

## Négociier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise

Giorgio Blundo \*

On les appelle démarcheurs, agents d'affaires, transitaires ambulants, *juuti*, « volontaires de la justice », personnel civil douanier. Certains travaillent comme bénévoles ou vacataires pour le compte de l'administration et l'aident à percevoir l'impôt, à débusquer les fraudeurs, à expédier les tâches bureaucratiques. D'autres, acteurs informels évoluant aux marges de l'administration, guident les usagers des services publics perdus dans les méandres de la bureaucratie sénégalaise. Tous sont des acteurs doubles, ambigus, à la fois facilitateurs et rideau tendu entre l'État local et ses citoyens. Générés par une administration parfois opaque, parfois sous-équipée, peu contrôlée et aux pouvoirs discrétionnaires démesurés, ils contribuent, sorte de passerelle entre les fonctionnaires et la population, au fonctionnement quotidien – fait de négociation, de pouvoirs monnayés, de création ou d'adaptation des règles – de l'État sénégalais post-ajustement. Plus précisément, les courtiers administratifs facilitent la négociation et le contournement de l'État tant par ses agents que par ses usagers, en les attirant sur un terrain commun où les normes partagées sont autres que celles qui sont définies par les organisations bureaucratiques.

Cet article constitue une première tentative d'analyse d'une partie des matériaux issus d'une recherche comparative en cours sur les mécanismes et les représentations de la « petite » corruption au Bénin, au Niger et au Sénégal<sup>1</sup>. Les secteurs observés sont les transports publics, l'administration douanière, la fiscalité locale, les procédures de passation des marchés publics, la justice et la santé publique. Au cours des enquêtes<sup>2</sup>, bâties autour des relations entre usagers et services publics, nous avons observé l'omniprésence de courtiers administratifs, qui

---

\* EHESS, Marseille.

1 La recherche, coordonnée par G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, a bénéficié du financement de la Commission européenne et de la DDC suisse. Les responsables nationaux sont N. Bako-Arifari pour le Bénin, M. Tidiani Alou pour le Niger et G. Blundo pour le Sénégal. Concernant le terrain sénégalais, G. Blundo a travaillé principalement sur les marchés publics, les collectivités locales et la fiscalité. Les données sur la douane ont été principalement collectées par Ch.-T. Dieye, celles sur la justice par P. Monteil. M. Mathieu a enquêté sur les dispositifs institutionnels de lutte contre la corruption. Une partie des données présentées ici provient des rapports de recherche des membres de l'équipe ayant travaillé sur le cas sénégalais.

2 Pour un aperçu des aspects méthodologiques liés à une recherche empirique sur la corruption, voir Blundo et Olivier de Sardan [2000].

pallient les difficultés d'accès aux institutions bureaucratiques, tout en pouvant servir de courroie de transmission des transactions corruptrices. Une réflexion sur ces pratiques d'intermédiation permettra d'esquisser les grandes lignes d'une ethnographie des circuits administratifs. Il s'agit en effet de réfuter le réductionnisme normatif de la *good governance* pour éclairer, au travers de recherches comparatives empiriquement fondées, les mécanismes concrets par lesquels l'État africain fonctionne au quotidien et les logiques sociales et politiques qui contribuent au redéploiement ou à la désarticulation de l'action publique. Dans cette perspective, nous considérons la corruption comme une porte d'entrée pour explorer le fonctionnement réel et les processus de socialisation des institutions étatiques, mais également pour repérer les espaces de non-droit et en dehors du contrôle de l'État. La corruption peut ainsi servir d'indicateur privilégié pour l'analyse des formes concrètes de l'espace public, ou de l'éthique professionnelle des fonctionnaires, ou encore des rapports entre administrations et populations.

L'article est structuré en trois parties. Dans un premier temps, nous décrirons les grandes logiques de fonctionnement des services publics observées au sein de la justice, de la douane et des services fiscaux locaux au Sénégal. Appréhendées avec une posture ni culturaliste ni déterministe, elles font le lit aux pratiques d'intermédiation et de courtage administratif qui seront analysées dans un deuxième temps. En guise de conclusion, nous évoquerons des interrogations plus générales: l'émergence de formes de privatisation informelle inédites et la progressive institutionnalisation de l'informel comme mode de gestion de l'État au quotidien.

## L'État au quotidien

Quelques constantes, repérées empiriquement au cours de nos observations et qui ne découlent certes pas d'un quelconque déterminisme culturel ou social, facilitent l'implantation des figures de l'intermédiation au sein de l'espace bureaucratique sénégalais. Elles parcourent en filigrane la majorité des services administratifs étudiés, mais elles ne sont pas le fait des seuls agents de l'État: c'est bien l'ensemble composé par les relations et les espaces d'interaction entre les fonctionnaires, les usagers et les intermédiaires qui détermine le fonctionnement réel, « pour de vrai » [Jaffré, 1999], des services publics.

### *L'institutionnalisation du bénévolat et le recours massif à du personnel supplétif*

Affaiblies par les politiques d'ajustement et concurrencées par les bureaucraties parallèles générées par le système de la coopération<sup>3</sup>, les administrations manquent de personnel motivé et peinent à assurer les principales fonctions de l'État. La réforme de la fonction publique au Sénégal, mise en œuvre pendant la deuxième phase du programme d'ajustement économique et financier (1985-1992), a com-

---

3 Cf. le rapport Berg et son bilan de dix ans de politiques d'ajustement au Sénégal (1980-1990) [Berg, 1990].

porté des mesures de suspension des augmentations salariales et une politique restrictive en matière de recrutement et d'avancement, initiées en 1984. Parallèlement, une politique de promotion des départs volontaires, démarrée effectivement en janvier 1990, a permis, deux ans et demi plus tard, le départ de 4 300 agents, qui deviennent plus de 9 600 si l'on ajoute les retraites normales, les radiations et les départs liés à la réorganisation de certains services (sur un total de 68 000 agents publics). Mais ces réformes ont passé sous silence les exigences de productivité et d'efficacité des services [Nations unies, 1999 : 31-39]. Les effectifs pléthoriques ont perduré malgré les réformes, tout comme les pratiques absentéistes et la sous-administration de certains secteurs. En guise d'exemple, la direction régionale des douanes de Kaolack-Fatick, qui couvre une zone très vaste de transit de la fraude provenant de la Gambie, dispose d'un effectif de 138 agents, tous statuts confondus. Pour l'ensemble du système judiciaire sénégalais, on décompte 64 secrétaires des greffes et parquets, dont 16 ne sont pas fonctionnaires. Le bureau des recettes et perception municipale de Kaolack, ville de plus de 200 000 habitants et carrefour commercial d'envergure nationale, ne dispose officiellement, pour le recouvrement des taxes de droit de marché et des droits de stationnement, que de 18 collecteurs, qui sont épaulés par une cohorte de collecteurs informels. Dans la ville de Pikine, le recouvrement des droits de marchés est assuré par 31 collecteurs officiels et 95 collecteurs bénévoles [ADM, 2000 : 21]. Pour pallier le manque de personnel, le recours au bénévolat constitue en effet une voie obligée. Tous les services étudiés fonctionnent grâce à l'appui d'un personnel non administratif, parfois « bénévole » depuis une vingtaine d'années, qui assure les tâches de secrétariat, qui conduit les véhicules des douaniers, ou encore qui collecte les taxes municipales en lieu et place des collecteurs officiels.

### *Les pratiques d'évergétisme<sup>4</sup> et la privatisation informelle de l'administration*

Corollaire du manque de personnel, la faiblesse (ou la mauvaise allocation) des moyens de fonctionnement génère dans certains services des stratégies de financements complémentaires au maigre budget ministériel. 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. 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.

---

4 L'évergétisme, néologisme dérivé du grec *évergésie* (acte de bienfaisance), désigne la pratique de contribuer, par des dons et autres largesses, aux dépenses publiques de la cité (spectacles, construction d'édifices publics, etc.). Dans l'Antiquité grecque et romaine, les personnalités qui se distinguaient par leur générosité publique recevaient le titre d'évergète. Voir Paul Veyne, *Le Pain et le Cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

Les administrations sollicitent également les services des opérateurs privés dans d'autres contextes : ainsi, 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. Et lorsqu'un agent de police ou un gendarme est affecté dans une autre circonscription administrative, en règle générale, les chauffeurs le gratifient de tarifs privilégiés pour son déménagement<sup>5</sup>.

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. Ces pratiques d'évergétisme, nullement désintéressées, contribuent à une « privatisation informelle<sup>6</sup> » de certains secteurs de l'administration et engendrent des relations symbiotiques entre secteur public et privé : car contrôleur et contrôlé, autorité de l'État et prestataire privé de services partagent les mêmes lieux, le même espace normatif, le même type d'activités. Ce système d'échange de services et de faveurs, cette fréquentation quotidienne créent des systèmes d'obligations réciproques entre ces partenaires et permettent l'émergence de véritables dyades corruptogènes (entre douaniers, commerçants et transitaires, formels ou « ambulants » ; entre agents de l'état civil et « agents d'affaires » ; entre avocats, procureurs et gardiens de prison, etc.).

### *Un dédoublement des pouvoirs et de l'administration*

Ce phénomène est particulièrement observable à deux niveaux.

D'une part, *l'inanité des hiérarchies formelles*. Des collecteurs municipaux inscrits dans l'organigramme communal comme plantons ou commis, un chauffeur du tribunal départemental exerçant la fonction d'interprète lors des audiences, des étudiants en sixième année de médecine établissant des ordonnances et des certificats médicaux, des secrétaires vacataires jouant le rôle de greffier... Les exemples abondent d'un phénomène étroitement lié aux constats qui précèdent. 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 polysémie<sup>7</sup>. De la valorisation du bénévole reconnu par l'administration à la tolérance du courtier informel (démarcheur, agent d'affaires) dans l'espace administratif, le pas est bref. Ainsi, si les vacataires travaillant au niveau des greffes se font appeler « maître », on a pu nous signaler des démarcheurs qui se font 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.

5 D'après le président du regroupement des chauffeurs de Kaolack, 6 janvier 2001.

6 Pour une analyse similaire de ce phénomène au sein de la gestion de l'hydraulique villageoise au Niger, cf. Olivier de Sardan et Dagobi [2000].

7 Cf. Jaffré [1999 : 5-6] pour le cas des services de santé au Mali.

D'autre part, le fait qu'à la classification fonctionnelle et spatiale des organisations bureaucratiques, se superpose ou s'oppose une autre *classification, cette fois-ci « émique », des postes administratifs*, 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 » (*poste yu toy*) des postes « secs » (*poste yu wɔw*). Les premiers, assimilés parfois à des véritables « mangeoires » (*postu lekkukay*), sont les postes à forte densité de transactions, ceux où l'on est sur le terrain, en contact direct avec les usagers. Ils permettent une accumulation de nature rentière très rapide, leur attribution engendrant d'après compétitions et suivant habituellement des logiques de récompense politique. Ainsi, on nous apprend que pour le douanier proche de la retraite, le port autonome de Dakar représente l'aspiration principale, mais qu'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.

### *Lenteur des procédures et création de files d'attente*

Le manque de personnel qualifié génère une surcharge des services. Ainsi, pour ne citer que l'exemple du tribunal du travail régional de Kaolack, en juin 2000, le greffier était encore en train de traiter les affaires d'octobre 1999. Mais les agents peuvent aussi créer sciemment des goulots d'étranglement. Passons sous le prétexte classique du dossier gisant au fond de la pile, pratique courante pourtant, si l'on en croit aux propos tenus par le juge Gueye à l'occasion de la rentrée des cours et tribunaux en 1999:

« On est obligé de faire ce qu'on appelle le graissage de pattes, destiné à accélérer la marche de l'appareil administratif pour éviter le discours du genre "il n'y a plus de formulaires, l'acte n'est pas encore signé" [...]. Ce discours est servi quotidiennement à l'usager qui n'a pas su déchiffrer le code d'accès au bénéfice du service public<sup>8</sup>. »

Les administrations, en particulier celles de contrôle comme la douane, disposent de tout un arsenal réglementaire pour jouer sur le temps d'attente des usagers. L'argument est sensible pour les commerçants, tout comme pour les chauffeurs de taxis, qui doivent faire le maximum de circuits possibles afin d'atteindre les montants à verser périodiquement au propriétaire du véhicule. Conscients de cela, les agents abusent de leur autorité pour obliger les chauffeurs à « donner quelque chose » eux-mêmes ou à convaincre les passagers du véhicule de le faire. En cas de refus, l'attente sera prolongée et tout le monde sera retardé (chauffeur, 9 mai 2000, Kaolack).

---

8 « Rentrée des cours et tribunaux; les facettes de la corruption qui minent la justice », *Walfadjiri*, 2293 : 2.

### *Opacité de fonctionnement, manipulation des règles et négociation des sanctions institutionnalisées*

Les services administratifs fonctionnent à l'opacité. Les barrières linguistiques (codes et règlements rédigés en français), la faible publicité des décisions administratives, l'illettrisme des usagers sont tous des facteurs qui empêchent la transparence des procédures administratives. Parfois, les règles sont ignorées ou méconnues par ceux qui sont censés les appliquer. On a l'impression que les normes formelles sont remplacées au quotidien par des normes pragmatiques, qui sont à leur tour objet de négociation et de manipulation constantes.

Le fonctionnement réel de l'administration publique est fait de compromis, de négociations, d'invention de nouvelles règles du jeu, de pouvoirs monnayés. Octroyer, contrôler, sanctionner : pour exercer ces trois fonctions, les services administratifs disposent d'un arsenal normatif parfois insuffisant (voir par exemple la gestion foncière), parfois pléthorique (c'est le cas du domaine douanier). Entre sur-réglementation et sous-réglementation, 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, permet 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.

En outre, le système de normes étatiques ne coïncidant pas avec le système de normes populaires, la frontière entre le licite et l'illicite devient floue et peut être déplacée au gré des circonstances tant par les usagers de l'administration que par les agents de l'État, tiraillés entre les devoirs inhérents à leur statut et la pression des réseaux sociaux, identitaires, politiques :

« Le caractère (*jikko*) des Sénégalais, c'est le marchandage (*waxaale*) ! Quand les agents des Domaines viennent pour estimer le montant de la patente à verser pour la boutique, il faut que tu discutes pour qu'ils baissent le montant. Ainsi, ils commencent par t'annoncer 50 000 francs CFA pour qu'après négociation, tu leur donnes au moins 25 000 francs CFA » (boutiquier au marché central de Kaolack, 29 septembre 2000).

Parfois, l'État ferme volontairement les yeux face à des situations de crises pour lesquelles il n'a pas de réponses et contribue à la création d'espaces de permissivité qui légitiment *de facto* les pratiques irrégulières sans modifier les règlements. Ainsi, les taxis urbains de Kaolack, homologués pour cinq places, peuvent rouler impunément avec six personnes. De même, la vétusté du parc automobile, jointe à la cherté des pièces de rechange, est à l'origine d'un état d'illégalité constante de l'utilisateur (qui découle du décalage entre normes, règlements et la possibilité de les appliquer) et alimente un marché des visites techniques de complaisance.

### *La pratique de l'impunité*

Des interlocuteurs divers, tant du côté des fonctionnaires que du côté des usagers, décrivent le contexte d'impunité généralisée des malversations et autres pratiques illicites au sein de l'administration. Aux allégations et accusations contenues dans la presse ou propagées par la rumeur font rarement suite des enquêtes approfondies, encore moins des sanctions. L'analyse d'un corpus de plus de 1 500 articles de presse et l'accès à certaines sources judiciaires ont confirmé du reste les perceptions populaires.

Considérons la Cour de répression de l'enrichissement illicite, créée à l'avènement au pouvoir d'Abdou Diouf : entre septembre 1981 et avril 1983, la brigade spéciale de la Cour a enquêté sur 71 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. Dans la plupart des cas d'arrêts pour corruption passive ou active avec ou sans recel que nous avons pu recenser, l'audience a débouché sur la relaxe du prévenu pour insuffisance ou absence de preuve.

On peut émettre des réserves analogues au regard du travail de la Cour de discipline budgétaire, englobée récemment dans la Cour des comptes lors de sa création en février 1999, qui sanctionne les « fautes de gestion » administrative. L'analyse des rapports annuels de la Cour dévoile que les jugements entraînent rarement la rétrocession ou la radiation de l'agent fautif. Quant aux sanctions, il n'est jamais question de peines de prison, mais d'amendes d'un montant dérisoire par rapport aux malversations perpétrées. Si la sanction administrative est accompagnée d'une mutation (souvent ressemblant étrangement à une promotion), alors il s'agit plus d'une délocalisation des pratiques illicites, qui seront poursuivies en autre lieu<sup>9</sup>.

### *Des stratégies de personnalisation des relations administratives*

Celui qui a une cuillère ne se brûle pas les doigts (*ku am kuddu du lakk*), rappelle un adage wolof. Dans leurs contacts avec l'administration, les usagers développent des représentations fortement marquées par la méfiance et l'incertitude. La conviction généralisée que l'administration marche à l'argent et aux connaissances et qu'il faut se protéger, se prémunir 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, 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'usager cherche à personnaliser les relations administratives. La quête de protection s'accroît bien évidemment,

---

9 Il est, bien entendu, trop tôt pour juger de la portée réelle des initiatives de lutte contre la corruption entreprises sous la nouvelle présidence de M<sup>e</sup> Abdoulaye Wade, élu en mars 2000 et ayant confirmé l'hégémonie de sa formation aux législatives d'avril 2001. Les résultats des audits des entreprises publiques commandités par le nouveau régime tardent à être rendus publics. Certains dossiers ont été transmis aux autorités judiciaires, mais il reste à démontrer que les inculpations attendues par les Sénégalais n'épargneront pas les caciques socialistes qui ont « transhumé » vers le PDS lorsque leur parti a commencé à perdre du terrain.

lorsque l'usager devient patient ou justiciable, et doit alors franchir les portes inquiétantes de l'hôpital ou du tribunal :

« C'est rare de voir une personne [...] répondre à une sollicitation de la justice sans pour autant prendre la précaution d'avertir une connaissance ou une personne qui aurait vraiment des relations à ce niveau » (coordonnateur régional du Réseau africain de développement intégré, Kaolack, 11 mai 2000).

### **Entre services publics et usagers, un réseau dense d'intermédiaires**

Pour accroître leurs capacités de négociation face à une administration imprévisible et arbitraire, les usagers doivent emprunter un véritable parcours initiatique pour l'intelligibilité du fonctionnement du système réel. L'initiation à l'usage de la bureaucratie locale se fait souvent par l'intermédiaire de véritables courtiers administratifs (plantons, secrétaires, huissiers, informateurs de la douane, bénévoles, interprètes), dont il convient d'étudier les trajectoires personnelles et l'étendue des fonctions. Nous verrons que cet apprentissage, préalable à la maîtrise de codes non formels, présuppose parfois le développement d'un savoir-faire local de la corruption.

#### *Agents d'affaires, secrétaires bénévoles et gardes pénitenciers : démarchage et rabattage dans le tribunal et les services de l'état civil*

Muni d'un cartable et de tampons à l'origine parfois douteuse, l'*agent d'affaires*<sup>10</sup> 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, on les croit des personnages importants 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. Il exploite l'empressement ou l'ignorance de l'usager pour lui faire payer des actes normalement 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 per-

---

10 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].



met 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 le jugement d'autorisation d'inscription en déclarant les événements de l'état civil devant le juge du tribunal départemental. Seulement, cette pratique est à l'origine de nombreux abus, lorsque le citoyen essaie de se faire réinscrire<sup>11</sup>. 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 jouer dans les tournois des *navétanes* ou encore 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'usager 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'usager n'est pas déjà inscrit. Or, l'intervention de l'agent d'affaires permet souvent l'établissement d'un jugement fictif, parfois même de modifier l'identité de délinquants. 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.

L'agent d'affaires ou le démarcheur jouent également un rôle de témoin « professionnel » en cas de jugement d'état civil (mariage, décès, etc.). Ces professionnels du témoignage sont bien connus de l'administration, car ils reviennent régulièrement quel que soit l'usager qui requiert une inscription. À la veille des élections présidentielles de février 2000, la presse dévoila les agissements d'un juge – transféré ailleurs à la suite de cette affaire – qui avait rendu 500 jugements d'autorisation d'inscription dans une localité aux alentours de Kaolack, avec le concours de deux seuls témoins. Le rôle de témoin professionnel dans les procès est également joué par les *écrivains publics*, vieux commis de l'administration à la retraite qui s'installent au niveau du tribunal où ils offrent aux justiciables illettrés de rédiger leurs plaintes ou leurs demandes auprès de l'administration judiciaire.

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. L'enquête a montré que, d'une manière générale, le personnel subalterne cherche et trouve un complément au maigre salaire, souvent inférieur au smic (48 000 francs CFA). Parfois, c'est le supérieur qui joue le rôle de mécène, en mettant la main à la poche pour arranger les petits besoins quotidiens. Lorsque l'aide ne provient pas des supérieurs, ce sont les petits passe-droits, « l'argent accélérateur », qui aident à préparer des fins de mois moins incertaines. 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

---

11 Voir à ce propos Madec [1991 : 116].

payants aux clients occasionnels (frappe de documents) ou reçoivent le « prix de la kola » de l'usager qu'ils ont conseillé. Dans les régions, ils travaillent également pour les avocats qui ne disposent pas de secrétaires sur place ou dactylographient des documents urgents pour le compte des agents d'affaires. 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 quittances<sup>12</sup>. Plus banale et fort répandue est la pratique de détourner les imprimés administratifs, pour ensuite les revendre aux justiciables faisant montre de les dépanner suite à la rupture de stock fictive.

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, leur proposent les services d'un avocat de la place, dont ils négocient âprement les honoraires, sur lesquels ils toucheront une commission. Surtout à Dakar, l'œuvre de rabattage des gardes favorise un nombre restreint d'avocats, qui sont systématiquement présents aux audiences de flagrant délit et aux audiences correctionnelles.

« Le prévenu qui est arrêté, placé sous main de justice, a pour premier interlocuteur son gardien et c'est celui-là qui lui fait comprendre que son cas est grave, qu'il nécessite la présence d'avocat et que le meilleur avocat en la matière, c'est maître un tel... » (S. B., avocat à la cour, Kaolack, 30 avril 2000).

Rabatteurs de clients pour les avocats, les gardes pénitentiaires exercent la même fonction pour le compte de certains procureurs, connus dans les couloirs du tribunal pour avoir « tarif pour la liberté provisoire » (M<sup>c</sup> S. B., Kaolack, 30 avril 2000).

### *Le personnel civil dans l'administration douanière*

« Le douanier et le civil sont des individus complémentaires. C'est comme l'aveugle et son guide ; sans ce dernier, l'aveugle ne pourra pas effectuer des déplacements ; le douanier à lui seul ne peut pas arrêter un fraudeur car ne connaissant pas la brousse. Or nous, les civils, nous sommes les mieux placés pour dénicher les fraudeurs » (A. G., chauffeur civil douanier, Kaolack, 5 janvier 2001).

Les services de la douane emploient régulièrement du personnel suppléant comme chauffeurs, pisteurs, indicateurs ou agents de renseignement. Si les civils pallient le manque d'agents dont souffre la douane, c'est surtout leur connaissance du terrain, leur maîtrise des pistes et chemins de la brousse, leur expérience des circuits empruntés par les convois des fraudeurs qui les rendent indispensables aux yeux des douaniers :

---

12 M. Diarra, « Démarcheurs, rabatteurs au palais de justice », *Sud quotidien*, 8 juin 2000.

« Aucun chef en douane ne peut mener à bien son activité sans collaborer avec le personnel civil. Si on voulait, par exemple, s'aventurer à éliminer le personnel civil, les recettes tomberaient vite, parce que ce personnel irait prêter ses services aux fraudeurs et leur donner toutes les informations sur les douaniers. Si les civils n'ont aucune faveur chez les douaniers, ils finiront par se déporter du côté des fraudeurs de Touba » (A. D., indicateur, 18 juin 2000).

Les indicateurs accompagnent les douaniers dans les tournées d'une ou deux semaines organisées par les brigades mobiles et bénéficient, une fois en brousse, d'une grande liberté d'action. Outre le repérage des traces de pneus des véhicules transportant des marchandises en fraude, ils sont en première ligne lorsqu'il s'agit de vérifier le chargement d'un camion intercepté ou de négocier avec les transporteurs. S'ils ont été, pour la plupart, recrutés comme informateurs informels évoluant uniquement dans le renseignement ponctuel, ils sont devenus maintenant des acteurs à part entière dans les opérations douanières sur le terrain. Gens du terroir, contrairement aux douaniers qui changent périodiquement de poste, ils leur servent de guides dans les opérations de contrôle. Mais ils connaissent en même temps tous les fraudeurs de la zone : dans les régions frontalières de la Gambie, où nous avons mené principalement nos enquêtes, cette activité constitue une source de revenu essentielle pour une bonne partie de la population. Ainsi, les indicateurs et les pisteurs représentent un filtre efficace de l'intervention douanière, car ils sont en mesure de négocier avec le fraudeur le montant qu'il devra verser pour que sa marchandise ne soit pas confisquée (et dont une partie sera rétrocédée à la hiérarchie douanière), mais aussi de protéger les trafiquants de drogue en leur saisissant les stupéfiants tout en les laissant repartir. Un indicateur nous disait que leur catégorie « est en parfaite harmonie avec les fraudeurs : nous les connaissons personnellement, nous nous rendons à leurs cérémonies familiales »...

La rétribution du personnel civil n'est pas prévue par la réglementation douanière. Elle est laissée à l'appréciation des douaniers responsables des opérations dans lesquelles sont impliqués des civils. Tous ne sont cependant pas logés à la même enseigne. Le douanier responsable peut les inscrire, s'il le désire, parmi les saisissants et les faire bénéficier ainsi des 24 % de la valeur des contentieux destinés aux chefs et saisissants. À défaut, ils sont « payés » en nature, avec une partie de la marchandise saisie ou en espèces selon le bon vouloir du douanier. Pour la prise d'un véhicule, les gains pour les pisteurs et indicateurs peuvent aller jusqu'à 125 000 francs CFA.

### *L'organisation de la fiscalité locale : collecteurs et aides-collecteurs*

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. 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 d'autres collaborateurs. Cette pyramide

de délégations, pour le cas de la commune de Kaolack, fait grimper l'effectif des *juuti* de dix-huit à environ une centaine. Le phénomène, 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 – dispense ce dernier de descendre quotidiennement sur le terrain. Généralement, le collecteur reçoit tôt le matin les carnets de tickets au niveau de la perception municipale, 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 (marchés, entrées principales de la ville, gares routières). Les aides distribuent immédiatement les tickets aux commerçants et aux tabliers, pour revenir encaisser les redevances fiscales vers la fin de la matinée. Il y a plusieurs raisons à ce double passage : 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* avant de commencer à vendre compromet définitivement les affaires de la journée. Le *juuti defay àmmate* – il porte malheur –, donc il faut éviter à tout prix d'entrer en contact avec lui.

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 municipal 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 rentrerait à la perception avec des sommes manifestement inférieures au barème fixé pourrait être sanctionné. La distribution préalable des tickets permet donc au *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.

Car l'aide-collecteur ne reçoit aucune rétribution officielle, à part sans doute quelque ristourne sur les primes de rendement attribuées trimestriellement à son patron. 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 ticket. Une panoplie de stratégies est alors possible pour contourner les – rares – contrôles : tickets non datés et placés dans la journée auprès de plusieurs commerçants, utilisation des souches en lieu et place des tickets, falsification des carnets et tenue d'une double comptabilité, etc. Les aides-collecteurs, les seuls à être sur le terrain, devront rétrocéder une partie de leur « rétribution » quotidienne à leurs supérieurs, sans qu'il soit possible de déterminer pour l'instant à quel niveau hiérarchique s'arrête la redistribution des gains illicites.

## La négociation quotidienne de l'État local privatisé

Les phénomènes esquissés rapidement ici ne sont certes pas une nouveauté au Sénégal (ni d'ailleurs dans les autres pays de la sous-région). Les figures de l'intermédiation sont déjà au cœur des relations entre appareils bureaucratiques et populations dans le gouvernement colonial, qui s'appuie sur les chefs de canton et leurs représentants, les interprètes du commandant de cercle, les chefs confrériques... Plus récemment, on a pu identifier des formes de courtage au sein des dispositifs de développement [Blundo, 1995; Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan, 2000]. Toutefois, les dynamiques décrites dans cet article s'inscrivent dans une dimension nouvelle. D'une part, il est permis de penser que le courtage administratif et l'institutionnalisation du bénévolat ont pris des proportions plus importantes à la suite des mesures d'ajustement qui, depuis les années quatre-vingt, ont réussi à imposer le dictat du « moins d'État » sans pour autant engendrer un « mieux d'État ». D'autre part, les agents d'affaires et autre personnel supplétif – contrairement aux courtiers politico-administratifs coloniaux ou aux actuels courtiers en développement – ne favorisent pas la jonction avec des dispositifs culturellement différents, celui de la mise en valeur coloniale et celui de la coopération au développement. Bien au contraire, ils partagent la même culture, les mêmes comportements, les mêmes attitudes des fonctionnaires et de leur public.

La généralisation des courtiers administratifs représente ainsi une forme de privatisation « interne » de l'État. Il ne s'agit pas tant d'une initiative (peu importe si elle est librement choisie ou en réponse à des pressions extérieures) 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 une société française, la SGS – Société générale de surveillance). Autrement dit, au processus formel de délégation de fonctions étatiques à des acteurs privés se substitue un phénomène informel d'appropriation de procédures qui demeurent une prérogative de l'État, en apparence plus que dans sa substance. Nous assistons donc à une privatisation *de facto* de l'action administrative, qui présente à titre d'hypothèse les caractéristiques suivantes : a) elle n'est pas le fait exclusif des agents étatiques, mais résulte de l'interaction entre fonctionnaires, intermédiaires et usagers des services publics ; b) elle repose sur des arrangements ponctuels rendus possibles par la mobilisation partagée de normes pratiques, comportements et logiques étrangères à ceux qui sont censés gouverner la sphère du public ; c) cet ensemble de normes, comportements et logiques évoque les modalités de fonctionnement du secteur dit informel : acceptation de faibles marges bénéficiaires, prédilection de la négociation et du marchandage, règlement des accords à l'amiable et selon le principe de l'oralité [Niane, 2000 : 7].

Pour les fonctionnaires, l'occupation d'un poste juteux occasionne une accumulation rentière qu'il faut partager avec le « nominateur », celui à qui ils doivent la charge publique. Leurs chances d'enrichissement dépendront de leur capacité de doser la contrainte et l'accommodation, de brandir la norme bureaucratique tout en laissant deviner les voies pour la contourner, d'exceller dans l'art de transformer le sujet sans droits, l'usager qui gêne, en client digne d'attentions et de sollicitudes lorsque ce dernier fait appel à la famille, au parti ou à la poche.

Pour l'usager, il s'agit de se défendre au mieux des multiples formes de corruption-racket pour les transformer en processus de négociation empruntés aux modèles de sociabilité courante. Il est moins un citoyen qui revendique le rétablissement de l'État de droit qu'un acteur qui cherche à obtenir, non sans difficulté, un minimum de droits dans l'accès aux services publics.

Les courtiers, quant à eux, sont tout aussi indispensables aux agents étatiques qu'aux clients de l'administration. Parfois membres à part entière de l'organigramme de l'institution, parfois inscrits au sein de hiérarchies cachées, parallèles, fantômes, parfois encore aux marges de l'appareil bureaucratique, ces acteurs ainsi que leurs itinéraires personnels sont fort différents, tout comme les fonctions jouées au sein des administrations observées (douanes, fiscalité locale, justice); mais on peut esquisser, en guise de conclusion, quelques éléments communs.

En premier lieu, l'expérience professionnelle préalable et le capital social acquis par le passé constituent un atout essentiel. Pour les démarcheurs ou agents d'affaires, par exemple, qui sont souvent des agents de l'administration à la retraite, le capital de connaissances pratiques, mais surtout le capital de relations, font qu'il est difficile de leur refuser certaines faveurs et leur permet d'établir ou de consolider des complicités avec les fonctionnaires. Pour ceux qui n'ont pas de passé bureaucratique, l'apprentissage se fait « sur le tas ». On acquiert les gestes et les routines nécessaires, mais dénaturés de leur signification. On maîtrise les différentes démarches administratives et judiciaires sans partager ou connaître les normes éthiques ou les raisons de la procédure administrative.

Deuxièmement, le fait de « durer dans le service », même si ce n'est qu'en tant que simple bénévole, rend les intermédiaires étudiés dépositaires de la mémoire orale de l'institution: on connaît ses secrets, on peut guider et conseiller les nouveaux chefs. Mais l'on « dure » aussi par l'importance stratégique de la fonction exercée. Ainsi, selon un avocat dakarois, les gardes pénitentiaires du tribunal régional de Dakar sont rarement affectés ailleurs :

« Ils sont là-bas depuis dix ans, ils ne bougent pas et, s'ils sont affectés, ils sont partis pour quinze jours et puis ils reviennent par on ne sait quel miracle, parce que le parquet qui doit les noter en disant que “tel agent est bon, il nous le faut encore ici” est composé peut-être à un certain pourcentage plus ou moins élevé de gens avec qui ils travaillent dans leurs pratiques souterraines » (M<sup>e</sup> S. B., Kaolack, 30 avril 2000).

Ces *middlemen* de l'administration sont tributaires de perceptions ambivalentes de la part des acteurs qu'ils mettent en communication. Les intermédiaires au service des institutions de contrôle et de prélèvement fiscal (douane, collecteurs municipaux) héritent des mêmes perceptions populaires négatives que subissent leurs employeurs. Tout comme le douanier, l'indicateur, le pisteur ou le collecteur de l'impôt sont objet d'évitement et de mépris de la part de la population. Le douanier et le *juuti* sont des personnages maudits, qui iront en enfer (*dina ñu dem safara*), car ils vivent des efforts d'autrui (*ñaxu jambur*), en gagnant leur vie de façon impure (*ribaa*), en s'enrichissant sur le dos des faibles (*dañuy lekk allalu néew doole yi*).

Parfois l'administration, bien qu'étant en contact constant avec les courtiers, nie leur existence et ne leur reconnaît une quelconque légitimité. Les agents du reste font mine de les considérer comme des usagers ordinaires. Mais la plupart des

démarcheurs sont connus des services, qui les tolèrent pour leur fonction d'écran protecteur des malversations des agents publics. Ainsi, on peut s'interroger sur l'efficacité d'une circulaire émise en 2000 par le ministre de la Justice d'alors, Madior Boye, visant la réglementation de l'accès au tribunal des agents d'affaires et des écrivains publics, afin de mettre fin à l'anarchie qui règne dans le temple de Thémis.

Mais ces acteurs à l'interface entre les services publics et leurs usagers rendent des services fort prisés par ces derniers : ils permettent tout d'abord la personnalisation des démarches administratives, tout en rassurant le citoyen face à une administration imaginée toute-puissante. Sans conteste, ils contribuent à l'accélération des procédures, au détriment toutefois des usagers qui n'ont pas eu recours à leurs services. Également, ils peuvent des fois 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.

S'ils ne sont pas systématiquement des vecteurs de corruption, ils peuvent néanmoins contribuer à l'euphémisation et à la banalisation des pratiques illicites. Le recours constant aux intermédiaires dans les échanges sociaux quotidiens (pour une demande en mariage, pour le prêt d'un terrain, pour l'achat du bétail), cette « logique de courtage » déjà esquissée par Olivier de Sardan [1996], banalise son application aux démarches administratives. Mais on peut aussi admettre que 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.

Bien entendu, la frontière est floue entre corruption et duperie : ainsi, pour ne donner qu'un exemple, le justiciable ne saura jamais si le démarcheur qui s'entretient avec le procureur est passé tout simplement le saluer ou est en train d'intercéder pour lui.

Au-delà de ces considérations, la généralisation des pratiques d'intermédiation, spontanées ou recherchées par l'administration, témoigne d'un processus en cours d'institutionnalisation de l'informel, qui permet paradoxalement d'assurer la continuité des institutions étudiées. En même temps, les courtiers, les rabatteurs et les agents d'affaires concourent également à un processus de négociation et de réorientation (voire de délégitimation?) de l'action des services administratifs, en y important de nouvelles règles de fonctionnement et de contournement.

Dans le contexte actuel de privatisation de l'État local, tant du côté de ses agents que des usagers, les représentations de la fonction publique se transforment, les carrières au sein de l'administration empruntent sans doute de nouveaux chemins et les mythes de la réussite économique ne sont plus exclusivement liés, dans les perceptions populaires, à l'insertion dans les appareils étatiques. Comment évolueront les normes d'éthique publique dans un système où être intègre constitue sans doute l'exception?

#### BIBLIOGRAPHIE

- ADM (AGENCE DE DÉVELOPPEMENT MUNICIPAL) [2000], *Diagnostic financier de la ville de Pikine*, 56 p.
- BERG É. [1990], *Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*, report prepared for Usaid-Dakar, octobre, 253 p., annexes.

- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [2000], *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.
- BLUNDO G. [1995], « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines*, 35 (137): 73-99.
- BLUNDO G. [1998], *Élus locaux, Associations paysannes et Courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, thèse présentée à la faculté des sciences sociales et politiques, université de Lausanne, 440 p.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2000], « La corruption comme terrain. Pour une approche socioanthropologique », in G. Blundo, *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris, Puf, Genève, IUED: 21-46.
- 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*, 17 : 3-17.
- 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*, 25-26: 109-120.
- NATIONS UNIES [1999], *Monographies sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains. Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Ghana, Sénégal*, New York, département des affaires économiques et sociales, division de l'économie et de l'administration publiques, 40 p.
- NDIAYE Y. [1990], « Les auxiliaires de la justice », *Afrique contemporaine*, 156: 140-146.
- 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*, Paris, Maison des Sciences de l'homme, 16-18 novembre, 18 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, 63: 97-116.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., DAGOBI A.E. [2000], « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique africaine*, 80: 153-168.