

LASDEL

Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques
sociales et le développement local

BP 12901, Niamey, Niger – tél. (227) 72 37 80

BP 1383, Parakou, Bénin – tél. (229) 61 16 58

La petite corruption au Niger

M. Tidjani Alou

(avec la collaboration de A. Moumouni, enquêtes de H. Moussa, Y. Issa et A. Tidjani Alou)

novembre 2001

Etudes et Travaux n° 3

Le déroulement des enquêtes

L'enquête sur la corruption s'est déroulée au Niger pendant dix-huit mois, de septembre 1999 à février 2001¹. 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 :

Tableau 1 : 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'enquête².

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

¹ Cette enquête s'insère dans un programme de recherche sur la corruption au Bénin, au Niger et au Sénégal, financé par l'Union européenne et la DDC suisse. Le présent texte correspond au chapitre concernant le Niger dans le rapport final édité par G. Blundo et JP. Olivier de Sardan. Un article de M. Tidjani Alou développant plus particulièrement le cas de la douane au Niger va paraître dans *Politique Africaine*, fin 2001.

² Adamou Moumouni a collaboré à la coordination des enquêtes, et a mené personnellement les enquêtes sur la santé ; il a rédigé la partie correspondante. Tidjani Abdoukadi a fait la collecte bibliographique.

- ❑ 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 2^e République (art. 8) en 1989, de la 3^e République (art. 5-2), de la 4^e République (art.5-3) et de la 5^e République (art. 5) du Niger mettent la corruption au titre des pratiques bannies. À noter aussi que les constitutions des 4^e et 5^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 (1974-87), les troisièmes ont été édités sous le régime de transition issu de la conférence nationale (1991-93). 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 fonctionnement³ ;
- Le décret n°85-159/PCMS/MJ du 9 octobre 1985 fixant composition de la cour spéciale⁴ ;

³ Texte abrogé.

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 F CFA.

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 plunitifs, 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 plunitifs 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 plunitifs 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 plunitifs 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.

Tableau 2 : évolution de la jurisprudence sur l'abus de confiance devant le tribunal de première instance

| ANNEE | NBRE DE DECISIONS RENDUES |
|--------------|----------------------------------|
| 1988 | 29 |
| 1989 | 27 |

⁴ Texte abrogé.

| | |
|------|----|
| 1990 | 35 |
| 1991 | 15 |
| 1992 | 26 |
| 1993 | 30 |
| 1994 | 17 |
| 1995 | 23 |
| 1996 | 40 |
| 1997 | 54 |
| 1998 | 49 |

Tableau 3 : 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 |

Tableau 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 1999⁵. Il convient de relever également l'étude commanditée par l'ambassade du Canada en juillet 2000 sur le diagnostic du système judiciaire nigérien⁶.

⁵ Voir Boukary, Hassane A. W., 1999, *Corruption, pratiques frauduleuses : frein au développement*, septembre, 25 p., document multigraphié.

⁶ Dan Dah, M.L., 2000, Contribution à un diagnostic du système judiciaire nigérien en vue de sa moralisation

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 jours⁷, période au cours de laquelle nous avons repéré et analysé, dans la presse écrite, publique et privée⁸, 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.

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.

Tableau 5 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 |

⁷ 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.

⁸ Bien qu'il existe des émissions intéressantes, la presse audio-visuelle n'a pas été concernée par l'enquête.

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'hui⁹ (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 1974¹⁰, par *Sahel Hebdo*, lui-même remplacé par *Sahel Dimanche* à partir de 1985¹¹. 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 désastreuse¹², et à la rareté des subventions reçues de certains bailleurs de fonds et mécènes¹³. 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*, de *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*¹⁴, *Sahel Dimanche* et *Le Sahel*¹⁵ 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

⁹ 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 (pp. 38-43).

¹⁰ *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.

¹¹ *Le Sahel* et *Sahel Dimanche* sont édités depuis l'ordonnance du 8 décembre 1989 par l'Office Nigérien d'édition et Presse (ONEP).

¹² 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.

¹³ Ces mécènes sont souvent invisibles. Ainsi, le financement de la presse, vu sous cet angle est des moins transparent.

¹⁴ *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.

¹⁵ *Le Sahel*, quotidien gouvernemental, a connu une période d'interruption entre 1991 et 1992.

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 politiques¹⁶, on peut identifier deux pics. Le premier sous le régime du Général Seyni 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 indépendante¹⁷ ». 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 :

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

¹⁶ 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 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.

¹⁷ 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.

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'évènements 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 Koira 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.

Tableau 6 : 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 |
| Païement par anticipation | 1 |
| Pots-de-vin | 12 |
| Pratiques douteuses à la COTECNA ¹⁸ | 4 |
| Rapport État et SONIDEP ¹⁹ | 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.

¹⁸ Société suisse de vérification et contrôle des valeurs en douanes.

¹⁹ Société Nigérienne des Produits Pétroliers.

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 »²⁰ : 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).

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 »²¹. 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

²⁰ 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 (p. 253).

²¹ 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* (p. 132).

comme une administration de surveillance²², 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 F CFA à 55,8 milliards de F CFA. Elles représentaient alors plus de 40 % des ressources internes du budget national²³. 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 agents²⁴, 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 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'étranger, à travers divers cycles de perfectionnement²⁵. Ainsi, les douaniers allient à leur compétence technique spéciale tous les attributs 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

²² Cf. la carte des services des douanes. 1914-1918. in Idrissa K. *op.cit.*, p.175.

²³ Voir *Revue des Douanes Nigériennes*, N°2, Août 1999, p.9.

²⁴ Voir *Revue des Douanes Nigériennes*, N°1, Août 1998, p. 8.

²⁵ 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.

« 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. »²⁶

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 :

Tableau 7 : 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.

²⁶ Voir Yacouba I., 2001, « Grandeur et misères d'une carrière ! » in *Organe officiel d'information et de sensibilisation de la CDTN*, Spécial 1^{er} mai (p. 15). M. Yacouba est secrétaire général adjoint du syndicat national des douanes du Niger (SNAD).

À l'interface de ces deux pôles, on trouve les intermédiaires. Certains occupent des positions institutionnelles comme les transitaires (commissionnaires en douane)²⁷. 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 frontières²⁸. Mais 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 »²⁹.

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

²⁷ Voir le dossier « Les commissionnaires en douane », *Revue des douanes nigériennes*, N° 5, mai, juin, juillet 2000, pp. 8-28.

²⁸ Idrissa, op.cit. p. 175.

²⁹ Voir la Revue des Douanes Nigériennes. N°3, p.13.

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'importance³⁰, est perçue comme « le moyen approprié pour assurer une protection efficace de la production nationale contre la concurrence déloyale »³¹. 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 »³². 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 importées³³. 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. En fait la durée du circuit dépend des largesses du transitaire ou de l'utilisateur 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 :

³⁰ 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.

³¹ *Revue des douanes nigériennes*, op.cit. p.5.

³² *Ibid.*

³³ 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.

« 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'usager 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'usager 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'usager 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 pernicieux de la corruption dans la douane. En effet, le pouvoir de transaction du douanier l'autorise à négocier des arrangements avec l'usager. 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'usager 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'usager 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'utilisateur 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'utilisateur 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 »³⁴.

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.

³⁴ Cf. déclaration du Secrétaire Général du SNAD, le 12 février 2001.

« 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... »³⁵

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 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

³⁵ Yacouba I., *op.cit.*

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 (TEL³⁶, 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 fraude³⁷ et l'existence d'un programme d'inspection et de vérification des importations (PIV) exécuté par la COTECNA³⁸. 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 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).

³⁶ 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.

³⁷ Voir Traoré, 1998, « Lutte contre la fraude : un nouvel outil informatique et de communication », *Revue des Douanes Nigériennes*, N°1, Août : 12-15.

³⁸ Palé, 1998, « Programme d'inspection et de vérification des importations en République du Niger », *Revue des Douanes Nigériennes*, N°1, Août : 17-25.

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 :

Tableau 8 : groupes-cibles 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 |
| Greffé social | 1 |
| Juges d'instructions | 3 |
| Assurance | 2 |
| Total | 67 |

Contexte général

Le système judiciaire nigérien³⁹, comme celui de la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne, est fortement marqué par son origine française. Depuis

³⁹ Raynal M., 1991, « La diversité dans l'unité : le système juridictionnel nigérien », *Penant*, 805.

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 essentielles⁴⁰.

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 judiciaire⁴¹. 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.

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. En outre, justices de paix⁴², 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 contraventions⁴³. 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 parquets⁴⁴, 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. Quoiqu'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 usagers. Ces auxiliaires de justice sont fort divers : avocats⁴⁵, notaires, huissiers⁴⁶, 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.

⁴² Depuis des réformes intervenues en 1999, les justices de paix sont devenues des justices déléguées. Cf. l'ordonnance 99-16 op.cit.

⁴³ A ce propos, voir Raynal M., *op.cit.*, pp. 66-67.

⁴⁴ 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, *Les institutions judiciaires du Niger*, Paris : Ministère français de la coopération et du développement pp. 263-273).

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

Les pratiques de corruption

Vénéralité 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'usager 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.

« 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 où 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'utilisateur 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'utilisateur 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'utilisateur 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 »⁴⁷. 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'utilisateur 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'utilisateur 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 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'utilisateur 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'utilisateur, 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'utilisateur 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.

⁴⁷ Voir Dirarou, 1998, « Le juge et la construction de l'État de droit au Niger : Mission impossible ? » *Revue Juridique du SAMAN*, n°1 : 16-21.

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 justice⁴⁸ 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

⁴⁸ Voir Ndiaye, 1990, « Les auxiliaires de justice », *Afrique contemporaine*, 156 : 140-146.

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 grosses⁴⁹, 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 ».

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).

⁴⁹ Copie d'une décision judiciaire ou d'un acte notarié qui comporte la formule exécutoire.

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 habilité, 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 strictes⁵⁰, 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 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 :

Tableau 9 : 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 |

⁵⁰ 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.

Gendarmerie

La gendarmerie nationale⁵¹ 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 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) :

Tableau 10 : groupes enquêtés dans les services de la gendarmerie

| Groupes stratégiques | Nombre d'entretiens |
|----------------------|---------------------|
| Gendarmes | 4 |
| Usagers | 6 |
| Total | 10 |

⁵¹ 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.

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 :

Tableau 11 : groupes-cibles 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 route⁵². 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 route⁵³. 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'usager 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.

« 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 1000 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

⁵² Loi n°63-28 du 7 mai 1963 portant code de la route. Journal Officiel n°11 du 1^{er} juin 1963.

⁵³ Voir particulièrement l'annexe 1, qui donne la classification des pénalités applicables aux contraventions prévues dans le cadre du code de la route.

transporteurs⁵⁴. 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...

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.

⁵⁴ 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.

- 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'utilisateur, 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 2500 FCFA chacune, et 3000 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'usager. Quand l'usager 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'usager 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'usager 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'usagers 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 F CFA. 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 F CFA ; 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 F CFA. 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'utilisateur 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'utilisateur, 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 ce 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'utilisateurs : 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). 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 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 africains⁵⁵.

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 utilisateurs méconnaît les règles de fonctionnement des services de santé.

⁵⁵ Cf. Souley, A., 1999, *Rapport sur la santé urbaine à Niamey*, Niamey : Unicef / Coopération française ; Hahonou, E. K., 2000, *Etude socio-anthropologique des interactions entre les utilisateurs et les agents de santé. Le cas du service des urgences de l'hôpital national de Niamey*, Marseille : Mémoire de DEA, EHES ; Olivier de Sardan, J.-P., 2001, « La sage-femme et le douanier, cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée », *Autrepart* (à paraître)

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 »⁵⁶ (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*)⁵⁷. À moi, elles ont exigé le prix du savon (*saafun nooru*) » (*Zeinabou*, une accouchée).

*Les relations à plaisanterie (baaso taray)*⁵⁸

« 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'utilisateurs 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 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.

⁵⁶ Appelé *ɲwaaray* en *zarma*. C'est souvent considéré par la société comme un acte dégradant. Les *zarma* lui ont même consacré un proverbe qui dit : *ɲwaaray ga du haawi no mo, sanku ɲwaaray ka jan*, quémander pour recevoir quelque chose c'est la honte, à plus forte raison quémander et ne pas en avoir.

⁵⁷ L'usage veut que celui qui vous fait part d'une heureuse nouvelle reçoive de vous un cadeau, appelé ici *goro*.

⁵⁸ Ces relations existent entre plusieurs groupes ethniques vivant dans l'espace nigérien.

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 manœuvre 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 grave⁵⁹, 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 manœuvre 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 manœuvre 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.)

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.)

⁵⁹ Tuberculose, sida, etc.

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)