCFA), est constamment invoquée comme un facteur qui expose le personnel de la justice, obligé à « tenir son rang » (voiture personnelle, charges familiales en rapport avec la position de prestige qu'il occupe, etc.), à la tentation de négocier ses pouvoirs ou l'incite à développer des activités annexes, qui l'éloignent progressivement de ses fonctions.

« Quand j'étais en fonction à Ziguinchor, j'avais une ferme où je faisais des activités d'embouche bovine et de l'aviculture. Un beau jour je reçus un avis du conseil supérieur m'enjoignant de cesser toute activité commerciale. Quelque temps après, un officier de gendarmerie me fut envoyé pour enquête. Je l'ai conduit jusqu'à la ferme en lui demandant de faire son rapport et de mentionner à l'attention du conseil que je refusais de mettre fin à mes activités parce qu'avec mon seul salaire je ne parviens pas à joindre les deux bouts. D'ailleurs je préfère de loin faire des activités agricoles et commercialiser le produit que de tremper dans des affaires de corruption. Quelques mois plus tard, j'ai été affecté ailleurs. » (Président du tribunal départemental de Kaolack, 5-01-01)

¹⁶⁶ Diarra, M. « Démarcheurs, rabatteurs au palais de justice », *Sud quotidien*, 8 juin 2000.

En deuxième lieu, les réseaux sociaux et politiques ont une incidence certaine sur le comportement du magistrat dans l'exercice de ses fonctions : « tout fonctionnaire se trouve enfermé dans une trame coutumière dont la loi n'arrive pas à l'exorciser et les composantes fondamentales sont la conception de la famille africaine et le système socio-culturel » (Diop F.O.N, 2000, p. 102). Les magistrats et les fonctionnaires de justice font l'objet de pressions de la part de leur famille, d'une part et des différents autres réseaux (cercle d'amis, confrérie religieuse, appartenance politique), d'autre part. Il n'est pas un seul dossier qui ne suscite une intervention. Et le fonctionnaire qui refuserait de se plier aux exigences du réseau sera accusé d'être un *tubaab*¹⁶⁷.

Un magistrat nous a confié que pendant qu'il était juge d'instruction à Ziguinchor, on lui a traduit un individu prévenu pour abus de confiance vis-à-vis d'un établissement financier. Au moment où le prévenu franchissait le seuil de son cabinet, le téléphone sonna. C'était sa sœur qui appelait de Dakar pour lui dire explicitement de laisser le prévenu partir. Selon le magistrat, « on ne dira pas non à sa famille, pour ne pas passer pour un ingrat... » (N. P-I., magistrat, 26 mai 2000, Kaolack)

Dans une l'affaire éclatée en 2000 concernant le trésor public, le juge d'instruction chargé du dossier a subi des pressions du milieu maraboutique. « Effectivement j'ai reçu le coup de fil de *serigne* X, il intervenait pour un certain Djibril Ba. Mais je n'ai pas cédé à la pression et le gars en question est toujours en prison, vous pouvez le vérifier. Le magistrat qui s'accroche à un poste ne peut pas être indépendant et celui-là cédera toujours à la pression. » (D. K., ex-juge d'instruction du trib. hors classe de Dakar, entretien du 16-01-01, Dakar). Ce juge a été ensuite affecté à la Cour d'Appel de Dakar comme avocat général.

Troisièmement, bien que des dispositions légales stipulent que « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire »¹⁶⁸, la jurisprudence du Conseil de Discipline (organe du Conseil Supérieur de la Magistrature) est très pauvre en sanctions et aucune des fautes retenues ne mentionne explicitement les termes de corruption. En 40 ans, seulement 15 magistrats ont comparu devant le Conseil de Discipline¹⁶⁹. Or, depuis 1998 l'Inspection Générale a fait traduire devant le Conseil quatre cas dans lesquels le délit de corruption est avéré. Et pour ces cas, un seul a fait l'objet de radiation, les autres ayant fait l'objet de simple rétrogradation. Nous avons rencontré le magistrat qui a fait l'objet de la radiation pour recueillir sa version des faits :

¹⁶⁷ Blanc, utilisé ici dans un sens péjoratif en wolof.

¹⁶⁸ Loi n° 92-27 du 30 mai 1992, article 15. L'article 17 de la même loi énumère les sanctions disciplinaires prévues : la réprimande avec inscription au dossier, le déplacement d'office, le retrait de certaines fonctions, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite et la révocation avec ou sans suspension des droits à la pension.

¹⁶⁹ Les sanctions prononcées comportent 2 révocations, 3 retraites d'office, 4 abaissements d'échelon, 5 déplacements d'office et 4 réprimandes. Pour toutes ces sanctions, le Conseil de Discipline n'a retenu que 3 qualifications pour les fautes commises : comportement indigne, désobéissance au supérieur hiérarchique et indécence et manque de probité.

« L'explication que j'en donne est que malheureusement je n'étais pas en de bons termes avec le président nouvellement affecté au niveau du tribunal et quand les bonnes femmes sont venues pour me remettre l'argent c'est lui qu'elles ont trouvé. Dans leur ignorance, elles ont cru s'adresser à moi (elles ne m'avaient jamais vu, elles ont demandé à voir le juge et on les a conduites en mon absence chez le président). Quand elles ont sorti le paquet, il les a contraintes à déposer contre moi sous peine de les poursuivre pour tentative de corruption. Elles ont eu peur et ont de suite fait une déposition. Le conseil n'a pas eu besoin d'enquête supplémentaire, les faits étant accablants. » (A. M. N., ex-magistrat, 9-01-01, Dakar)

Les rares exceptions à la protection que la magistrature réserve aux collègues convaincus de corruption ne représentent donc pas un facteur dissuasif des comportements corrompus. À titre d'exemple, dans son arrêt n° 11 du 12 avril 1978, la Cour de Discipline Budgétaire avait reconnu le Sieur Jacques Baudin (magistrat de son état), d'avoir, dans ses fonctions de directeur de cabinet du ministre de l'Enseignement supérieur, enfreint les règles régissant l'exécution des dépenses de l'État et réalisé un état de gaspillage, en établissant irrégulièrement à son profit des demandes de billets de transport par avion. La Cour condamna M. Baudin à payer 400 000 FCFA d'amende. Quelques années plus tard, M. Baudin était nommé Ministre de la Justice.

La corruption dans les transports et la douane¹⁷⁰

Cadre général du secteur des transports et de la douane

Le secteur du transport regroupe, outre les services administratifs de la douane, de la police, de la gendarmerie et des transports routiers, une grande diversité d'usagers et d'intermédiaires dans des secteurs d'activités différents. C'est le domaine par excellence de l'administration de contrôle. L'observation des interactions entre forces de l'ordre, douaniers et usagers dévoile un univers particulièrement propice aux formes de corruption-racket, fondées sur la contrainte, la menace de l'application des règlements et la déshumanisation des rapports sociaux. Ainsi, le secteur des transports constitue un véritable lieu d'apprentissage et de socialisation de la petite corruption. Avant de décrire ses principaux mécanismes, il conviendra de fournir un rapide aperçu du contexte général dans lequel évoluent ces administrations de contrôle.

La faiblesse des moyens de fonctionnement et la généralisation des pratiques d'évergétisme

Le corps des douanes sénégalaises compte 1600 agents dont seul 100 sont des cadres. La loi n° 87-45 du 28/12/1987 portant code de la douane définit ses missions et ses conditions d'intervention sur l'étendue du territoire national. Placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances, l'administration douanière est dirigée par le Directeur Général

¹⁷⁰ Les enquêtes sur la douane et les transports ont été menées principalement par Cheilh Tidiane Dieye, avec des contributions ponctuelles d'Abdou Ndao et de Kinné Han. Ce chapitre est une synthèse du rapport d'enquête élaboré par Dieye (2000).

des douanes qui veille à l'exécution des principales missions dévolues à son service : fiscale et économique (surveillance et contrôle des échanges extérieurs), mais aussi en matière de surveillance des activités d'exportation des œuvres d'art, de contrôle du respect des règles relatives à la propriété industrielle, de contrôle des personnes au regard des règlements de police, de lutte contre le trafic des stupéfiants.

La direction générale des douanes a été réorganisée en 1995¹⁷¹. La nouvelle direction générale, installée après l'alternance politique survenue en 2000, a entrepris une profonde réforme qui regroupe les principaux services douaniers en cinq directions opérationnelles coiffées par le directeur général. Des directions régionales des douanes ont été créées en 1994. Celle de Kaolack, que nous avons étudiée de manière approfondie, regroupe les régions de Kaolack et Fatick. La subdivision Kaolack-Fatick est composée de deux secteurs (Kaolack et Kaffrine), de 15 brigades mobiles (B.M.), ainsi que de trois bureaux autonomes de dédouanement (Kaolack, Karang et Keur Ayib). Les bureaux sont caractérisés par le nombre très réduit de leurs effectifs, au regard des besoins à satisfaire, mais aussi de l'étendue du territoire douanier à contrôler. Au niveau de toute la zone couverte par la direction régionale de Kaolack-Fatick, l'effectif tourne autour de 138 agents, tous statuts confondus.

Les conditions de travail des différents corps de contrôle diffèrent cependant. Les forces de police (et de la gendarmerie en moindre mesure) sont discréditées aux yeux des citoyens, surtout après la radiation globale des policiers subie en 1988 et la réintégration partielle d'un certain nombre d'entre eux dans les rangs de la nouvelle police municipale. Les conditions financières et matérielles des agents sont précaires :

« Un gendarme ou un gardien de la paix qui quitte sa famille le matin sans laisser le moindre franc, et qui va faire la police de la circulation routière, n'hésite jamais quant à l'attitude qu'il doit adopter devant un automobiliste en infraction qui lui tend un billet de 1 000 FCFA. L'urgence aux yeux de l'agent, c'est de permettre à sa famille de manger à midi et le billet de banque mène vers cette direction. »¹⁷²

Les moyens de travail font également défaut. Il est notoire que le courrier administratif (police, gendarmerie, tribunal, prison, direction du commerce, etc.) est distribué à l'échelle nationale par les chauffeurs des véhicules qui assurent le transport en commun. Ces mêmes véhicules sont prêtés à la police judiciaire lorsqu'il s'agit de transporter des détenus ou d'organiser des descentes. 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. C'est ainsi que l'administration douanière, confrontée à la vétusté du parc automobile et à la faiblesse des dotations mensuelles en carburant (environ 70 litres pour toute une brigade), se tourne vers des opérateurs économiques privés, grands commerçants ou transporteurs, qui n'hésitent pas à lui prêter des véhicules ou de l'argent, dans une sorte d'*évergétisme moderne* non désintéressé : en effet, lors des saisies de marchandise frauduleuse, ces bailleurs de fonds privés récupéreront leur investissement soit en bénéficiant de ventes aux enchères

¹⁷¹ Cf. l'arrêté n° 000870/MEFP/DGD du ministre de l'Economie et des Finances du 1^{er} Février 1995.

¹⁷² *Le Matin* du 21 juin 2000.

particulièrement favorables, soit de ristournes directes sur la marchandise saisie, soit de rabais substantiels des droits de douane lors des procédures d'importation.

La pénurie de moyens de fonctionnement fait contraste toutefois avec les possibilités légales d'amélioration substantielle du niveau salarial offertes aux douaniers : au salaire de base s'ajoutent les heures de garde supplémentaires, 50 % du salaire en plus pour le logement, 2 % sur les saisies de marchandises. Il faut ajouter à cela une indemnité de sujétion (renonciation au droit de grève et à l'adhésion à un syndicat), ainsi que des facilités financières offertes par la mutuelle des douanes, des coopératives d'habitat, des crédits bancaires pour le logement ou le mobilier.

L'enclave gambienne et les espaces francs, ou « zones d'accès difficile »

Si le marché central de Kaolack regorge de produits provenant de la Gambie ou de la Mauritanie, il faut rappeler que la destination finale de la plus grande partie des produits entrés frauduleusement au Sénégal sont Dakar et l'axe Banjul-Touba ou Nouakchott-Touba. La ville de Touba, capitale du mouridisme, correspond quasiment à une entité supranationale, à un espace extraterritorial où l'État ne saurait revendiquer une quelconque souveraineté. Dans le marché *Ocass*, situé au cœur de la ville, à quelques encablures de la grande mosquée, sur les interminables étals tenus en général par des femmes, ainsi que dans les grands magasins (dont les chiffres d'affaires peuvent dépasser des dizaines, voire des centaines de millions de francs CFA), les marchandises débarquées au port de Dakar et transportées sous douane jusqu'à Touba côtoient les produits « gambiens » introduits irrégulièrement sur le territoire sénégalais par des fraudeurs professionnels.

Pour accéder à la ville de Touba en contournant les barrages douaniers, les fraudeurs ont développé la stratégie de la *fragmentation des circuits* : une fois qu'ils ont réussi à contourner les premières brigades frontalières ou intérieures que sont *Saboya, Keur Moussa, Keur Ayib, Nganda, Maka Gouye et Koungheul*, les fraudeurs se réfugient dans les nombreux *daara* (villages maraboutiques) disséminés dans la vaste région du *Saloum* - dans lesquels les douaniers avouent ne pas avoir le courage de pénétrer -, avec la complicité des marabouts et des *talibés*, en échange d'une partie de leur chargement ou même gratuitement. Puisqu'ils ne peuvent pas empêcher les fraudeurs d'atteindre Touba et puisqu'ils ne peuvent pas y entrer eux-mêmes, les douaniers ont pour stratégie de les attendre à la sortie de la ville, lorsque les marchandises repartent pour l'intérieur du pays (entretien avec le douanier I.N., 20-6-2000 à Kaolack).

Les villages maraboutiques, véritables *espaces francs* très nombreux dans la région, sont ainsi qualifiés par les douaniers de « zones d'accès difficile » : les plus importantes sont Porokhane, Taïba Niassène, Médina Baye Niassé, Mina, Touba Fall, Khelcom. Pour les douaniers, du reste, l'implantation maraboutique à proximité de la frontière gambienne n'est jamais fortuite (entretien avec I.N., Kaolack).

Les facteurs facilitateurs de la corruption douanière

Des usagers pressés

Pour les commerçants, comme pour les chauffeurs, gagner du temps est essentiel pour leur activité. Les chauffeurs, en particulier, doivent faire le maximum de circuits possibles afin d'atteindre les montants à verser quotidiennement au propriétaire du véhicule, et cherchent à contourner les contraintes de type réglementaire qui peuvent les ralentir. Conscients de cela, les agents abusent de leur autorité de contrôle pour retarder les chauffeurs et les obliger à « donner quelque chose » ou à convaincre les passagers du véhicule de le faire.

« Les chauffeurs donnent parce qu'ils n'ont pas le choix ; s'ils ne donnent pas, ils ne partiront pas et tout le monde sera retardé », nous a confié un chauffeur (Kaolack).

D'après une commerçante installée au marché central de Kaolack, à chaque fois que le véhicule arrive à un barrage de douaniers, les commerçants s'empressent de trouver un arrangement avec les agents pour ne pas retarder tous les autres. Même des commerçants qui ont régulièrement dédouané au poste frontalier se voient contraints de cotiser pour que la somme demandée soit réunie (B.T., commerçante à Kaolack).

Des usagers qui ignorent la réglementation

La quasi-totalité des acteurs, au premier rang desquels figurent les commerçants et les chauffeurs, ignore presque tout de la réglementation douanière. Au-delà du fait que toute marchandise entrant dans le territoire doit être soumise au préalable à un dédouanement suivant une catégorisation déterminée par l'administration douanière, les usagers méconnaissent en général leurs prérogatives et leurs droits dans leurs relations avec les agents. Ceci donne au douanier une marge de manœuvre suffisamment grande pour réinterpréter le code et le transformer en moyen de pression sur les usagers. Ainsi, ils mettent en œuvre plusieurs mécanismes dont la finalité est de déclencher chez les usagers un « besoin de donner quelque chose ».

L'interventionnisme des autorités politiques et administratives

Lorsqu'un agent refuse la corruption, ce comportement n'élimine pas forcément les transactions illicites dans la chaîne de contrôle. Il lui fait, tout au plus, changer d'échelle. En effet, l'agent intègre peut voir sa décision annulée à tout moment par ses supérieurs hiérarchiques en raison de multiples possibilités de recours et d'intervention que peuvent utiliser les usagers en infraction.

Dans ce contexte, la corruption d'un agent résulte d'un choix entre l'opportunité d'appliquer la loi dans toute sa rigueur, avec le risque que sa décision soit annulée par son supérieur, et le risque de rater une occasion d'enrichissement, qui sera rarement sanctionnée. La logique de l'agent est donc de se servir, de « prendre sa part » (*jël wàllam*) avant que la chaîne corruptive ne se déplace. L'intransigeance de l'agent ou son refus de négocier le soumettent à la longue à une pression difficilement supportable. En effet, en plus des pressions politiques et administratives venant de ses supérieurs, le douanier subit aussi une

pression sociale qui fonctionne selon le principe de l'étiquetage de la part des usagers qui le fréquentent : l'agent intègre sera considéré comme « méchant », une image d'autant plus négative qu'il est le plus souvent le seul à refuser ce que tous les autres acceptent.

Quelques sites et mécanismes de la corruption douanière

Les escortes douanières

Parmi les trois bureaux de dédouanement de Kaolack, Karang et Keur Ayib, les deux derniers ont des compétences limitées. En principe, ils ne peuvent pas dédouaner des marchandises dont la valeur dépasse 100 000 FCFA. Lorsque le montant autorisé est dépassé, le propriétaire de la marchandise doit être mis sous escorte et conduit au bureau de Kaolack. C'est à lui de payer le transport, l'indemnité des agents et les frais de chargement et de déchargement, ce qui augmente son prix de revient et le rend moins compétitif.

« Les escortes sont telles que les commerçants sont prêts à tout pour les éviter. Elles nécessitent beaucoup de temps, d'argent et de risque. Par exemple, lorsqu'on a une grande quantité de marchandise, on loue un camion à 150 000 FCFA pour une semaine, on paye les frais d'escorte qui s'élèvent à 25 000 FCFA, sans parler des comptes de dépôt et autres papiers que tu peux rester des semaines à chercher. Si, au bout d'une semaine, la procédure n'est pas terminée, le camion te coûte encore 150 000 FCFA ; si tu décharges la marchandise, tu dois aussi payer les frais d'entrepôt. Tout cela, un commerçant ne peut se le permettre. Il faut nécessairement trouver un arrangement. » (A.T.T., Kaolack)

Pour faire le dédouanement sur place, l'arrangement avec le chef de bureau ou l'un des agents consiste à diviser la marchandise en plusieurs parts inférieures ou égales à 100 000 FCFA et de les dédouaner sous des identités différentes. Le commerçant emprunte à des amis leur carte d'identité pour se faire établir plusieurs quittances de moins de 100 000 FCFA. Il passe ainsi de l'illégalité à la « légalité » avec la complicité des douaniers, et est dispensé de frais d'escorte tout en gagnant un temps considérable.

Par cette opération, les douaniers instrumentalisent une disposition légale en la réinterprétant conformément à leurs intérêts personnels. Dans la zone de Rosso, chaque quittance délivrée par les douaniers coûte au commerçant la somme de 1 000 FCFA. Donc, pour les douaniers, plus il y a de quittances, plus il y a de gains.

Le prélèvement

Le prélèvement consiste pour le douanier à « prendre sa part » de la marchandise présentée par le commerçant. C'est une forme de brimade que les agents utilisent pour deux raisons : soit pour intimider le commerçant et le pousser à verser le « prix de kola » pour sortir de l'impasse, soit pour satisfaire un besoin concret. Dans ce cas, les agents choisissent les produits qui leur conviennent le mieux, surtout des produits d'usage courant comme les denrées alimentaires. Si le prélèvement renvoie à priori à un racket systématique organisé par les agents, il semble qu'il y ait une certaine complicité des commerçants qui font mine de faire cadeau d'une partie de leur marchandise à l'agent. En effet, le prélèvement se fonde sur

une certaine forme de collusion et de complicité entre l'agent et le commerçant. Le dernier accepte de laisser une partie de sa marchandise au premier, lorsque celui-ci accepte d'enfreindre le règlement et de fermer les yeux sur une partie plus importante.

La dépossession

Les *njogaan*, des commerçantes généralement célibataires ou divorcées, réussissent à approvisionner les marchés de Kaolack et de l'intérieur du pays en effectuant plusieurs voyages quotidiens vers la Gambie. Leurs chiffres d'affaires dépassant rarement 200 à 300 000 FCFA, elles n'effectuent presque jamais des dédouanements réguliers, soit en dissimulant une partie de leurs produits sous les sièges des véhicules ou à même le corps, soit en se lançant dans d'interminables négociations et marchandages avec les douaniers.

Pour entraver ce « travail de fourmi », les douaniers appliquent la règle de la dépossession. Et ce par le biais de la « minutie », c'est-à-dire le constat du transfert de propriété de l'usager à l'État, qui se traduit par un droit de saisie systématique sur toutes les marchandises non-déclarées, quelle que soit leur quantité.

C'est un travail laissé aux brigades mobiles : « on a donné des instructions pour une tolérance au niveau des bureaux frontaliers et pour une saisie systématique de toute marchandise non dédouanée par les brigades mobiles » (I.N., chef de bureau de douane, 26-4-2000, Kaolack). Nous avons cependant constaté que la destination finale des produits saisis, surtout le sucre, n'est pas toujours les caisses de l'État. Quelques kilos sont offerts ici et là à des amis (observation à Keur Ayib le 27 mai 2000) ou envoyés à des autorités politiques et religieuses locales (entretien avec le douanier I.T, à Kaffrine, le 7 mai 2000). Pour ne pas laisser leurs produits aux douaniers, certains usagers n'hésitent pas d'ailleurs à les détruire, en leur disant « *du ma ko jëriño de, waaye yeen it du ngeen ko jëriño* » (« je n'en profiterai sûrement pas, mais vous ne le ferez pas non plus »).

Le déchargement

Le déchargement est une opération douanière légale dans la zone du rayon douanier, s'étendant entre 20 et 60 kilomètres des frontières. Contrôle de deuxième niveau, coûteux et fastidieux, il fait perdre au commerçant un temps inestimable. C'est ainsi un moyen de pression redoutable qui occasionne des abus importants et donne lieu au paiement de « péages » informels tout au long du voyage.

Lorsqu'ils immobilisent un car de transport de 35 ou 45 places, par exemple, venant de la Gambie et dont tous les passagers sont supposés avoir effectué toutes les formalités de dédouanement aux bureaux frontaliers, les douaniers sont presque sûrs qu'ils peuvent trouver quelques produits non-déclarés dissimulés à l'intérieur. Ainsi, ils commencent par mettre la pression sur le chauffeur et les passagers en demandant au premier de décharger tout ce qui est sur le porte-bagages, et aux seconds de descendre du véhicule pour contrôle. Dans ces conditions, c'est le chauffeur lui-même, pour ne pas perdre du temps, qui intervient auprès des douaniers. Il se constitue ainsi en intermédiaire. Les douaniers lui communiquent le prix de

l'arrangement et il collecte l'argent auprès des passagers. Généralement, même les passagers qui sont en règle s'acquittent de cette cotisation pour éviter de retarder tous les autres en défiant les douaniers.

Le « cher collègue » : entre trafic d'influence et outil de la solidarité entre douaniers

Le « *cher collègue* » est une simple note qu'un douanier rédige et envoie à un collègue situé à un poste frontalier pour lui demander d'accorder des faveurs à un ami, un parent ou un protégé. Si le « *cher collègue* » est signé de son émetteur, il est cependant anonyme quant à son destinataire. Il est adressé à n'importe quel douanier que le « protégé » pourrait rencontrer. En général, le douanier sollicité accepte de jouer le jeu dans la mesure où, du fait de la rotation des postes administratifs, il pourrait se retrouver très vite dans une situation de demandeur.

À Kaolack, le « *cher collègue* » permet aussi aux douaniers de s'approvisionner en diverses sortes de denrées alimentaires, du sucre notamment, depuis la Gambie sans avoir à se déplacer physiquement. Il leur suffit de rédiger le papier et de le donner à un chauffeur qui franchira impunément, fort de ce laissez-passer, les différents contrôles de douane sur le trajet Kaolack-Banjul. Selon certains civils douaniers, le « *cher collègue* » est aussi vendu à prix fort aux usagers. Ces pratiques s'inscrivent dans un régime plus général des faveurs et du népotisme : d'aucuns embrassent le métier de commerçant grâce à un parent douanier, à l'image de cette *njogaan* dont un frère était au bureau de douane de Karang et l'autre opérait dans les brigades mobiles (entretien avec commerçante M.G. du 9-6-2000 à Kaolack).

Représentations et sémiologie populaire de la corruption douanière

Les représentations populaires du douanier

Au Sénégal, la douane apparaît comme un corps damné. Malgré la relative aisance financière et matérielle qu'elle peut procurer à ses agents, elle n'en reste pas moins une administration stigmatisée, bannie, condamnée, voire rejetée par une frange importante de la population.

On pense qu'un douanier a toujours une « fin misérable » (« *mujj gu ñaw* »), ou qu'il est « condamné à aller en enfer » (« *dem safara* ») en raison des nombreux péchés qu'il a commis tout au long de sa vie. L'argent des douaniers est toujours « dépensé dans le vent », dans la mesure où ces gains sont impurs et illégitimes (*ribaa*).

Comme nous allons le voir, la corruption est presque aussi généralisée dans la police et dans la gendarmerie que dans la douane. La corruption policière est même plus visible et plus banalisée que celle de la douane. Pourtant, le policier jouit d'une moins mauvaise image que le douanier, et cela pour deux raisons : d'une part, aux yeux des populations, c'est l'administration douanière qui, plus que tout autre administration, symbolise les logiques de prédation et de dépossession qui sous-tendent le fonctionnement de l'État au quotidien. D'autre part, la douane ne bénéficie pas de la « proximité », à la fois géographique et

symbolique, qui caractérise le rapport entre les administrations citées plus haut et la population. Alors que le policier, qu'il soit en service ou non, est le frère ou l'ami que l'usager voit quotidiennement dans un environnement qui est aussi le sien, le douanier quant à lui apparaît comme un étranger. Il n'a de rapports réguliers qu'avec une minorité d'usagers et leur « confrontation » se déroule sur un terrain largement à l'avantage du douanier.

Mais l'image des douaniers est aussi ternie par le comportement qu'on leur attribue, à tort ou à raison, de ne jamais se rassasier (*suur*). On dit qu'ils ne travaillent que pour eux-mêmes (*senn bopp*), qu'ils « mangent » l'argent et les biens d'autrui, généralement les moins fortunés (*alalu neew ji doole*), et ne reversent rien dans les caisses de l'État. Pourtant, si la stigmatisation de l'administration douanière touche en principe tous les agents, il existe une certaine ambivalence dans le discours des usagers lorsqu'il s'agit de parler d'un douanier connu et identifiable : on est forcément un bon ou un mauvais douanier. Le bon douanier (*duane bu baax*) est ouvert (*ubbiku*), compréhensif et sensible aux problèmes des usagers (*am yermende*). Ici, l'image du bon douanier dépend moins de ses compétences administratives ou de sa rigueur dans l'application de la réglementation, que de sa capacité à s'en écarter de temps à autre pour « aider » (*dimbali*) les usagers. On est donc loin des relations formelles et impersonnelles censées s'établir entre les usagers et l'administration selon les principes directeurs de l'organisation bureaucratique. Les interactions des usagers avec les douaniers ne se réduisent pas uniquement à des transactions ponctuelles et impersonnelles, mais visent la construction de liens sociaux par l'établissement de relations informelles et personnalisées. Les agents qui comprennent de telles logiques seront volontiers réceptifs et ouverts au dialogue, même s'ils n'accorderont pas forcément des faveurs significatives après les négociations. C'est le cas des douaniers du poste de Rosso. L'une de leurs stratégies consiste à majorer volontairement des tarifs de dédouanement en prévision des négociations des *njogaan* afin de pouvoir les réduire à l'occasion et faire croire à celles-ci que cette réduction est une faveur qui leur est accordée.

Facilitateurs de la corruption dans la police et la gendarmerie

Il sera ici question de la police de la circulation routière. Nous entendons par là l'ensemble des agents affectés « à la circulation », aussi bien les gendarmes que les agents de police. La corruption qui s'est généralisée dans ces deux corps s'est développée en s'appuyant sur quelques facteurs qui facilitent sa propagation.

Le mauvais état des véhicules

D'après nos observations sur les axes routiers, tant l'état extérieur que le type de véhicule de transport en commun déterminent, au moins en partie, la décision d'un agent de contrôler ou non un véhicule, et l'opportunité de déclencher une transaction illicite.

De toute évidence, aucun véhicule n'est à l'abri d'un contrôle de police ou de gendarmerie sur les axes routiers. Mais la probabilité d'une vérification est de loin plus faible pour les véhicules de type « 7 places », de surcroît en bon état. Ils sont rarement contrôlés,

tout au plus pour voir la validité des « pièces » du chauffeur. Vu l'état satisfaisant de ce genre de véhicules, les agents trouvent rarement une anomalie technique à transformer en moyen de contrainte et de pression. En outre, les chauffeurs de ces types de véhicules semblent peu enclins à « donner de l'argent ». Enfin, les « 7 places » sont le moyen de transport privilégié de certaines catégories de personnes relativement aisées. On peut y retrouver le député comme le magistrat. Le risque est donc trop grand pour un agent de s'adonner à certaines pratiques corruptives avec les chauffeurs de ces véhicules.

En revanche, il est apparu que les voitures objet d'un racket constant sont en premier lieu les cars « Ndiaga Ndiaye », et les minicars dans une moindre mesure. Face à ces types de véhicules, les agents sont toujours persuadés de pouvoir déceler une anomalie d'ordre technique ou une infraction aux dispositions relatives au transport en commun. En réalité, outre le fait que leur état technique laisse toujours à désirer, il est rare qu'un « Ndiaga-Ndiaye » ne soit pas sous le coup d'une « surcharge de bagages », d'un « surnombre de passagers » ou d'un « problème d'aménagement de bagages » (lorsque les passagers sont mélangés aux sacs de mil, aux poules, aux chèvres ou à des produits dangereux). L'état global des véhicules est tel que respecter scrupuleusement la réglementation équivaldrait pour les agents à immobiliser la quasi-totalité des véhicules. Alors, comme cela n'est ni possible, encore moins opportun, pour les autorités politiques, il est demandé aux agents de faire preuve d'une certaine tolérance vis-à-vis des transporteurs. Il semble en définitive que ce soit l'interprétation de cette tolérance qui favorise les mécanismes de la corruption dans la circulation routière.

Des infractions « légalisées » et structurelles.

Au Sénégal, tous les véhicules de transport en commun en circulation sont en surcharge par rapport à la capacité du véhicule. À Kaolack, le cas le plus patent concerne les taxis *drëm-drëm*. Ces véhicules transportent six passagers au lieu des cinq autorisés, au vu et au su des agents de police de la circulation, qui tolèrent cette infraction par respect à des « consignes venues de plus haut ». Pour une telle infraction, l'article 115 du code de la route prévoit l'immobilisation du véhicule qui ne peut être levée qu'après cessation de l'infraction, c'est-à-dire après la descente des passagers et le paiement d'une amende forfaitaire de 3 000 FCFA (cette amende s'élevait à 6 000 FCFA, mais l'autorité l'a réduite à 3 000 FCFA, sans cependant changer les textes de loi qui l'ont instituée).

Aussi bien pour le nombre de passagers que pour le tarif des amendes, les acteurs du transport ont obtenu « ces faveurs » des autorités politiques et administratives à la suite d'une série de grèves. En effet, après une augmentation du prix des hydrocarbures, les chauffeurs s'étaient mobilisés pour obtenir de l'État un relèvement du prix pour les transports routiers. Mais pour éviter les tensions sociales qu'occasionnerait une telle augmentation, l'État avait trouvé un compromis avec les chauffeurs, qui consistait à tolérer les surplus d'un, de deux voir de trois passagers, selon le type de véhicule.

Avec la diminution du montant des amendes forfaitaires de 6 000 à 3 000 FCFA, certains chauffeurs trouvent qu'il est plus avantageux de se mettre volontairement en

infraction, afin de profiter aussi bien de certaines failles laissées par la réglementation que du comportement « tolérant » des agents. Cela consiste pour un chauffeur à surcharger volontairement son véhicule et, conscient de son infraction, de se laisser « verbaliser » au premier contrôle, acceptant de payer l'amende de 3 000 FCFA. La quittance qui lui est délivrée étant valable 24 heures, il peut donc continuer son trajet impunément, brandissant son papier à chaque contrôle pour montrer « qu'il a déjà payé pour son infraction ».

Si les agents n'appliquent que partiellement l'article 115 du code de la route portant immobilisation du véhicule en cas de persistance de l'infraction, c'est que cette tolérance vise à éviter tout désaveu venant de leurs supérieurs hiérarchiques. Souvent les pièces d'une voiture confisquées par l'agent sont remises au chauffeur après une intervention auprès des autorités de la police ou de la gendarmerie, par l'intermédiaire du regroupement des chauffeurs, ou, si le problème est plus grave, par des personnalités politiques ou religieuses.

L'effet de la honte (ruus) comme facilitateur de la corruption dans la police de la circulation

« En immobilisant tous les véhicules en infraction, on mettrait à genoux des familles entières dont certaines n'ont que ça pour vivre ». Cette phrase d'un policier traduit en partie un sentiment largement partagé par les agents de la police de la circulation. Devant un vieux transporteur qui ne compte que sur sa vieille voiture pour avoir la « dépense quotidienne », certains policiers affirment avoir « honte » à les immobiliser et leur faire perdre de quoi nourrir leur famille. Mais la honte ne se manifeste pas uniquement sous forme de compassion. Bien souvent, les policiers et les gendarmes sont placés dans une situation « d'endettement » à l'égard des chauffeurs. Nous avons déjà évoqué le transport du courrier administratif par les chauffeurs. Récemment, lors du référendum constitutionnel du 7 janvier 2001, les policiers ont été transportés sur toute l'étendue du territoire par des transporteurs qui ont mis gratuitement leurs véhicules à la disposition de l'administration.

En contrepartie de ces actions, la police et la gendarmerie peuvent accorder certaines faveurs aux responsables des chauffeurs. Il s'est donc noué entre ces deux groupes d'acteurs une sorte de collusion d'intérêt que les chauffeurs définissent comme une « entraide mutuelle ».

« La relation est toujours bilatérale. On discute et on demande souvent des services qu'ils accordent. Tous les membres du regroupement peuvent aller retirer un permis saisi... Si un agent subalterne refuse de remettre un permis saisi, son supérieur le fera... Quand l'administration a un problème quelconque, on s'en occupe... *Da ñu lenn yeeg ñu yegg ñu* ("on se reconnaît mutuellement"). *Ñuy rootando ñoy laxasoo godj* ("ceux qui puisent ensemble, s'emmêlent les cordes", autrement dit : "Si nous avons de tels rapports, c'est parce que nous travaillons ensemble".) » (P.S., président du regroupement des chauffeurs, Kaolack)

La gestion du temps

La maîtrise du temps est essentielle dans le travail d'un chauffeur. Mais si, au niveau de douanes, le chauffeur est sous la pression des commerçants qui sont prêts à se cotiser et à rechercher un arrangement pour ne pas être retardés, avec les policiers et les gendarmes le

chauffeur évite d'être immobilisé trop longtemps de peur d'être dépassé par d'autres véhicules.

Actuellement, avec la saturation du marché du transport, un chauffeur arrive difficilement à réunir le montant quotidien de son versement à son patron, d'où une course effrénée pour faire le plus de rotations possibles. Selon tous les chauffeurs rencontrés, le salaire le plus élevé auquel un chauffeur peut prétendre dépasse rarement 40 000 FCFA. À chaque fois qu'un versement n'est pas complet, le déficit est défalqué sur le salaire. Chaque minute perdue sur un contrôle peut donc compromettre les chances d'effectuer un autre voyage, puisque au même moment, d'autres voitures dépassent le véhicule arrêté par la police de la circulation et vont s'inscrire sur les tableaux des gares routières, dont les futurs départs s'effectuent en fonction de l'ordre d'arrivée.

Face à cette situation, les chauffeurs ont développé plusieurs stratégies pour « payer et partir » afin de ne pas être retardés. Ces mécanismes sont divers, mais consistent en une *corruption par anticipation*. Il s'agit pour le chauffeur de prendre les devants avant même de savoir quelle sera la nature de la sanction. Dès qu'il est arrêté, il fait signe à son apprenti d'aller à la rencontre de l'agent pour lui donner quelque chose. Il peut aussi attendre que l'agent lui demande une pièce du véhicule, le permis par exemple. En la lui donnant, le chauffeur glisse un billet dans le permis. L'agent aussi peut être à l'origine de l'appel. C'est le cas lorsque, après avoir arrêté un véhicule, ce dernier dit au chauffeur « *gawal* » (« dépêche-toi »).

« Ce sont les agents qui appellent à l'arrangement, parce que celui qui te dit « dépêche-toi », tu dois payer 6 000 FCFA. Si tu lui dis « je n'ai pas 6 000 », il te dit « *gawal book* » (alors dépêche-toi). Donc « *gawal* », qu'est-ce que ça signifie ? Si tu comprends, tu lui files 1000 FCFA et il te laisse partir. » (A.M.D, chauffeur, Kaolack)

Les mécanismes de la corruption dans la police de la circulation

Les montages informels ou « liggéey depaas »

Le « *liggéey depaas* » (« travail pour assurer la dépense ») est une pratique qui consiste, pour un agent qui normalement n'est pas en service, à se poster à un endroit où il a des chances de ne pas être vu par ses collègues pour arrêter quelques voitures, se faire « quelques sous » et disparaître. En général, l'agent opère très rapidement et se montre très ferme pour réduire toute possibilité de marchandage et de négociation qui lui ferait perdre du temps. Il n'exige aucun montant déterminé, et se contente parfois de sommes dérisoires, juste pour compléter la « dépense quotidienne ». Certains policiers choisissent aussi d'opérer nuitamment en ciblant les camions gros-porteurs dont les conducteurs sont réputés être très larges. Nous avons pu confirmer les dires des transporteurs par nos propres observations.

Nous avons surpris, vers 5 heures du matin, un policier en action sur une grande avenue de Kaolack. Il avait immobilisé sur le bas-côté deux camions pour contrôle. Le caractère insolite de cette scène nous avait alors poussé à l'observer, à tel point qu'il avait dû le remarquer parce qu'aussitôt après il s'engouffrait dans un taxi et disparaissait. Interpellé, le commandant du corps

urbain nous a répondu qu'à pareille heure il ne place aucun agent sur cet axe, ne disposant pas d'effectifs importants.

La recherche permanente de la faute et le « manque de reçus »

Policiers et gendarmes ont divers moyens de contrainte et de pression pour obliger les chauffeurs à « faire un geste », au vu de pouvoirs discrétionnaires et de qualification des infractions leurs permettant de manipuler les règles pour exagérer ou même inventer de toutes pièces une infraction. Les chauffeurs pensent d'ailleurs que « les agents peuvent te coller une contravention à chaque fois qu'ils le veulent ». « Même si tu as toutes les pièces qu'ils te demandent, ils peuvent te “coller un motif” et t'obliger à payer ».

Mais lorsqu'un chauffeur reconnaît son infraction et décide de payer, les agents affirment ne pas avoir de carnets d'amendes forfaitaires et être dans l'impossibilité de lui délivrer un reçu.

« Les gendarmes te disent qu'ils n'ont pas le reçu et refusent de te laisser partir, dit un chauffeur. Si tu refuses de donner 1 000 FCFA, ils te font une attestation qui normalement devrait te permettre de passer les autres postes. Mais arrivé à d'autres contrôles, les autres ne la reconnaissent pas et te demandent encore de l'argent. Quelques fois, ils ont le reçu, mais le cachent et disent le contraire. »

Selon d'autres chauffeurs, les contraventions ne sont pas valables puisqu'elles n'ont pas le tampon de la police. Les policiers feraient des fausses contraventions ou photocopieraient les vraies contraventions pour intimider les chauffeurs. Le fait qu'un policier commence à dresser une contravention a juste pour but de faire monter les enchères, puisque cette « fausse contravention » sera déchirée aussitôt après que le chauffeur sera parti (observation, 3-6-2000).

La compréhension du « code de la route »

Les interactions entre les agents et les chauffeurs obéissent à un certain langage, un code fondé sur des mots, des signes et des gestes. La connaissance de ce code et la maîtrise de ses variations en fonction des corps et des contextes est une condition de facilitation de la négociation. Pour un policier, l'appel le plus explicite se fait lorsque après avoir constaté une infraction, même bénigne, il récupère les papiers du chauffeur et va se mettre loin du véhicule pour, soi-disant, continuer à en contrôler d'autres. Il appartient donc au chauffeur de l'observer et de déceler le moment propice pour engager la négociation. La non-compréhension par un chauffeur de ces règles peut conduire à des malentendus, à l'image de celui dont nous avons été témoins lors d'un voyage d'observation à la hauteur de Tivaouane sur l'axe Dakar-Saint-Louis.

Nous avons été arrêtés par un agent qui avait demandé à notre chauffeur de se ranger sur le bas-côté de la route. Après avoir demandé le permis et l'assurance (qui étaient en règle), il a sommé le chauffeur de lui montrer l'extincteur. À sa réponse négative, sans autre explication, l'agent a commencé à dresser une contravention en s'écartant un peu du véhicule. Le chauffeur n'a pas réagi, ce qui a étonné certains passagers : « Est ce que tu es un nouveau chauffeur ou quoi ? Tu n'as pas d'expérience, car un grand chauffeur aurait réglé ce problème depuis longtemps... »

Entretemps, le policier s'est éloigné et a commencé à s'occuper des autres voitures qui passaient. Le chauffeur s'est décidé finalement à aller le rejoindre, après nous avoir demandé de lui faire de la monnaie de 1 000 FCFA, car il ne voulait pas lui donner plus de 500 FCFA. En sortant de la voiture, il a lancé désespérément un « *wa tivaouane da ñoo bëgg xaalis torop* » (« les policiers de Tivaouane aiment trop l'argent »). Une dame qui commençait à s'impatienter lui a répondu en disant « *toyatal buntu mbuss bi rekk* » (« mouille-lui l'ouverture du sac », expression qui renvoie à l'idée de lubrification).

Mais le chauffeur ne connaissait vraiment pas le « code de la route ». Il essaya, mais en vain, de faire accepter les 500 FCFA au policier, qui refusa, car il se trouvait dans notre champ de vision, tout en se déplaçant derrière le véhicule. Le chauffeur insista encore un peu et l'agent finit par prendre l'argent. Les passagers étaient plus choqués par le retard qu'on avait accusé que par le comportement de l'agent et ont donné au chauffeur des conseils. Pour l'un d'eux, « il faut toujours agir avant que l'agent ne commence à dresser la contravention, et il faut toujours lui donner l'argent en faisant semblant de le dissimuler au maximum. »

La corruption dans les services des transports routiers

Les visites techniques

La visite technique, dont la périodicité varie entre un an (véhicules de particuliers) et six mois (véhicules de transport), suppose la présence physique de la voiture à vérifier et son contrôle méthodique par des agents qualifiés. Mais beaucoup de chauffeurs ne sont plus obligés de soumettre leur véhicule à un contrôle physique, dans la mesure où il est possible de se procurer l'attestation de vérification moyennant une certaine somme d'argent ou en utilisant des réseaux de connaissance. L'interaction peut être directe, entre l'utilisateur et l'agent chargé d'effectuer les visites, ou être filtrée par un intermédiaire ou un rabatteur dont le rôle est de chercher des clients pour l'agent, de constituer des dossiers, de négocier des prix, de les encaisser et de les verser ultérieurement à l'agent en prenant son pourcentage.

Selon la formule d'un chauffeur de taxi : « *visite technique doo yobbu auto, sa poos rek ngay yobbu* » (« pour avoir la visite technique, tu n'es pas obligé de présenter ta voiture, tu présentes seulement ta poche »).

Les trafics de permis de conduire.

En s'adressant à une auto-école pour l'apprentissage de la conduite, en général deux scénarios sont proposés au candidat : soit on lui propose de verser le montant normal et d'aller « tenter sa chance » à l'examen, en sachant que le fait de savoir conduire n'est pas suffisant pour passer et qu'il est rare que les ingénieurs laissent un candidat réussir dès la première ou la deuxième fois ; soit il verse en plus du tarif de l'auto-école une somme qui sera destinée aux ingénieurs. S'il accepte la deuxième formule, il a la garantie que, quel que soit son niveau, il aura le permis.

À titre d'exemple, une auto-école installée à Ziguinchor offre une formation pour 130 000 FCFA, soit 100 000 pour l'apprentissage de la conduite et 30 000 pour les cours de code de la route. Cette auto-école propose un montant supplémentaire de 15 000 ou 20 000 FCFA qui sera versé aux ingénieurs. Selon un responsable de cette auto-école,

« La seule exigence pour le candidat est alors d'être présent le jour de l'examen et de subir les épreuves comme tout le monde. Mais quelle que soit la prestation qu'il aura fait, il aura son permis parce qu'on aura déjà donné son nom à l'ingénieur. » (M.G., Ziguinchor)

Ces pratiques soient de plus en plus fréquentes car elles permettent aux auto-écoles de faire des bons résultats, dans un contexte où la réussite aux examens est très aléatoire.

La corruption dans la fiscalité locale

Cadre général

Comparées au budget de l'État (équivalent en 1996 à 394 milliards et 300 millions de FCFA), les sommes maniées par l'ensemble des collectivités locales représentent peu de chose (à peine 6,5 %). En outre les communes de la ville de Dakar raflent à elles seules 82 % des budgets communaux du pays, et les communautés rurales vivent avec des budgets équivalant à 0,41 % du budget étatique. Mais si la faiblesse des sommes en jeu (4 milliards et 698 millions pour les communes de l'intérieur et 1 milliard et 623 millions FCFA pour les communautés rurales en 1996)¹⁷³ nous conduit à définir les pratiques observées comme étant de la « petite corruption », en revanche leur généralisation et leur banalisation méritent une attention particulière : quand les détournements portent sur des budgets déjà structurellement pauvres, toute politique d'investissement, si modeste soit elle, est alors définitivement compromise.

Nos enquêtes sur la fiscalité locale dévoilent une convergence manifeste entre deux groupes d'acteurs. D'une part, *les contribuables*, dont la capacité contributive est en général très faible. Leur rapport à la taxation et à l'imposition est conflictuel : les recettes fiscales rentrent avec difficulté, et donnent lieu parfois à des taux de recouvrement dérisoires. Parmi les causes principales, outre la paupérisation croissante de larges couches sociales, on peut citer l'insatisfaction des usagers par rapport aux services rendus par les collectivités locales, une méfiance diffuse quant à la gestion des recettes publiques, mais également la lutte locale entre factions politiques et l'existence de régimes de privilège, qui incitent le petit contribuable à suivre l'exemple des citoyens mieux nantis.

D'autre part, des *services fiscaux* en proie à de nombreuses difficultés, d'abord en termes d'évaluation correcte de l'assiette fiscale, ensuite en termes de recouvrement. Pour mieux maîtriser leurs recettes, les grandes communes se sont dotées, après la réforme de 1996 leur transférant de nombreuses compétences de l'État, d'un bureau des recettes et des affaires domaniales, logé au niveau du service financier et comptable. Ce service détermine l'assiette des taxes municipales qu'il soumet au conseil municipal, en proposant la révision des taxes ou la création de nouvelles. Il suit et contrôle aussi l'état des recouvrements, à travers l'examen des situations financières communiquées mensuellement par le receveur municipal. Il

¹⁷³ L'ensemble de ces données est fourni par l'étude du Cabinet Cabex (1998 : 10-11).

identifie les postes de recettes qui sont déficitaires et propose des solutions pour améliorer leur rentrée. Enfin, il assure la liaison entre la perception municipale et la mairie. La mise en place de ce service à Kaolack en 1999 a dévoilé des inexactitudes dans le recensement des occupations du domaine public, des locations des places et des cantines aux marchés, ou des redevances mensuelles des taxis urbains. Des difficultés de prévision ont été rencontrées également par rapport aux différents impôts directs locaux (contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, minimum fiscal, patentes, licences, taxes sur les véhicules, taxes sur la plus-value immobilière, taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères). Ce sont les services de l'État, en occurrence le cadastre, le domaine et la division régionale des impôts au niveau de Kaolack, qui évaluent ces impôts et qui procèdent à l'enrôlement. L'évaluation se fait sur la base des recouvrements des trois dernières années et à partir des conseils de l'inspecteur régional des impôts. Toutefois, si nous prenons l'exemple de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères à Kaolack, la prévision était de presque 105 millions en 2000, mais la réalisation a atteint à peine 12 millions. À ces problèmes font écho des effectifs insuffisants pour assurer la perception, ce qui encourage le développement de collecteurs « bénévoles ».

Un tel contexte est propice à la recherche d'arrangements mutuels entre personnel perceuteur et contribuables. Nous présenterons les principaux mécanismes de corruption à l'œuvre à travers le recouvrement des droits de marchés et de stationnement et la collecte de la taxe rurale.

La négociation des droits de marché et de stationnement

Le « salaire » du personnel supplétif

Au niveau des municipalités sénégalaises, la collecte des taxes journalières de marché et des droits de stationnement des camions et des véhicules de transport en commun est assurée par des collecteurs, agents municipaux sous le contrôle du surveillant des halles et marchés, logé au service des recettes et perceptions municipales. Chaque collecteur se voit attribuer un secteur fiscal particulier (marché ou secteur de marché, entrée de la ville, gare routière, etc.), sur la base d'un système qui prévoit une rotation trimestrielle des zones d'intervention. Cette rotation sert, selon les responsables, à éviter que des relations durables se tissent entre les commerçants et les collecteurs.

En effet, d'après un commerçant d'oignons au marché Zinc de Kaolack, « on se connaît avec les collecteurs. Parfois, quand il y a des difficultés, ils nous aident. Mais récemment ils ont changé toute l'équipe qui était là parce qu'on avait déjà familiarisé (...). Cette équipe maintenant n'est pas aussi compréhensive que ceux qui étaient là avant. »

Nous avons constaté que chaque collecteur titulaire (appelé localement *juuti*, une déformation wolof du terme anglais *duty*) s'entoure de deux ou trois aides, qui à leur tour peuvent embaucher des sous-aides. Ces sous-aides sont recrutés ponctuellement, lorsque le secteur à imposer est particulièrement grand et nécessite d'un appoint en personnel. Cette pyramide de délégations, pour le cas de la commune de Kaolack, fait grimper l'effectif des

juuti de 18 (embauchés régulièrement) à environ une centaine. Dans la ville de Pikine, un audit récent commandité par l'Agence de développement municipal (ADM) a constaté que le recouvrement des droits de marchés était assuré par 95 collecteurs bénévoles et 31 collecteurs officiels, ces derniers se limitant à recueillir les montants recouverts quotidiennement par leurs aides¹⁷⁴. Le phénomène des « *juuti kuy amul décision* » (« collecteurs qui n'ont pas de décision administrative »), connu depuis longtemps par les autorités et accepté par les fonctionnaires du Trésor et par les policiers municipaux comme un « mal nécessaire », représente un exemple éclairant du « bougé » des hiérarchies vers le haut que nous avons évoqué dans l'introduction, et pose des questions quant aux moyens de rétribution de cette cohorte de « fonctionnaires aux pieds nus ».

L'emploi d'aides – généralement recrutés dans l'entourage du collecteur, et qui à une certaine époque se passaient le travail de père en fils –, est présenté par les collecteurs titularisés comme un soutien indispensable, motivé par l'importance des activités commerciales dans une ville comme Kaolack. Le recours aux bénévoles dispense le *juuti* de descendre quotidiennement sur le terrain. Généralement, le collecteur reçoit tôt le matin les carnets de tickets du surveillant des halles et marchés, qui enregistre le numéro de série de départ de chaque carnet. Il le remet ensuite à ses aides, qui se répartissent les différents secteurs de collecte. Les aides distribuent immédiatement les tickets aux commerçants et aux tabliers, pour revenir encaisser les redevances fiscales vers la fin de la matinée. Les raisons de ce double passage sont plusieurs : pour les collecteurs, il s'agit d'attendre que les petits commerçants soient solvables, ce qui risque de ne pas être le cas en tout début de matinée, quand la vente ne bat pas encore son plein. Mais ils évoquent également la croyance, diffuse chez les vendeurs, que le fait de toucher le ticket d'un *juuti* et de sortir de l'argent de bon matin, avant de commencer à vendre, compromet définitivement les affaires de la journée. *Juuti defay ùmmate*, le *duty* porte malheur, donc il faut éviter à tout prix de rentrer en contact avec lui. Cette pratique n'est pas sans engendrer des problèmes : parfois, lorsque le collecteur retourne pour encaisser, des commerçants disent avoir déjà payé ou ne pas avoir reçu de ticket. Des interventions de la police municipale sont alors requises pour obliger le récalcitrant à s'acquitter des taxes journalières.

Mais il est possible de formuler une autre hypothèse explicative de ce paiement différé : en effet, chaque secteur du marché est testé périodiquement par les services municipaux afin d'évaluer sa rentabilité. Des descentes des collecteurs accompagnés du surveillant des halles et marchés et d'un agent de police municipale permettent de connaître la « valeur » du secteur dans des conditions normales, c'est-à-dire lorsque tout le monde s'acquitte de ses taxes journalières. Dans ces conditions, le collecteur qui amènerait à la perception des sommes manifestement inférieures au barème fixé pourrait être sanctionné. La distribution préalable des tickets permet donc à l'aide du *juuti* de se faire une idée des recettes fiscales réelles de la journée, et d'organiser ensuite sa stratégie de détournement d'une partie de ces recettes.

¹⁷⁴ ADM, Diagnostic financier de la ville de Pikine, 2000, p. 21.

Car l'aide-collecteur ne reçoit aucune rétribution officielle, à part sans doute quelques ristournes sur les primes de rendement attribuées trimestriellement à son patron, équivalentes à 2,5 % des recettes réalisées. Ces dernières peuvent être substantielles : en 1995 par exemple, la collecte au niveau du Pont Noiro de Kaolack avait généré 33 333 807 FCFA, ce qui signifie une prime annuelle de 833 345 FCFA, laquelle, distribuée sur l'année, peut doubler le salaire moyen d'un collecteur titulaire (entre 65 000 et 75 000 FCFA). Mais les besoins financiers du collecteur bénévole sont quotidiens, et « personne ne travaille gratuitement », nous dit un policier. Il doit donc procéder à des « arrangements » avec les commerçants. Certains paieront le taux officiel, et recevront un ticket, d'autres en revanche glisseront la moitié des taxes dues dans la poche du *juuti*, sans, bien entendu, recevoir de ticket¹⁷⁵.

Une panoplie de stratégies est alors possible pour contourner les – rares – contrôles. Les tickets sont rachetés à l'usager pour être à nouveau placés dans la journée auprès de plusieurs commerçants. Ceci est possible en jouant sur la durée différentielle d'occupation des lieux par les vendeurs : les vendeurs à l'étalage quittent assez tôt le marché, vers 11 heures, et il est facile de trouver avec eux un accord : le ticket leur est racheté par les collecteurs à 50 FCFA. En revanche, le ticket de droit de stationnement d'un camion, équivalent à 1 200 FCFA, est repris pour la somme de 500 FCFA. On peut également modifier au stylo la date des tickets pour les utiliser le lendemain, tout comme des tickets déjà placés dans un marché sont récupérés par les aides-collecteurs et placés à nouveau dans une autre zone. On nous a parlé de cas d'utilisation des souches en lieu et place des tickets, ainsi que de falsification des carnets et de la tenue d'une double comptabilité. Concernant les droits de stationnement, on pratique régulièrement la minoration des quantités de marchandise, ce qui est à l'origine de pertes très importantes. C'est une filière bien organisée : le chauffeur qui a fait une fausse déclaration est accueilli par un complice du collecteur quand il arrive sur le lieu du déchargement, et l'on pourra déjouer les contrôles. Ces pratiques expliquent du reste pourquoi les commerçants qui occupent des cantines et des « souks » refusent de payer un abonnement mensuel, selon la règle, et préfèrent le paiement journalier des taxes de marchés. En effet, ils évitent ainsi de payer la totalité de la somme due, vu qu'ils peuvent s'adonner à des négociations avec les aide-collecteurs. Ces derniers d'ailleurs appliquent une logique de rotation : le commerçant qui s'est acquitté régulièrement de l'impôt le lundi, donnera la moitié (sans recevoir de ticket) le mardi, et ainsi de suite.

Des fraudes existent aussi au niveau de la perception des taxes publicitaires. Cette fois-ci les acteurs se déplacent à la Recette Perception Municipale. Les publicités en lieu de

¹⁷⁵ Les mêmes pratiques ont été constatées par l'ADM dans d'autres villes du Sénégal, comme à Tambacounda : « (...) les contrôles au niveau du marché central et du marché du Plateau nous ont permis de constater la non taxation "officielle" d'une bonne partie des occupants (vendeurs flottants ou propriétaires de cantines et d'étalages) : la technique de fraude consistant à obtenir de l'occupant la moitié du tarif officiel sans remise d'un ticket (la présence d'un collecteur bénévole non connu des services du Receveur atteste de la réalité de cette fraude). Enfin cette fraude sur les recettes est confirmée par la faiblesse du montant de certains reversements (certains ne s'élèvent qu'à un montant de 8 000 FCFA pour deux (2) jours de collecte sur un marché particulièrement fréquenté » (ADM, s.l. : 34).

vente (PLV), c'est-à-dire les affiches sur papier ou les prospectus publicitaires, occasionnent une taxe de 500 FCFA par unité. Mais l'agent de la perception est prêt à minorer le nombre d'affiches présentées. La fraude est d'autant plus difficilement décelable que les taxes sur les PLV ne sont pas prises en compte dans le budget prévisionnel de la mairie, qui concerne principalement les taxes sur les enseignes. Ainsi, on peut faire payer à la société une taxe de publicité radio (1 500 FCFA par jour) à la place des taxes sur les prospectus. En échange, l'agent reçoit beaucoup de gadgets publicitaires.

La filière de redistribution des gains illicites

Les aides-collecteurs, les seuls à être sur le terrain¹⁷⁶, devront rétrocéder une partie de leur « rétribution » quotidienne à leurs supérieurs.

« Le collecteur ne versera jamais entièrement ce qu'il l'a collecté. Il sortira quelque chose pour ses aides et quelque chose pour sa poche. » (agent du bureau des recettes, Kaolack)

Il a été possible d'estimer que la recette illicite quotidienne de l'aide-collecteur se situe dans une fourchette qui va de 1 500 à 2 500 FCFA. Selon les policiers municipaux, les collecteurs titulaires attendent de leurs aides une somme d'au moins 5 000 FCFA par jour, qui s'ajoute au salaire et aux primes qu'ils reçoivent. Le surveillant des halles et marchés attend aussi « sa part ». Bien qu'il ait droit à une prime trimestrielle, fixée forfaitairement à 19 500 FCFA, il estime que les collecteurs peuvent gagner des primes plus importantes. La tentation est alors forte d'utiliser ses prérogatives en matière de décision pour en retirer des bénéfices sur le plan financier. En effet, c'est lui qui détermine la répartition des collecteurs dans les différents marchés, gares routières et sorties de la ville. Certains endroits sont plus « juteux » que d'autres. Il faut donc entretenir de bonnes relations avec le surveillant, lui payer ses « frais d'essence » ou « de la cigarette ». En cas contraire, il pourrait tarder à placer le collecteur qui « n'est pas reconnaissant » dans un lieu à forte fréquentation, ou pourrait lui créer des problèmes en refusant de percevoir l'argent des aides, faisant mine de ne pas les connaître.

Une mission de la Banque mondiale à Kaolack en 1988-89 avait estimé que l'utilisation de collecteurs bénévoles causait une perte fiscale annuelle de 30 millions. D'après le commissaire de la police municipale de Kaolack, les pertes fiscales quotidiennes sur les seuls droits de marchés et de stationnement s'élèveraient en moyenne à 400 000 FCFA.

Des contrôles inefficaces et une impunité généralisée

Les rares opérations « coup de poing » organisées par la police municipale (durant lesquelles elle contrôle non seulement les marchés, mais aussi les taxis, les vélos-taxi, les restaurants, les kiosques et toutes les installations sur la voie publique), ne sont pas très efficaces. Depuis quelques années, en effet, le contrôle des numéros de série de départ au

¹⁷⁶ C'est d'ailleurs l'argument invoqué par les collecteurs titulaires pour nier leur responsabilité dans les pertes de recettes fiscales : « nous ne pouvons pas les contrôler, quand ils circulent en ville pour taxer les ambulants ou lorsqu'ils contrôlent les sorties de la ville pendant la nuit ».

niveau des souches, essentiel pour déceler des irrégularités, a été confié exclusivement à la perception municipale, qui montre un comportement laxiste. La police ne peut plus déterminer, à l'occasion des contrôles, si les tickets exhibés par les commerçants correspondent bien au secteur pour lequel ils avaient été destinés, ou s'il s'agit de tickets « recyclés ».

Du reste, la police municipale n'est pas encouragée à faire des contrôles sévères. D'une part, le fait de se fréquenter régulièrement contribue à la création de véritables dyades corruptogènes entre policiers et collecteurs de la municipalité :

« Vous savez aussi, le malheur c'est que, quand vous travaillez avec quelqu'un pendant 6 mois, il y a une affinité. Dès qu'il y a une affinité, la pression que vous mettez sur l'individu baisse. À partir de là ils reprennent un peu du poil de la bête », dit un policier municipal à propos de son travail de contrôle des collecteurs municipaux. (B. W., Kaolack)

D'autre part, « les fois où l'on a surpris quelqu'un en train de prélever de l'argent des commerçants sans délivrer le reçu, le maire a dit de le relaxer » (agent de police municipale, Kaolack).

Considérés par le bureau des recettes et perceptions municipales comme un « mal nécessaire », les collecteurs et leurs aides sont en effet recrutés parmi la clientèle politique du maire : d'une part, ces postes représentent une récompense pour le militant, car ils occasionnent des formes de corruption rentière ; d'autre part, les détournements perpétrés permettent des formes de financement occulte de la politique locale. Ainsi, les quatre derniers surveillants des halles et marchés de Koungheul ont été mis en cause pour des problèmes de gestion ou de détournement. En 1999, le détournement portait à 2 millions de FCFA qui n'ont pas été reversés à la perception municipale. On a démis l'agent de ses fonctions sans pour autant transmettre le dossier aux instances judiciaires. Dans cette ville, même les aides-collecteurs sont nommés par le maire. À Kaolack, le bureau des recettes a découvert en 2000 qu'une partie des abonnements des cantines n'était pas reversée à la perception. Des quittanciers ont été épinglés, mais la seule initiative prise à leur encontre a été de les transférer au service des recettes municipales.

La perception des collecteurs de la part des usagers

Le *juuti* est sans aucun doute perçu négativement par les commerçants : il prend chaque jour de l'argent et donne en échange un papier « qui ne sert à rien ». Les droits de marché sont perçus comme un tribut indu, leur acquittement n'étant pas accompagné par la fourniture de services publics : « c'est nous qui payons des gardiens pour surveiller notre marchandise, c'est nous qui nettoyons le marché, et c'est nous qui achetons les tôles pour abriter nos lieux de vente ». Les marchands de légumes affirment aussi qu'on ne devrait pas taxer des produits qui ne sont rien d'autre que de l'eau, et dont l'écoulement est fort aléatoire. L'argent que le collecteur empoche frauduleusement est considéré comme *riba*, un gain illicite. C'est d'autant plus illicite qu'il a accepté ce travail sachant à l'avance qu'il ne serait pas rétribué officiellement.

Le détournement de la taxe rurale

La principale différence au plan fiscal entre communes et communautés rurales est que le budget de ces dernières repose essentiellement sur le recouvrement de la taxe rurale, impôt numérique collecté à partir du mois de janvier par le chef de village et dont le montant est défini par l'État (généralement 1 000 FCFA). Dans la période 1993-1996, elle représentait 72,6 % des recettes fiscales des communautés rurales du Sénégal (Cabinet Cabex 1998 : 23). Les chefs de village reversent les fonds collectés au receveur de la communauté rurale. Ils reçoivent une quittance pour le montant global du versement, et, à titre de dédommagement pour les services rendus à la CR, une remise équivalant à 7 % ou 10 % de la taxe collectée, selon que le taux de recouvrement a été inférieur ou égal à 100 %. Mais sur le terrain, on peut observer de nombreux ajustements, voire parfois de véritables détournements, par rapport aux règlements en vigueur.

Pour déterminer le nombre de contribuables, un recensement administratif a lieu, généralement durant l'hivernage, entre juillet et octobre. La tâche d'établir les nouveaux rôles d'impôt est réalisée par une commission de recensement dirigée par le président de la communauté rurale. Ce dernier, depuis la réforme de 1990, a remplacé le sous-préfet dans sa qualité de comptable et ordonnateur du budget de la CR. Les chefs de village, chargés du recensement des chefs de carré et de leurs dépendants familiaux, s'acquittent de tous les frais qui seront nécessaires à une telle opération.

La collecte de la taxe rurale est centralisée par le président de la CR, puisque les chefs de village ne peuvent pas supporter les frais de déplacement vers le Trésor, situé parfois à plus de 100 kilomètres de leur résidence. Mais les présidents n'établissent pas de quittance, qui demeure la prérogative du receveur. Toutes sortes d'irrégularités deviennent alors possibles. Nombreuses sont les plaintes de chefs de village qui ont reçu, à titre de quittance provisoire, un papier qui attestait d'un montant inférieur à la somme réellement versée. D'autres dénoncent le paiement retardé ou incomplet des remises, et signalent la pratique arbitraire de certains présidents de prélever une commission sur ces remises, à titre de dédommagement pour leurs frais de déplacement vers le Trésor public. Ces agissements démotivent les chefs de village et encouragent certains d'entre eux à s'adonner aux mêmes détournements que ceux dont ils sont parfois victimes.

La pratique de certains présidents d'utiliser des secrétaires bénévoles embauchés dans leur entourage cause aussi parfois des problèmes. Certains d'entre eux, prétextant être envoyés par leur supérieur, disparaissent après avoir récupéré le montant de la taxe, et les chefs de village doivent payer personnellement le prix de leur crédulité. Les sources qui dénoncent le détournement de la taxe rurale par les chefs de village, les sous-préfets ou les présidents de CR sont nombreuses : on peut citer les cas de villages qui, même après avoir recouvré entièrement la taxe, figurent – à l'examen des états de paiement des remises aux chefs de village – comme étant mauvais payeurs. De telles situations sont favorisées par une faible maîtrise de l'enregistrement des recettes fiscales. Il n'y a parfois aucune correspondance entre les données relatives à la taxe rurale détenues par la Direction des

Collectivités Locales, par le Trésor départemental et par les services de l'arrondissement chargés de viser les états de paiement des remises aux chefs de village.

La corruption dans la passation des marchés publics locaux

« Ceux qui pensent que les choses se passent dans l'ombre sont des amateurs. »
(entrepreneur en bâtiment, Dakar)

À la différence des enquêtes menées au sein des administrations de contrôle (douanes et fiscalité locale) et de service (justice et état civil), qui ont concerné essentiellement la petite corruption quotidienne au sein de la sphère publique, le terrain de la passation des marchés publics nous a confrontés à des formes de corruption de nature quelque peu différente. Alors que – schématiquement – le douanier monnaie son pouvoir de sanction, le collecteur ses prérogatives de taxation, et le greffier marchandise au prix fort l'acte juridique qu'il est censé délivrer gratuitement, *dans ce domaine c'est l'administration publique qui engage des dépenses pour accéder à des biens et des services fournis par des privés*. À travers le court-circuitage des normes de transparence, de concurrence et d'impartialité censées réglementer les marchés publics et par le paiement d'un prix supérieur à celui qui pourrait être accepté par le privé, les décideurs créent une rente illicite, qu'ils partagent avec l'entrepreneur ou le fournisseur par le biais du versement par ce dernier d'une commission. C'est à ce niveau qu'on observe donc les formes les plus accomplies de *corruption transactionnelle*.

Nous sommes peut-être confrontés à la forme la plus « *civilisée* » et la plus *stabilisée* de corruption : on est loin de l'exercice de la contrainte et de la déshumanisation qui caractérisent les relations entre agents publics et usagers dans la douane et la justice. Si dans les transactions corruptives qui concernent l'univers douanier ou de la circulation routière, les agents « prennent en otage » le temps des usagers, dans la passation des marchés c'est *l'information qui est objet de transaction et de manipulation*, ainsi que les règles en vigueur, vidées de leur substance. Nous avons souvent affaire, on le verra, à une corruption qui garde une certaine *apparence de légalité*.

On est plutôt en présence de *négociations entre égaux* (et parfois en situation de supériorité sociale et économique pour les acteurs du secteur privé) : beaucoup d'entrepreneurs nous ont dit qu'ils négocient âprement le montant de la commission, quitte à renoncer au travail s'ils estiment que le prix à payer est trop élevé. L'exercice du marchandage (*waxaale* en wolof) n'exclut pas, d'ailleurs, des relations caractérisées par une forte *surpersonnalisation* : tout décideur a « son » entrepreneur, qui à son tour peut compter sur un « copain » fidèle au sein des commissions de dépouillement, et qui passe régulièrement saluer le maire pour voir s'il a un marché à lui proposer. Car la longue fréquentation entre partenaires publics et privés crée des liens et des obligations réciproques.

Il se développe ainsi un système complexe de connivences qui explique du reste pourquoi, en l'*absence de victimes* (à part les entreprises exclues du jeu, mais qui hésitent à

dénoncer les irrégularités dans l'espoir d'être retenues à leur tour), les marchés publics demeurent le secteur pour lequel il est le plus *difficile de produire des preuves*.

De ce fait, c'est également un domaine régi par des *normes de fonctionnement et une éthique qui lui sont propres*. « Etre réglo » dans cet univers d'initiés signifie respecter la parole donnée, le contrat oral, se conformer à un code de conduite avec son étiquette, ses interdits, ce qui est permis et ce qui est défendu.

Celui qui se voit attribuer un marché et qui « oublie » au moment du paiement ceux qui l'ont retenu ne bénéficiera pas d'aides une deuxième fois, nous dit un entrepreneur en bâtiment de Kaolack. Une telle attitude équivaldrait à « frapper le tam-tam avec une hache » (en wolof : « *tëgg dënd yi ak tel yi* »).

Enfin, l'étude des mécanismes concrets de la passation des marchés publics au Sénégal dévoile un véritable *continuum entre petite et grande corruption*. Des grands marchés d'infrastructures routières aux petits marchés de fourniture pour les collectivités locales, en passant par la construction de bâtiments administratifs, les pratiques corruptives sont devenues la norme, *elles sont érigées en système*, au sens que ce dernier ne peut plus fonctionner sans elles¹⁷⁷.

Un aperçu de la réglementation concernant la passation des marchés publics au Sénégal¹⁷⁸

La réglementation des marchés publics a évolué au fil des années, mais reste d'une complexité redoutable tant pour les entrepreneurs que pour les décideurs : le code des obligations de l'administration¹⁷⁹ comporte 148 articles, et le décret qui régleme les marchés publics de 1982¹⁸⁰ comprend 119 articles. En ce qui concerne les seuils qui déterminent l'obligation de passer un marché (adjudication publique ouverte, adjudication restreinte, appel d'offres ouvert ou restreint), ils sont fixés à 10 millions de FCFA. En revanche, pour l'acquisition de fournitures ou de services dont le coût se situe entre 3 et 10 millions, l'administration procède à une demande de renseignements et de prix, qui prévoit toujours une exigence minimale de concurrence. Dans la dernière section de ce chapitre, nous évoquerons les principales réformes apportées par le nouveau code des marchés, en phase d'approbation par les autorités gouvernementales.

¹⁷⁷ Pour des définitions récentes de la notion de corruption systémique, voir Robinson, 1997 ; Langseth, Staphenurst & Pope, 1997 : 15.

¹⁷⁸ Les informations sur l'évolution et les subtilités de la réglementation ont été compilées par M. Yaya Bodian, assistant de recherche associé au CREDILA (Université Cheikh Anta Diop de Dakar). Cf. son rapport de recherche (Bodian, 2001).

¹⁷⁹ Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965.

¹⁸⁰ Décret n° 82-690 du 7 septembre 1982, complété par les décrets 82-691 et 82-692 de la même date, qui concernent respectivement les Commissions nationale et régionales des contrats de l'administration. Des décrets successifs, notamment en 1983, ont modifié les seuils de passation des marchés et les autorités chargées de l'approbation.

Force est de constater que l'évolution de la commande publique est à la hausse depuis quelques années¹⁸¹ : selon le bureau des marchés du ministère des Finances, les marchés imputés sur le budget de l'État sont passés de 338 en 1997 à 551 en 1999. Les montants en jeu ont aussi augmenté : de 15,33 milliards de FCFA en 1997 à 83,12 milliards en 1999. Les crédits budgétaires utilisés par voie de marché correspondaient à 0,5 % du PIB en 1997, passés à 1,2 % en 1998 et 2,5 % en 1999. Si l'on ajoute les marchés financés de l'extérieur, l'on atteint 4 % du PIB en 1999. Si les marchés de fourniture sont les plus importants en nombre (de 209 en 1997 à 264 en 1999), les marchés de travaux correspondent en montant à 62 % du montant global des marchés passés entre 1997 et 1999.

Dans le cadre de cette recherche, nos enquêtes ont porté essentiellement sur les marchés publics passés par l'administration déconcentrée et les collectivités locales. Si la première passe des contrats de niveau régional dont le montant n'excède pas les 20 millions de FCFA, les communes et les communautés rurales ont le pouvoir de passer tous les types de marchés qui relèvent de leurs compétences, sans limites de montant. Les services administratifs déconcentrés sont contrôlés par les Commissions régionales de dépouillement (CRD) et les Commissions régionales des contrats de l'administration (CRCA). Quant aux collectivités locales, c'est le seuil des 20 millions qui détermine si les commissions de dépouillement et de contrôle se situeront au niveau régional ou national¹⁸².

Dans cette analyse, nous nous intéresserons surtout aux phases de la préparation des dossiers de consultation et du choix de l'entreprise adjudicataire (qui sont à l'évidence les étapes les plus « corruptogènes » dans la procédure de passation des marchés), en distinguant entre les mécanismes de corruption « légaux » (ou plutôt ayant une apparence de légalité) et les mécanismes clairement illégaux.

La corruption « légale » dans la passation des marchés

« Les Sénégalais sont très forts en matière de procédures, ils savent comment les respecter tout en les vidant de leur contenu. » (Inspecteur général d'État, Dakar)

Les pratiques que nous allons examiner peuvent être définies, à la suite de A. Heidenheimer, comme de la corruption « grise » : objet de critique et de stigmatisation de la part des citoyens, elles ont pu prospérer sous l'aile protectrice de l'ancienne machine politique socialiste, essentiellement par le biais de deux mécanismes. D'une part, à travers une

¹⁸¹ Source des données présentées : Diop, M., 2000.

¹⁸² L'*administration centrale*, qui contracte pour des marchés dont les montants sont supérieurs ou égaux à 20 millions, est sous la supervision de la Commission nationale de dépouillement (CND) et de la Commission nationale des contrats de l'administration (CNCA). Ses marchés sont approuvés par le Ministère de l'Économie, des finances et du plan ou par le Premier ministre. Les établissements publics tombent sous la même réglementation, sauf en ce qui concerne les autorités d'approbation, qui sont soit le Premier ministre soit les présidents des conseils d'administration. Les *sociétés nationales* attendent depuis des années d'être dotées de décrets spéciaux remplaçant la CND et la CNCA par une commission statutaire. Leurs marchés sont approuvés par les présidents des conseils d'administration ou les directeurs généraux.

interprétation permissive de certains textes réglementaires. C'est ainsi que se sont généralisés deux modes de passation des marchés publics, l'*entente directe* et la *commande directe*, qui devraient constituer l'exception et qui représentent une entrave évidente aux exigences de concurrence et de transparence énoncées par le législateur. D'autre part, par une activité fébrile de création de mécanismes de dérogation au décret n° 82-690 du 3 septembre 1982, au point qu'il est devenu non pas le droit commun, mais l'exception.

L'entente directe

Les marchés par entente directe (ou gré à gré), dans lesquels l'administration discute et traite le marché directement avec un fournisseur ou un entrepreneur, ont pris des proportions si importantes qu'ils représentaient en 1993 un total de 51 % des projets de marchés soumis à la Commission nationale des contrats de l'administration (CNCA) et 59 % de leur coût global¹⁸³. Le recours fréquent à ce mode de passation a été à l'origine de la conviction erronée, enracinée même auprès de certains décideurs, que « jusqu'à 10 millions de FCFA on fait du gré à gré »¹⁸⁴.

En réalité, aux termes de l'article 39 du décret de 1982, il ne peut être passé de marché par entente directe que lorsqu'il n'existe qu'un seul fournisseur de l'objet ou de la prestation nécessaire à l'administration ; que lorsque, après deux appels à la concurrence, aucune offre n'est présentée ; ou quand, pour des raisons impérieuses tenant à la défense nationale, l'administration est tenue de choisir directement son cocontractant.

Toutefois, les textes¹⁸⁵ prévoient que « les marchés passés selon la procédure de l'entente directe, devront être préalablement autorisés par la commission nationale des contrats de l'Administration au vu d'un rapport particulier établi par le ministre ou l'autorité concerné ». Cette disposition a été interprétée comme donnant à la CNCA le pouvoir d'autoriser des marchés par entente directe en dehors de ces trois conditions, sur la base d'une requête des ministères simplement motivée – à tort - par l'urgence de la fourniture ou de la prestation.

« À ma connaissance, d'après les rapports que j'ai des différents architectes, ce sont les marchés de gré à gré qui sont devenus presque monnaie courante. Vous dites aux gens : "j'ai un budget à dépenser avant la fin de l'année, mais je n'ai pas le temps d'organiser le budget, je n'ai pas le temps d'organiser un appel d'offre". Et l'on demande l'autorisation de passer le marché de gré à gré. » (architecte, Dakar, septembre 2000)

Dans les régions, l'entente directe est devenu le mode le plus courant de passation des marchés. Parfois il existe de raisons objectives. Il a été montré que le recours généralisé à cette procédure est parfois justifié par l'absence d'offres lors du lancement des marchés. C'est le cas de la maison d'arrêt de Kaolack, qui depuis 1995 ne parvient plus à faire jouer la concurrence pour son marché annuel de fourniture de denrées alimentaires. Les raisons sont à

¹⁸³ Banque Mondiale, 1993 : annexe 5.

¹⁸⁴ Selon les dires d'un inspecteur du Ministère de la Jeunesse, Dakar, 14 septembre 2000.

¹⁸⁵ Article 39 du décret de 1982, alinéa 2.

rechercher dans les problèmes de solvabilité et de trésorerie dans lesquels verse l'administration sénégalaise. Les entrepreneurs qui acceptent de travailler avec l'État se spécialisent dans le gré à gré et pratiquent des prix très hauts pour contrebalancer les retards inévitables dans les paiements¹⁸⁶.

Mais le recours au gré à gré permet surtout de contourner les exigences minimales de transparence dans le choix de l'entreprise et de contracter sur la base de cahiers de charges flous ou inexistantes.

« Quant au gré à gré, il n'y a aucun cahier des charges, on te dit qu'on a une enveloppe d'X francs, à toi maintenant de te débrouiller pour avoir ta part tout en prévoyant quelque chose pour les membres de la commission et le gros morceau pour le décideur. » (I. S., entrepreneur en bâtiment, Kaolack, septembre 2000)

*La commande directe : « une nouvelle trouvaille »*¹⁸⁷

La commande directe diffère de l'entente directe en ce qu'elle ne donne pas lieu à la conclusion d'un contrat écrit qui préciserait clairement les droits et les obligations des parties. Le mécanisme de la commande directe se traduit par une lettre portant autorisation de passer des commandes auprès d'un ou de plusieurs fournisseurs listés en annexe. De l'avis du Payeur Général du Trésor, « l'adoption de cette procédure dans l'exécution des crédits budgétaires a connu ces cinq dernières années une accélération vertigineuse au point de devenir une règle pour certains grands départements ministériels (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la santé, Ministère des Forces Armées, etc) »¹⁸⁸, avec environ 70 % des marchés attribués par le procédé de la commande directe.

En effet, bien que les articles 2, 3 et 4 du code des obligations prévoient « qu'il est obligatoirement passé un marché pour les prestations dont la valeur égale ou excède 10 000 000¹⁸⁹ », leur deuxième alinéa permet à la Commission nationale des contrats de l'administration d'accorder une dérogation aux dispositions précédentes. Cette brèche a été agrandie par la CNCA, qui a interprété ces dispositions de sorte à instituer un *mode autonome de passation des marchés*, quel que soit le montant de la prestation ; la seule exigence étant simplement de requérir l'autorisation de cette Commission. Le système des dérogations crée ainsi les conditions pour violer les principes énoncés par le décret, tout en gardant une apparence de régularité.

¹⁸⁶ Banque Mondiale, 1993 : annexe 2, p. 2.

¹⁸⁷ Cf. Diagne F. M., 2000 : 1.

¹⁸⁸ Cf. Diagne F. M., 2000 : 2.

¹⁸⁹ Le seuil de 10.000.000 de francs est issu du décret n° 83-669 du 29 juin 1983 modifiant le décret n° 82-690 du 7 septembre 1982, lequel avait prévu des seuils de passation inférieurs (3.000.000).

Le système des dérogations

Presque tous les domaines importants sont soumis à des régimes dérogatoires, comme les travaux routiers¹⁹⁰ et les marchés pétroliers¹⁹¹. Concernant les premiers, du reste, un entrepreneur dakarais nous faisait remarquer que le seuil de passation des marchés routiers est fixé *de facto* à 100 millions, ce qui fait que le gré à gré est fréquent pour les routes jusqu'à cette somme. Malgré ou à cause de ce régime, les Past (Programme d'ajustement sectoriel des transports), initié en 1990, n'a pas atteint les résultats escomptés : les 190 milliards de FCFA absorbés en une décennie n'ont pas permis d'assurer l'entretien périodique prévu (qui a intéressé seulement 478 km de routes revêtues et 367 km de routes non revêtues au lieu des 2065 km et 1300 km respectivement programmés). Un audit technique réalisé en avril 2000 a aussi relevé que la qualité obtenue est souvent inférieure aux normes minimales en vigueur au niveau international¹⁹².

On peut également citer les marchés du Port Autonome de Dakar et les marchés du canal du Cayor, passés en dehors des régimes spécifiques à chaque entreprise publique. Ces différentes dérogations ont comme objectif, au vu de l'exposé des motifs des textes qui les prévoient, l'assouplissement des règles de passation prévues par le décret 82-690. À travers ces nombreuses dérogations, les pouvoirs publics se sont octroyé les moyens de contourner l'objectif de la transparence recherché par le décret de 1982.

L'exemple le plus flagrant est celui du décret n° 97-632 du 18 juin 1997 portant réglementation des marchés du projet de construction d'immeubles administratifs et de réhabilitation du patrimoine bâti de l'État (PCRPE), initiative étroitement liée à des urgences de financement politique, selon plusieurs sources concordantes. Ce décret autorise la procédure de l'entente directe jusqu'au montant de 100 millions de FCFA pour les études et les fournitures, et jusqu'à 150 millions pour les travaux neufs. En outre, il impose le gré à gré pour tout travail de réhabilitation, rénovation ou maintenance. On reste songeur quant aux raisons de la dérogation au décret de 1982 – qui vise entre autres l'émergence d'industries locales, l'économie et la durabilité des ouvrages, la simplification des procédures de passation –, car les domaines concernés (la construction du Palais de Justice et de la piscine olympique, pour ne citer que les exemples les plus importants) ne semblent pas justifier un régime spécifique.

¹⁹⁰ Cf. le décret n° 97-1113 du 11 novembre 1997 portant dérogation aux règles de passation des marchés publics relatifs à l'exécution du projet de réforme et de renforcement des capacités d'expertise en matière de transports urbains. Il y a également le décret n° 92-83 portant assouplissement des modalités de passation des marchés publics relatifs à l'exécution du programme d'entretien du réseau routier national. L'article 3 de ce décret dispose : « les dispositions du décret du 7 septembre 1982 (décret n° 82-690) ne sont pas applicables aux marchés d'études, de travaux, de fournitures et de services dans la limite d'un montant de 15 millions de francs ».

¹⁹¹ Cf. le décret n° 95-262 du 21 février 2001 portant dérogation à certaines dispositions du décret n° 82-690 relatif à la réglementation des marchés publics.

¹⁹² M. A. Dione, « Réseau routier national. La qualité, rien que la qualité », *Le Matin*, n° 1116, 20 septembre 2000, p. 3.

Le cas du palais de justice est représentatif des dérapages que peut déclencher l'abus légalisé des dérogations. En juin 2000, les travaux ont été arrêtés par ordre des nouvelles autorités issues de l'alternance, après le constat fait que le cocontractant, à savoir le Consortium d'entreprise (Cde), n'avait pas été chargé de la réalisation du Palais de justice à la suite d'un appel d'offres régulier, mais sur la simple base d'une lettre de commande dans laquelle le projet n'était même pas chiffré¹⁹³, et sans qu'un contrat soit stipulé entre l'entreprise et le Projet de construction et réhabilitation du patrimoine bâti de l'État.

D'après un architecte ayant suivi de près ce dossier :

« On s'est rendu compte, lorsqu'il y a eu changement à la tête de l'État, que l'entreprise qui fait le palais de justice n'avait pas encore de contrat. Mieux, tous les projets du PCRPE qui ont commencé à être construits ou qui ont été construits, pas un seul n'avait un permis de construire. » (18 septembre 2000, Dakar)

« On a donné aux dirigeants du projet la possibilité de passer des marchés de gré à gré jusqu'à 100 millions de francs, y compris les marchés d'études. (...) Or, un marché d'études de 100 millions de francs pour l'État ça correspond à des travaux de 2 milliards donc ça veut dire que la base de 500 millions pour les concours d'architecture était largement dépassée. » (ib.)

De plus, « on s'est retrouvé dans une situation où la présidence de la république exécutait des projets, donc elle était transformée en agence d'exécution. Or, c'est la présidence qui contrôle le corps des inspecteurs d'état. Comment est-ce qu'elle allait se contrôler elle-même ? (...) Autre dérapage (...) le secrétaire général de la présidence de la république était directeur de projet ; quand il a été nommé ministre du budget et ensuite ministre des finances, il est resté directeur du projet. (...) Un ministre des finances qui était exécuteur d'un projet opérationnel sur le terrain, c'était en contradiction complète avec l'ordonnement du régime de l'État sénégalais. » (ib.)

Il semble également que le coût des ouvrages ait été largement sous-estimé : au niveau du concours d'architecture pour la conception du palais de justice, il avait été chiffré à 2 milliards et 700 millions de FCFA, ce qui était inférieur aux prix au mètre carré pratiqués pour les logements économiques de la Banque de l'Habitat. Aujourd'hui, l'on estime qu'environ 5 à 6 milliards seront nécessaires pour pouvoir terminer le palais de justice.

Une corruption érigée en système : les formes de collusion entre décideurs et entrepreneurs

En dehors du contournement « légal » de la réglementation (abus des autorisations de gré à gré et recours à la commande directe, régimes dérogatoires), il est possible d'orienter indûment le choix du co-contractant à travers une multiplicité de stratégies : on peut biaiser l'information sur les appels d'offre (en minimisant les formes de publicité, en cachant des aspects essentiels du dossier, en délivrant des renseignements privilégiés, etc.), on peut abuser des larges pouvoirs discrétionnaires dont bénéficient les différentes commissions préposées aux marchés, ou encore on peut fausser le jeu de la concurrence (par le biais des accords préalables entre entreprises ou la création d'entreprises fictives, etc.).

¹⁹³ Moussa Diarra, « La construction du Palais de justice n'a pas redémarré », *Sud Quotidien*, n° 2248, 30 septembre 2000, p. 6.

L'exclusion préalable des soumissionnaires

Pour réduire le nombre de soumissionnaires potentiels à un appel d'offre et éliminer ainsi la concurrence, plusieurs stratégies sont mises en œuvre. Elles ont comme dénominateur commun la manipulation de l'information.

La première stratégie est celle de l'opacité. Il s'agit dans ce cas de *limiter la publicité lors du lancement du marché*. Les textes préconisent une large diffusion de l'appel d'offre, par les moyens de la presse écrite, de la radio, des bulletins d'information de la Chambre de commerce. Mais de nombreux témoignages des entrepreneurs et de certains agents de l'État décrivent les problèmes que rencontre la publicité des appels d'offres, en particulier pour les marchés de moyenne envergure au niveau régional et local, pour lesquels l'information devient confidentielle et relève généralement du bouche-à-oreille. Les antichambres des mairies grouillent d'un microcosme varié fait de tâcherons, artisans, démarcheurs, qui cherchent à voir le maire, ses adjoints ou l'agent voyer dans l'espoir d'obtenir un petit marché ou une commande de fournitures. Pour ces petits entrepreneurs, le simple fait de faire les couloirs, de rappeler leur existence, de « se faire voir », représente une chance d'être interpellés un jour, et à défaut, au moins de rencontrer les gros entrepreneurs qui pourront leur offrir un contrat de sous-traitance.

Une deuxième stratégie consiste dans la mise en œuvre de mécanismes de dissuasion : on rend difficile l'accès à l'information régulièrement publiée ou l'on pousse au désistement les entrepreneurs intéressés. Il en est ainsi, par exemple, de la réduction abusive du temps de réponse des soumissionnaires potentiels. La simple consultation de quelques numéros récents du *Bulletin d'information économique* de la Chambre de commerce du Sénégal montre que le délai limite de réception des offres est souvent inférieur aux 20 jours réglementaires : on publie un avis d'appel d'offres dans le numéro paraissant le 31 janvier et l'on annonce que le dépouillement aura lieu le 13 février. Aucune entreprise ne pourra dans ces conditions préparer convenablement son offre, à moins d'avoir été renseignée préalablement par d'autres canaux.

Un autre moyen de décourager les petites entreprises est représenté par les *montants parfois élevés nécessaires pour acquérir le dossier d'appel d'offre (DAO)*. Même s'il ne s'agit pas d'une exigence légale, l'administration demande des sommes (ou des contributions en nature : des rames de papier ou des fournitures de bureau) allant de 10 000 à 5 000 000 de FCFA, qui ne seront pas remboursées en cas de non-adjudication du marché. Cela constitue également, selon le secrétaire de la Chambre de commerce de Kaolack, un encouragement à la corruption, car des entreprises à faible capacité de préfinancement de leurs activités seront poussées à s'assurer par des accords illicites le succès de la soumission, ne pouvant pas supporter le paiement répété des DAO.

La dissuasion peut aussi passer par des *stratégies de pénurie simulée*, dans le but de créer des files d'attente artificielles. Lorsque les DAO doivent être retirés à Dakar, invoquer une rupture fictive de stock constitue un obstacle de taille pour les entreprises de l'intérieur du pays, qui seront obligées d'effectuer plusieurs visites – coûteuses en temps et en argent - dans

les services administratifs avant de se procurer la documentation nécessaire. Les victimes de ce dysfonctionnement organisé - à savoir les entrepreneurs restés en dehors de l'entente illégale avec les commissions d'attribution des marchés publics - seront lourdement pénalisées, car elles manqueront du temps nécessaire pour préparer convenablement leur offre.

Dans ce contexte, personne ne se hasarde à soumissionner sans connaître à l'avance les données techniques et financières du projet (ce qui fait que les différences entre plusieurs offres sont en général insignifiantes). Parfois l'entrepreneur aura son « pied-à-terre » au niveau de l'administration, parfois l'information passera par des démarcheurs, des fonctionnaires à la retraite qui gravitent autour des bureaux des marchés des différents ministères. Mais on se méfie généralement des intermédiaires, qui « risquent de vous faire chanter un jour », nous dit un entrepreneur dakarais. Ainsi, chaque opérateur économique compte beaucoup sur l'expérience personnelle et les contacts qu'il tisse progressivement avec l'administration. Les dossiers circulent donc bien avant leur publicité :

« *Il est crucial d'avoir des informations à l'avance, car ainsi on peut se passer d'appeler un bureau d'études, qui coûte 4 millions par exemple, et on n'est même pas sûrs de gagner. Le facteur temps compte surtout pour les petites entreprises. Certains appels d'offre sont lancés dans des délais assez courts pour éliminer les petites entreprises. Il m'est arrivé d'avoir sur mon bureau des appels d'offre avec un délai de dix jours, même si généralement il est d'un mois.* » (entrepreneur de Kaolack, 2 janvier 2001)

C'est que « soumissionner pour un marché demande un investissement important en temps et énergie. Pour un marché de 590 millions (...), les frais de soumission peuvent s'élever à 20-30 millions, et prendre entre 3 et 4 mois de préparation. Et l'on entre dans l'appel d'offre même un an avant que le DAO soit rendu public. *Je n'ai jamais gagné un appel d'offre par hasard.* » (entrepreneur en bâtiment, Dakar, janvier 2001)

Les *dossiers d'appel d'offre peuvent enfin être « taillés sur mesure »* pour qu'il n'y ait qu'un seul concurrent apte à se présenter : on joue sur le chiffre d'affaires requis, sur le montant de la caution bancaire trop élevé, ou encore sur l'expérience précédente. À titre d'exemple :

« Dans un dossier d'appel d'offres, il fut demandé aux entreprises qui désiraient soumissionner de justifier d'un nombre minimal de 25 châteaux d'eau réalisés. Il était évident que l'entreprise capable de remplir cette condition était connue d'avance. » (B. D. directeur général d'entreprise, Dakar)

Des commissions des marchés aux larges pouvoirs discrétionnaires

Les différentes commissions de dépouillement et de vérification, au niveau national et régional, constituent clairement un lieu stratégique, dans la mesure où elles bénéficient de larges pouvoirs discrétionnaires, notamment les commissions d'évaluation technique des offres. On peut ainsi « salir » le dossier d'un concurrent, sur la base de motivations techniques parfois discutables, en profitant de cahiers de charge flous ou imprécis, et attribuer des mauvaises notes techniques à des bons dossiers, tout comme l'on peut « repêcher » une offre

techniquement défailante. En effet, selon les entrepreneurs, les membres des commissions s'opposent rarement aux avis des techniciens, aussi parce qu'ils ignorent souvent les termes de la réglementation, en l'absence d'une école de formation en matière de passation des marchés.

« C'est donc (les techniciens) qu'il faut avoir dans la poche. Pour ce faire, en connivence avec un directeur du ministère concerné, vous faites de telle sorte que votre offre soit examinée par le technicien que votre ami contrôle. Il faut ensuite chercher une majorité au sein des commissions. Certains représentants ne viennent pas souvent (par exemple ceux du Ministère de la santé), mais si on le connaît, on les appelle pour leur dire de venir, car cette fois "c'est pour vous". Ces petits services se paient 200 000 ou 300 000 FCFA. Ils ne doivent faire rien d'autre que de voter pour la majorité, qui vous est déjà acquise. » (entrepreneur en bâtiment, Dakar, janvier 2001)

Le fait que les membres de la CND, des CRD, ainsi que des commissions au niveau des Communes, soient en place pendant plusieurs années, voir des décennies (à l'instar de l'agent voyer de la commune de Kaolack, présent depuis 1982), permet la création de liens durables entre les membres, et entre ces derniers et les entrepreneurs, ce qui alimente des réseaux de complicité et, en l'absence de « victimes », rend les contrôles difficiles :

« Personnellement, je ne crois pas aux commissions, à moins que ce ne soit des commissions dont les membres sont interchangeable et qui ne restent pas sur place beaucoup de temps. (...) Si leur coexistence dure trop (...), je crois qu'il n'y a plus d'efficacité à ce niveau. Les gens se connaissent et au Sénégal, vous savez, les relations entre les gens sont très cordiales, sont très intimes, très familières. Quelquefois ce n'est même pas au bureau qu'on va régler des problèmes, mais à la maison, parce qu'on a des entrées chez l'autre et c'est là où l'on règle les problèmes. » (L.L., inspecteur des finances, Dakar)

« La Commission nationale de dépouillement doit être supprimée, car on y voit toujours les mêmes personnes, pour lesquelles l'enjeu est de faire du fric. La preuve : elles demandent à être enregistrées comme présentes même si elles sont absentes ! » (K. S., expert en marchés publics)

« Tontine des marchés » et entreprises fictives

Une autre stratégie courante consiste à *fausser le jeu de la concurrence*, tout en donnant l'apparence d'une compétition réglementaire entre différentes entreprises. On assiste à des ententes préalables entre entreprises qui donnent lieu à de véritables « tontines des marchés », où l'on s'accorde pour gagner à tour de rôle.

Dans un appel d'offres pour la réfection d'un tronçon de route dans une capitale régionale que nous avons pu étudier, l'une des deux seules entreprises de travaux publics de la place a fait sciemment une offre manifestement trop chère pour être retenue par la mairie, afin de favoriser le concurrent avec qui elle avait scellé un accord de non-belligérance. Interrogé sur l'affaire, l'entrepreneur a avoué avoir présenté un devis de 300 millions, tout en sachant que la commune ne disposait que de 50 millions. Du reste, selon un autre entrepreneur de la place, « la route n'a pas pu coûter plus que 25 millions, car au lieu de faire un bicouche comme prévu, on a seulement compacté et arrosé la latérite, on a passé du goudron à chaud, on a passé la gravillonneuse, projeté le gravillon sur le bitume et c'est fini. Je n'ai même pas vu la latérite stabilisée ».

Une autre variante de cette stratégie – fréquente dans le cas des demandes de renseignements et de prix ou pour les appels d’offre restreints – est la création d’*entreprises fictives* qui soumissionneront avec des offres irréalistes. Car en réalité l’entrepreneur a déjà été désigné par le service ministériel ou la collectivité locale. Pour garder un semblant de procédures concurrentielles, on lui demande de fournir d’autres devis, établis par des fausses entreprises constituées soit par des acteurs issus de l’entourage du soumissionnaire qui aura corrompu les commissions des marchés, soit par des tâcherons qui, en guise de récompense, seront embauchés par l’attributaire du marché ou travailleront pour lui sur la base de la sous-traitance.

Un exemple récent nous vient du rapport d’audit concernant la société nationale des Habitations à loyer modéré (SN HLM), déposé en début février 2001 à la présidence de la république. Enquêtant sur un cas évident de surfacturation (une enseigne lumineuse d’un prix de 740 000 FCFA facturée à la SN HLM à 7 180 000 FCFA), les auditeurs ont examiné la procédure de consultation restreinte ayant conduit à l’attribution du marché à la société Décor & Art. Ce dernier, qui s’est avéré être un fournisseur fictif, aurait été contacté par la société des HLM avec deux autres entreprises, le Consortium d’entreprises de services et de production (CESP) et la SOBATP, dont les offres étaient respectivement de 8 092 975 FCFA et de 8 627 520 FCFA. Or, on a découvert que les chèques libellés au nom de Décor & Art ont été encaissés en réalité par le directeur de la société SOBATP, qui était pourtant concurrente dans la soumission précitée. « Il apparaît ainsi – selon le rapport d’audit – que les deux autres entreprises (SOBATP et CESP) n’ont servi que de faire valoir pour justifier le choix porté sur Décor & Art. »¹⁹⁴

Cette pratique est favorisée, entre autres, par l’absence d’un classement à jour des entreprises sénégalaises, qui pourrait permettre de repérer plus aisément les entrepreneurs fictifs ou improvisés, fournisseurs de factures et de devis dont l’entreprise « tient dans un cartable ». Engendré et consolidé dans le contexte du clientélisme instauré par le régime socialiste, le phénomène des fausses entreprises est fort répandu, et gangrène les gros comme les petits marchés publics.

Au bas de l’échelle, nous avons des personnages comme D. G., militant du PS dans son quartier à Kaolack, *bukki-man* de son état¹⁹⁵, lequel, avant d’être relégué aux oubliettes avec la victoire des bleus de Wade dans la capitale du bassin arachidier, avait pu obtenir, en guise de récompense pour son travail de militant, le marché du nettoyage des cimetières de la ville, opération évaluée à 7 000 000 de FCFA, mais qu’il avait vite expédié en mettant le feu aux mauvaises herbes à l’aide de ses enfants. À un niveau plus élevé, nous pouvons citer le cas de M. B., un maçon de Gossas devenu sénateur pendant la dernière législature d’Abdou Diouf. En complicité avec un réseau de sept percepteurs municipaux, il fournissait des fausses factures pour travaux et fournitures fictifs. D’après des sources proches de l’inspection des finances, à lui seul, il aurait justifié des prestations équivalentes aux deux tiers du montant total détourné, estimé à 3 milliards et 440 millions de FCFA.

¹⁹⁴ Des extraits du rapport d’audit ont été publiés par le journal *Le Populaire*, n° 378, mardi 13 février 2001, pp. 3-7.

¹⁹⁵ Dans les marchés urbains, les *bukki-men* (« hommes-hyène ») sont des personnages spécialisés dans les arrangements informels en crédit ou en espèces ; voir Ebin (1992).

Un décret d'application du classement vient d'être promulgué. Mais le système est faussé, car il est relativement simple de constituer une entreprise. Du reste, le même problème est rencontré au niveau du classement opéré par l'AGETIP : certaines personnes bénéficient d'agrément de complaisance, avec lesquels ils gagnent des marchés de construction de bâtiments qu'ils sous-traitent ensuite à une véritable entreprise. On fait ainsi de la « location d'agrément », comme ce restaurateur de Kaolack qui a acheté pour 200 000 FCFA un agrément de l'AGETIP pour réaliser des travaux dans le génie civil et dans les routes¹⁹⁶... Cette situation suscite la colère des entrepreneurs professionnels :

« Moi pas plus tard qu'hier j'ai rencontré un parent, c'est un commerçant, il m'a dit : "si tu veux, je te vends un marché de réhabilitation" (...). Il l'a déjà ! Vous voyez, lui il a son magasin, il vend du ciment, du fer, du riz. Nous, nous sommes du métier, lui il va avoir un marché avec je ne sais pas quel monsieur, ensuite il va sous-traiter ça ou bien il va vendre ça à d'autres personnes. » (I. G., Kaolack)

« Maintenant au niveau du Sénégal tout le monde veut être entrepreneur de construction, même les mécaniciens, les commerçants (...). Sur dix entreprises que vous prenez, il n'y en a que cinq qui sont valables, et même ces cinq, en général elles ont des problèmes, parce que premièrement les gens qui créent ces entreprises ne sont pas (...) dans le métier. (...) C'est-à-dire, un tailleur, un beau jour il se réveille et il crée son entreprise, comme quoi il est maintenant entrepreneur. De quoi ? De bâtiment. Par ses bonnes relations, des conseillers par-ci par-là, il décroche un marché. Tu crois que ce gars va se borner à respecter les normes ? Non, mais pour respecter les normes, il faut les connaître ! (...) On n'a pas appris ce métier pour être humilié, non. » (C. S., Dakar)

Les hyènes et les poussins : les acteurs de la corruption transactionnelle

Il faut rappeler que les formes de corruption analysées évoluent dans le contexte d'un marché monopolisé par des entreprises spécialisées dans la satisfaction de la demande publique car proches des décideurs ou ayant les moyens de les intéresser. À titre d'exemple, la filière du BTP, qui représente annuellement au Sénégal 70 milliards d'investissements publics (sur 170 milliards d'investissement global), est contrôlée par quelques gros opérateurs privés (locaux et internationaux) qui raflent 85 % des marchés. Aux 1300 PME locales de se partager les restes du repas¹⁹⁷.

Les pratiques de corruption dans la passation des marchés publics sont ainsi permises par la grande proximité de certains entrepreneurs avec l'administration.

« Au niveau du personnel, chacun à son petit copain parmi les entrepreneurs. Quand il y a des choses, ils sont vite au courant, avant même que ça n'arrive souvent au bout (...). Parfois je me demande même où ils se sont renseignés. » (responsable du service de l'urbanisme, Kaolack)

Le même système, fondé sur le monopole des marchés de la part de quelques grands entrepreneurs, proches des assemblées d'élus et des maires, se reproduit au niveau des collectivités locales. Comparés à des « hyènes » (*bukki yi*) par les petits tâcherons, qui se

¹⁹⁶ R. B., ingénieur en bâtiment, entretien du 2 janvier 2001, Kaolack.

¹⁹⁷ Ndaw, M., « Bâtiment. Un secteur exsangue pour les PME », *Walfadjri*, 5 juillet 2001.

définissent eux-mêmes comme des « poussins » (*cuuj yi*), ils emportent au niveau local la presque totalité des marchés de fournitures et de réalisation d'infrastructures. À Kaolack, où l'on comptait à la fin de l'année 2000 autour de soixante-dix chefs d'entreprise, environ 4 grosses entreprises se partageaient les marchés les plus intéressants et sous-traitaient ensuite aux petits entrepreneurs. Si cette situation est due au manque de ressources et de matériel des petits tâcherons, dont la surface financière ne permet de postuler que pour les réalisations ne dépassant pas les 2 millions de FCFA, les trajectoires des plus importants entrepreneurs kaolackois montrent que la plupart d'entre eux a commencé comme « fournisseurs de fausses factures » pour la municipalité. Une fois qu'ils ont atteint une envergure économique importante, conquise à travers l'élimination constante des concurrents par le biais des marchés truqués, certains d'entre eux ont recouvré des positions de responsabilité au niveau des structures faïtières.

Le parcours de S. S. est exemplaire : forgeron de son état, il fabriquait encore des marmites dans le Kaolack des années 70. En vertu de ses accointances depuis les années 80 avec l'ancien administrateur de la commune et ensuite avec le puissant maire Ablaye Diack, il a créé la plus grosse entreprise de la ville en rachetant les outils et le matériel des Travaux publics lors de leur privatisation. Devenu président régional puis national de la Chambre des métiers, fervent mouride, il est craint par les concurrents qu'il a écarté un par un, mais en même temps il est respecté par les petits tâcherons. La mairie lui « donne » les gros marchés car il peut les pré-financer. C'est ainsi que la nouvelle gare routière de Kaolack a pu être réalisée, même s'il faut rappeler qu'elle n'est pas finie, qu'elle n'est pas conforme au projet et que les transporteurs ne veulent pas s'y rendre.

Ainsi, au niveau des collectivités locales, le manque de ressources et les impératifs du saupoudrage des réalisations à des fins de clientélisme politique conduisent les maires à passer des accords avec de gros entrepreneurs, qui avancent les sommes nécessaires à la réalisation d'infrastructures et doivent forcément être choisis pour tous les lots successifs. La procédure du gré à gré déguisé et le fractionnement des marchés deviennent alors la règle.

Cette proximité entre entrepreneurs et décideurs n'engendre pas seulement le versement d'un pot-de-vin. Certes, il est généralement admis que les commissions sont de l'ordre de 10 % du montant global, et sont versées par les adjudicataires des marchés lorsqu'ils retirent l'avance de démarrage. Mais le pot-de-vin peut aussi se traduire par la construction d'une villa ou la remise au décideur d'une partie des matériaux prévus pour la réalisation du chantier, etc. Et au-delà des commissions (en espèces ou en nature), il se crée également un système d'obligations réciproques : les entrepreneurs qui collaborent avec les communes disent qu'on ne peut pas refuser au maire de petites faveurs, comme faire un travail supplémentaire hors contrat ou détourner une partie du matériel de construction.

À titre d'exemple, un entrepreneur en travaux publics de Kaolack nous a dit avoir « offert » récemment des bordures de route au maire de Gandiaye pour un montant de 800 000 FCFA¹⁹⁸. Dans de tels cas, le versement d'un pot-de-vin n'est pas indispensable, car

¹⁹⁸ M. E. entrepreneur, 3 janvier 2001, Kaolack.

la longue fréquentation des partenaires permettra au soumissionnaire de gagner presque dans les règles. Ce dernier « aidera » ensuite les décideurs avec de petites remises sur les travaux, dont ils partageront la différence¹⁹⁹. Mais une fois qu'on est rentré dans le système, on risque de tomber, « car l'administration te suce jusqu'au bout » (id.). « Le maître mot c'est donner », confirme un autre entrepreneur de Kaolack : « lorsque je réalisais les travaux de la place publique à Nioro, le maire est venu me voir pour m'informer qu'ils attendaient un grand hôte le lendemain. Il s'agissait d'Abdou Diouf. J'ai tout de suite compris et je lui ai glissé 400 000 FCFA en espèces ».

De semblables mécanismes de collusion et de prise d'intérêt se développent dans les relations entre secteur privé et techniciens des services administratifs déconcentrés. Il est par exemple monnaie courante que des agents et des techniciens de l'administration travaillent au noir afin d'instruire les offres pour le compte des entrepreneurs. Prenons l'exemple des services de l'Urbanisme : suite à la régionalisation de 1996, ils ne sont plus des services exécutants, mais ils agissent en réponse aux éventuelles sollicitations des collectivités locales, qui ont désormais des compétences en matière d'occupation de l'espace, de lotissement et de construction et qui peuvent leur préférer des géomètres privés. Mais les ingénieurs de l'urbanisme font aussi partie de la Commission régionale des contrats de l'administration, conçoivent les cahiers de charges techniques faisant objet de l'appel d'offre, et sont chargés de faire les visites de chantier. Forts à la fois de cette position centrale et de la liberté accrue que leur confère la régionalisation, des ingénieurs de l'Urbanisme fondent désormais leur propre entreprise tout en continuant à concevoir et à attribuer les marchés. Cet état de fait se traduit dans des dossiers techniques taillés sur mesure pour l'entrepreneur complice, duquel ils obtiendront en échange une partie du marché, qui sera réalisée par l'entreprise du technicien. On est là face à des situations où les contrôleurs sont en même temps les contrôlés.

Réalisation et réception : le parcours du combattant

Les « frais annexes » ou « charges supplémentaires » – euphémisme employé par les entrepreneurs pour indiquer les pots-de-vin qu'ils comptabilisent minutieusement, arrivant même à garder la liste des bénéficiaires et des montants distribués –, ne sont pas seulement localisés dans la phase initiale du choix du contractant par les commissions. Ils interviennent aussi dans les phases de réalisation et de réception de la prestation.

En ce qui concerne les contrôles, ils oscillent entre l'absence complaisante, en cas d'accord corruptif préalable, et les vérifications serrées et pointilleuses pour « avoir sa part » (*wàllam* en wolof).

Il faut toutefois rappeler que les services disposent généralement de moyens humains et matériels dérisoires pour mener à bien leur mission. D'une part, il est pratique courante de placer à des endroits stratégiques (contrôles, gestion comptable) des gens n'ayant pas le niveau requis, choisis parmi la clientèle politique des décideurs. D'autre part, il suffira de

¹⁹⁹ E. M., entrepreneur, 6 janvier 2001, Kaolack.

mentionner l'état du service régional de l'urbanisme de Kaolack, qui ne dispose que de 580 litres d'essence par semestre. Après 15 jours, le carburant est épuisé. Dans ces conditions, les techniciens peuvent à peine contrôler les travaux à l'intérieur de la ville, et ne sont pas en mesure de surveiller les chantiers au niveau régional.

L'état de pénurie chronique dans lequel versent les équipes de contrôle favorise des formes de corruption qui visent, en dernière analyse, un effet de nivellement économique par le haut. Ainsi, pour un gros entrepreneur en bâtiment de Dakar, la corruption permettrait aux partenaires privés et publics d'entretenir des relations égalitaires :

« Il est tout aussi dangereux d'avoir affaire à des fonctionnaires véreux qu'à des fonctionnaires droits. Quand je vais suivre les travaux de l'hôpital de Kédougou, l'ingénieur de l'urbanisme qui doit nous superviser vient en voiture et arrive plein de poussière, alors que je me déplace en avion. Il a des problèmes de logement, alors que j'ai mon hôtel. L'architecte a touché 7 %, alors que l'ingénieur, son ministère ne lui donne rien. Et c'est lui qui doit approuver mon décompte ! Pour éviter des blocages, je lui propose de le rétribuer, pendant les travaux, comme mon ingénieur, 800 000 FCFA. Avec la corruption, je rétablis une relation correcte, de parité (...). Moi je suis à l'aise avec la corruption »

La phase de la réception marque le dernier palier de la procédure de réalisation de la commande publique. C'est à l'issue de cette étape que l'entrepreneur sera payé, au vu d'un certificat de services faits résultants de l'attestation ou du procès-verbal de réception. Cette réception doit donc constater que non seulement la prestation a été exécutée par l'entrepreneur mais surtout qu'elle l'a été conformément aux diverses prescriptions du dossier de consultation et donc du contrat. Il y a donc intérêt à ce que cette commission, qui est généralement composée d'un représentant du donneur d'ordre adjudicateur et d'un représentant du contrôle financier, « baisse la garde » dans l'évaluation des travaux faits. Il est aussi normal de payer à ses membres les « frais de carburant » ou « de la kola » pour se déplacer.

Il faut également signaler que les conditions de l'intervention des organes chargés du contrôle du respect des normes requises dans leur domaine d'intervention, comme le Bureau Véritas, ne sont pas encore réglementées au Sénégal. Puisque leur certification est demandée par les sociétés d'assurance, les maîtres d'ouvrages font obligation aux entreprises attributaires de désigner un organe chargé d'effectuer le contrôle technique. De tels organes sont la cible des tentatives de contournement. L'enjeu, en ce qui concerne leur indépendance, est de taille. Il s'agit de protéger aussi bien la qualité des prestations que le respect de l'égalité des concurrents dans le processus de la commande publique.

En effet, dès lors que cet organe est choisi par l'entreprise elle-même, l'indépendance du contrôle est douteuse. Il est même arrivé que des entrepreneurs refusent d'honorer leurs engagements vis-à-vis de l'organe de contrôle simplement parce que celui-ci a donné un avis défavorable. Pourquoi l'organe qu'il a lui-même choisi l'empêcherait de bénéficier de la couverture de l'assurance ? Le contrôleur peut dès lors préférer ménager ses relations avec les clients.

Enfin, même le paiement se transforme en un véritable parcours du combattant pour l'entrepreneur : le comptable peut accélérer ou ralentir la procédure, le maire peut monnayer la signature du « bon à payer », le trésor public doit faire preuve de diligence, car, en cas de manque de liquidités, le percepteur peut établir avec le maire une liste des paiements prioritaires, et favoriser les plus offrants.

Des mesures incertaines face à une corruption endémique

– N'oubliez pas que je suis dans le système, je suis dans le système. Tout juste je veux vous dire comment maintenant arriver à enrayer la corruption. Mais je suis dans le système.

– C'est-à-dire ?

– Moi je suis dans le système, c'est ça. Je sais comment ça se passe, mais je ne vais pas le dire. (...) Ce que je peux dire c'est comment (...) améliorer quand même un petit peu les travaux. Mais dans les faits je suis, je fais partie de ce système.

Les dires embarrassés de cet agent d'une commune sénégalaise rejoignent les perceptions des acteurs privés évoluant dans le secteur des marchés publics. Il est possible, en guise de conclusion, rappeler les éléments saillants de ce système.

En premier lieu, il fonctionne à travers des alliances et des réseaux qui tendent à se structurer et à se pérenniser. D'où le caractère *collectif* des comportements déviants : les faits corruptifs comportent la présence d'une *triade* composée par les entrepreneurs corrupteurs, les fonctionnaires corrompus et les intermédiaires, donnant lieu à des véritables chaînes de complicités. Ce système produit des formes de corruption banalisée, comme le montre l'*absence du sentiment de commettre une infraction* qu'expriment les entrepreneurs dans leurs énoncés.

Deuxièmement, la passation des marchés publics est un domaine où l'on assiste à la superposition entre État local *corrompu* et État local *falsificateur*. Les vérifications faites sur le terrain par l'Inspection générale d'État ou par l'Inspection de l'administration territoriale et locale ont parfois permis de constater l'absence cuisante de réalisations, alors que toutes les pièces comptables et tous les documents afférents aux marchés sont disponibles. Pour ce faire, beaucoup de signatures sont nécessaires et à des niveaux très différents.

Troisièmement, ces pratiques sont plus qu'ailleurs étroitement liées au *financement de la politique*, ce qui permet d'établir des comparaisons pertinentes entre Afrique et Europe.

En outre, loin de se cantonner à la seule sphère de la commande publique, la corruption dans la passation des marchés publics *alimente d'autres filières corruptives*, comme celle par laquelle des entreprises fictives ou improvisées parviennent à se procurer indûment les documents administratifs qui devront être joints à l'offre (inscription au registre de commerce, caution bancaire, attestations de l'IPRES, de la Caisse de Sécurité Sociale, de l'inspection du travail, quitus fiscal, attestations de réalisations précédentes produites par les administrations, etc). Les entreprises peuvent produire des documents administratifs faux ou

obtenus de façon douteuse et dans la précipitation, et les commissions n'ont aucun pouvoir de contrôler l'authenticité des documents ni la sincérité de leur contenu.

Les effets d'une corruption systémique

Les conséquences de la généralisation de ces pratiques sont diverses. D'une part, l'attribution des marchés selon des logiques corruptives contribue à l'augmentation de la dépense publique (due à la pratique courante de la surfacturation) et engendre une baisse de la qualité. La sélection des entreprises les moins performantes encourage en outre l'inactivité des opérateurs professionnels. Ceux qui gagnent les marchés manquent souvent des compétences requises, et sont obligés, pour garder une marge de bénéfice, de diminuer la quantité ou de réduire la qualité des matériaux utilisés. Des routes plus étroites que la norme, du goudron de mauvaise qualité, des puits plus petits ou inachevés : les exemples ne manquent pas. D'autre part, la situation de monopole dont bénéficient les quelques entreprises soutenues politiquement génère la faillite des concurrents dépourvus d'appuis et favorise la multiplication de la sous-traitance. L'État et le contribuable sont en définitive les réelles victimes.

Une impunité généralisée

Ce système se reproduit dans un contexte d'impunité généralisée. Aux appels d'Abdou Diouf à quelques mois de son départ de la scène politique²⁰⁰ (« Dans les marchés publics, la corruption entraîne des distorsions de concurrence : il n'est pas sain que l'entreprise qui gagne soit l'entreprise qui triche »), fait écho une année plus tard la demande d'Abdoulaye Wade d'être notifié personnellement de tout lancement d'appels d'offres ou de commandes publiques, afin de « veiller sur la transparence des marchés »²⁰¹. C'est dans un contexte d'affichage public de la quête d'une bonne gouvernance mais d'utilisation politique des audits d'une trentaine de sociétés nationales (dont le résultat le plus évident a été, à l'heure où nous écrivons, d'accélérer les processus de transhumance politique...) que l'opinion publique sénégalaise a été mise au courant de certains dossiers concernant des irrégularités dans la passation de marchés publics par l'administration centrale.

Il n'en demeure pas moins que les problèmes de transparence dans la passation des marchés ne sont pas récents, et rien ne laisse penser qu'ils ont connu une accélération ces dernières années. Les affaires découvertes et/ou sanctionnées sont cependant rares et ne représentent que les affleurements ponctuels d'un fleuve souterrain.

L'impunité répandue des infractions à la réglementation des marchés publics trouve parmi ses principales raisons le fait que, avant la création récente de la Cour des comptes, « seul le pouvoir exécutif en général et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat

²⁰⁰ Extrait du discours prononcé par Abdou Diouf à l'occasion de la rentrée des cours et tribunaux 1999-2000, *Le Soleil*, 4 novembre 1999, p. 3.

²⁰¹ Diop, S. J., « Wade veut veiller sur la transparence des marchés », *Walfadjri*, n° 2564, vendredi 29 septembre 2000, p. 2.

(...) avaient le pouvoir de saisir les juridictions pénales par l'organe du Garde des Sceaux ministre de la Justice pour les infractions (...) décelées à l'occasion du jugement des déférés devant la chambre de discipline financière. La volonté politique de porter ces infractions à la connaissance de l'autorité judiciaire se manifeste rarement pour ne pas dire jamais »²⁰².

Des mesures essentiellement réglementaires

Le nouveau *code des marchés*, dont la gestation a commencé en 1992, procédera à des modifications importantes de la réglementation. À l'heure où nous écrivons, il n'a pas encore connu sa version définitive. Passé de projet de loi portant code des marchés publics élaboré par le ministère de la modernisation en 1996 à projet de décret portant réglementation des marchés publics repris par les services du ministre chargé du budget, il compléterait ainsi le code des obligations de l'administration.

Parmi ses éléments principaux, il faut rappeler l'insistance sur *l'existence de crédits budgétaires suffisants* et sur le besoin de respecter les règles d'engagement des dépenses publiques avant la conclusion du marché, aspects souvent méconnus ou délaissés par le passé. Autre élément important et qui suscite des avis controversés, c'est la *revue à la hausse des seuils* de passation des marchés : au niveau de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, ces seuils passent de 10 millions à 15 millions pour les marchés de fournitures et à 25 millions pour les marchés de travaux ou de prestations de services. En ce qui concerne les marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique, le seuil est fixé à 30 millions, toutes catégories de marchés confondues. Dans ce cas, la procédure de la demande de renseignements et de prix sera obligatoire à partir de 6 millions. La CNCA, fait important comme nous allons le voir, *n'aura plus la prérogative d'accorder des dérogations* à l'obligation de passer un marché. Les procédures d'approbation des marchés par les autorités compétentes sont aussi modifiées en fonction du relèvement des seuils. Afin d'améliorer les conditions de préparation des dossiers de la part des entreprises, les *délais de soumission* aux appels d'offre passent de 20 à 30 jours et de 10 à 15 jours pour les procédures d'urgence. Le décret passe cependant sous silence la question de la *vente des dossiers d'appels d'offre* (DAO), qui représente souvent, nous l'avons vu, un point dissuasif vu leur cherté. Concernant la procédure de *l'entente directe*, elle est davantage réglementée pour réaffirmer le fait qu'il s'agit d'une procédure d'exception. D'autres modifications posent toutefois problème : on peut citer par exemple la *suppression de la Commission nationale de dépouillement*, pour des raisons d'allègement des procédures de traitement des offres. Mais son remplacement par des commissions des marchés internes à chaque organisme initiateur de la dépense publique risque de poser à son tour des problèmes réels de transparence²⁰³.

²⁰² Gomis, 2000 : 16.

²⁰³ Sow, M. A, 2000 : 12.

Conclusion : la petite corruption, entre stigmatisation et justification

Pratiquée au quotidien, souvent subie, parfois considérée comme un moyen de contournement des lourdeurs de l'État, la petite corruption au Sénégal est au cœur de véritables stratégies discursives utilisées par les acteurs pour justifier leurs pratiques et condamner celles d'autrui. Bien que chaque secteur – nous l'avons vu – recèle ses propres spécificités, ces stratégies revêtent des caractères communs.

Des accusations constantes et unanimes

Les enquêtes ont permis de constater que tant les usagers que les fonctionnaires perçoivent la corruption comme un phénomène généralisé et unanimement condamné.

« J'ai honte de vous le dire, mais dans ce pays (...) je crois qu'il y a beaucoup plus de corrompus que de gens honnêtes. Les gens, c'est comme ça, c'est leur quotidien, ils se lèvent de bon matin pour aller voir les opportunités d'enrichissement et c'est regrettable. » (Inspecteur du ministère des Finances, Dakar)

« Au Sénégal les gens ne font que courir derrière l'argent. Tous les moyens sont bons pour faire des sous. Et ça à tous les niveaux. Exemple : les cars rapides enregistrés pour un trajet précis préfèrent découper leur trajet en 3 parties, chacune payante et au même prix. » (ibid.)

Certains de nos interlocuteurs ont même voulu nous montrer concrètement comment on pouvait passer du discours à l'acte :

« Moi, en âme et conscience, si tu me remets tout de suite deux milles cinq cent francs, tu peux obtenir ton jugement d'acte de naissance sans pour autant passer par la procédure d'enquête et tout ça, et je veux te démontrer cela. » (employé état civil, Kaolack)

Des argumentaires justificatifs variés

En même temps, la généralisation des pratiques corruptives oblige nos interlocuteurs à en repérer causes et justifications.

L'enchâssement de la corruption dans les pratiques sociales : gratifications et devoir de réciprocité

Souvent, la corruption est considérée comme inévitable, car elle est commise sous l'effet de la contrainte sociale, qui empêche de refuser des faveurs à des proches ou à des acteurs vis-à-vis desquels on est liés par des obligations réciproques :

« C'est notre tare, c'est notre tare, le sentiment c'est notre tare. Moi, je confonds dans la même définition sentiment et pression puisque *been efe lañu aam*, c'est le même objectif, faire avancer ou essayer de retarder un événement inévitable. C'est le but du sentiment ou de la pression. » (greffier en chef retraité, Kaolack)

Ainsi, l'entourage familial du détenteur d'une charge publique prétend souvent à un traitement privilégié et ne comprend pas le refus éventuel du parent. D'autres préfèrent

considérer que les sommes d'argent qu'ils reçoivent des usagers revêtent tout simplement un caractère de gratification désintéressée pour un service normalement rendu.

Mais, en même temps, certains de nos interlocuteurs ont veillé à ne pas mélanger corruption et cadeau, surtout dans les pratiques au niveau des marchés publics. « Dans la culture traditionnelle, on faisait cadeau de ses propres biens, pas de ceux d'autrui », disent certains en faisant allusion au fait que la commission est prélevée par l'entrepreneur sur le montant du marché (par le biais de la surfacturation).

La corruption peut être aussi présentée comme une forme de compassion vis-à-vis d'usagers démunis, ou comme une obligation de respect à l'égard d'ainés sociaux, comme laisse entendre ce procureur, nous disant qu'il ne peut pas refuser une faveur à son propre marabout lorsque ce dernier implore son indulgence à l'égard d'un prévenu.

Des conditions salariales et de travail précaires

Les bas salaires, le faible pouvoir d'achat des fonctionnaires, les moyens de travail limités, sont tous des arguments qui ont été évoqués par nos interlocuteurs comme étant à la racine des pratiques corruptives. Si, pour certains entrepreneurs, la corruption permettrait aux partenaires privés et publics d'entretenir des relations égalitaires, dans d'autres cas, elle contribuerait à motiver, à stimuler davantage les employés. Voici les commentaires d'un collègue d'un percepteur de la municipalité de Kaolack, en prison depuis 1999 pour détournement de deniers publics et faux et usages de faux :

« La première fois que j'ai vu B., c'était à un séminaire que la perception avait organisé. C'était en 97. (...) Quand il est venu en passation de service, il a tenu un langage qui jusqu'à présent me frappe. (...) Quand il a pris la parole, il a dit : "Ce que je peux promettre c'est que je m'arrangerai pour que les gens soient pressés de venir au travail. Vous avez bien compris. Je m'arrangerai pour que les gens soient pressés de venir au travail". En fait, les gens étaient non seulement pressés de venir au travail, mais les gens, quand ils venaient au travail, ne quittaient pas le travail avant l'heure de leur descente. Vous avez un problème ? Vous tapez à son bureau, il vous règle ce problème. À midi vous n'avez pas besoin d'aller au restaurant ou aller acheter des cacahuètes pour bouffer. Il vous donne à manger. Mais vous n'avez pas de problèmes ailleurs ! »

Des limites pour la mobilisation contre la corruption

Au vu de cette analyse, et en anticipant certaines conclusions du chapitre consacré aux moyens de lutte contre la corruption, on peut sans doute affirmer qu'il existe dans la société sénégalaise de valeurs socialement reconnues qui – même si elles ne sont pas à l'origine des pratiques corruptives –, peuvent contribuer à décourager les comportements intègres. Nous avons déjà observé que l'agent de l'État qui occupe un poste juteux et n'en profite pas est considéré comme un « fou » et critiqué par son entourage ; partout, la délation et la dénonciation sont stigmatisées ; en outre, l'univers de la corruption est régi par une certaine moralité. Il existe une réelle étique de la corruption, comme nous l'avons vu pour les cas de la passation des marchés publics et pour le code de la route. Enfin, la munificence, les largesses, la générosité, sont des qualités tellement tenues en estime qu'elles peuvent occulter totalement la question des origines illicites de la richesse de celui qui se distingue par ces

prodigalités. Voici un témoignage troublant sur les gestes d'un percepteur convaincu de corruption et écroué à Kaolack en attente de jugement :

« Moi, c'est la première fois que j'ai eu à voir quelqu'un d'aussi généreux comme lui. Parce que quand il était là, le personnel n'allait pas manger dans les restaurants et ne descendait pas à midi. C'est lui qui leur offrait à bouffer. On préparait le repas chez lui. Et cela du lundi au vendredi. Pour une fête de Korité ou une fête de Tabaski, il offrait à chaque employé de son service 20 000 ou 25 000 FCFA. Alors, si vous remettez à un employé 25 000 FCFA en plus des 25 000 FCFA d'avance-Tabaski, celui-là, vous lui réglez son problème. Moi j'ai vu des gens qui ont entendu parler de B., ils ne l'ont jamais connu, B. ne les a jamais connus, qui ont réussi à se faire recevoir par ce garçon là et en sont sortis satisfaits. (...) Au début, quand il est arrivé, je me suis dit que : mais voilà, voilà un receveur qui est plein aux as. » (B. W., Kaolack)

On peut en outre rappeler que la corruption, comme la sorcellerie, fonctionne dans un système de croyance clos. Il permet aux gens de trouver une raison au mauvais fonctionnement de l'administration, au fait qu'on n'a pas gagné un marché public ou qu'on a perdu un procès. Cette croyance est aussi un facteur de généralisation de la corruption, car tout le monde pense qu'il doit se défendre, d'où la recherche du piston, de protections diverses, de l'achat des fonctionnaires, etc.

Mais il y a aussi des liens plus directs avec la sorcellerie et le monde mystique : les « accidents » dont ont été victimes les membres de la Cour contre l'enrichissement illicite ont été interprétés comme la preuve d'une attaque en sorcellerie de la part des corrompus qui étaient objet des enquêtes : il vaut mieux donc de s'abstenir de lutter contre ces pratiques. À l'inverse, on cherche à s'assurer l'impunité ou à se prémunir contre la corruption des concurrents en recourant à des faiseurs de gris-gris spécialisés.

Dans ce contexte, des réformes purement institutionnelles et des initiatives de lutte à la corruption aux relents de chasse aux sorcières risquent d'engendrer de nouvelles pratiques de contournement et de laisser une opinion publique qui attend toujours la publication des résultats des audits. Lorsque les pratiques corruptives sont érigées en système, avec ses logiques, ses procédés de justification et de banalisation, ses imbrications profondes avec le politique, la modification de quelques textes réglementaires et l'inculpation de quelques lampistes pourraient avoir comme seul effet de renforcer l'idée qu'au Sénégal, pour acquérir un extrait de naissance, gagner un procès, obtenir un marché, frauder la douane ou contourner le fisc, « donner le *njègu guro* (le prix de la kola), c'est la routine ».

6. CORRUPTION ET AIDE AU DEVELOPPEMENT. LE CAS DE LA COOPERATION ITALO-SENEGALAISE (PRIMOCA)

Introduction

En 1993, le rapport de l'enquête sur l'utilisation des fonds du FAI (loi n° 72 de 1985) réalisée dans le cadre de l'opération *Mani pulite*, ouvre la boîte de Pandore. Ses résultats entraînent le déclenchement d'une enquête sur l'utilisation d'une autre ligne de coopération, dont le rapport, datant du 26/02/94, consacre 49 pages au Sénégal. La presse privée sénégalaise révèle le scandale à partir d'extraits du premier rapport publié par la presse italienne. Les affaires portent sur des montants considérables, et des pratiques de grande corruption sont dénoncées. La justice italienne exerce des pressions sur le gouvernement sénégalais en déposant une demande de commission rogatoire qui vise des ministres et des représentants politiques de haut rang. Malgré la pression locale et internationale, le gouvernement sénégalais ne donne pas suite à cette interpellation.

Notre étude est établie sur la base des données suivantes : les articles de la presse sénégalaise (16 dont 8 en 1994, 7 en 1996 et 1 en 1997) et italienne (15 de 1993 à 1994, et un historique en mai 2000) ; le rapport produit en 1993 suite à l'enquête sur le FAI²⁰⁴ ; le document instituant en 1994 la Commission d'enquête parlementaire sur la politique de coopération italienne avec les pays en voie de développement²⁰⁵ ; le rapport livré par la dite commission au Parlement italien en décembre 1995 à partir d'une enquête menée en 1994-95 ; divers rapports d'activités ; et des entretiens réalisés avec des acteurs sénégalais et italiens et des témoins du Primoca²⁰⁶, le plus gros programme de la coopération italienne au Sénégal touché par le scandale.

La première partie reconstitue le scandale de la coopération italo-sénégalaise à partir des écrits de l'époque, et analyse les stratégies d'utilisation de l'information. La deuxième partie porte sur le Primoca, afin d'éclairer la rencontre autour de pratiques de corruption de deux cultures différentes, avec leurs normes et leurs interprétations, et de décrire les stratégies de déculpabilisation et de récupération qui sont à l'œuvre à l'occasion de cette rencontre.

Le scandale de la coopération italo-sénégalaise

Les écrits compilés sont de deux types, les articles de la presse sénégalaise et italienne et le rapport de la Cour des Comptes au Parlement italien. La première catégorie permet de

²⁰⁴ Fondo di aiuto italiano. Ce rapport est introuvable dans son intégralité.

²⁰⁵ Loi du 17/01/94, n° 46 in J.O. du 25 janvier 1994, n° 19.

²⁰⁶ Programme Intégré de Moyenne et Basse Casamance.

présenter les affaires révélées, et de comprendre la stratégie adoptée par la presse de chaque pays. La deuxième laisse percer la manière dont les audits ont pu être conduits et la position ambiguë adoptée par l'organe de contrôle italien.

Le scandale

Les malversations annoncées par la presse sénégalaise à la fin de l'enquête sur le Fai portent sur des montants faramineux : de 1979 à 1992, 625 millions de dollars auraient été détournés sur les 26 milliards de dollars dépensés pour la coopération internationale, soit 2,5 % du total. Mais en ce qui concerne le seul Sénégal, les projets dont « l'exécution n'aurait pas été conforme aux montants alloués sont évalués à 25 milliards de FCFA »²⁰⁷ sur l'équivalent de 45 milliards de FCFA investis selon l'estimation du rapport de la Cour des Comptes. Tous ont été réalisés par un consortium d'entreprises chargé entièrement de leur exécution : le projet de développement intégré de Matam par la société Italtekna ; le projet d'hydraulique villageoise des régions de Saint-Louis, Thiès et Tambacounda par la société Ses-Spa ; le projet d'eau potable des régions de Fatick, Kaolack, Thiès et Djourbel par les sociétés Coge, Technosol et Landsystem ; le projet d'usine de fabrication de sacs et cordes et celui de fourniture de cinq bateaux de pêche par « *i Cantieri Navali di Senigallia* ».

La deuxième enquête menée par le magistrat V. Paraggio sur l'utilisation des fonds pour les aides internationales engagés sous la responsabilité de F. Forte, révèle que, sur le budget total en faveur des PVD, à peine plus de 45 % auraient véritablement été investis. Le rapport épingle d'autres programmes italo-sénégalais : le Primoca avec la Cosvint ; le projet Somoudev et le projet intégré agropastoral de l'Anambè avec la San Marco Progetti Spa.

La justice italienne met la pression sur le gouvernement sénégalais : « tous les ministres [sénégalais] de l'Hydraulique au Développement rural et à l'Agriculture, à la Pêche et aux Ressources animales, à la Protection de la Nature et à la Coopération (...) sont dans le viseur des juges italiens »²⁰⁸. Elle demande à entendre l'ex-ministre de l'Hydraulique S. Y. Diop (membre du P.S.) et son directeur de cabinet S. S. Sow²⁰⁹. Vis-à-vis des acteurs italiens, la justice prend des sanctions à l'encontre de personnalités et de diplomates italiens : L'ambassadeur d'Italie à Dakar C. Moreno est arrêté. Le riche homme d'affaire Tom de Vargas, hôte réputé des politiciens du P.S., est en fuite²¹⁰. Côté sénégalais, par contre, le gouvernement ne donne pas suite aux demandes des magistrats italiens. Au bruit de la presse sénégalaise répond le silence du gouvernement. Et alors que l'affaire fait de gros remous au Sénégal, elle est très peu citée en Italie. Elle va cependant disparaître sans suite de la presse sénégalaise après quelques éclats, et ne débouchera sur aucune sanction de la part du

²⁰⁷ *Sud Quotidien*, n° 330, 9/03/94 : 6.

²⁰⁸ « Affaire de la coopération ritale. C'est le début d'un PS-Gate », *Le Cafard Libéré* n° 332, jeu. 16 juin 1994 : 4.

²⁰⁹ *Idem*. « Samba Yella Diop et son dir-cab intéressent la justice italienne ».

²¹⁰ Modou Cafard, « Tom de Vargas a disparu », *Le Cafard Libéré* n° 334, jeu. 30 juin 1994 : 4.

gouvernement. Six ans plus tard, les ministres sénégalais inquiétés sont recasés et un des ex-ministres de tutelle du Primoca devient président de l'Assemblée Nationale.

Les points de vue de la presse : l'usage du discours sur la corruption

En novembre 1993, le journal sénégalais *Sud Quotidien* apprend le scandale par presse italienne interposée et le révèle en publiant des extraits du premier rapport paru en Italie²¹¹.

Les presses sénégalaise et italienne adoptent des stratégies similaires. Aucune des deux ne vérifie les informations qu'elle publie. Les Sénégalais traduisent ce qu'écrivent les Italiens, sans même relever les erreurs que recèlent les articles, erreurs qui devraient pourtant les interpeller sur la validité des informations : Sédhiou, capitale départementale, n'est « qu'un village » et la Casamance un « désert »²¹². Les montants annoncés ne sont jamais référés à des sources vérifiables, et peuvent paraître fantaisistes. Les journalistes des deux pays diabolisent l'affaire. Chacun stigmatise les siens : « (...) La Mafia italienne (se serait) engouffrée dans cette coopération pour la transformer en un vaste champ de trafics de toutes natures avec la complicité active de certaines autorités politiques (...) », mais la faute en serait aux Sénégalais « plus magouilleurs (...), plus forts que la Mafia »²¹³. Ce qui domine la lecture des articles dans chacun des deux pays, est la volonté de stigmatiser le fait que le parti au pouvoir et ses politiciens puissent s'enrichir de manière outrageante. Par contre le fait que les populations aient été dépouillées de biens qui leur étaient destinés est une préoccupation qui apparaît peu. La toute jeune presse indépendante sénégalaise ne fait qu'une seule fois indirectement allusion au problème en 1994 avec « ce qu'il faut appeler des crimes économiques »²¹⁴. Pour le reste, elle loue les mesures prises par le gouvernement italien (venue au Sénégal du magistrat italien et du capitaine des carabinieri ; commission rogatoire ; poursuites et arrestations en Italie et ailleurs²¹⁵), ce qui est une manière d'insister sur la gravité de l'affaire et de critiquer l'apathie du gouvernement sénégalais qui pouvait pourtant « se constituer partie civile dans les procès de détournement des fonds (...) »²¹⁶. Selon la presse sénégalaise, les juges italiens montrent le bon chemin au gouvernement sénégalais²¹⁷, qui ne bouge pas. Et l'attaque ne vise plus alors seulement le gouvernement, mais aussi le parti, avec la mise en évidence des liens qui existent entre l'ex-ambassadeur d'Italie et le PS sénégalais.

²¹¹ Purgatori Andrea et Di Vico Dario, « Cooperazione, esplose il caso Senegal », *Il Corriere della Sera*, 15 avril 1993.

²¹² Cf. *Il Corriere della sera* du 15/04/93.

²¹³ Point de vue des journalistes d'investigation italiens qui enquêtent au Sénégal cités par le *Cafard* n° 445 du 22 août 1996 : 4, et point de vue du journaliste sénégalais P. S. Kane : « Coopération italienne en Afrique. Suicide en Italie, arrestation en Ethiopie et ailleurs, résistance au Sénégal ».

²¹⁴ Cf. *Sud Quotidien*, 9/05/94 : 6.

²¹⁵ Le sénateur C. Mansario, président de la première commission d'enquête sur la coopération en Afrique, en avait été exclu pour collusion avec la Mafia et emprisonné. Réfugié en Grèce, il s'est suicidé en 1996 après avoir été requis pour témoigner.

²¹⁶ *Sud Quotidien*, n° 330 du lun. 9 mai 1994 : 1. Voir aussi E. H. Kassé, « L'Italie sur les traces des ... », p. 6.

²¹⁷ « Samba Yella Diop et son dir-cab intéressent la justice italienne », *Le Cafard libéré* n° 332 du 16 juin 1994 : 4.

De « grands dignitaires du régime » sont attaqués de manière allusive. Un dérapage survient avec l'exploitation politique de l'affaire par les tendances rivales au sein du PS²¹⁸. Deux ans plus tard, la presse sénégalaise s'enhardit devant le mutisme du gouvernement : « Aucune réaction officielle. Aucune suite judiciaire »²¹⁹. Désormais des noms de ministres et de sociétés sont cités. Mais les articles²²⁰ qui révèlent et dénoncent, ne demandent pas de comptes ou de réparation au gouvernement pour la population flouée.

Pour les journalistes italiens, le scandale reste une affaire italienne. La coopération ne constitue qu'une goutte d'eau dans l'océan que brasse *Mani pulite*, et ses victimes n'intéressent pas la presse. Par contre, les affaires sénégalaises, éthiopiennes, chiliennes²²¹ servent à démonter les mécanismes machiavéliques employés par les politiques italiens. Dans un premier temps, la presse relève simplement des erreurs, des lourdeurs, de l'incompétence, de l'inadaptation, une gestion aberrante. Le « cas Casamance » est une extravagance : « Une amulette d'une centaine de milliards (de lires) et quelques. Qui outre la réalisation de divers puits, d'une quinzaine d'habitations, de la réhabilitation d'un pont, de la remise en état d'une centrale électrique, a compris aussi la construction pharaonique d'une route goudronnée entre Sédhiou (un village d'environ vingt mille habitants) et Medina Wandifa (plutôt qu'un village, un carrefour dans le désert avec deux mille habitants) ». Le « cas de la fabrique de cordes et de sacs de *kenaf* » est un exemple d'incompétence et d'aberration : « (...) les sacs produits par la fabrique coûtent un tiers plus cher que ceux qui sont produits au Japon. La fabrique a été transformée en hangar de stockage... de quarante milliards ». Dans le « cas des barques de pêche », les lenteurs de la bureaucratie italienne débouchent, selon l'entreprise Cantieri Navali di Senigallia, sur le « triplement des coûts ». Là aussi l'attention aux victimes supposées est très molle : « (...) Et pendant que les milliards circulent, les pêcheurs attendent (...) »²²². Au rapport suivant, les mécanismes sont mieux détaillés, et débouchent sur des accusations incisives, étayées par des investigations supplémentaires : « Une pluie d'investissements restés sur le papier, sur lesquels personne ne semble capable de fournir d'explication », « (...) la grosse fourniture de moteurs de hors-bord confiée par le FAI à la société Ruggerini, (...) qui s'explique (...) par le fait qu'une partie des actions de la Ruggerini appartiennent à l'ambassadeur d'Italie au Sénégal, Moreno, et à sa femme (...) »²²³, moteurs trop lourds pour les barques, vendus à travers la société Coprofin, société écran créée par Mach di Palmstein à la demande du PSI qui récupérait une partie des fonds au passage²²⁴.

²¹⁸ « Affaire de la coopération ritale. C'est le début d'un PS-Gate », *Le Cafard Libéré* n° 332, 16 juin 1994 : 4.

²¹⁹ P. S. Kane, « Opération Manu Pulite. La ration de milliards bouffée à la sauce sunugalo-italienne », *Le Cafard Libéré* n° 427, jeu. 18 avril 1996 (la faute d'orthographe est dans le titre du journal).

²²⁰ « Sur la coopération avec l'Afrique, la cour des comptes italiennes ne tarit pas de révélations en sourdine », *Le Cafard Libéré* n° 432, 6 juin 1996 : 7.

²²¹ *Il Corriere della Sera*, divers numéros d'avril 1993 à novembre 94.

²²² Purgatori A. et Di Vico D., « Cooperazione, esplose il caso Senegal », *Il Corriere della Sera*, 15 avril 1993.

²²³ *Il Corriere della Sera*, 26 mars 1994.

²²⁴ A.D.F., « Corriereconomia, amore e politica. Mach e Tracy uniti da Gianni », *Il Corriere della Sera*, 21 avril 1993.

« (...) Le réseau de connexion avec les sociétés impliquées dans le scandale »²²⁵ est révélé. Selon les mécanismes décrits, des financements au bénéfice du PSI passaient par le biais de sociétés écran, avec des bénéficiaires pour des personnalités généreuses ou à la solde du parti.

Un rapport au Parlement italien très policé

Le rapport de la Cour des Comptes au Parlement italien du 6/12/95 est technique. Il signale des retards administratifs qui augmentent les coûts, l'incompétence des entreprises italiennes adjudicataires avec pour conséquences la réalisation partielle, voire la non-fonctionnalité des ouvrages livrés, des initiatives inutiles, des dysfonctionnements généralisés, la faiblesse des contrôles et des évaluations, l'absence de planification, l'insuffisance du suivi, les coûts de gestion élevés, le non-respect des engagements, des irrégularités et la carence de justificatifs comptables, etc. Mais il ne réfère pas ces anomalies à des pratiques illicites délibérées. Les responsabilités ne sont pas réparties entre les protagonistes. Le rôle des autorités sénégalaises est passé totalement sous silence. De très nombreux commentaires montrent que les personnes chargées de l'audit n'avaient pas les connaissances nécessaires pour interpréter ce qu'elles voyaient sur le terrain. Les experts de l'*Unità tecnica centrale* et des *Unità tecnica locali* – outils technico-politiques de la coopération – et les rôles ambigus qu'ils ont eu à jouer sont très légèrement égratignés dans les conclusions. Le nom des entreprises adjudicataires, des bureaux de contrôle indéliçables, apparaissent, mais aucun soupçon de crime ou de délit n'est énoncé. Certains informateurs mettent en doute la compétence des experts et la réalité de certaines missions de contrôle.

« (...) Les choses que j'ai vues qui sont passées à la télé, c'était faux à 1000 %. » (P.B. expert italien)

« Le gars qui s'occupait [de l'audit] du Pérou. Il a fait 3 jours là-bas, il a emmené sa fiancée, sa maîtresse, il s'est fait payer les billets pour se promener aux États-Unis, c'est même sorti à la télé. » (P.B.)

Le Primoca : Programme intégré de moyenne et basse Casamance

Le Primoca – le fameux « cas Casamance » -, programme de développement intégré du département de Sédhiou, est le plus coûteux de la coopération italienne en Afrique. Démarré en 1989 pour une durée totale de 5 ans, il a un contenu assez classique pour l'époque. Il vise dans une première phase à équiper la zone en infrastructures de base (éducation, santé, hydraulique pastorale, santé vétérinaire, électrification de la capitale), à désenclaver le département (routes, pont, bac) et à mettre à disposition des services techniques les moyens de travailler, notamment logistiques. Ces infrastructures doivent ensuite faciliter la promotion d'initiatives économiques privées qui trouvent un appui à partir de la création

²²⁵ Purgatori A., « I diplomatici vogliono chiudere il braccio di ferro... », *Il Corriere della Sera*, 27 mars 1993.

d'une banque, la CNCAS²²⁶, et d'un réseau de caisses de crédit (B.M. coordonnateur AFGVS). Le montage institutionnel est original : l'organisation gouvernementale sénégalaise créée à cet effet est chargée de la définition, de la direction et des propositions d'actions. Un consortium italien, la Cosvint²²⁷, est chargé de leur réalisation. Un comité de pilotage composé des différents ministres impliqués doit superviser le tout. Le programme rencontre des difficultés de mise en œuvre pendant les 18 premiers mois. Aucun investissement n'est réalisé du fait des désaccords entre les propositions du chef de projet sénégalais et les souhaits de réalisation de la Cosvint. Un changement de stratégie est adopté avec le remplacement du chef de projet sénégalais et de l'équipe italienne. L'autorité sur les décisions d'engagements est transférée du Primoca à la Cosvint. Cette configuration inaugure quatre ans de course aux réalisations qu'interrompt *Mani pulite*.

Un dispositif et des mécanismes de base prédisposés à la corruption

Une lecture attentive croisée des différentes catégories d'informations montre que nous sommes en présence d'un montage qui prédispose à la corruption. Des conditions précèdent le projet. Le consortium d'entreprises chargé de l'exécution a été « pré-désigné ». Nous sommes dans le cas classique de l'appel d'offre « manipulé » :

« ... Un appel d'offre pas élargi parce qu'il fallait être 3 sociétés, avec une certaine expérience dans certains domaines, donc seulement des gros groupes pouvaient participer ». Le résultat coule de source : « La Cosvint [est] un consortium de trois entreprises de Fiat » (P.B. expert). Bien que le contrat soit gagné d'avance, « (...) des pots-de-vin [ont été] versés sur des comptes étrangers de responsables politiques sénégalais. »²²⁸ Pour quel service ?

Un témoignage bien informé démonte le mécanisme :

« [l'entreprise] peut provoquer un travail. Elle dit (...) moi je suis déjà dans cette machine- là (...), je vais au Sénégal identifier un projet, c'est tel type qui peut me soutenir, il y a tel ministère qui peut me faire la requête, (...) je suis déjà en rapport avec l'ambassadeur d'Italie ou c'est quelqu'un en Italie qui se mettra en rapport avec l'ambassade. C'est un circuit comme ça ! » (anonymat préservé). On apprend aussi qu'à cette époque, « c'était les sociétés privées qui identifiaient les projets de développement » et que « (...) les grandes entreprises pré-finaçaient les gros projets de la coopération italienne. » (P.B.)

Des conditions favorables aux malversations existent dès le montage du programme, au niveau du recrutement des hommes et des modes d'acquisition du matériel. Recrutements de faveur dans un réseau clientéliste, sociétés écrans, tout est en place :

²²⁶ Caisse Nationale de Crédit Agricole de Sédhiou.

²²⁷ Consortium des entreprises Impresit S.p.A. inc, Il Nuovo Castoro S.p.A. et CMB Cooperative Muratori e Braccianti.

²²⁸ E. H. Kassé, « L'Italie sur les traces des 25 milliards », *Sud Quotidien* n° 330, 9 mai 1994 : 1.

« Le personnel qui travaille dans des projets d'assistance technique, c'est des niveaux très, très, bas. » (P.B.), « des agents de la circulation envoyés comme techniciens d'aquaculture par des sociétés nées une semaine avant. »²²⁹

« Ils touchent des émoluments de 5 fois les salaires en Italie. » (E.C., expert italien)

« Fiat payait plus que le taux du marché (...) mais c'est pas transparent. » (P.B.)

« Moi, dans trois postes différents, j'ai viré 3 fois le même gars. La dernière fois, je l'ai trouvé chez Fiat » (P.B.). Même lorsque la restructuration du programme s'impose, le conseiller technique principal n'arrive pas à se débarrasser des agents incompetents protégés. » (E.C., expert italien)

Le projet a des conditions suspectes d'acquisition du matériel :

« Pour l'installation du programme puis pour le matériel (...) la construction, l'équipement des 50 villas, tout est venu d'Italie, meubles, matériaux, engins, y compris ce qui se trouve ici à moindre coût, les pompes, même le bois qui a servi à faire les fenêtres, par containers entiers » (A. L. cadre). « (...) Tous les engins ici sont des Fiat, les camions Iveco, les tracteurs, les caterpillar c'est tout des sous-marques de la Fiat. » (P.B.)

On trouve aussi des conditions favorables à la corruption dans le dispositif technico-financier du programme.

« La Cosvint était une agence d'exécution capable de tout réaliser, routes, maisons, barrages, chantiers de forages, [elle] faisait tout du début à la fin de la chaîne (...), évaluait les travaux à réaliser, établissait les coûts, importait le matériel, les engins (...), facturait et se faisait payer. (...) Il n'y avait aucun appel d'offre, aucune concurrence. S'ils disaient que 1 km de route allait coûter tant, personne n'allait les contredire. » (A.L.)

Par ailleurs, le classique décalage entre calendriers budgétaires italien (à la date du dépôt du budget en caisse) et sénégalais (année budgétaire) obligeait à avoir 2 comptabilités parallèles (P.B.).

Les « faveurs » aux notables locaux, fournis en biens d'équipement par le projet (comme le font beaucoup de grands projets) ont commencé dès le début :

« Le projet a commencé comme ça, des climatiseurs chez le préfet, à son domicile, quelque chose pour le commissaire de police, le procureur (...) Un juge qui arrive à Sédhiou est logé 2 mois à l'hôtel de luxe avec chambre climatisée, le transport de ses bagages assuré par le Primoca (...), l'aide prévue aux services locaux, ça n'est pas ça » (P.S. responsable service). Les preuves existent : « tu peux trouver des climatiseurs italiens dans le bureau du gouverneur. » (P.S.)

Tout dépend entièrement du projet : les agents locaux de l'administration sénégalaise, pour faire leur travail, ou même pour contrôler les activités du projet, reçoivent du projet véhicules, carburant, per diem, etc. Et la dépendance est entretenue : il y a toujours « le carburant pour entretenir les rapports institutionnels » (P.K., service technique régional). Les

²²⁹ Il Corriere della Sera du 29/04/93.

effets de cette politique sont évidents : « A Sédhiou, tu ne peux pas gagner un procès contre le Primoca (...) » (P.S.).

Côté sénégalais, le comité interministériel accepte le consortium sans autre exigence. Le « niveau épouvantable » du personnel sénégalais recruté dans le projet laisse penser à un recrutement tout aussi clientéliste que pour le personnel italien.

« Nos ministres de tutelle ne travaillent pas, la seule chose qui les intéresse c'est les voitures de fonction qui sont en dotation. » (P.S.)

Des effets d'entraînement en chaîne

La machinerie italienne est voyante. Les pratiques ne sont possibles qu'avec l'aval de toute la hiérarchie sénégalaise, ministres, responsables administratifs, techniciens, contrôleurs. Chaque partie prend sa part et ferme les yeux. Cela va des plus grosses aux plus petites dépenses, des acteurs les plus éminents aux plus négligeables. Le consortium italien surfacture, comme le montre le pont de Diaroumé, qui fait l'unanimité des témoignages, de la presse et des rapports. La Somivac de Zinguinchor proposait de le reconstruire avec une voie pour une charge de > 20 T (P. S. cadre). La « réhabilitation » de l'ancien pont réalisée par la Cosvint a coûté 7 fois plus cher, mais il ne supporte que des véhicules de < 20 T et ne peut donc pas jouer le rôle de désenclavement attendu. Le consortium trafique sur la qualité en impliquant les responsables sénégalais :

« C'est question de gros sous, si tu veux diminuer les doses, tu donnes 2 millions au ministre, 500 000 F au contrôleur. » (P.S.)

Il s'agit là du contrôleur sénégalais, mais le rapport de la cour des comptes montre que le contrôleur italien a aussi fermé les yeux. La collaboration des parties aux pratiques illicites est en effet totale :

« Les commerçants sénégalais jouent le jeu, ils te font les factures en bonne et due forme (...), la structure de contrôle dit OK et 2 ans après la route est foutue » (P.S.). « L'agence d'exécution avait des conventions d'achat en gros qui devaient dégager de grosses marges (...) avec le fournisseur de carburant par centaines de milliers de litres pour les gros engins, tous les véhicules (...), mais les factures étaient faites au prix du marché. » (A.L., cadre sénégalais)

Et le mécanisme est reproduit vers le bas :

À chaque passage des véhicules des GIE à la pompe, le pompiste fait un bon pour un plein de carburant, même s'ils n'ont pris que de quoi faire 35 km (A. AJAPS).

« Les briques employées par le projet dans les constructions durables (...) ne sont pas en réalité en terre cuite comme elles ont l'air, mais en latérite compactée, moulée. » (M.D., technicien sénégalais)

On augmente artificiellement des dépenses : « L'utilisation des coquillages dans les fondations remplace le gravier latéritique moins bon. Mais cette opération permet surtout au logisticien de facturer de nombreux camions depuis Ziguinchor. » (M.D.)

La rumeur circule et les responsables sont discrédités. Ils ne peuvent pas exiger de la base mieux qu'ils ne font eux-mêmes²³⁰. Un régime d'impunité s'instaure.

« Quand il y a vol, la direction porte plainte contre X. » (P.S.)

Les préjudices consécutifs aux détournements ne sont pas relevés. Les bassins d'arrosage maraîcher tombent en ruine six mois après leur confection. Et les paysans dilapident leurs bénéfices pour les réparer, puis abandonnent l'activité (N.C. AFGVS).

« Ici tout le monde parle des maçons sénégalais locaux facturés au prix de maçons italiens expatriés » (A.L., cadre sénégalais). En conséquence « ils sous-traitent à des manœuvres en gardant une partie des matériaux pour se rétribuer. Les manœuvres font la même chose à leur niveau » (M. technicien). « Et comme les paysans ne sont pas éduqués, ils ne voient rien. » (A.L.)

Le programme de promotion économique légitime des initiatives douteuses. On sélectionne des fédérations paysannes « inexistantes », sur la « bonne mine » de leurs représentants, ou sur recommandations politiques et sans autre vérification. On fabrique des mares artificielles et des rampes de chargement du bétail pour des unités agropastorales, là où un maigre cheptel divague et où aucune condition n'est réunie pour rentabiliser l'activité. La construction d'une usine de pressage du sésame (Faoune) de 400 kg, alors que la production est très faible et achetée à meilleur prix par les japonais, supprime les revenus d'une unité de 50 kg économiquement rentable gérée par une femme. Quand on soupçonne un représentant paysan de détourner les fonds alloués aux groupements, « personne ne dit rien parce qu'ils se sentent tous redevables » (P.S.) et la direction du Primoca reste muette.

L'absence de justification de 30 millions (1/4 du budget) est relevée par les autres bailleurs de fonds. Poursuivi, le président de la FECAPS accuse le CTP italien. « Les pièces se perdent entre la maison du juge et le tribunal », et il est seulement écarté.

Des pratiques de corruption sans retour possible

Le Primoca en est aujourd'hui à une phase de transfert aux GIE des moyens mis à disposition par le projet. Cela suppose, pour chaque GIE, la confection d'un plan d'investissement et d'amortissement, donc l'inventaire des biens reçus et de leur état, de leur valeur mise à jour à partir des prix d'achat, donc des « factures initiales ». On découvre alors des pompes à main qui n'en sont pas ou qui n'ont jamais servi. Il n'existe aucun bordereau de remise aux groupements. Les archives du projet ont « disparu » ! Les fournisseurs italiens refusent selon le Primoca, de livrer les « vrais » prix (A.D. chargé du transfert). Les GIE ne réussissent pas à réunir les pièces indispensables à une gestion transparente. Les fausses factures, même disparues, hantent le présent et hypothèquent l'avenir des GIE.

L'ambiguïté des relations que le projet a eues avec le PS et l'administration sénégalaise, et dans lesquelles il est encastré, transforme la phase de transfert en une arène. Les enjeux ne sont plus la passation des outils de production aux GIE. Ces moyens semblent en passe d'être redistribués dans un registre d'alliances et de clientélisme politique, vers des

²³⁰ Classique dans le discrédit politique selon Fitoussi et Rosanvallon, 1996.

privilégiés et non vers les opérateurs économiques concernés (E.C. expert ; O. G cadre ; D. M. opérateur).

Les habitudes prises ne se perdent pas et les pratiques « d'arrosage » continuent : régulièrement menacés de fourrière, les véhicules du projet restent dehors, parce que le chef des douanes « passe » dans le bureau du directeur du projet.

« Même s'il n'y a pas de dessous de table, il y a des façons de dire bonjour » ; « c'est faire le jeu de la corruption, mais ceux qui devraient donner l'exemple sont de vraies brebis galeuses. » (P.S.)

Corruption internationale et corruption italo-italienne au Sénégal

Le schéma corruptif observé dans le Primoca est d'une nature particulière. Bien que l'action se passe en apparence au Sénégal, nous assistons à des détournements d'argent italien par des italiens. Au niveau supérieur, les pratiques observées correspondent à la moitié du cycle habituel de corruption internationale. De l'argent va de l'Italie sur les comptes en Suisse de ministres sénégalais, la contrepartie attendue est le silence et la cécité. Au niveau du terrain, le Primoca est une enclave italienne au Sénégal, « une république autonome » (P.B.) où les règles qui s'appliquent sont italiennes (M.G. directeur). L'argent reste en Italie, ou y retourne massivement. Ce qui circule finalement sur place est traité selon le schéma classique de la corruption entre acteurs locaux, administratifs, politiques et entrepreneurs, mais il ne s'agit que de « *briciole* » (miettes).

Justifications et légitimation

Les choix faits à l'époque par la coopération italienne prédisposent à la corruption plutôt qu'à la transparence :

« La deuxième direction a reçu l'ordre de dépenser, pas de mener de réflexion. » (P.S.)
« Chaque année l'argent prévu devait être dépensé même si c'était de façon aberrante. » (A.L., cadre sénégalais)

Les liens sociaux bâillonnent les gens.

« Les gens sont trop impliqués dans la réalité. Je ne te dénoncerai pas même si je ne suis pas d'accord parce que tu as épousé ma cousine ». « Au Primoca, il y a du copinage (...) l'Italien me dit : toi tu as l'air d'être apparenté à tout le monde dans ce département. Ça me protège, ça me donne une certaine force, mais je ne peux plus rien dire. » (P.S.)

Les justifications pour faire ou laisser faire sont ici les mêmes qu'ailleurs.

« Le Sénégalais ne sait pas quels sont ses droits et ses devoirs. Il n'ose pas aller inscrire son enfant à l'école sans aller chercher un parent qui connaît quelqu'un », « pour amener un parent à l'hôpital, il faut d'abord s'inscrire sur les listes électorales », c'est le recours « pour aller vite », « l'instinct de conservation peut nuire. » (P.S.)

La corruption et le détournement servent à s'enrichir, à alimenter le parti ou à redistribuer, à survivre.

« Les Italiens savent bien dépenser leur argent, ils font ce qu'ils veulent avec » (P.S.). « (...) Les gens n'avaient pas le sentiment de détourner le bien des Sénégalais, mais des Blancs, donc ça n'avait pas d'importance (...) ; si le gouvernement ne réfléchit pas quand il s'agit d'un prêt, alors encore moins quand c'est un don » (A.L., cadre sénégalais). « Le projet doit donner 500 litres par mois à son ministre pour l'aider, c'est la règle ». « Dr D. a utilisé l'argent du groupement pour être élu à la région et ensuite trouver beaucoup de choses pour les gens qui lui ont fait confiance. » (B.D., FECAPS, Fédération casamançaise des agro-pasteurs de Sansamba)

Les pratiques de corruption n'auraient aucune importance « si les projets étaient corrects » (P.B.). Les normes positives sont dévalorisées :

« Je suis commissaire aux comptes de l'association publique pour la santé, je fais la queue et les gens s'étonnent », « si je combats la corruption, ça ne me rapporte pas de point. » (P.S.)

Conclusion

Les pratiques de corruption observables dans et à l'occasion des projets de coopération italo-sénégalaise confirment qu'il n'y a pas de barrière entre corruption internationale et nationale, grande et petite corruption. Il y a par contre interpénétration entre ce que Scott²³¹ appelle la corruption marchande (*market corruption*) et la corruption de proximité (*parochial corruption*). Les deux registres sont exploités par les acteurs à grande comme à petite échelle, le fait de recourir à l'un ou l'autre étant essentiellement lié aux positions des acteurs les uns par rapport aux autres et au but poursuivi. La limite entre les deux est parfois difficile à établir.

Deux particularités font des pratiques de corruption dans le cadre de la coopération italo-sénégalaise un mécanisme très particulier : l'espace du projet fonctionne selon ses règles propres, avec ses normes et ses mécanismes, ce qui est relativement classique dans les projets de coopération internationale de l'époque. Mais, il s'agit ici d'une enclave étrangère enkystée dans l'espace politique et administratif national et local. Et nous n'assistons pas au processus habituel de colonisation d'espaces licites par des pratiques de corruption exceptionnelles, pour faciliter le fonctionnement du système ou développer des espaces de faveur. Ce qui fait règle ici est partout l'illécite, le fonctionnement selon la légalité n'est que marginal. L'ensemble des acteurs est amené à adopter normalement des comportements « illégaux ». On peut cependant constater que le comportement de quelques acteurs « honnêtes » au sein de ce système déviant est nécessaire au bon fonctionnement de l'ensemble.

Il y a de nombreuses similitudes entre administrations italienne et sénégalaise – inefficience, pouvoir discrétionnaire excessif, multitude d'intermédiaires, etc. -, avec des deux côtés un système politique ancien²³². Les mécanismes décrits sont familiers aux deux groupes de protagonistes. Les pratiques illicites italiennes trouvent un excellent terrain de ré-

²³¹ Scott, 1969.

²³² A. Vannucci, 2000.

interprétation, celle-ci étant facilitée par les règles de cette coopération « spéciale » et par le fait qu'il s'agisse de dons, ce qui interdit aux Sénégalais de juger les Italiens, et qui déculpabilise de fait les délinquants à leurs propres yeux, mais aussi aux yeux de leurs compatriotes.

Une circulation minimum de rumeurs permet d'instaurer la loi du silence, qui protège, et autorise les exactions par effet d'entraînement à tous les échelons en garantissant l'impunité. La visibilité des délits commis à un haut niveau banalise l'acte commis à plus petite échelle. Par ailleurs, l'impunité acquise des hautes personnalités rend inutile toute stratégie de dénonciation ou de lutte.

Du côté de la justice, malgré la différence entre les stratégies des deux pays - les efforts de la justice italienne et les nombreuses arrestations très médiatisés contrastent avec la réticence manifeste du gouvernement sénégalais à simplement évoquer l'affaire – les résultats du scandale dans les deux pays ne diffèrent pas de façon fondamentale après quelques années de recul. Au Sénégal, l'absence totale de sanction domine. Les mises à l'écart ne sont que des punitions politiques, sans véritable rapport avec les pratiques de corruption et de détournement. Des délinquants notoires occupent des fonctions enviées. En Italie, bien que de nombreuses personnalités aient été rattrapées par l'ensemble du scandale de la coopération, certains des acteurs éminents sont à l'abri dans des postes internationaux²³³. Au Sénégal, le public s'est vite désintéressé d'un dossier sans suite, la « société civile » n'ayant à l'époque qu'une faible existence. En Italie, *Mani pulite* a perdu la faveur populaire, aussitôt qu'il est apparu que sa vocation était surtout politique. En 2000, parmi les agents condamnés pour corruption et assimilés, le nombre de ceux qui sont restés en poste dément la volonté de lutte radicale contre la corruption : 31 % des condamnés pour corruption, 33 % pour concussion, et 57 % pour faux et usage de faux.

« (...) La corruption politique est poursuivie avec extrême lenteur et incertitude (...) et avec un taux élevé d'inefficacité garantissant un haut degré d'impunité. »²³⁴

²³³ G. Santoro à la Fao en 1994.

²³⁴ A. Chiocchi, 2000.

7. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BENIN, AU NIGER ET AU SENEGAL

Introduction

« Le problème, ce n'est pas la corruption, c'est l'impunité ! » (R. G., membre d'une association, Bénin)

« Pour être à l'abri du racket, il faut connaître ses droits et ses devoirs. » (plusieurs interlocuteurs)

« Y a-t-il eu augmentation de la corruption ou est-elle plus médiatisée ? » (E. G., organe de contrôle, Sénégal)

Ces citations témoignent assez bien des problèmes de la lutte contre la corruption, selon le point de vue de nos informateurs, tels qu'on les retrouvera ci-dessous. Mais une précision préalable est nécessaire : cette recherche ne vise pas à produire des solutions miracles à la question « comment lutter contre la corruption ? ». Il s'agit d'un inventaire, fondé sur une approche empirique, de ce qui a existé ou qui existe comme moyen de lutter contre la corruption, à partir de l'étude de la documentation juridique, de la presse, et d'entretiens avec des acteurs, témoins directs ou non. Les hypothèses ont été élaborées sur le terrain sénégalais, puis mises à l'épreuve des terrains béninois et nigérien, dans le cadre d'une analyse comparative des trois pays.

Les sources sont les suivantes :

Au Sénégal, 282 articles de presse de 1976 à février 2001 ; au Bénin, 213 articles de presse de 1995 à 1999 ; au Niger, 80 articles de presse de 1968 à 1999 ; tous les textes législatifs et réglementaires accessibles ; des arrêts de la Cour de Discipline et des rapports confidentiels ou secrets (Sénégal) ; des mémoires d'étudiants et des ouvrages publiés par des personnalités ; des documents sur les activités locales et régionales ; des plaquettes, statuts, règlements, du monde associatif.

Les entretiens ont été réalisés avec des inspecteurs des Finances et d'État, des agents d'organes de contrôle, des magistrats des cours de discipline et de cours contre l'enrichissement illicite, des journalistes, des représentants des syndicats, des entrepreneurs, et de la société civile, ainsi que des opposants politiques (soit 25 entretiens au Sénégal, 21 au Niger et 21 au Bénin).

Le constat de départ est le suivant : *il existe une volonté affichée de lutter contre la corruption* qui passe officiellement par le droit public et pénal et les institutions administratives, juridictionnelles et parlementaires (Alt & Luc 1997), même si les motivations réelles sont variables. Cette volonté étatique s'exprime à travers les outils qui sont censés traquer la corruption, et à travers tous les moyens de prévention et de coercition des actes

illicites susceptibles de receler des pratiques de corruption. *Il existe aussi des initiatives privées de lutte contre la corruption.* Dans tous ces dispositifs, il faut distinguer ceux qui ont été élaborés et mis en place à l'initiative du gouvernement du pays, de ceux qui ont été impulsés de l'extérieur par des institutions étrangères.

Les caractéristiques des systèmes de lutte seront présentées ci-après. Puis on examinera les divers choix stratégiques, dans une perspective historique comparée sur les trois pays. Ensuite, les mécanismes les plus importants seront analysés en termes d'efficacité et de limites. Enfin, on présentera les divers usages qui sont faits de la lutte contre la corruption, et les coûts de cette lutte dans les trois sociétés.

Différents systèmes de lutte employés dans les trois pays

Les actions de l'État

1. L'État utilise tout d'abord ses outils normaux et permanents de « lutte ordinaire » contre les pratiques illicites. Il s'agit de l'appareil législatif et réglementaire (code pénal, lois, décrets et règlements), des organes de contrôle régulier, et des institutions administratives ou de justice chargées des sanctions. Ces dispositifs sont caractérisés par leur permanence, et la discrétion ou le secret. Les gouvernements s'appuient sur eux dans des contextes de stabilité politique, ce qui leur octroie une certaine crédibilité. Leur action est basée sur la continuité du service public (J.D. greffier, Sénégal).

Les services *d'endo-contrôle* sont les inspections propres à chaque ministère, qui garantissent le respect des procédures financières, et la conformité aux règlements. Ils agissent à titre préventif, doivent signaler tout manquement aux règles, et préconiser des enquêtes éventuelles.

Les services *d'exo-contrôle*, ou organes supérieurs de contrôle de l'État, sont les Inspections Générales d'État (IGE) et des Finances (IGF), et des Chambres ou Cours régulières, comme la Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Entreprises Publiques (CVCCEP) au Sénégal, la Cour des Comptes, les Cours de Discipline Budgétaire (ou Financière, selon l'époque et le pays), pour les sanctions administratives. Il faut ajouter la justice pénale, et la Cour d'Assises, pour les autres sanctions.

Les outils ci-dessous (2. et 3.) sont employés dans des situations de crise de l'État, de contexte troublé, et de besoin de re-légitimation du pouvoir. Ils font implicitement un constat d'échec du dispositif normal. Ils sont caractérisés par la publicité faite à leur action. Ils sont en rupture avec la continuité de l'État.

2. Certaines *institutions étatiques ad-hoc* sont créées, en plus des organes normaux de contrôle et de sanction, pour lutter spécifiquement contre la corruption (*Cf.* loi et cour contre l'enrichissement illicite au Sénégal en 1981 ; police économique en 1984, et cour spéciale de justice en 1985 au Niger), avec une vocation très coercitive. Les plus récents organismes de

lutte anti-corruption gouvernementaux sont nés de l'appui récent de la Banque Mondiale²³⁵ : Cellule de Moralisation de la Vie Publique au Bénin ; Direction du Contentieux, Coordination de la Communication au Niger. Ce sont des expérimentations : la version nigérienne veut être une amélioration de la version béninoise qui n'a pas été révisée malgré les critiques dont elle a fait l'objet.

3. Des *institutions extérieures à la fonction publique* interviennent ponctuellement, ce qui peut apparaître comme des formes de privatisation du contrôle de l'État, comme les commissions ad hoc²³⁶, dont les membres ne disposent pas toujours des compétences juridiques, comptables ou autres nécessaires à leur mission, ou les audits, confiés à des cabinets nationaux, mixtes (Sénégal) ou étrangers (Bénin).

4. Enfin, il y a des formes plus anciennes et exogènes de *privatisation du contrôle de l'État*, mises en place au sein des services de l'État dès 1985 sous la pression des institutions de Bretton Woods, pour améliorer la gestion des fonds publics et réduire les risques de détournement : sociétés de surveillance des procédures d'import-export (SGS, Veritas, COTECNA) ; informatisation des douanes gérée par des sociétés étrangères (GAÏNDE au Sénégal, SYDONIA au Bénin et au Niger, PORTWARE au Bénin). Cette immixtion d'acteurs étrangers est mal perçue par les services et par leurs usagers. « Leur rôle n'est pas évident et ils sont contestés de l'intérieur » (H.S., journaliste, Niger). Les dysfonctionnements sont nombreux, et les objectifs sont détournés²³⁷. La corruption internationale peut même y sévir (SOGOPI, Bénin²³⁸).

Les initiatives privées

Toute initiative qui ne relève pas de l'État ou du pouvoir législatif est désormais attribuée à la « société civile ». Mais celle-ci n'est pas cette entité homogène et clairement identifiable, cet interlocuteur idéal, que le discours de la Banque Mondiale laisse parfois supposer (Gonzalez de Asis, 2000 : 10)²³⁹. Il s'agit en fait d'un amalgame d'organisations, d'associations, d'ONG et – surtout au Bénin – de partis politiques, composés d'individus qui ont leurs projets et défendent leurs enjeux.

1. Les *organisations professionnelles*, mues par de puissants intérêts, luttent contre la corruption lorsqu'elle va à l'encontre de leurs avantages et de leur survie économique, mais peuvent pratiquer la corruption quand cela les arrange. Selon le degré de démocratisation du pays, elles se posent d'abord en force de résistance (au Niger les transporteurs manifestent pour s'insurger contre le racket policier), puis, quand leur légitimité et leur représentativité

²³⁵ World Bank Group, 1998 : 2.

²³⁶ Nous ne faisons référence qu'aux grandes commissions d'enquête sur la gestion de l'État. De nombreuses petites commissions ad hoc sont créées par ailleurs à tous moments sur des dossiers précis.

²³⁷ *Le Matin* n° 996, 27 avr. 2000 : 6. Sénégal.

²³⁸ Dossier, *Le Matinal*, n° 186, jeu. 3 sept. 1998 : 9. Bénin.

²³⁹ Le secteur privé est d'ailleurs considéré soit dans, soit hors société civile selon les documents et les rapports.

augmentent, elles deviennent une force de proposition (Sénégal²⁴⁰, Bénin). L'influence des institutions internationales sur leur structuration est certaine (appui de la Banque Mondiale aux métiers de l'informel et privatisation de pans entiers de l'économie ; réglementations sous-régionales de l'OHADA, l'UEMOA, etc.).

2. La *presse* est dans les trois pays passée par les mêmes étapes, mais de façon plus ou moins décalée. La diversification des médias, existant au Sénégal et au Bénin, commence juste au Niger. Au Sénégal et au Bénin, on attend désormais de la presse un rôle d'information et d'éducation. La professionnalisation nécessaire du métier bénéficie d'un soutien international constant. Mais la presse est plus autonome au Sénégal, qui dispose d'écoles de journalisme, et plus dépendante de l'extérieur au Bénin, où le journalisme est surtout pratiqué par des intellectuels sans emploi et au Niger, qui, lui, bénéficie plus marginalement de l'appui international dans la sous-région. La moralisation de la profession semble liée à l'aide internationale (H.S. journaliste Niger ; C.A. journaliste Bénin). Des observatoires de déontologie et d'éthique des médias²⁴¹ (Cred au Sénégal ; Odem au Bénin ; Cimed au Niger) ont été créés simultanément en 1999.

3. Le *milieu associatif* réunit tous les caractères d'hétérogénéité de la société civile. Il est caractérisé par la diversité des centres d'intérêts des organisations qui le constituent, leur niveau très variable de structuration et de compétences dans la lutte contre la corruption.

Paradoxalement, les organisations qui semblent les plus compétentes ne font de la lutte contre la corruption qu'une préoccupation marginale : il s'agit des églises (au Bénin), des associations de droits de l'homme (partout), des associations de consommateurs, ou des associations civiques. Elles ont des compétences propres, et préexistaient aux initiatives de la Banque Mondiale.

Les associations ayant pour vocation de lutter contre la corruption sont très peu nombreuses, inspirées par *Transparency International* (Bénin), travaillant en partenariat avec elle (Forum Civil au Sénégal) ou créées à sa demande (Niger). La compétence et la motivation de ces organisations sont liées aux activités précédentes de leurs membres. Leur capacité à se doter de compétences spécifiques dépend de l'extérieur.

Les autres associations diverses, ONG et partis politiques, s'intéressent plutôt à la lutte contre la corruption du fait de la mobilisation internationale, et sont soupçonnées d'être des « capteurs de rente, des lobbying politiques » (B.T., inspecteur dans un ministère, Sénégal).

²⁴⁰ L'UNACOIS après avoir négocié le réaménagement des relations avec la douane et le fisc, se propose de reprendre la société nationale arachidière (cf. *Le Matin*, 24-25 février 2001 : 1 ; 3).

²⁴¹ Adjovi E.V., 2001b.

Historique comparé des stratégies de lutte des trois pays

La stratégie des trois pays a plusieurs points en commun. Tous trois fondent le droit sur le Code Pénal hérité de la colonisation. Jusqu'au milieu des années 1990 et au « cri d'alarme » de la Banque Mondiale, leur politique officielle n'était pas tant axée sur la lutte contre la corruption que sur la lutte contre ses effets : la fraude, le détournement de biens publics, l'enrichissement illicite (A.B., haut magistrat, Sénégal). Des actions de lutte contre la petite corruption ont été menées ici et là surtout du fait de leur grande visibilité (racket sur les routes) donc de leur impact médiatique. Fin 1980, sous la pression du F.M.I., les 3 pays se soumettent au contrôle de sociétés étrangères. Avec les P.A.S., la libéralisation et la privatisation, les associations professionnelles, puis – vers 1995 – la presse, se structurent.

Des stratégies gouvernementales en rapport avec le niveau de stabilité politique

Le Sénégal se distingue des deux autres pays. Avec trois chefs d'État en 30 ans, dont deux en 28 ans, il n'a recouru qu'aux outils normaux de l'État jusqu'à la récente alternance. Le seul écart à cette règle est, à la prise de fonction d'A. Diouf en 1981, la loi contre l'enrichissement illicite et la corruption, prise « pour frapper les esprits (..), confirmer sa réputation d'homme intègre » (A. B., haut magistrat). Le Sénégal est le seul des trois pays à n'avoir pas démantelé ou désactivé à diverses périodes ses organes de contrôle. Le Président Wade, en lançant les audits sur des sociétés nationales et des projets, ne se contente pas de « faire légitimement l'état des lieux » (K.S., cadre de grand projet). Il marque une rupture avec la politique de ses deux prédécesseurs. On a aussi annoncé la création d'un organe indépendant de lutte contre la corruption, intention qui n'a jusqu'ici pas débouché.

La stratégie du Bénin alterne entre outils normaux et organes exceptionnels, de période stable en période de tension. Mais les outils normaux de l'État sont toujours maltraités : l'IGF, supprimée en 1976, est réhabilitée en 1993, mais sans moyens, jusqu'à la très récente augmentation de personnel²⁴² ; l'IGE, créée en 1976, supprimée en 1990, est recréée en 1998 « sans moyens » (P.G., inspecteur des finances ; A.B., ministre). Dès 1963, la commission Maga est lancée contre le gouvernement après la révolte du 28 octobre. Après le coup d'État de 1972, quatre commissions²⁴³ s'enchaînent frénétiquement. Elles visent à « faire des exemples », à imposer (déjà) le « discours de moralisation du Président Kérékou ». L'affaire Kovacks « fait couler une partie de la classe politique avec des sanctions exemplaires », « puis, en même temps, l'État révolutionnaire affiche une image de propre, des cas de corruption sont dénoncés à chaque conseil des ministres, mais les sanctions ne touchent que le menu fretin, les hauts sont promus » (E.A., journaliste). Pendant la période qui suit, le gouvernement renforce – par ordonnances – les moyens de sanction de l'État, confie la répression des détournements et de la corruption à la Cour d'Assises. En 1989, avec la

²⁴² Son effectif est passé de 6 en 1994 à 18 en 1998 et récemment à 30.

²⁴³ Honvoh (mars) ; Fandohan (octobre) ; Biaou-Ochoumare (fin octobre), Soglo-Amoussou Kpakpah (décembre).

déliquescence du système et l'exaspération du peuple, Kérékou relance les commissions pour décrier les tensions sociales (C° Ahouansou et A. Kpakpah). C'est ensuite le Renouveau démocratique qui veut « faire le point » (N. Soglo 1990), puis Kérékou de retour qui veut remettre la moralisation de la vie publique au goût du jour (Kérékou 1996). En 1999, Kérékou entend montrer une volonté politique de transparence avec la commission Ahanhanzo, et privatise encore plus le contrôle de l'État en confiant les audits sur les sociétés nationales au cabinet ivoirien Beta.

Au Niger, 8 commissions (1974-2000) rythment les tensions et les changements de pouvoir successifs. On peut repérer deux périodes distinctes : « pendant » le régime d'exception, et « après » l'adoption des droits de l'homme (1991, Ali Cheïbou). Le régime d'exception de Kountché a développé une stratégie policière très agressive caractérisée par les jugements sommaires, l'emprisonnement de longue durée, la saisie et la vente des biens (A.N. et M.D., ex-condamnés, Niger). La police économique²⁴⁴, puis la Cour Spéciale, qui sanctionnent le détournement de deniers publics (prison à vie et peine de mort – non appliquée)²⁴⁵, sont conservées par ses successeurs. La Cour, durcie sous sa version « Crimes et abus » à l'issue de la Conférence Nationale de 1991, dénie toute prescription pour crimes économiques. La volonté affirmée est de « châtier les actes passés ». L'adoption des droits de l'homme (fin 1991) fait basculer la stratégie gouvernementale dans l'extrême opposé : dépénalisation du détournement de biens publics, décriminalisation de l'enrichissement illicite ; la présomption d'innocence et le respect de la personne humaine « condamnent toute perspective de justice ». La volonté affirmée de « recouvrer les biens de l'État » sous la pression du FMI depuis 1998 développe l'indulgence en faveur des délinquants prêts à rembourser (A.G., cadre de l'État).

L'aide conditionnée, et depuis 1995 le soutien de la Banque Mondiale aux pays demandeurs d'un appui dans la lutte contre la corruption, influencent les choix stratégiques des gouvernements. Le Sénégal, qui ne se montrait plus si bon élève, semble revenir dans le rang avec Wade, qui accepte de soutenir fin 2000 le projet avantageusement médiatique de la coalition nationale sur la transparence et contre la corruption, porté par l'association Forum Civil. Le Bénin multiplie les initiatives d'inspiration Banque Mondiale : Cellule de Moralisation de la Vie Publique créée en 1995 auprès de la Présidence ; Mission chargée des relations avec les usagers, Comité technique chargé d'élaborer une stratégie nationale de lutte, mesures ad hoc du service des Finances, commissions d'étude, brigades, etc., à l'initiative du Ministre des Finances. Tous ces outils se superposent et manquent des moyens nécessaires à leur action. A la suite du Bénin, la stratégie adoptée par le Niger en 1999 sépare les fonctions de contrôle et d'information. La Direction du Contentieux a plus de moyens que la Cellule béninoise. Elle reprend tous les dossiers en instance, ainsi que la gestion de la dette intérieure, avec le pouvoir de transmission au Parquet. La Coordination de l'information – nouvel

²⁴⁴ Démantelée seulement en 2000.

²⁴⁵ Respectivement pour des détournements de 50 < 200 millions et pour > 200 millions. Ordonnance n° 85-26 du 12 sept. 1985, art. 30.

élément stratégique dans la stratégie de lutte de la Banque Mondiale, préalable à la création d'une coalition « société civile / gouvernement » – assure le relais entre les ministères et la présidence, et entre celle-ci et le public. Toutes ces instances font cependant doublon avec les institutions existantes, qui n'ont pas été réformées (P.G., inspecteur des finances Bénin).

Des stratégies de la société civile

La corruption étant généralisée, rien ne devrait laisser penser *a priori* que la société civile est intègre. Pourtant la participation à la lutte contre la corruption de composantes de la société civile n'est ni un phénomène récent, ni le seul résultat de la pression internationale. Dans les trois pays, des actions ont été initiées de longue date, mais dans des sphères et avec des stratégies particulières pour chaque pays.

Au Sénégal, la lutte contre la corruption est engagée et dominée par les mouvements professionnels de patrons pour défendre leurs intérêts (SPIDS ; CNES ; CNP)²⁴⁶. Les juristes sont très actifs (*cf.* en 1979 l'ASERJ²⁴⁷, engagée dans la réforme judiciaire ; l'association Forum Civil, fondée par des juristes et des représentants de différents groupes professionnels sénégalais). La presse, depuis le début des années 90, n'a cessé d'intensifier sa mobilisation sur le thème, tout en se professionnalisant²⁴⁸. Les radios privées deviennent vite des supports²⁴⁹. Par contre les ONG ne réagissent sur le sujet qu'en écho aux discours internationaux. Les efforts de Forum Civil depuis 1994 visent à mobiliser des compétences et un groupe de proposition permanent face au gouvernement. Ils sont entre autres à l'origine de la référence à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques dans le préambule de la nouvelle constitution sénégalaise. Le Forum Civil a également diligenté une enquête nationale sur la corruption dont on attend les résultats dans le courant de l'année 2002.

Au Bénin, c'est l'église catholique qui entame une mobilisation²⁵⁰ qui n'a jamais cessé depuis, sur le rapport entre morale chrétienne et avenir du pays. En 1996, Mgr de Souza, en créant l'antenne béninoise de Transparency International, augmente son audience. Des éléments du secteur associatif, inspirés par l'idéal panafricaniste et des stratégies politiques à long terme (Centre Africa Obota), se mobilisent à la même époque. En 1989, les ondes (RTB) libéralisées et les radios privées abordent le thème. Des actions éducatives et réflexives foisonnent. Elles touchent tous les publics dans toutes les langues locales. En même temps, et paradoxalement, un mouvement officiel dit « de la société civile » contre la corruption (FONAC 1998) naît à l'initiative du chef de l'État, sous l'impulsion de la Banque Mondiale.

²⁴⁶ Syndicat Professionnel des Industries du Sénégal, Conseil National des Employeurs, Conseil National du Patronat du Sénégal : enquêtes et journées d'études sur la fraude ; campagne de sensibilisation.

²⁴⁷ Association Sénégalaise d'Etudes et de Recherches Juridiques.

²⁴⁸ Exemple remarquable du traitement de l'affaire Vitol par *Sud Quotidien* de mars 1995 à mai 1997.

²⁴⁹ Radio Dounia (M.MB responsable d'association) dès 1994 ; plus récemment, Sud-FM (A.C. journaliste).

²⁵⁰ Lettre pastorale sur la moralisation et la lutte contre la corruption, « Convertissez-vous et le Bénin vivra », 1989.

Au Niger, la société civile n'est encore à l'heure actuelle qu'embryonnaire, et le mouvement le plus ancien de défense des droits de l'homme ne s'est guère approprié le discours de lutte contre la corruption. Deux toutes récentes ONG affichent la vocation de lutter contre la corruption, dont l'une²⁵¹ s'est créée à la demande de *Transparency International*.

Mécanismes, efficacité, limites des initiatives de l'État

Parmi les moyens de lutte mis en place par l'État, certains dévient de leur mission du simple fait des contraintes fonctionnelles des services. Le guichet unique favorise les pratiques de péage, de racket et leur généralisation. D'autres institutions sont employées à contre-usage. Certaines pourraient atteindre leurs objectifs, mais en sont empêchées par le pouvoir même qui les a nommées. Enfin, souvent la lutte anti-corruption est dévalorisée faute de soutien médiatique.

Des organes de contrôle internes qui contribuent à la corruption

Dans les trois pays, les organes de contrôle internes peuvent en fait contribuer à développer, voire légitimer, des pratiques de corruption dans les administrations. Deux types de pratiques de corruption totalement différentes se développent au sein de ces institutions : (a) la « graisse dans les rouages », avec les dérapages et l'indulgence qui en sont des formes de banalisation induites ; (b) le péage ou racket, favorisé par la situation de monopole due au guichet unique.

(a) Dans leur fonctionnement normal, la lourdeur administrative, la sur-réglementation et l'inadaptation des procédures s'opposent au bon fonctionnement des services, contraignant les organes de contrôle à tolérer les stratégies « correctrices » des agents, qui doivent mettre « la graisse dans les rouages » (B.T.) :

« Lorsqu'une toiture fuit sur la machine à écrire de la secrétaire alors que la ligne budgétaire entretien est épuisée, il faut trouver des solutions : des arrangements avec des commerçants coopératifs. » (A.G. chef d'une inspection, Sénégal)

Fausse factures, mise à disposition de liquidités par usage d'une « caisse noire », anticipation sur de futurs accords, etc., ces « arrangements » exigent l'entretien de liens de clientèle avec des commerçants compréhensifs, et impliquent des renvois d'ascenseur qui ne peuvent pas être complètement honnêtes (marché sans appel d'offre ; acceptation de surfacturation, etc.). Les mêmes mécanismes permettent « d'éviter qu'en fin d'exercice, l'enveloppe budgétaire non encore affectée ne tombe en fonds libres » (inspecteurs des finances, Sénégal, Bénin). Les dysfonctionnements et les procédures non adaptées entraînent le réaménagement permanent des règles. Car, une fois mis au point « pour la bonne cause », ces mécanismes autorisent le dérapage vers des pratiques prédatrices qui ne pourront plus être réprimées :

²⁵¹ Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC).

« L'inspecteur qui a fermé les yeux dans les premiers cas peut difficilement signaler les autres. » (A.D., Niger, inspecteur des finances)

(b) L'existence du système du guichet unique, lui, prédispose aux pratiques de grande corruption. Le passage obligé, pour tout engagement financier, par le visa du chef de la division de contrôle, personnalise et systématise la corruption, plutôt qu'il ne la supprime. L'obtention de ce poste « juteux » nommé parfois « Monsieur 10 % » (A.G., Sénégal), nécessite elle-même de recourir à la corruption (A.D., inspecteur Niger) et « oblige envers celui qui vous a placé là » (B.T., inspecteur, Sénégal).

Des super-organes de contrôle compétents mais instrumentalisés

Dans les trois pays, les IGE et IGF sont des corps d'élite, aux agents très compétents²⁵² et très bien payés, pour être à l'abri des tentations (les indemnités sont 10 fois celles d'un cadre de même échelon, A.D., Niger)²⁵³. Au Bénin et au Niger, ces inspections ont à contrôler les administrations, et aussi les sociétés nationales. Au Sénégal, cette dernière tâche est accomplie par la Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Entreprises Publiques. Ces organes ont les compétences nécessaires à leur mission, et ils la rempliraient sans doute, si les moyens leur étaient donnés (ou laissés) ou s'ils n'en étaient parfois pas empêchés au plus haut niveau de l'État. Officiellement ils peuvent transmettre leurs dossiers à la Cour administrative de Discipline ou au Parquet.

Ces organes rencontrent plusieurs obstacles. Sur le plan réglementaire, ils ont « l'obligation de preuve matérielle » pour tout ce qui est consigné dans le rapport, alors que « les mécanismes employés dans les pratiques de détournement et de corruption ne sont pas perceptibles avec les outils de contrôle classiques » (E.G., rapporteur général, Sénégal) ; d'autre part, le contrôle *a posteriori* limite l'efficacité de l'IGE (impossibilité de bloquer un marché déjà engagé). Sur le plan politique, l'intervention des inspecteurs généraux doit se faire sur « ordre de mission » (60 % des cas, selon O.T., IGE, Sénégal) ; malgré la programmation annuelle²⁵⁴, le ministre de tutelle garde un pouvoir discrétionnaire et peut modifier ou bloquer la programmation ou le déclenchement des missions.

Plusieurs mécanismes d'instrumentalisation sont observables. La mouvance au pouvoir peut faire effectuer des rapports « secrets » à sa convenance et s'en servir pour régler ses comptes, ou tenir ses opposants en respect. Le Président, le Premier Ministre (pour l'IGE, ou la CVCCEP) ou le Ministre des Finances (pour l'IGF), peuvent punir des agents intègres ou protéger des fautifs, exploiter certains rapports ou en laisser d'autres sans suite, prendre des sanctions sans rapport avec les fautes incriminées (déplacement, mutation). Des extraits

²⁵² La génération ancienne des agents a été formée en France à l'ENA, à l'ENI, ils ont fait des stages à l'Inspection des Finances, à la Cour des Comptes, au Collège des Sciences Sociales et Economiques.

²⁵³ Salaire double de leur indice ou 50 échelons supplémentaires pour les agents de la Cvccep au Sénégal.

²⁵⁴ Cvccep, Inspection Générale de l'Administration de la Justice au Sénégal.

de rapports peuvent être divulgués, pour s'en prendre à des « gêneurs »²⁵⁵. La complaisance et le clientélisme politique qui président aux nominations des agents publics étant la clé de voûte du système, l'impunité accordée aux délinquants accroît la dévalorisation des inspecteurs : « En brousse, on l'appelle un inspecteur de rien » (A.D., inspecteur, Niger).

Quand il y a alternance ou changement de régime, les soupçons d'assujettissement à la mouvance précédente autorisent la mise au placard de ces services (Bénin 1977), leur désactivation (Niger 1992), ou le remplacement arbitraire des inspecteurs (mise en retraite forcée, mutations désavantageuses). Plus ils sont rattachés haut dans la hiérarchie de l'État, plus ils sont discrédités aux yeux des pouvoirs suivants. Et, en fin de compte, c'est moins l'inefficacité des agents de contrôle qui est une menace pour eux que leur efficacité, qui fait qu'ils dérangent.

La confidentialité qui entoure les résultats de leurs travaux se justifie par le secret de l'instruction et la protection de la présomption d'innocence. Arme à double tranchant, elle augmente le pouvoir d'instrumentalisation, et favorise l'exploitation anarchique, partielle et orientée des données. La CVCCEP et la Cour des Comptes au Sénégal se heurtent depuis 1999 aux difficultés que pose la publication du rapport de leurs activités : que doit-on sélectionner ? Comment garantir une lecture objective et éviter une exploitation abusive ?

Des organes de coercition qui contribuent au processus de corruption

Le rôle de la Cour de Discipline Budgétaire (Sénégal) est de sanctionner les fautes qui ne relèvent pas du pénal, commises par les fonctionnaires ou assimilés. Mais, elle contribue à banaliser les actes de corruption. Elle peut transmettre des dossiers au Parquet, mais ne le fait pas. La manière ambiguë avec laquelle la Cour qualifie les actes empêche l'intervention d'autres instances : ce qu'elle appelle « fautes de gestion », serait pour le pénal des « détournements » (défauts d'enregistrement des mouvements d'argent, « oubli » de remise en caisse), et de la corruption (fragmentation des acquisitions, jeu de factures de fournisseurs, réception partielle, etc.). Elle banalise les actes : un ancien chef de SAGE²⁵⁶ est sanctionné pour avoir accepté « de fausses factures et avoir fait de fausses certifications de services et de réception de produits avant livraison, (...) se constituant des avoirs auprès des dits fournisseurs » (nommément cités dans l'arrêt). La sanction est ... une amende de 50 000 FCFA avec « larges circonstances atténuantes » ! Cette indulgence peut certes être un « arrangement » avec les textes pour couvrir un agent qui s'efforce de faire fonctionner malgré tout son service, mais elle peut aussi couvrir des pratiques de corruption. Même si des sanctions sont prises, la Cour des Comptes n'a aucun moyen d'en vérifier l'application. Le rapport annuel supposé en rendre compte amalgame sanctions financières et remboursements d'emprunts, sans désigner les payeurs. L'ensemble contribue à accroître le sentiment

²⁵⁵ En fin 2000, le premier ministre du Sénégal a livré à la presse une information sur 14 milliards, amalgame de chiffres sur La Poste contribuant à créer de toutes pièces une affaire (informateur qui souhaite l'anonymat).

²⁵⁶ Arrêt n° 3/88 du 21/03/90. Service d'Administration et de Gestion des Equipements de la Primature, chargé du contrôle de tous les engagements financiers. Poste « Monsieur 10 % ».

d'impunité dans le fonctionnement normal de l'État, de la part de ceux-là même qui devraient circonscrire la corruption. La publication des arrêts au J.O., de par sa discrétion, ne constitue pas une menace et renforce le processus de banalisation.

La police économique (Niger) a « tous pouvoirs de police, de séquestration, de saisie, de liquidations des biens » (Y.N., inspecteur des impôts) pour remplir sa mission de contrôle-sanction. Mais ceci débouche, d'après certains informateurs, sur un véritable racket. Rattachés à la présidence et non à la direction des impôts et de la fiscalité, « (les inspecteurs) débarquent pour faire des contrôles-surprises à partir de lettres anonymes » (Y.N.). « (...) Ils vous tombent dessus et vous empêchent de travailler (..), avant qu'ils ne vous mettent à genoux, on est souvent obligé de proposer une négociation, ça reste entre nous, de la main à la main (..), au lieu de trois millions on va en payer un... » (O.D., entrepreneur). Ces postes « juteux » sont octroyés à des inspecteurs remarquables « (...) pour leur attachement à la cause (politique) » (Y.N.). Cependant, la police économique et la Cour Spéciale de Justice ont marqué les mémoires de leur efficacité : « c'était la meilleure période d'assainissement des finances » (A.D., inspecteur).

La Cour contre l'enrichissement illicite et la corruption au Sénégal : une institution sur mesure qui n'a pourtant pas atteint ses objectifs

La loi de 1981²⁵⁷ crée une Cour dotée des compétences nécessaires (un procureur, trois juges, un greffier, une brigade spéciale d'O.P.J.), qui fonctionne comme un tribunal ordinaire. Cette loi a trois principes essentiels : la levée du secret professionnel, notamment bancaire ; le renversement des charges de la preuve (c'est l'absence de preuve de l'origine licite du patrimoine et du train de vie qui autorise l'inculpation) ; la dissociation du corrupteur et du corrompu (celui des deux qui dénonce les faits n'est pas poursuivi, et la Cour peut même décider de l'exempter de restituer les biens mal acquis – excuse absolutoire, art. 162). Pour ses concepteurs, cette mesure, bien qu'immorale, doit faciliter la dénonciation des délits et rendre plus dangereuses les pratiques de corruption²⁵⁸.

Mais au total, la Cour, active pendant deux ans seulement, n'a traité que de faits qualifiés d'enrichissement illicite. Les seuls rares condamnations pour corruption en 30 ans ont été prononcées par les tribunaux correctionnels (un par la Cour de Discipline). Les activités de la Cour se résument à 60 enquêtes, débouchant sur 2 condamnations à la prison et des amendes. Les seuls condamnés sont Bécaye Sène, « un homme d'affaire incriminé sur le seul fait qu'il voyageait souvent avec des voyageurs chèque » et Gassama, l'électricien du théâtre Sorano (A.B., haut magistrat). Les 11 autres cas ont débouché sur un non-lieu.

L'application de la loi a rencontré deux types d'obstacles, parfois qualifiés d'insurmontables.

1. Il y a les *obstacles juridiques*

²⁵⁷ Loi n° 81-53 du 10 juillet 1981.

²⁵⁸ J.O. n° 4846 du 24 juillet 1981 : 713.

« (la loi) n'avait pas les moyens adéquats pour remplir sa mission (..), le caractère vague de l'incrimination, le manque de précision sur ce qu'est l'enrichissement et quand il est illicite... » (A.B., haut magistrat)

Elle a fait double emploi avec les juridictions pénales ordinaires, qui avaient conservé l'ensemble de leurs prérogatives. Le renversement des charges de la preuve a été perçu par les juristes comme anti-constitutionnel, comme une atteinte à la liberté individuelle ne respectant pas la présomption d'innocence. Ce même élément a paralysé l'ordonnance du même nom au Niger (A.D., Niger, inspecteur), et fait qu'une telle loi n'est pas envisagée au Bénin.

Pour d'autres juristes, cette interprétation est non fondée. L'arme principale de la loi est une technique habituelle du droit pénal international (A.B. haut magistrat, Sénégal), préconisée par la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants de 1988 (art. 5, § 7 : 11-12) :

« Les arguments sur l'inapplicabilité de la loi ne sont pas fondés, la preuve est visible (immeubles, comptes en banques), les libéralités se prouvent (..), si les richesses ou la dénonciation ne peuvent constituer des preuves, elles peuvent déclencher une instruction. » (J.D., greffier, Sénégal)

Certains proposent d'autres solutions : « L'approche fiscale consistant à imposer le train de vie puis à sanctionner les mauvais payeurs est plus simple, plus sûre et plus fiable. » (M.B., président haute instance, Sénégal)

2. Il y a les *obstacles sociaux* :

« Si vous créez des problèmes à quelqu'un, vous devenez son obligé. (..) La solidarité intercepte la volonté de dénoncer. » (Y.F.)

Ainsi la mesure d'exemption ne suffit pas déclencher les dénonciations. La peur de « l'inexplicable » pose aussi des limites à l'application de la loi :

« Les responsables de la cour sont tous tombés malades les uns après les autres ou ont été gravement accidentés, la plupart sont morts dans des conditions horribles (..), après plus personne n'a voulu y siéger. » (J.D., greffier, Sénégal)

Mais la Cour a aussi fait l'objet d'instrumentalisations, populaire et politique. L'exemption du délateur n'a pas provoqué de vraies dénonciations, mais de nombreuses accusations infondées, avec intention de porter tort, qui ont entraîné un travail de vérification énorme, inutile et coûteux. Ce dérapage à la marge de la loi s'explique :

« Dans un contexte socio-économique où l'écart entre deux couches de la société se creusait, la loi offrait une sorte d'opportunité de vengeance à ceux qui n'ont pas eu la chance. » (A.B., haut magistrat, Sénégal)

D'un point de vue politique, elle est apparue comme une loi de circonstance :

« Pour Diouf, il s'agissait de frapper les esprits », et « comme elle n'a pas été abrogée, elle reste pendue comme une épée de Damoclès. » (A.B.), « Pour tenir en respect son environnement. » (M.T., conseiller maître)

Les initiatives extérieures à l'administration

Les commissions ad-hoc sont créées pour « faire le clair sur la gestion du pouvoir précédent » (sous-entendu : sa mauvaise gestion), à la place des organes normaux de contrôle de l'État, qui sont suspectés de n'avoir rien fait parce que inféodés à l'équipe précédente. Elles ne sont pourtant redoutables qu'en apparence, et n'atteignent pas les objectifs officiels. Les audits donnent au mieux les mêmes résultats que les organes de contrôle, et ont plus de limites.

Au Bénin, les commissions de 1973 étaient « dangereuses », selon un informateur, soit parce qu'elles étaient confiées à des inspecteurs des finances « intègres » soutenus par l'opinion publique (P.G., inspecteur, Bénin), soit parce qu'elles étaient politiquement instrumentalisées (N.B., universitaire). Elles ont entraîné des condamnations à des peines de mort et à 20 ans de prison. Peut-être, de ce fait, les suivantes n'ont pas été dotées des compétences (Commission Spéciale de Vérification des Biens, 1989) et des moyens (Commission Nationale de Vérification des Biens, 1990) nécessaires à leur mission²⁵⁹.

Le cas de la récente Commission entraîne des interprétations opposées sur le choix par Kérékou de son président (Ahanhanzo Glélé), « un martyr politique », qui sous le régime révolutionnaire avait été condamné à mort, et a fait 10 ans de prison, opposant au régime. Pour certains cela constitue la preuve de la volonté de transparence du chef de l'État. Pour d'autres il s'agit d'une mise en scène. En tout cas, la commission a hérité de tous les rapports précédents et a pu enquêter au présent sans restriction apparente, mais aussi elle s'est heurté aux mêmes limites que les autres. Bien qu'elle puisse transmettre des dossiers au Parquet sans en référer au Chef de l'État, le temps nécessaire, en ce cas, pour que les OPJ refassent alors les enquêtes permet de manipuler les pièces à conviction (Y.M. opposant). Début 2001 la justice a traité certains dossiers, mais pour l'opinion publique il ne s'agit « que du menu fretin », les « gros poissons » restent impunis. De plus, ces commissions déprécient les IGF dans l'opinion (P.G., inspecteur).

Au Niger, de 1993 à 1997, les commissions visent à recouvrer le maximum de fonds publics. Chacune a des compétences un peu plus élargies que la précédente, et continue le travail déjà commencé²⁶⁰, en exploitant les rapports des IGF. Selon les inspecteurs, cela permet que leurs rapports au moins sont exploités, même si le recours à ces institutions délégitime leur service. Des rapports sont livrés à la presse, des recouvrements réalisés et des biens saisis (5 milliards en 1995 ; 900 millions en 1997 ; 4 milliards en 2000). Selon certains informateurs, ces montants, y compris les recouvrements réalisés par la Direction du Contentieux, sont dérisoires eu égard aux montants détournés.

²⁵⁹ Respectivement désignées, commission Hahouansou, et commission Amoussou Kpakpah.

²⁶⁰ Successivement : 1993, Comité technique d'état des lieux, rétroactive jusqu'en 1982 ; 1995, Commission nationale chargée de l'état des lieux, composée d'inspecteurs et de contrôleurs de haut niveau ; Commission ad hoc chargée de traiter les travaux des commissions d'état des lieux ; 1997, Commission de moralisation de la vie publique, rétrospective et contemporaine. 1998, Commission chargée du traitement de la dette intérieure.

« C'est finalement moins coûteux de détourner l'argent de l'État que de faire un emprunt bancaire. » (participant au séminaire de restitution, Niamey)

Les audits récents lancés au Bénin et au Sénégal, présentent « l'avantage de leur neutralité » (K.S., cadre d'agence ; M.T., conseiller maître, Sénégal). Mais, selon les députés, ce rôle est celui des IGE. D'ailleurs les résultats des audits ne dépassent pas ceux de l'IGE (Bénin) et de la CVCCEP (Sénégal), et pour les mêmes raisons²⁶¹. Des montants faramineux de « détournement » font l'objet d'un battage médiatique, d'effets d'annonce. Mais les affaires ne débouchent pas sur des interpellations, et n'ont pas de suite faute de preuves. Les faits délictueux avérés ne sont qualifiés qu'en termes de mauvaise gestion (retards d'écriture, mauvais choix d'investissement, non-respect de la réglementation), et débouchent sur des « sanctions » mineures : régularisation, remboursement, mise à pied, affectation... Les résultats ne peuvent que décevoir l'opinion publique. De plus, les audits ne semblent finalement toucher que ceux qui n'appartiennent pas aux partis au pouvoir (à la « tendance », dit Y.M., opposant, Bénin). Au Sénégal, un scandale portant sur 7 sociétés nationales et 13 sociétés privées n'a débouché pour l'instant que sur le récent emprisonnement d'un PDG²⁶².

Des organes créés au cœur de l'État sur ordre de la Banque Mondiale

Le Bénin et le Niger ont créé, selon le modèle de Hong-Kong, considéré comme une réussite par la Banque Mondiale, une structure spécialisée de répression, de détection, d'investigation et de conseil. Mais la ressemblance s'arrête là.

Au Bénin, la Cellule de Moralisation de la Vie Publique se caractérise tant par la multitude et la diversité des tâches qui lui sont confiées que par la faiblesse des compétences et des moyens mis à sa disposition²⁶³. Ses actions sont certes médiatisées. Mais en fait, elles sont contestées : l'opération de marquage des véhicules de fonction est immédiatement détournée (O.F., universitaire, Bénin) ; un flagrant-délit organisé dans la douane est vécu comme une agression et une preuve de son manque de maîtrise du sujet²⁶⁴ ; on lui reproche de « récupérer » le bénéfice d'actions menées en fait par d'autres (Agence Proximité, FONAC,

²⁶¹ La Cvccep a « déboulonné » des PDG de sociétés nationales fautifs. Le limogeage du PDG de La Poste a été à tort attribué à la volonté du Pt Wade, il s'agissait des mesures normales prises suite au travail de la Cvccep (E.G. rapporteur haute instance, Sénégal). Il n'est pas si évident non plus que le limogeage des DG de la société des Chemins de Fer, du Port Autonome de Dakar et de la Lonase soient le résultat des audits, il pourrait n'être que la confirmation de la valeur du travail de routine de la Cvccep.

²⁶² *Le Matin* n° 1249, 27 fév. 2001 : 1 ; 3-4. Sénégal.

²⁶³ Budget 1.300 fois inférieur et personnel 160 fois inférieur à celui de Hong Kong. Voir aussi Hors, 2000. Au moment de l'enquête, 4 personnes pour 7 annoncées officiellement.

²⁶⁴ Un « compare » glisse à un douanier, un billet marqué comme dessous de table. Sa découverte a pour effet de délégitimer l'entier service des douanes, mais aussi de le dresser contre la Cellule qui fait par la même occasion la preuve de son inefficacité judiciaire : « le code pénal ne séparant pas le corrupteur et le corrompu au Bénin, les poursuites ne peuvent avoir lieu ».

ministre Bio Tchané, T.I. Bénin²⁶⁵). Le cas du « guide des usagers » amène à se poser des questions sur les priorités qui guident les actions de la Cellule : l'idée étant de protéger l'utilisateur de la corruption-racket en lui donnant accès à l'information nécessaire, le guide contient tout ce qui est supposé lui éviter ces déboires, avec 5 tomes de vocabulaire juridique sur papier glacé, en 1000 exemplaires livrés aux ministères, aux centres culturels étrangers, à la bibliothèque nationale, aux ONG. La « vulgarisation » du guide est censé être faite par « 4 panneaux d'information », par les ONG - sans autre détail sur les moyens -, par des émissions radios envisagées « plus tard » en langues locales, et par « sa diffusion sur internet » (A.C., coordinatrice). Tout laisse à penser que ce produit s'adresse aux bailleurs, non aux citoyens.

Le choix du Niger diffère de celui du Bénin. Les fonctions sont séparées (Direction du Contentieux, DC, d'un côté, Coordination de la Communication, de l'autre) et les compétences requises données à chaque unité. La DC s'appuie sur l'IGE et l'IGF et traite tous les rapports depuis 1974, ce qui confirme l'intention d'atteindre les objectifs annoncés de régler les affaires pendantes soulevées par les diverses commissions et de recouvrer l'argent public. La discrétion est privilégiée « pour réduire le risque de pression sur l'équipe » (S.G., directrice). Mais elle rencontre les mêmes limites après transmission à la justice. La légèreté de la structure fait aussi émettre des réserves sur la volonté politique, d'autant que les procédures adoptées ont pour effet de permettre aux auteurs de détournements de réintégrer leurs droits et d'une façon détournée de « passer l'éponge ».

Le scepticisme sur l'utilité réelle de ces structures est renforcé dans les deux pays par le fait que leurs responsables n'ont pas l'expérience souhaitable (I.B. haut magistrat Niger) et appartiennent à des partis ou à des tendances proches du pouvoir (plusieurs informateurs).

Un engagement de la société civile à vocations multiples

La lutte contre la corruption menée par la société civile fonctionne selon divers mécanismes, et son efficacité est difficile à mesurer. La presse, instrumentalisée de mille manières, joue un rôle en deçà de celui qu'elle pourrait jouer. Les radios privées mènent des actions dont l'impact reste précaire. Les entreprises défendent surtout leurs intérêts. La dynamique en cours est équivoque du fait de la place prépondérante qu'y occupent les stratégies internationales et de leur ambiguïté.

Des stratégies opposées de mobilisation de la société civile, des intérêts divergents

L'impact des actions de la société civile peut être lié à la manière dont est développé le projet de société civile lui-même. Au Sénégal, le Forum Civil tente de mobiliser autour de lui,

²⁶⁵ L'organisation de la société civile confiée à G. Zossou (devenu ministre de la culture) ; la participation à la commission nationale électorale ; le guide des usagers ; le guichet unique à la Chambre de Commerce ; le code d'éthique des marchés publics.

à partir de son projet, des associations et groupements qui ne lui reconnaissent pas le leadership mais admettent sa compétence. Cependant, du fait d'une bonne médiatisation, de l'entrée progressive des représentants du secteur privé dans cette dynamique, du respect par ses membres de l'apolitisme, d'une réelle indépendance financière, cette mobilisation, bien qu'encore élitiste, commence à faire naître des espoirs dans toutes les couches de la société. Mais il faudra attendre pour voir ce que pourra réellement faire la Coalition créée sous son égide en décembre 2000, dont l'action reste toutefois en partie liée à la volonté du chef de l'État.

Au Bénin, l'implication du Chef de l'État dans l'organisation des associations contre la corruption (FONAC) a eu un effet démobilisateur immédiat de la société civile. Chaque association membre continue son action en-dehors du FONAC qui ne bénéficie ni de la légitimité, ni de la reconnaissance, ni des moyens financiers de ses membres. Le FONAC n'a aucune autonomie financière et aucun moyen d'action. En effet, les ressources affectées par la Banque Mondiale aux différentes initiatives de lutte contre la corruption restent à l'usage du seul organe gouvernemental, à savoir la Cellule de moralisation de la vie publique.

« [Le FONAC] manque de qualification, de méthode, d'objectifs clairs, souffre de conflits de personnes. Il n'a aucun pouvoir même d'interpellation. » (C.A., membre)

Une autre limite de la « société civile » béninoise réside dans son extrême politisation. La lutte contre la corruption est un tremplin politique.

« Au sein du FONAC se trouvent (..) des groupements qui sont l'émanation d'un parti politique. Chacun a l'intention de jouer un rôle pour être propulsé politiquement. » (R.G., président d'association)

Les radios privées dans les trois pays jouent un rôle de vulgarisation. Les émissions-débats sur la corruption, avec participation des auditeurs, ont des niveaux qui varient avec le professionnalisme et les moyens (assez importants au Sénégal et au Bénin, faibles au Niger). Le mode du divertissement est largement employé au Bénin : satires sans complaisance des dernières affaires des « Bébêtes infos » de Radio Planète, dont les meilleurs sketches sont vendus en cassettes audio sur le marché ; « la grogne matinale », dénonciations quotidiennes sur Golf FM. L'avantage des radios est qu'elles sont « incontrôlables, nombreuses, petites » (R.G.). Mais leur acquis est jugé comme fragile : la dérision, à long terme, banalise les pratiques plus qu'elle ne les stigmatise ; la parole d'un élu peut balayer en un instant des mois d'efforts. Par ailleurs, du fait de leur pauvreté, les radios ne sont pas elles-mêmes à l'abri de la corruption.

Dans les trois pays, les initiatives de type « corporatiste » constituent des leviers certains dans la lutte contre la petite corruption (mobilisation de professionnels contre le racket policier et douanier). Elles ont débouché sur des aménagements réglementaires (Sénégal, Bénin). Mais elles sont sectorielles et sélectives et ne garantissent pas le recul des pratiques de corruption des mêmes acteurs dans d'autres sphères.

Les initiatives individuelles sont assez nombreuses (ministres, magistrats, DG de société, etc.), opiniâtres, voire audacieuses. Mais leur efficacité est limitée du fait de leur dispersion, de leur isolement, donc des possibilités de récupération de l'action, ou d'élimination de l'acteur. Le péril encouru par leurs auteurs peut les démobiliser (M.B. DG société nationale Niger). L'effet à long terme de ces initiatives est faible du fait de l'absence de relais par les pouvoirs publics (voir les actions de Bio Tchané, 2000).

On ne peut pas se pencher sur la lutte contre la corruption menée par la société civile sans s'intéresser à *Transparency International*. Cette association relaie activement les modèles de la Banque Mondiale et du FMI (Système National d'Intégrité). Une seule association par pays est agréée selon les critères de l'association internationale. Ce label accorde certes à l'association en question une reconnaissance internationale qu'elle ne pourrait sinon acquérir, et fait bénéficier ses membres de nombreuses missions de formation. Il a comme effet secondaire de faire converger les subventions vers la dite association mais entraîne une situation de monopole (R.G. Bénin). Ceci provoque une rivalité entre les associations, produit la file d'attente classique du rapport entre opérateurs locaux et bailleur de fonds, et peut favoriser un processus de simulation plus que militantisme réel. Autre effet pervers, l'association labellisée par T.I. se voit attribuer par l'opinion publique le bénéfice de toutes les actions auxquelles elle est mêlée, même si sa contribution a été mineure, avec comme risque la démobilisation des autres acteurs (T.I. Bénin). Les avantages financiers liés au label justifient une certaine allégeance. Problème plus grave, les actions de T.I. ne semblent pas toujours adaptées à sa préoccupation officielle « aider les pays à lutter contre la corruption » : à la conférence de Lima, pour les représentants africains francophones invités par T.I. à participer à des ateliers, il n'était pas prévu de traduction, de plus la corruption n'était envisagée que sous l'angle international.

« Tout ça n'a rien apporté à la lutte contre la corruption au Bénin. Mais c'est le genre de chose que ces organismes financent. » (R.G., président d'association)

Il est aussi reproché à T.I. d'imposer une culture anglo-saxonne. La traduction du *source-book* de T.I. en français provoque des tensions avec les représentants des associations locales, qui exigent une refonte d'un texte jugé discriminant (M.G., juriste, Sénégal).

L'engagement des mouvements religieux dans la lutte contre la corruption varie d'un pays à l'autre. Le mouvement chrétien est très engagé au Bénin. Par contre, le mouvement islamique est quasiment absent. Seul les Moustarchidines au Sénégal l'abordent dans le cadre d'une réflexion de société.

Le rôle ambigu de la presse

La presse se donne le rôle de « veille », de « contrôle des affaires publiques », de « formation du citoyen » (A.C., Sénégal ; C.T., Bénin). Les journalistes se décrivent en pourfendeurs des déviations. Mais des journalistes des trois pays contestent eux-mêmes tant le professionnalisme que l'honnêteté d'une partie de la presse. Une certaine presse joue malgré

tout un rôle préventif qui la rend dangereuse pour le pouvoir. Elle peut soulever une « affaire » au point d'obliger le gouvernement à revenir sur des engagements douteux²⁶⁶.

Le journaliste veut être un détonateur, pour cela il jette ses données en pâture en laissant « la justice et les responsables devant leurs responsabilités » (A.C.).

« (Il) ne doit pas craindre d'être manipulé, peu importe les motivations de la personne qui livre les données, l'important est de révéler l'information à laquelle il a eu accès. » (A.C.)

Peu importe, semble-t-il, que l'information soit vraie ou fausse, l'important est de provoquer des remous... La presse joue un rôle d'agitateur, de relais d'une information qui parce qu'elle est incomplète, peut varier, voire se contredire d'une édition à l'autre (C.T.). Au Bénin, cette pratique est qualifiée de « retournement de veste ». Le problème est que l'effet de scandale « qui fait vendre », est rarement suivi du traitement détaillé des affaires (sauf cas rares²⁶⁷). La presse ne contribue de ce fait pas efficacement à la promotion des travaux des organes de contrôle, et du fonctionnement normal de l'État. Dans les trois pays, il est d'ailleurs difficile de distinguer ce qui vise la formation de l'opinion publique ou ce qui sert les intérêts économiques du journal. Le rôle éducatif de la presse écrite dans la lutte contre la corruption est donc marginal.

Des « observatoires de la déontologie » ont été mis en place, et on en attend qu'ils influencent positivement la presse. Mais, sans pouvoir de poursuite judiciaire, rien ne permet d'affirmer qu'ils auront beaucoup de poids sur une presse qui « manque de moyens et doit vivre » (S.H., journaliste, Bénin).

La lutte contre la « petite corruption » est moins organisée, moins institutionnalisée, moins outillée que celle contre la grande corruption. Elle n'intéresse pas les organisations internationales. Elle échappe aux outils de contrôle et de sanction de l'État, et va très rarement devant la justice. Elle semble difficile à appréhender pour plusieurs raisons : les acteurs eux-mêmes la distinguent mal des pratiques sociales ; tout le monde y participe ; elle n'est jamais dénoncée par ses victimes, souvent parce qu'elles sont elles-mêmes en infraction.

Les actions de lutte contre la petite corruption sont menées avec plus ou moins de bonheur, d'efficacité, de crédibilité, de manière ponctuelle, et le souci de médiatisation domine celui d'efficacité. On reproche à l'État de donner la mission de lutter contre la corruption aux corps les plus corrompus (actions de surveillance sur le terrain des comités de lutte contre la fraude, Sénégal 1969, 1992 ; plan interministériel 1984), de mettre en place des « écrans » (Cellule de Moralisation de la Vie Publique, Bénin). Certains individus s'y attaquent, certes (juges au Sénégal ; ministres des transports au Sénégal, au Bénin ; ministre des finances au Bénin), et entreprennent des actions de contrôle et de sanction au sein de leurs services, mais l'impact est très ponctuel, faute de cadre de reproduction. Quand la lutte est menée par des mouvements religieux, la presse, ou les radios privées (prêches, séminaires,

²⁶⁶ Marché de gré à gré de 60 milliards de la Sénélec et affaire des 4 milliards de dessous de table en novembre 2000 au Sénégal. Cession frauduleuse de la SONACOP Bénin en 2000.

²⁶⁷ Dossier *Sud Quotidien* : « l'affaire Sénélec-Vitol » suivie pas à pas, 25 articles du 1/03/95 au 30/06/97.

campagnes d'opinion, engagement associatif), elle a plus d'écho et déclenche plus d'espoir, mais l'effet à long terme n'est pas assuré.

Les principes habituels de la lutte contre la petite corruption sont « éducation », « sanction », « dénonciation ». Le premier principe vise à mettre le citoyen à l'abri du racket en l'informant de ses droits et obligations dans ses relations avec l'administration, et à délégitimer certaines formes habituelles de sociabilité liées à la corruption. Le problème est qu'il faudrait que les messages et les supports soient adaptés au public visé et que le côté ludique et la dérision ne l'emportent pas sur l'information. Mais aucun des trois pays ne s'est engagé au niveau de l'éducation de base. Le deuxième principe est coercitif, mais le problème est que dans un cadre d'impunité général, il faudrait que la répression commence « par le haut pour l'exemple ». Sa mise en œuvre se heurte aux habitudes qui font que les agents bénéficient de protections, que les sanctions sont distribuées de façon partisane et que la justice ne fait pas sa part. Le troisième principe, la délation, a fait la preuve de son inefficacité partout où il a été promu.

Le coût de la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption a un coût financier mais aussi social et politique. Il n'existe pas de travaux comparatifs du coût de la lutte comparé au coût direct et induit de la corruption. Pourtant dans un contexte de lutte contre la pauvreté, cette interrogation devrait être centrale.

Un coût financier surajouté chiffrable

Lorsque le gouvernement met en place des institutions ad-hoc, il y a un surcoût par rapport au fonctionnement des services auxquels ils se superposent : salaires, indemnités et pourcentages versés aux agents ; moyens logistiques, matériels.

« La commission Ahanhanzo a reçu 300 millions pour assurer ses moyens de travail pendant ses quelques mois d'existence. » (C.D., ex-membre d'une commission)

Une autre commission²⁶⁸ a perçu 40 millions en 6 semaines (400 000 FCFA/mois par commissaire soit 3 fois leur salaire habituel).

Les recouvrements pratiqués par les commissions sont toujours amputés des réductions, aménagements, circonstances atténuantes, octroyés aux débiteurs et délinquants « de bonne volonté ». C'est ce que fait la Direction du Contentieux au Niger.

Au Sénégal, on considère aussi que « la lutte contre la corruption a provoqué la fuite de devises, freiné la ferveur des affaires, permis la floraison de prête-noms, l'exil de l'argent »²⁶⁹.

²⁶⁸ Commission chargée des dossiers d'intérêts majeurs de l'État. Budget détaillé in *Le Matin*, 7/11/97 : 5, Bénin.

Un coût social inestimable

Les informateurs parlent plus ou moins volontiers des menaces qui s'exercent sur les « lutteurs contre la corruption » et leur famille. Les menaces de mort (SOS Corruption ; coordinatrice de la Cellule et Ministre des finances²⁷⁰ au Bénin, directrice du Contentieux au Niger), obligent à recourir à des gardes du corps. Il faut y ajouter les menaces qui font référence à des pratiques magiques. Elles entraînent des démissions, rendent illusoire le recours à la justice.

« L'inculpé s'enfuit, on empoisonne un à un les témoins, puis le délinquant revient, et on le juge. » (Y.M., opposant, Bénin)

« Au Sénégal, depuis 1981, aucun magistrat n'a plus accepté d'être nommé à la Cour. » (A.B., haut magistrat)

« Personne au Bénin n'accepte de responsabilité publique sans d'abord se faire équiper d'un « blindage » (= magie...) ; les gens procèdent à un « surarmement » dans les pratiques sorcières, car ton sorcier peut aussi servir ton adversaire contre toi. » (C.D., Bénin)

La lutte contre la corruption génère une véritable rente sur le marché des pratiques occultes, en particulier au Bénin :

On parle *fon hochi* (« éteindre le feu » = étouffer l'affaire) avec des gris-gris spéciaux ; « un réseau renforcé de charlatans qui s'enrichit avec la parole forte (*bessa*). »

La sanction sociale s'exerce sur le fonctionnaire intègre, qui se fait rabrouer par ses collègues pour sa rigueur, par ses proches qui n'acceptent pas de ne pouvoir « profiter » de sa position (A.M., Sénégal). Le juge intègre, l'inspecteur incorruptible, le policier rigoureux, sont considérés comme des individus « méchants ».

Un coût politique contradictoire

Le coût politique de la lutte contre la corruption peut être très élevé. Le cas du Bénin en 1972-1973, l'opération *Mani pulite* en Italie, l'actualité en France et en Allemagne en ce moment, l'illustrent. On peut comprendre qu'un chef d'État hésite avant de se lancer dans l'aventure. De plus, tout chef de gouvernement qui sanctionne se voit accuser de pratiquer la « chasse aux sorcières », de « régler des comptes »²⁷¹ ou de « sacrifier des lampistes » pour montrer une volonté qu'on le soupçonne de ne pas avoir. On le crédite rarement de sincérité en ce domaine. Diouf, Kérékou et Wade n'ont pas tiré profit de leur décision de punir ministres et P.D.G.

La lutte contre la corruption pose de sérieux problèmes aux dirigeants. La désignation d'experts est toujours suspecte, et des plus dangereuse. Pour paraître honnête, il faudrait aussi s'attaquer à ceux de son propre camp ou du camp susceptible de vous soutenir. D'où un

²⁶⁹ *Le Cafard Libéré*, n° 245, 26 jan. 1994 : 4.

²⁷⁰ *Le Matinal* n° 249, ma. 17 nov. 1998 : 1. Bénin.

²⁷¹ *Les Echos du Jour* n° 113, ma. 14 jan. 1997 : 4. Bénin.

arsenal de circonstances atténuantes, de sous-qualification des faits, de manipulations des preuves. Le coût politique de la lutte contre la corruption implique donc souvent une intensification des pratiques de corruption.

Conclusions

L'hypothèse selon laquelle le Sénégal aurait une plus grande profondeur historique dans la lutte contre la corruption ne se vérifie pas. Les trois pays, dotés dès 1963 d'un code pénal traitant de la corruption et des délits connexes, ont chacun créé des organes normaux de contrôle et de sanction. Mais le Sénégal seul les a entretenus en état de fonctionner, avant de créer une Cour contre la corruption et de promulguer une loi particulière. Le Bénin et le Niger ont aussi été précurseurs, le premier en 1972, en contrôlant l'origine des biens des cadres de l'État, le second en 1974 en poursuivant l'enrichissement illicite, avec des peines de prison et de mort.

Mais tout cela ne semble pas avoir dressé d'obstacles décisifs contre les pratiques de corruption, qui se sont malgré tout développées. En effet, même si les compétences, textes et institutions nécessaires à lutter contre la corruption existent, les conditions du bon fonctionnement de ces dispositifs ne sont pas réunies. Au contraire, les conditions de leur dysfonctionnement semblent organisées, et en font des outils au service de la délinquance politique, et donc de la corruption. Cela peut expliquer la préférence des partenaires internationaux pour la mise en place d'organes externes et ad-hoc. Mais ces derniers, malgré leurs compétences, souffrent des mêmes maux. Il semble plus simple de réécrire des textes et de créer de nouvelles instances – même si cette logique dévalorise l'État et contredit le projet de bonne gouvernance – que de chercher les « vraies » solutions. La justice est d'ailleurs partout considérée comme l'abîme où finissent par échouer tous les efforts de lutte contre la corruption.

L'équation de Klittgard (1994) pose clairement les fondements du problème : « Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire – Obligation de rendre compte ». Comment faire pour juguler les effets négatifs des pouvoirs discrétionnaires, résoudre les effets induits des rapports secrets ou de leur publicisation désordonnée, circonscrire les processus d'instrumentalisation politique dont les organes anti-corruption font l'objet, désactiver les réseaux de clientèle qui garantissent les recrutements de faveur et l'impunité qui en découle ?

Certaines mesures sont présentées partout comme des bases de prévention de la corruption : la réglementation du financement des partis politiques, la déclaration du patrimoine des élus et des membres du gouvernement, l'interdiction du « pantouflage », la différenciation des rôles ou la maîtrise des conflits (Nooman 1984 : 702-3), à quoi on peut ajouter l'existence de lois de finance. Or, dans les trois pays, ces mesures sont constamment préconisées et tout aussi constamment remises à plus tard ou détournées. Au Sénégal, la déclaration du patrimoine ne touche que les membres de la Cour des Comptes. Au Bénin, elle

a été mise en pratique, mais ni les biens ni leur évolution ne sont contrôlés. La maîtrise des conflits d'intérêts se heurte au problème des nominations clientélistes. Le « pantouflage » des cadres africains est courant à la Banque Mondiale. Lorsque les lois de finances sont prises, elles ne sont pas appliquées.

Les stratégies de lutte contre la petite corruption n'atteignent pas de résultat durable. Les initiatives souffrent du petit nombre d'acteurs prêts à s'exposer, de leur isolement, et de l'absence d'appui et d'écho. L'éducation de base au civisme, pourtant très demandée, n'a pas été développée à l'intérieur, et n'a pas non plus été soutenue de l'extérieur.

Toutes les pratiques dites de corruption n'ont pas la même nocivité. Certaines pourraient sans conséquences importantes se voir attribuer un caractère licite. Nombre des « arrangements » pourraient être résolus par la mise en adéquation entre procédures et réalités. La plupart nécessite cependant un traitement complexe, qui implique la prise en compte d'un grand nombre de facteurs. Cela n'a de sens que si le coût de la lutte est inférieur à celui de la corruption. En l'absence de réponse de substitution aux effets secondaires positifs de la corruption, la lutte pourrait être plus nocive que la corruption elle-même. Les politiques de lutte sont condamnées à l'inefficacité du fait de la confusion entre les différentes formes et le niveau de gravité des pratiques de corruption.

Les résultats atteints par les modèles de lutte soutenus de l'extérieur ne semblent pas probants si l'on considère les surcoûts qu'ils impliquent. Les nombreuses et coûteuses rencontres sous-régionales pourraient être utiles si les expériences locales y étaient analysées, évaluées, et partagées. Comme ce n'est pas le cas, elles sont contre-productives : La loi contre l'enrichissement illicite qui a échoué au Sénégal, est envisagée comme une solution d'avenir au Niger. Des organes remis en question ici (commission nationale des marchés public au Sénégal), sont repris ailleurs avec leurs défauts (Bénin, Niger). Les stratégies, formations et kits²⁷² de la Banque Mondiale s'imposent sans souci des réalités locales.

²⁷² Très nombreux, voir à ce sujet Holmes, Knack, Manning, Messick et Rinne, 2001.

8. CONCLUSION : QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

Le lecteur s'attendra sans doute à ce que, sous cet intitulé, on trouve une série de « recommandations », exercice obligé de tout rapport d'expert. Hélas, nous ne sommes pas en mesure, sur la seule base de notre étude, de produire par nous-mêmes de telles « recommandations ». Il y a à cela plusieurs raisons.

Tout d'abord nous sommes des chercheurs, et le travail présenté ici est un travail de recherche, non une expertise ou une consultation. Notre savoir-faire nous qualifie pour décrire et analyser les formes, mécanismes et acteurs de la corruption quotidienne, et les représentations qui y sont associées, non pour proposer ou gérer une liste de mesures « anti-corruption » : nous n'avons pas (hélas) ce type de compétence, étant, par nos méthodes, du côté du diagnostic, pas du côté de la prescription.

Ensuite, la corruption, nous espérons que cela se dégagera clairement de notre rapport, est un phénomène particulièrement complexe, multi-dimensionnel, qui d'un côté est enchâssé dans l'ensemble des modes de gouvernance et de gestion que l'on retrouve à tous les niveaux de l'État, et qui, de l'autre, est indissociable de diverses formes habituelles de sociabilité ainsi que d'un ensemble de normes et valeurs sociales. La lutte contre la corruption en est rendue elle-même d'autant plus complexe, et ne peut être donc réduite à quelques propositions émises par quelques chercheurs en vase clos.

Enfin, il y a une longue histoire, dans tous les pays de la planète, de « mesures anti-corruption » apparemment salutaires, qui se sont révélées bien souvent inefficaces, et ont même parfois produit des effets pervers ou contre-productifs. Le cas du permis de conduire en témoigne. Au Niger, pour lutter contre la corruption des inspecteurs des mines qui font passer l'examen du permis, on a mis dans chaque voiture, le jour de l'examen, un gendarme : le résultat est qu'il faut donc maintenant corrompre aussi le gendarme...

Pour autant, nous n'entendons ni succomber au fatalisme, ni nous réfugier dans la tour d'ivoire du chercheur « pur », ou, pire, dans le mépris que certains chercheurs ont pour l'action. Au contraire, nous sommes prêts à collaborer avec tous les acteurs concernés pour *ensemble* réfléchir aux conséquences opérationnelles de notre rapport.

Nous pensons en effet que les principaux phénomènes que nous avons dégagés au fil de nos enquêtes ont une pertinence pour toute entreprise réformatrice, et devraient être pris en compte, d'une façon ou d'une autre, dans toute action coordonnée systématique contre la corruption. Peut-être même pourra-t-on en dégager des pistes nouvelles.

On ne peut lutter contre la corruption sans prendre en compte cette masse *d'informels et de supplétifs* « bénévoles » qui entourent les agents de l'État, les aident, et parfois les suppléent.

On ne peut lutter contre la corruption sans prendre en compte *le dénuement des services publics* et l'inadaptation de leurs moyens par rapport à leurs tâches.

On ne peut lutter contre la corruption sans prendre en compte *les pressions sociales* qui s'exercent pour que les agents de l'État soient « complaisants » ou vénaux, et, inversement, sans prendre en compte l'isolement, les difficultés, voire la réprobation sociale, qui pèsent sur les agents réformateurs ou intègres.

On ne peut lutter contre la corruption sans prendre en compte *l'interventionnisme politique systématique* au sein des administrations, et la culture d'impunité qui en découle.

On ne peut lutter contre la corruption sans prendre en compte les *complicités entre « partenaires publics et privés » ou entre fonctionnaires et usagers*, sans prendre en compte le *clientélisme* qui traverse les administrations et la société, sans prendre en compte l'ampleur des réseaux contrôlés par les commerçants (eux-mêmes principaux financiers des partis politiques).

On pourrait allonger cette liste avec l'ensemble des éléments synthétisés dans la première partie de ce rapport.

Ceci étant, que faire avec de tels constats ? Le passage à des actions de lutte crédibles et réalistes contre la corruption nous semble exiger un processus de réflexion collective, auquel nous sommes prêts à participer. Celui-ci, à partir de notre rapport, pourrait prendre deux formes : l'une concernerait plus particulièrement les « décideurs » (bailleurs de fond, responsables politiques et administratifs, syndicats, associations) ; l'autre relèverait plutôt du débat public.

Des ateliers de proposition

Au niveau d'une réflexion nécessaire des « décideurs », nous pensons que serait souhaitable la tenue, à partir des résultats de notre rapport, d'ateliers de *réflexion opérationnelle*, qui tenteraient, sous forme de « brain storming », de déboucher sur des propositions d'action, ceci à plusieurs niveaux :

- au niveau des bailleurs de fonds ;
- au niveau national, pour chacun des trois pays investigués ;
- et, éventuellement, au niveau de chacune des administrations concernées (douanes, gendarmerie, police, justice, municipalités)²⁷³.

Certaines catégories d'acteurs dits de la « société civile » pourraient avantageusement y être associées, non seulement les représentants d'associations des droits de l'homme ou de

²⁷³ On pourrait aussi envisager des actions « expérimentales » au niveau de services de base (*cf.* un tribunal, un bureau de douane, une brigade...), par exemple sur la base de diagnostics effectués au niveau de ces services, de restitution locale de ces diagnostics, de projets de réforme de service élaborés avec les personnels sur la base de ces restitutions, et d'un suivi de ces réformes....

défense des consommateurs, mais aussi des responsables des principales confessions religieuses.

Ces ateliers permettraient aux différents professionnels concernés de réagir aux éléments que nos enquêtes ont mis en évidence, de mettre sur la table toutes les mesures que la lecture de ce rapport leur suggérerait, et d'en discuter la faisabilité. Il revient évidemment à la Commission européenne et la Coopération suisse de prendre l'initiative de tels ateliers. Nous sommes prêts à faire des propositions pour contribuer à leur organisation.

Une relance documentée du débat public

En ce qui concerne le débat public, nous nous proposons de publier un ouvrage rendant compte de nos enquêtes et analyses, et de faire, dans les trois pays concernés, diverses animations autour de cet ouvrage et de la lumière qu'il projette sur la corruption. On a vu que la presse, au Bénin, au Niger, et au Sénégal, traite certes souvent de la corruption, mais pas toujours de façon sérieuse, documentée, et impartiale. Nous pensons que notre ouvrage pourrait relancer sur d'autres bases le débat public.

Nous pensons aussi qu'il permettrait de soumettre à la discussion des questions nouvelles, et sans doute décisives : comment regrouper, soutenir, valoriser les réformateurs et fonctionnaires intègres, actuellement isolés dans leurs services, et souvent découragés ? Comment aider à l'émergence d'un mouvement civique pour une gouvernance transparente et rigoureuse, qui ne soit pas fondé sur la simple recherche d'une rente externe liée à l'« anti-corruption business » ou inféodé à des ambitions politiques ? Comment faire de l'école, elle-même en crise et elle-même lieu de corruption, un lieu d'éducation anti-corruption ? La famille, la mosquée ou l'église peuvent-elles être des espaces sociaux d'apprentissage de valeurs « anti-corruption » ? Comment faire la part au sein des rapports fonctionnaires-usagers entre ce qui est « tolérable » et ce qui ne l'est pas ? Que faire de tous ces personnels informels, qui cumulent une fonction sociale utile et une fonction « corruptogène » ?

Un débat sur de telles questions, et quelques autres, *partant de réalités vécues par chacun*, ne ferait-il pas plus avancer la lutte contre la corruption quotidienne que des injonctions morales ou politiques venant de l'extérieur ?

OUVRAGES CITÉS

- Adamolekun, L., Staphenurst, F., Kpundeh, S., Laleye, M., 1998, « Résumé et conclusions », *Atelier régional de lutte contre la corruption*, Cotonou : Banque Mondiale-IDE.
- Adamon, A. D., 1995, *Le Renouveau Démocratique au Bénin. La Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris : L'Harmattan.
- ADM (Agence de développement municipal), 2000, *Diagnostic financier de la ville de Pikine*, 56 p.
- ADM (Agence de développement municipal), s.d., *Résumé du diagnostic financier et organisationnel de la ville de Tambacounda*, s.l.
- Adjaho, R., 1992, *La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)*, Cotonou : Editions du Flamboyant.
- Adjovi, E. V., 2001a, *La corruption dans la presse au Bénin*, Cotonou : ms.
- Adjovi, E.V., 2001b, « Des observatoires pour une presse responsable », *Le courrier ACP-UE*, 184 : 61-62 (CCE, Bruxelles).
- Agence Proximités, 1999, *Visages de la corruption au Bénin : une série de reportages et d'enquêtes journalistiques*, Cotonou : Proximités.
- Agir ici et survie, 1997, *France - Sénégal : une vitrine craquelée*, Paris : l'Harmattan.
- Ahanhanzo, Glélé, A., 2001, *La SONACOP et sa privatisation : Imposture et Impunité ?* Cotonou : Transparency International Bénin.
- Alt, E. et Luc, I., 1997, *La lutte contre la corruption*, Paris : PUF (Que sais-je).
- Atouhun, M., 1998, « Quelles stratégies pour éradiquer la corruption et la pratique des faux frais au port de Cotonou ? », Communication à la journée de réflexion sur la corruption et les faux frais au port de Cotonou, 31 mars 1998, Cotonou.
- Atlaka-Ayinon, 1991, *La Commission Nationale de Vérification des Biens*, Université de Cotonou, Mémoire de 1er cycle de l'ENA.
- Badou, A., 2001, *La corruption dans la santé au Bénin, cas du Centre national hospitalier universitaire de Cotonou*, Cotonou : Rapport d'enquête.
- Badou, J. (éd.), 1998, *Visages de la corruption au Bénin*, Cotonou : Agences Proximités.
- Banégas, R., 1997, « “Bouffer l'argent” : politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », Communication au colloque « La politique clientélaire : processus, énonciations et dénuciations », Lille : CRAPS (IFRESI-CNRS), Université de Lille II.
- Banque Mondiale, 1993, *Rapport d'évaluation des procédures de passation des marchés au Sénégal*, Dakar.

- Bayart, J.-F., 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris : Fayard.
- Bayart, J.-F., 1992, « Argent et pouvoir en Afrique noire », *Projet*, 232 : 69.
- Berry, S., 1993, *No condition is permanent. The social dynamics of agrarian change in Sub-Saharan Africa*, Madison : University of Wisconsin Press.
- Bierschenk, T., Chauveau, J.P. & Olivier de Sardan, J.P. (eds), 1999, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris : Karthala
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P., 1997, « ECRIS : Rapid collective inquiry for the identification of conflicts and strategic groups », *Human Organization*, 56 (2) : 238-244.
- Bio Tchané, A. (en collaboration avec Montigny, P.), 2000, *Lutter contre la corruption. Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale*, Cotonou-Paris : Le Flamboyant et L'Harmattan.
- Blundo, G., 1998, *Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, Thèse de doctorat, Faculté des Sciences Sociales et Politiques, Université de Lausanne.
- Blundo, G. (ed), 2000, *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Genève : Nouveaux Cahiers de l'IUED (9), Paris : PUF.
- Blundo, G., 2001a, « Négocier l'État au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, n° 20 (à paraître).
- Blundo, G., 2001b, « La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal », *Afrique contemporaine*, 199, 3^e trimestre : 106-118.
- Blundo, G. et Olivier de Sardan, J.P., 2000, « La corruption comme terrain : pour une approche socio-anthropologique », in Blundo (ed), 2000 : 21-46.
- Bodian, Y., 2001, *Etude sur les marchés publics*, rapport d'enquête, Dakar, février, 28 p.
- Boukary, Hassane A. W., 1999, *Corruption, pratiques frauduleuses : frein au développement*, septembre, 25 p., document multigraphié.
- Cabinet Cabex, 1998, *Les finances des collectivités locales. Rapport final du module I*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, République du Sénégal, s. l., 131 p., annexes.
- Campbell, A., 1998, « Rôle et place de l'État et de la société civile dans la lutte contre la corruption », communication au Forum National pour la Mobilisation de la Société Civile contre la Corruption, 26-27-28 mars, Cotonou.
- Casswell, N., 1984, « Autopsie de l'ONCAD : la politique arachidière au Sénégal 1966-1980 », *Politique Africaine*, n° 14 : 39-73.
- Chabi, M., 1992, « Le Livre Blanc du pillage des banques au Bénin », Cotonou.

- Chauveau, J.-P., Le Pape, M. et Olivier de Sardan, J.-P., 2001, « 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.
- Chiocchi, A., 2000, « La corruzione inestirpata », Associazione culturale relazioni e società in conflitto, http://members.xoom.it/_XOOM/interweb_org/freelandia/corruzione.html.
- Cica Adjai, A., 1998, Intervention au Séminaire de redéfinition de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique, Cotonou.
- Code des marchés publics du Bénin, Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996.
- CONCERTATION NATIONALE SUR LE SERVICE PUBLIC ET LA BONNE GOUVERNANCE, 1999a, *Enquête auprès des usagers du service public. Résultats préliminaires*, Dakar, juillet, 57 p.
- CONCERTATION NATIONALE SUR LE SERVICE PUBLIC ET LA BONNE GOUVERNANCE, 1999b, *Rapport sur le thème : « La société face à l'administration publique »*, Dakar, novembre, 34 p.
- Coronel, Sheila S., 2000, « Le rôle des médias dans la dénonciation d'affaires de corruption », in Collectif, *Affairisme : la fin du système. Comment combattre la corruption*, Paris : OCDE.
- Cruise O'Brien, D. B., 1975, *Saints and politicians. Essays in the organisation of a Senegalese peasant society*, London : Cambridge University Press.
- Dan Dah, M.L., 2000, *Contribution à un diagnostic du système judiciaire nigérien en vue de sa moralisation*.
- Diagne, F. M., 2000, « Observations sur quelques procédures de désignation des contractants de l'administration », communication au séminaire « La Cour des comptes : les marchés publics », Dakar, 6-9 novembre.
- Dieye, C. T., 2001, *La corruption dans les transports et la douane au Sénégal*, rapport d'enquête, Genève, février, 41 p.
- Diop, F., O., N., 2000, *La corruption et les délits voisins*, Fakar : EXCAF.
- Diop, Mansour, 2000, « L'analyse des principaux marchés passés par l'État et ses démembrements et leur impact sur l'économie nationale », communication au séminaire « La Cour des comptes : les marchés publics », Dakar, 6-9- novembre 2000.
- Diop, M. C. et Diouf, M., 1990, *Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, n° 28, Bordeaux : CEAN (Travaux et Documents).
- Dirarou, Sidibé Soumana, 1998, « Le juge et la construction de l'État de droit au Niger : Mission impossible ? » *Revue Juridique du SAMAN*, n° 1 : 16-21.
- Ebin, V., 1992, « A la recherche de nouveaux "poissons". Stratégies commerciales mourides par temps de crise », *Politique Africaine*, n° 45, mars : 86-99.

- Ekeh, P., 1975, « Colonialism and the Two Publics in Africa : A Theoretical Statement », *Comparative Studies in Society and History*, 17 : 91-112.
- Fall, A., 1998, « L'incidence d'une bonne distribution de la justice sur la croissance économique. Sécurité juridique et sécurité judiciaire », in *Actes de la session de formation continue sur « Justice et transparence »*, Saly : CFJ, Cour de Cassation, USAID, 30/7-1/8.
- Fall, D., 1999, « L'exemple du système judiciaire sénégalais », in *Actes de la session de formation continue sur « Justice et transparence »*, Saly : CFJ, Cour de Cassation, USAID, 30/7-1/8.
- Fifatin, Agossou, 1973, *La société dahoméenne et ses institutions politiques*, Montpellier : Université de Montpellier, Thèse de Droit.
- Fitoussi, J.-P. & Rosanvallon, P., 1996, *Le nouvel âge des inégalités*, Paris : Seuil.
- FONAC, 1998, *Actes du Forum, tome 2 : Communications et rapports des ateliers et comptes-rendus des journées des 26 et 27 mars 1998*, Cotonou : document provisoire.
- Forum Civil, 1999, *Séminaire sur la transparence et la gestion des affaires publiques*, 28-29 avril, Dakar : 100 p.
- Geschiere, P., 2000, « Sorcellerie et modernité : retour sur une étrange complicité », *Politique Africaine*, 79 : 17-32.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L., 1973, *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*, Chicago : Eldin.
- Gobatto, I., 1999, *Etre médecin au Burkina Faso, dissection sociologique d'une transplantation professionnelle*, Paris : L'Harmattan.
- Godin, F., 1986, *Bénin, 1972-1982. la logique de l'État africain*, Paris : L'Harmattan.
- Godjo, A. et Déguénon, A., 1998, « Rôle de l'État : cadre juridique et dispositions particulières par rapport à la lutte contre la corruption », in FONAC.
- Gomis, Vincent, 2000, *Sanction des infractions aux règles des marchés publics*, communication présentée à la journée d'études sur « La cour des comptes : les marchés publics », Dakar, 6-9 novembre.
- Gonçalvès, P., 1979, « Le service de l'inspection générale des finances », Cotonou : document interne au gouvernement.
- Gonzalez de Asis, M., 2000, *Coalition-Building to Fight Corruption*, World Bank Working Paper (http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/coalition_summit/pdf).
- Hahonou, E. K., 2000, *Etude socio-anthropologique des interactions entre les usagers et les agents de santé. Le cas du service des urgences de l'hôpital national de Niamey*, Marseille : Mémoire de DEA, EHES.
- Heidenheimer, A. J., 1970, *Readings in Comparative Analysis on Political Corruption*, New York : Holt, Rinehart & Winston.

- Heidenheimer, A. J., 1990, « Perspectives on the perception of corruption », in A. J. Heidenheimer, M. Johnston, V. T. Levine (eds), *Political Corruption, A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers : 149-163.
- Hibou, B. (éd.), 1999, *La privatisation des États*, Paris : Karthala.
- Hirschman, A. 1970, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge.
- Holmes, Knack, Manning, Messick et Rinne, 2001, *Gouvernance*, World Bank Poverty Strategies Source Book.
- Hors, I., 2000, « Les difficultés de la lutte contre la corruption : l'expérience de quatre pays en développement », *Revue Tiers Monde*, n° 161, janvier-mars : 143-163.
- Idrissa, K., 1998, « Histoire des douanes nigériennes : la première expérience d'une administration douanière ou l'échec d'une politique économique, 1898-1918 » in *La France d'Outre-mer. CHEFF*.
- Igué, J. O. & Soulé, O.G., 1992, *L'État-entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris : Karthala.
- Igué, J.O., 1998, *Le Bénin et la mondialisation de l'économie. Les limites de l'intégrisme du marché*, Paris : Karthala.
- Imorou, A., 2001, *La corruption dans la santé au Bénin, cas de l'hôpital de zone de Malanville*, Parakou : Rapport d'enquête.
- IRIS, 1996, *Governance and the Economy in Africa : Tools for Analysis and Reform of Corruption*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park.
- Jaffré, Y., 1999, « 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 : 3-17.
- Keesing, R., 1985, « Conventional metaphor and anthropological metaphysics : the problematic of cultural translation », *Journal of Anthropological Research*, 41 : 201-217.
- Klitgaard, R., 1988, *Fighting Corruption*, Berkeley : University of California Press.
- Klitgaard, R., 1994, « Bribes, Tribes and Markets that fails : Rethinking the economics of underdevelopment », *Development Southern Africa*, vol. 11, n° 4 : 481-493.
- Kpoundeh, S. J., 1996, « La corruption en Afrique », in Williams et al.
- Lakoff, G. & Johnson, M., 1980, *Metaphors we live by*, Chicago : University of Chicago Press.
- Lalèyè, M., 2001, « La corruption dans la chaîne des transports au Bénin », document provisoire.

- Langseth, P., Stapenhurst, R. & Pope, J., 1997, *Le rôle d'un système national d'intégrité dans la lutte contre la corruption*, Institut de Développement Économique : Banque Mondiale.
- Le Vine, V., 1975, *Political Corruption : The Ghana Case*, Stanford : Hoover Institution.
- Lühe, N. von der, 1996, *Landwirtschaftliche Beratung als Tauschhandel ? Zur Funktionsweise der T&V Beratungssystem in den CARDER-Atlantique und Borgou*, Republik Benin, Weikersheim : Margraf Verlag.
- Lund, C., 1998, *Law, power and politics in Niger*, Hamburg : Lit Verlag.
- Madec, J.-Y., 1991, « Un cas concret de relations difficiles entre l'administration et le public : l'état civil et les pièces d'identité », *Revue des institutions politiques et administratives du Sénégal*, n° 25-26, janv./déc. : 109-120.
- Martin, F., 1991, *Le Niger du Président Diouri. 1960-1974*, Paris : L'Harmattan.
- Mény, Y., 1992, *La corruption de la République*, Paris : Fayard.
- Meyer-Bisch, P., 1995, « Le principe du tiers exclu », in Borghi, M., Meyer-Bisch, P. (Eds), *La corruption. L'envers des droits de l'homme*, Fribourg, Editions Universitaires de Fribourg : 285-327.
- Meyer-Bisch, P., 2000, « La corruption des ordres et des acteurs du politique : la lutte contre le gris », in Blundo (ed) : 65-86.
- Ministère de la Justice, *Les chiffres-cles de la justice. 1991-1997*, Dakar, 1998.
- Ministère des travaux publics et des transports, 1998, *Journée de réflexion sur la corruption et la pratique des faux frais au port de Cotonou : impacts sur la compétitivité de la chaîne béninoise des transports*, 31 mars 1998, Cotonou : Rapport général.
- Monteil, P.-L., 2001, *La corruption en milieu judiciaire sénégalais*, rapport d'enquête, Genève, février, 71 p.
- Morat Lafia, A., 2001, *La corruption dans la justice au Bénin*, Parakou : Rapport d'enquête.
- Nansounon, C., 2001, *La corruption dans les transports au Bénin*, Parakou : Rapport d'enquête.
- Niane, B., 2000, « L'informel au Sénégal : un nouveau paradigme face à la crise de l'État ? », communication au colloque « État et acteurs émergents en Afrique », 16-18 novembre, Paris : Maison des Sciences de l'Homme.
- Ndiaye, Y., 1990, « Les auxiliaires de justice », *Afrique contemporaine*, 156 : 140-146.
- Ndoye, M., 2000, *Traitement judiciaire de la corruption*, Mémoire de maîtrise de droit privé, option judiciaire, Dakar : Université Cheikh Anta Diop.
- Nooman, J., 1984, *Bribes*, New York : Macmillan.
- Nye, J., 1967, « *Corruption and political development : a cost-benefit analysis* », *American Political Science Review*, 61 (2) : 417-27.

- Ockenfels, W. et Gouodjo, R., *La doctrine sociale catholique : une piste éthique pour l'Afrique*, Cotonou : Editions Le Flamboyant.
- Oke, F. M., 1999, *Le phénomène de la corruption et son impact socio-économique au Bénin*, Cotonou : Ministère des Finances.
- Olivier de Sardan, J.P., 1996, « La violence faite aux données. Autour de quelques figures de la surinterprétation en anthropologie », *Enquête*, 3 : 31-59.
- Olivier de Sardan, J.P., 1998, « Emique », *L'Homme*, 147 : 151-166.
- Olivier de Sardan, J.P., 1999, « A moral economy of corruption in Africa ? », *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1) : 25-52.
- Olivier de Sardan, J-P., 2001, « La sage femme et le douanier, cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée », *Autrepart* (à paraître).
- Olivier de Sardan, J.P. & Elhadji Dagobi, A., 2000, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, 80 : 153-168.
- ONU, 1988, « Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ».
- Palé, J.L., 1998, « Programme d'inspection et de vérification des importations en République du Niger », *Revue des Douanes Nigériennes*, n° 1, Août : 17-25.
- Raynal, M., 1990, *Les institutions judiciaires du Niger*, Paris : Ministère français de la coopération et du développement.
- Raynal, M., 1991, « La diversité dans l'unité : le système juridictionnel nigérien », *Penant*, 805.
- Robinson, M., 1997, *Workshop on Corruption and Development*, Institute of Development Studies : University of Sussex.
- Rocca, J.-L., 1993, *La corruption*, Paris : Syros.
- Sariki, R., 2001, *La corruption dans les marchés publics au Bénin*, Parakou : Rapport d'enquête.
- Scott, J., 1969, "The Analysis of Corruption in Developing Nations", *Comparative Studies in Society and History*, 11 : 315-341.
- Secrétariat d'État à la Primature, 1979, *Prolégomènes à l'étude des causes réelles et profondes de la problématique de la conscience professionnelle au Sénégal*, Dakar.
- Seyni, B., 1998, « La presse nigérienne : situation actuelle et problèmes », *Rapport du Séminaire de formation des journalistes aux techniques de collecte et d'analyse de données*, les 25-29 mai / 6-7 août, Niamey.
- Sommer, J., 2000, *Korrumperte Zivilgesellschaft. Unterschlagungen und die Kontrolle dörflicher Eliten bei Bauern im Borgu (Bénin)*, Dissertation, Berlin : Freie Universität.

- Souley, A., 1999, *Rapport sur la santé urbaine à Niamey*, Niamey : Unicef / Coopération française.
- Sow, Mamadou Abdoulaye, 2000, « Présentation du projet de réforme de la réglementation sur les marchés publics », communication présentée à la Journée d'études « La Cour des comptes : les marchés publics », 6-9 novembre, Dakar.
- Sow, M. K., 2000, « Analyse critique des procédures : atouts et faiblesses », communication présentée à la Journée d'études « La Cour des comptes : les marchés publics », 6-9 novembre, Dakar.
- Traoré, H. G., 1998, « Lutte contre la fraude : un nouvel outil informatique et de communication », *Revue des Douanes Nigériennes*, n°1, Août : 12-15.
- UE/USAID, 1999, *Macro-évaluation de la gouvernance au Bénin*, Cotonou : Rapport.
- USAID/Transparency Benin, 1999, « Le droit et la corruption au Bénin », Cotonou : Agence Proximités.
- Vannucci, A., 2000, « Corruption in the Italian Political System : a Market for Political Protection », contribution au séminaire EHESS.
- Veyne, P., 1976, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris : Le Seuil.
- Williams, A. & al., 1996, *Gouvernance et Economie en Afrique : Outils pour l'analyse et la réforme de la corruption*, Colleege Park-Dakar : IRIS-USAID.
- World Bank Group, 1998, *Helping Countries Reduce Corruption*, Washington : Anticorruption Knowledge Center.
- Yacouba, I., 2001, « Grandeur et misères d'une carrière ! » in *Organe officiel d'information et de sensibilisation de la CDTN*, Spécial 1^{er} mai.
- Zuccarelli, F., 1987, « Étiologie de la corruption au Sénégal », in B. Ganne et P. Haeringer (éds), *Formes parallèles de régulations urbaines*, Université de Lyon 2, Programme Citadinités, n° 3 : 85-89.