

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 corruption quotidienne au Bénin

Nassirou BAKO ARIFARI

Etudes et Travaux n° 43

Janvier 06

Cette étude a été financée par la Commission de l'Union européenne et la DDC (suisse)

Sommaire

Introduction 3

Méthodologie 4

La corruption dans la presse et la littérature grise : un état des lieux 6

La presse gouvernementale 6

La presse privée 8

La littérature grise 9

Le cadre juridique de la corruption 11

La corruption dans les transports et la douane 13

Des acteurs en quête de rapidité face au jeu de la lenteur 13

La chaîne de corruption dans les transports 13

Les corps à pouvoir de transactions : la douane 17

La corruption dans la justice 24

Le mal fonctionnement comme contrainte majeure 24

Les perceptions autour de la justice 24

Les opportunités structurelles de corruption dans la justice 25

Quelques mécanismes et pratiques de corruption dans la justice 28

Déresponsabilisation, dépersonnalisation et complicité du silence 29

La corruption dans la santé 31

Les facilitateurs structurels des pratiques de corruption dans la santé 31

Les pénuries réelles ou provoquées comme source de pratiques de corruption 33

La corruption dans les marchés publics 40

Relations, accès à informations et « grignotage » comme compétences 40

Circuits de corruption et techniques de pression sur les entrepreneurs 41

Typologie des pratiques de corruption 43

Les contrats de corruption et la notion de victime de la corruption 44

Conclusion : l'État délégitimé et squatté 46

Introduction

Le Bénin¹ est un pays d'Afrique subsaharienne francophone considéré comme un modèle d'État de droit et de démocratie émergente, depuis la Conférence nationale de février 1990², dans un univers politique ouest-africain fait d'incertitudes multiples et de crises politiques à répétition. Il connaît, depuis le début des années 1990, une croissance économique continue de l'ordre de 4 à 5 % par an après une période de récession profonde au cours de la décennie 1980, récession qui a culminé en 1989 (croissance négative de -2,9 %) après 17 années de régime marxiste-léniniste³. Depuis 1990, le pays est un vaste chantier de réformes souvent entamées mais non encore achevées comme : la réforme administrative, la réforme judiciaire, la décentralisation, le nouveau code des marchés publics, les différentes réformes budgétaires (système intégré et informatisé de l'exécution du budget national, budget-programme) et élaboration du document de stratégie de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'initiative du G8 en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) dont le Bénin est un des bénéficiaires. Le Bénin est aussi un pays où officiellement le gouvernement s'est engagé, en collaboration avec la « société civile », à promouvoir la bonne gouvernance⁴ dans le service public et à lutter contre la corruption, à travers plusieurs initiatives appuyées par des organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération au développement. La création en 1996 de la Cellule de moralisation de la vie publique (CNMVP) rattachée à la Présidence de la République, qui fait suite à l'éphémère structure SOS-Corruption (1995-96), ainsi que l'organisation en mars 1999 du Forum national des ONGs contre la corruption (FONAC), témoignent de cette abondante activité autour de la question de la corruption. C'est donc un pays où le discours sur la corruption n'est pas tabou et où il existe une presse foisonnante (plus de 60 titres dont une dizaine de quotidiens) et libre qui aborde tous les sujets d'actualité possibles. Le Bénin est également voisin d'un grand recordman de la corruption, le Nigeria, selon le classement de Transparency International en 1997, avec lequel il partage du Nord au Sud environ 800 km de sa frontière orientale. Le contrôle de cette frontière reste un défi permanent pour le pouvoir central qui n'est jamais véritablement parvenu à exercer un contrôle sur les transactions économiques transfrontalières, qui s'enchaînent dans des relations historiques et ethniques profondes. C'est enfin un pays disposant d'un port qui joue une fonction d'entrepôt pour les États voisins et où l'activité de transit et de commerce de réexportation constitue l'une des principales sources de revenus (Igué 1998), mais aussi l'une des branches d'activité les plus exposées aux pratiques de corruption : le secteur des transports et du commerce est le lieu d'une série de transactions économiques mettant en relation de nombreux corps de contrôle comme la police, la gendarmerie et la douane avec des usagers qui ont fait de la fraude en tout genre et de l'ancrage dans l'informel une véritable éthique entrepreneuriale.

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

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

² Pour une description de cette conférence nationale, cf. Adamon, 1995.

³ Cf. sur cette période, Godin, 1986, etc.

⁴ Cf. UE/USAID, 1999.

Méthodologie

Notre recherche ⁵ a commencé par une revue diachronique de la presse sur la corruption au Bénin de 1972 à 1999. Elle a permis d'affiner nos hypothèses de départ et de mesurer l'ampleur du phénomène ainsi que son évolution dans le temps, en fonction aussi des types de régimes politiques. On peut ainsi affirmer que s'il est vrai que dans les années 70, il y avait des pratiques de corruption, celles-ci restaient de faible ampleur, du moins selon la presse, et que la forte explosion du phénomène date des années 1980.

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

La revue de la presse a été complétée par une revue documentaire sur la corruption qui a révélé l'absence quasi totale de travaux spécifiques sur le domaine, en dehors de quelques documents de littérature grise (communications à l'occasion de colloques, recueil de textes réglementaires sur la corruption, recueil d'articles de presse sur le phénomène, et rapports d'expertise souvent difficilement accessibles aux chercheurs). Le livre publié tout récemment par le ministre des Finances et de l'Économie Bio Tchané (2000) est plus un cri de cœur et une compilation de points de vue, de perspectives économiques et d'affirmations de volonté ou d'urgences politiques à propos de la corruption qu'un travail de recherche sur la corruption au Bénin. À l'échelle micro-locale, les études sont éparées et la corruption n'est souvent qu'un sujet annexe à côté d'autres préoccupations, notamment les modes de gestion locale de la filière cotonnière et les organisations paysannes⁶.

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

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

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

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

⁵ Cette recherche a été menée en 1999, dans le cadre d'un programme sur trois pays (Bénin, Niger, Sénégal), coordonné par G. Blundo et JP. Olivier de Sardan, qui a donné lieu en 2001 à un numéro spécial de *Politique Africaine*, n° 83, sur « La corruption au quotidien »

⁶ Cf. Von der Lühe, N. (1996), Sommer (2000). En plus de ces travaux, on peut citer les analyses de Banégas sur la corruption dans le système électoral au Bénin depuis le Renouveau démocratique (1997).

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

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

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

La presse gouvernementale

Tableau récapitulatif

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

Ampleur et visibilité différentielles pour des pratiques similaires

Le nombre d'articles sur la corruption (256) parus en dix ans dans la presse gouvernementale (entre 1990 et 1999) est supérieur à ceux (211) parus en 17 ans de régime révolutionnaire (octobre 1972 - mars 1990). À partir de 1978-80, on constate toutefois l'apparition d'une stigmatisation de la corruption des agents des corps de contrôle sur les routes et aux frontières (avec des radiations, parfois pour de modiques sommes, comme 200 francs CFA).

On note toutefois une médiatisation inégale des pratiques de corruption en fonction des périodes. Par moments, certains types de délits sont plus mentionnés que d'autres, ce phénomène étant lié à plusieurs facteurs : le degré de liberté d'expression de la presse, qui a varié avec les régimes, les stratégies de protection ou d'élimination d'acteurs politiques menées par les gouvernants, et le fait que la volonté existe ou non de traiter officiellement de la corruption quelles que soient les motivations profondes de ces choix. Par ailleurs, la presse a été pendant une longue période assujettie à ce que les gouvernants voulaient bien l'autoriser à transmettre (de 1972 à 1989, le Conseil des ministres est resté la source principale d'information de la presse sur les actes de corruption, soit 188 cas sur 207). Par contre, les choses ont récemment changé : de 1990 à 1999, la presse s'est émancipée des comptes-rendus du Conseil des Ministres, en traitant directement 124 cas de corruption contre 26 seulement signalés par cette institution. Avec le processus de démocratisation, la presse gouvernementale a réussi à aborder plus ouvertement et de façon critique les questions liées à la mauvaise gestion du bien public. L'année 1992 reste une année-charnière dans ce

changement d'orientation. C'est l'année du premier procès d'hommes politiques pour crimes économiques. Ce fut le fameux « procès Cissé »⁷, qui a impliqué deux anciens ministres des Finances et deux anciens directeurs de banque. Tous furent condamnés à des peines de prison de 5 à 10 ans avec des amendes importantes. Pour cette seule année 1992, 67 articles du journal gouvernemental, *La Nation*, traitèrent de ce procès, et d'autres sujets relevant du complexe de la corruption.

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

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

Quant aux secteurs touchés par le phénomène selon la presse, le ministère des Finances et de l'Économie, avec 67 cas de corruption entre 1972 et 1999, répartis presque également sur les périodes 1972-1989 et 1990-99, arrive en tête, du fait qu'il englobe la douane et les services du trésor et des impôts. Le ministère de l'Intérieur est le deuxième secteur de grande fréquence des pratiques de corruption au Bénin, à cause des collectivités locales, et des agents de sécurité qui rançonnent les usagers sur la route. Le ministère des Travaux publics et des Transports, avec 32 cas, vient en troisième position, suivi du ministère du Développement rural (29 cas), du ministère de la Culture et des Communications (23 cas), du ministère de l'Éducation nationale (21 cas) et ceux de l'Industrie (19 cas), du Commerce, et de la Santé (18 cas chacun). Le ministère de la Fonction publique et des affaires sociales (12 cas) ferme la marche. Selon la presse, il y aurait des « ministères propres » comme le ministère du Plan et celui de la Jeunesse et des Sports, malgré les cas de corruption évoqués par d'autres sources pour ces ministères.

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

Installation progressive d'une culture de l'impunité ?

En ce qui concerne les pratiques de sanction, un taux relativement important est à enregistrer au cours de la période de 1972 à 1989 – 188 sanctions diverses (disciplinaires,

⁷ Du nom d'un ancien marabout tout-puissant du président Kérékou et chef officieux de sa sécurité rapprochée au cours des années 1980. Il a été condamné à 10 ans de prison ferme avec 20 ans interdiction de séjour au Bénin. Il a été libéré en juin 2001 et immédiatement expulsé.

administratives et ou judiciaires) sur 207 cas –, avec une rigueur poussée parfois à l'extrême (des radiations, et au moins une dizaine de dossiers jugés en cour d'assises).

Par contre, au cours de la période 1990-99, sur les 172 cas évoqués dans la presse, seuls 26 ont été l'objet de sanctions disciplinaires et administratives, toujours selon la presse. Mais, depuis, le gouvernement a transmis à la justice 120 des 167 dossiers de corruption relevés par la commission ad hoc de recensement des dossiers de corruption d'avril 1996 à avril 1999, ce qui peut être interprété comme une volonté plus grande d'implication de la justice dans la répression des actes de corruption, bien que celle-ci ait affirmé, après analyse des dossiers, que seuls une dizaine d'entre eux pouvaient connaître de vraies suites judiciaires. On a l'impression qu'on s'achemine en même temps vers l'installation d'une culture de l'impunité, et vers une plus grande sophistication des pratiques de corruption, en raison d'un désintérêt pour les sanctions administratives et disciplinaires dû à l'existence d'un État de droit, et du fait des multiples possibilités de recours institutionnels pour les personnes mises en cause dans des affaires de corruption.

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

Acteurs, pratiques et discours autour de la corruption

Les actes relevant de la corruption sont principalement les suivants :

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

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

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

La presse privée

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

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

Pour ce qui concerne les pratiques de corruption, on note la permanence des fraudes fiscales et douanières, les rançonnements sur les routes et aux frontières par les agents de sécurité, la corruption dans le cadre de la passation des marchés publics, les fraudes aux examens et concours, la corruption dans le système judiciaire (son évocation et son traitement dans la presse datent des années 1990, comme d'ailleurs la corruption dans la filière cotonnière et dans le secteur de l'aide au développement), etc. La banalisation du discours sur la corruption et la possibilité de révéler des cas de corruption impliquant des membres du gouvernement sont également récentes. Certaines investigations journalistiques ont même débouché sur des publications d'ouvrages sur le phénomène de la corruption au Bénin⁸. Toutefois, en dehors de la fréquence du traitement des cas de corruption, les pratiques évoquées recourent celles de la presse officielle à partir de 1992⁹.

La littérature grise

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

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

⁸ Chabi, M., 1992 ; Badou, J., 1999.

⁹ L'émergence des dossiers de corruption dans la presse privée au Bénin est rarement le fait d'un travail journalistique désintéressé. C'est souvent par des mécanismes de corruption que ces dossiers sont traités. D'où l'impression générale d'une certaine manipulation de la presse privée. La corruption-business est une des sources de financement de cette presse. Pour un regard intérieur sur la corruption dans la presse, cf. Adjovi, 2001a.

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

3) Les écrits de vulgarisation, qui regroupent les communications présentées par des personnalités diverses à l'occasion de rencontres intellectuelles nationales sur la question. Il s'agit souvent de « personnes ressources », de par leurs positions dans l'administration (inspecteur des services judiciaires et administratifs, président de la Cour suprême, Procureur général de la République) ou dans la société civile (avocats, personnalités religieuses, responsables en vue d'ONG, experts étrangers résidant au Bénin). Ces productions aboutissent rarement à des publications, et restent dans des actes de colloque à faible diffusion¹⁰.

4) Les rapports d'expertise, souvent d'origine extérieure, commandités par des partenaires au développement du Bénin comme l'Union européenne, le PNUD, ou les Fondations allemandes (Friedrich Ebert, Friedrich Naumann et Konrad Adenauer). Ces différents documents peuvent fournir certaines informations sur la façon dont les agents de l'État chargés de réprimer les pratiques de corruption perçoivent le phénomène, et sur les stratégies et méthodes de lutte mises en œuvre, mais ils restent essentiellement théoriques et normatifs et ne sont fondés sur aucune enquête empirique systématique, à l'exception des enquêtes rapides commanditées à la veille du Forum des ONGs contre la corruption au Bénin en 1999. Il est curieux de constater que tout ce qui a été produit par la très remuante presse privée au Bénin n'entre que très peu utilisé dans les rapports. Le discours est moins orienté vers la compréhension du phénomène que vers la réprobation et la condamnation, dans un registre moral ou en prolongement du discours de la Banque mondiale sur la « bonne gouvernance » et le renforcement de l'État de droit¹¹.

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

¹⁰ Cf. FONAC 1998.

¹¹ Il n'existe aucun rapport s'appuyant sur un travail empirique d'ordre sociologique ou anthropologique, à l'exception de celui du sociologue béninois Oké, F. (1999).

Le cadre juridique de la corruption

Au Bénin, il existe dix-huit (18) principaux textes de loi et ordonnances¹², pris entre 1973 et 1999, qui légifèrent sur les actes de corruption et de détournement. Ils sont relatifs les uns à la répression disciplinaire des détournements et actes de corruption commis par les agents de l'État, ou à celles des fraudes dans les examens et concours, les autres aux statuts des différents corps de l'administration étatique et des structures *ad hoc* de lutte contre la corruption (cellule de moralisation de la vie publique, commission d'enquête et de vérification de cas de corruption, de détournement ou de mauvaise gestion). Enfin, il y a les dispositions constitutionnelles et celles du code pénal sur la question.

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

¹² Cf. USAID/Transparency Benin, 1999.

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

Au plan pénal

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

Loi n° 61-4 du 26 janvier 1961

Ordonnance n° 73-47 du 22 mai 1973

Ordonnance n° 79-23 du 10 mai 1979

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

Au plan disciplinaire

Article 52 de la Constitution du 11 décembre 1990

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

Ordonnance n° 79-17 du 20 avril 1979

Ordonnance 80-6 du 11 février 1980

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

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

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

Au plan des structures administratives

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

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

Au plan politique

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

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

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

étendu la disposition de contrôle de l'origine des biens à tous les citoyens. Seuls les hommes politiques y sont astreints. Dans les faits, ils sont souvent en la matière les moins vulnérables.

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

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

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

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

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

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

Ainsi, même si le niveau de vie de certains fonctionnaires est largement supérieur à leurs revenus, le ministère public ne dispose d'aucun instrument juridique pour les interpeller. Par exemple, les deux commissions de vérification de biens de dignitaires politiques créées successivement en 1989 et 1991 ont échoué dans leurs entreprises, en ce sens qu'elles ne pouvaient pas établir un lien quelconque juridiquement valable entre les dépenses des personnes mises en cause et leurs revenus statutaires. Aucune poursuite n'est donc possible contre elles¹³.

¹³ Cf., Godjo et Déguénon, 1999, et Atouhun, 1998.

La corruption dans les transports et la douane

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

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

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

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

La chaîne de corruption dans les transports

Avoir un permis de conduire

Le passage du permis de conduire constitue la première forme de pouvoir de contrôle dont disposent les agents publics dans le secteur du transport. Cette opération met en présence des agents publics (examineurs en provenance de la direction des transports terrestres), des usagers (les candidats) et des agents « privés »¹⁴ (les responsables et moniteurs des auto-écoles) qui jouent les intermédiaires entre les deux premières catégories d'acteurs. Entre les moniteurs et directeurs des auto-écoles et les examineurs de permis de conduire, il existe une complicité de fait pour extorquer de l'argent aux candidats. Ici, la corruption fonctionne à la violence psychologique exercée sur les usagers, pour les conditionner à accepter la corruption. La tactique consiste à convaincre le candidat qu'il ne peut pas réussir sans soudoyer. Cela fait partie des conseils pratiques que donne le moniteur à ses élèves. « Il faut penser aux examineurs ». Ce discours intervient dans un contexte social facilitant son acceptation, en ce sens que tout le monde est convaincu à l'avance que, partout où il y a compétition et passage d'examen, la réussite sans corruption tiendrait du miracle. Aussi, lorsque quelqu'un réussit à un examen sans avoir payé quoique ce soit, on dit de lui qu'il a de *la chance* (et non du mérite...). La norme pratique est qu'il faut même payer pour avoir accès

¹⁴ Nombre d'auto-écoles sont soit la propriété d'examineurs, soit parrainées par des agents en poste au ministère des Transports.

à ce à quoi on a en principe droit. D'où la fameuse expression « *déposer un caillou sur son dossier avant que le vent ne l'emporte* », qui définit toute la philosophie du fonctionnement des administrations publiques au Bénin.

Les moniteurs et directeurs d'auto-écoles sont ceux qui collectent les « frais de corruption » et qui sont compétents pour les remettre aux examinateurs concernés. Ils sont toujours présents lors du passage des examens et « indiquent » souvent aux examinateurs¹⁵ ceux qui ont payé, et ceux qui n'ont pas payé, lesquelles devraient échouer sauf s'ils peuvent mettre en jeu d'autres types de ressources comme la parenté, les interventions politiques et les réseaux d'amitié ou autres. Il existe de fait des tarifs qui varient entre 10.000 F et 20.000 F CFA, perçus une ou deux semaines avant l'examen¹⁶.

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

À ce trafic institutionnalisé autour du permis de conduire béninois appelé « permis propre » (parce que sa possession ne suscite pas le doute lors des contrôles routiers) s'ajoutent les pratiques de vente clandestine de permis contrefaits de différentes origines (Nigeria, Niger, Côte d'Ivoire, etc.), notamment dans le quartier bien connu de Zongo à Cotonou¹⁷.

La visite technique des véhicules

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

¹⁵ A Parakou, les responsables des auto-écoles ne craignent parmi les examinateurs qu'une seule personne, une femme, qui est admise à la retraite depuis peu et qui est considérée comme incorruptible. Personne ne souhaite avoir des candidats avec elle. Ne réussissent avec elle que ceux qui sont compétents, ont rapporté plusieurs interlocuteurs.

¹⁶ Ces tarifs varient en fonction de la position et de la capacité de négociation des responsables des auto-écoles. Dans une des auto-écoles de Parakou dont le propriétaire est un examinateur, le tarif de frais de corruption est de 10.000 FCFA parce que celui-ci a la possibilité de recommander directement ses candidats à ses collègues dans un vaste système d'échange de services.

¹⁷ Au cours d'un contrôle routier, lorsqu'un conducteur présente un permis nigérian, il doit absolument donner « l'argent de la bière » à l'agent de contrôle, qui mettra systématiquement en doute l'authenticité de son permis, sans pour autant le lui retirer.

Le trafic de cartes grises et de plaques d'immatriculation

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

Le contrôle routier (gendarmerie et police)

« Le chauffeur a toujours tort devant le policier »

Le pouvoir de contrôler la conformité des actes d'un usager à la réglementation en vigueur dans un secteur donné de l'activité sociale ou économique constitue un pouvoir de ponction potentielle dans un pays où rares sont ceux qui sont en règle. En effet, dans le monde du transport par exemple, il est quasi rare de trouver des conducteurs avec des véhicules à jour, surtout les véhicules exploités à des fins commerciales. Pour un agent de contrôle de la route, exiger la mise en règle de tous les véhicules qui circulent est une tâche quasi impossible, qui risquerait de bloquer l'activité économique. Cela, aussi bien les syndicats des transporteurs que les conducteurs en sont conscients¹⁸. Aussi, le contrôleur et le contrôlé préfèrent-ils le plus souvent s'« arranger ». D'où les « frais de route » que les propriétaires de véhicules remettent à leurs conducteurs pour faire face aux demandes des agents de contrôle routier, qui d'ailleurs souvent interpellent les conducteurs en ces termes « où est ce qu'on t'a remis pour moi ? ». De toute façon, le contrôlé ne maîtrise jamais tous les paramètres du contrôle. On commence par demander l'assurance, la carte grise, le permis de conduire, la visite technique, le livret de bord, etc. Si tout est à jour, on peut alors demander où est la boîte à pharmacie, l'extincteur, etc. Si exceptionnellement tout est à jour, l'agent de contrôle peut abandonner la partie, ou alors changer de registre pour passer de la ponction/extorsion à la demande de faveurs : « je n'ai pas encore déjeuné » ou « ce n'est pas les papiers qu'on mange » ; ou encore « fais quelque chose ». La demande de rétribution indue prend alors une forme de sociabilité ordinaire, celle de la sollicitation d'un cadeau, reconnue comme légitime par tous.

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

Les recours contre cette forme de corruption-racket sont identiques aux recours contre des amendes légitimes, et procèdent eux aussi de la corruption : népotisme par l'appel à un parent travaillant dans le corps de contrôle concerné, cadeau direct au supérieur hiérarchique

¹⁸ L'Union nationale des conducteurs du Bénin (UNACOB) et l'Union nationale des transporteurs du Bénin (UNATRAB) ont toujours préféré les échanges de services avec les agents du contrôle routier, qu'ils appellent « nos amis de la route », à un respect de la loi. Les conflits n'interviennent que lorsqu'il y a une multiplication du nombre de barrages routiers qui augmente à l'excès les frais de corruption sur la route.

ou intervention (par le circuit administratif ou politique) auprès de lui, avec souvent pour conséquence l'humiliation du subordonné. Ainsi, la peur d'interventions auprès du supérieur hiérarchique est un des arguments avancés par certains agents de contrôle pour justifier leur préférence pour les « ententes cordiales » avec les usagers en infraction plutôt que la verbalisation de l'infraction.

« *Faire delta* » (cette expression désigne le geste de prendre le livre de bord du véhicule pour en retirer le billet qui y a été placé et l'empocher rapidement) est reconnu comme un « droit » de l'agent de contrôle sur la route. On anticipe donc sur la demande de corruption du contrôleur. Les tarifs occultes pratiqués sont connus de tous, et chaque chauffeur sait combien donner à chaque poste, en fonction du corps de contrôle (police ou gendarmerie). Par exemple, aux « éperviers de la route au bec crochu » (*i.e.* les gendarmes routiers), le minimum qu'on donne est 1.000 FCFA. Mais, avec les autres, les tarifs varient entre 200 F CFA et 500 F CFA (policiers et gendarmes des brigades territoriales en mission de sécurité), d'où l'expression consacrée de stigmatisation des agents de contrôle routier « deux cents avec tes pièces » au lieu de « descend avec tes pièces »¹⁹. « *Faire delta* » est donc la norme sur la route. On passe ainsi de la transaction et de l'extorsion au « péage », avec des tarifs relativement convenus.

La corruption comme nécessité professionnelle

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

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

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

Enfin, les agents de contrôle subalternes sont, comme leurs victimes de la route, en position de vulnérabilité face à leurs supérieurs hiérarchiques lors de leurs concours et

¹⁹ En principe, un conducteur ne doit pas descendre de son véhicule pour se diriger vers les agents de contrôle. C'est le contraire qui est la règle. Mais, si un conducteur attend qu'un agent de contrôle routier vienne à lui, il est considéré comme mal poli. Le « chef » ne se déplace pas impunément. Par ailleurs, en s'arrêtant, le conducteur doit tout faire pour se mettre dans une position, où en remettant les frais de corruption, les usagers pourraient ne pas voir. Mais en fait, seul l'agent de contrôle routier que les usagers ne savent pas. Dans les fait, les conducteurs demandent plus souvent aux usagers « passez-moi deux cents francs ! » avant de descendre. La remise de ces frais de corruption est d'ailleurs très visible.

examens professionnels. Ils sont tous obligés de payer une « dot » pour réussir, par l'intermédiaire de réseaux de corruption parallèles parrainés par de hauts gradés dans la hiérarchie²⁰. Par conséquent, disent-ils, il faut bien que quelqu'un d'autre paie ensuite ces frais parallèles. Celui-là, c'est l'usager de la route.

Échanges de services et privatisation interstitielle

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

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

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

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

Les corps à pouvoir de transactions : la douane

Des facteurs structurels prédisposant à la corruption

Les corps à pouvoir de transaction ont des privilèges à travers lesquels s'insèrent très facilement des pratiques de corruption. Certes, il existe des règles concernant les transactions en matière douanière, mais celles-ci ne sont pas contraignantes en ce sens que c'est à l'agent de douane de juger lui-même de l'opportunité. Toute la stratégie du corrompu comme du

²⁰ Un gendarme rencontré à Parakou a affirmé que, à sa connaissance, le seul examen professionnel qu'il a passé sans avoir à payer au moins 100.000 FCFA pour réussir, c'est celui de 1997, la seule fois, où, véritablement, les choses se sont passées dans les règles de l'art. Selon lui, cela est dû à l'action personnelle du directeur général de la gendarmerie à l'époque, qui était un homme incorruptible. Pour lui, il s'agissait d'une exception qui confirme la règle.

corrupteur consiste faire accepter par la partie en face le recours à la transaction. Au Bénin, le pouvoir de transaction s'exerce dans un contexte marqué par la généralisation de la fraude et de la dissimulation de la part des commerçants en import-export et de leurs agents. Faire de fausses déclarations (en général minorées) relève de la compétence professionnelle pour le commerçant ou l'entrepreneur. Le commerce d'import-export implique la recherche du profit par la minimisation des coûts. Il y a une pression qui s'exerce constamment sur l'agent de douane pour qu'il transige. Cette demande de transaction peut monter jusqu'au ministre des Finances, autorité de tutelle des douanes.

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

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

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

Les formes et pratiques de corruption dans la douane

Les contrats entre douaniers et fraudeurs

Des contrats occultes permettent à des fraudeurs professionnels d'avoir des « agréments » secrets auprès de bureaux de douane pour mener en paix leurs activités frauduleuses contre des versements hebdomadaires ou mensuels de sommes d'argent fixes. De vastes réseaux de fraudes se créent alors autour des fraudeurs agréés, qui deviennent du coup des parrains de petits fraudeurs non connus à la douane. Cette pratique est très développée dans les zones frontalières avec le Nigeria, du Nord au Sud du pays, notamment en ce qui concerne le trafic de carburant, de pièces détachées et de matériels électriques et électroniques.

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

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

Le système des acquits

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

L'escorte de marchandises

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

Une forme particulière d'escorte concerne les véhicules d'occasion en transit, souvent vers le Niger, du moins officiellement, mais dont l'essentiel atterrit au Nigeria à travers les milliers de pistes de fraudes frontalières entre le Bénin et le Nigeria, alors même que l'importation de véhicules de plus de 10 ans d'âge est interdite dans ce pays. En effet, il arrive par le port de Cotonou chaque année, depuis le début des années 1990, plus de 100.000 véhicules d'occasion dont à peine 10 % seulement sont destinés à la consommation intérieure. Le reste est en régime de transit. Cependant, une fois les frais de douane encaissés, les fraudeurs s'arrangent avec les différents agents de contrôle routier et de douane et les responsables des escortes pour éviter de passer par la frontière bénino-nigérienne à Malanville.

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

Ces certificats ne sont exigés par les douaniers que pour les transactions frontalières entre pays voisins. En principe, lorsque qu'un usager est muni de son CED, la valeur en douane de sa marchandise est sans équivoque. Mais, pour obliger le commerçant à déboursier des frais parallèles, il y a ce que les transitaires appellent « la contestation de principe du CED » par le douanier, qui est simplement un appel à la corruption. Les douaniers menacent toujours de rejeter les CED depuis que des agents de BIVAC ont été accusés de pratiques de corruption, qui ont fait l'objet de sanction²¹.

²¹ BIVAC comme son prédécesseur la COTECNA est une société de surveillance et de contrôle des importations gérée par des expatriés européens, dont la présence n'a jamais été acceptée par la douane au Bénin. Au Bénin, on accuse souvent les douaniers d'infiltrer ces sociétés par l'intermédiaire des agents locaux qu'ils emploient pour les discréditer.

Les sous-classements des marchandises à dédouaner.

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

La sortie frauduleuse de marchandises

Au port de Cotonou, il est en principe interdit de faire des dépotages de conteneur et de sortir des marchandises après 19 heures. Mais de fait une grande partie des marchandises sort du port à partir de 19 heures. Ceci permet de contourner l'interdiction des dépotages nocturnes de conteneurs. Non seulement les dépotages ont lieu, mais des conteneurs peuvent sortir frauduleusement. Au cours de nos enquêtes (1999-2001) trois réseaux de sortie frauduleuse de marchandises impliquant des agents de douane ont été démantelés au port de Cotonou. Par exemple, en 2000, un réseau de fraudeurs ayant des formulaires de connaissance de sociétés de transit européennes diverses avec des cachets et autres documents de dédouanement contrefaits a été démantelé au port de Cotonou. Mais d'autres réseaux continuent à opérer en complicité avec des agents de douanes pour sortir des conteneurs de tissus et autres marchandises (par exemple contre 3 ou 4 millions de francs CFA pour des tissus imprimés dont le dédouanement est estimé à environ 14 millions par conteneur).

L'arrondissement au millième supérieur

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

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

L'administration douanière reconnaît aux douaniers le droit aux heures supplémentaires dans des postes de grande fréquentation comme le port, l'aéroport, les postes frontaliers, etc. Mais au lieu d'être facturé à l'heure aux usagers, le TS est facturé à l'acte. Le tarif officiel est de 1.350 F CFA mais, dans les faits, les usagers paient au moins 2.000 F CFA de TS par dossier traité. La pratique du TS est devenue systématique. Il est prélevé à toute heure de la journée.

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

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

L'achat des postes « juteux »

Il existe une grille informelle d'évaluation par les douaniers des différents postes, classés en fonction de leur potentiel « corruptogène », divisés en postes « juteux » et moins « juteux ». Les affectations aux postes considérés comme « juteux » sont l'objet de compétition entre agents qui débouchent sur des pratiques de corruption auprès des supérieurs hiérarchiques. Les « acheteurs de poste » sont considérés par les autres douaniers comme ceux qui se livrent le plus activement aux pratiques de corruption, afin de récupérer les fonds investis ou promis pour avoir les affectations. Ils sont dès lors dans une logique commerciale de rentabilité, et non dans une logique d'efficacité de service public.

Supplétifs et saprophytes dans le système de corruption dans la douane

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

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

Aux « klébés », il faut ajouter les « transitaires ambulants », appelés ainsi parce qu'ils ne sont pas des commissionnaires agréés en douane, mais exercent de fait cette profession auprès des douaniers. Il s'agit d'un maillon central de la corruption dans le port de Cotonou et aux frontières. En général, eux, ils manipulent de l'argent liquide, avec lequel ils payent les factures de la douane, alors que les commissionnaires agréés, eux, mènent des transactions douanières sans payer les frais sur le champ. Il s'est créé ainsi une sorte d'alliance entre les douaniers et les transitaires ambulants contre les commissionnaires agréés. Du fait de leurs relations monétaires directes avec les douaniers, les transitaires ambulants ont acquis une réputation de flexibilité et de rapidité dans les opérations de dédouanement, surtout pour des

marchandises en faibles quantités. La présence de ces acteurs dans le paysage portuaire et douanier a amené les commissionnaires agréés à sous-traiter eux aussi avec eux, en leur « vendant leurs cachets » pour en faire leurs agents indirects. Ainsi, c'est par une pratique de corruption que les commissionnaires agréés en douane tentent eux aussi de compenser ce qu'ils considèrent comme un manque à gagner. Il se crée ainsi un enchâssement de plusieurs niveaux de corruption. Dès lors, les transitaires ambulants agissent sous le couvert des commissionnaires agréés, qui acceptent de domicilier symboliquement leurs opérations dans leurs entreprises, sans pour autant les enregistrer dans leurs chiffres d'affaires à fiscaliser. Les transitaires ambulants ont réussi à se légitimer en créant des syndicats et associations de défense de leurs intérêts reconnus par le ministère de l'Intérieur. Ainsi, des acteurs menant des activités illégales ont acquis une reconnaissance officielle sans pour autant payer des taxes à l'État.

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

Les logiques de la corruption en douane

Deux stratégies s'affrontent ici. Il s'agit d'une part pour les usagers et les transitaires d'accélérer au maximum les transactions, et d'autre part et inversement de la prise en otage du temps des usagers par les agents de douane pour en tirer des bénéfices personnels. Dans ce rapport de force, dit un transitaire, « le douanier a toujours raison ». Par conséquent, les usagers développent des stratégies d'anticipation sur les demandes de corruption des agents. Corrompre pour vite sortir un dossier est une question de compétence, de crédibilité et de confiance pour le transitaire ambulant à l'égard de sa clientèle. C'est aussi la rapidité de ses opérations qui lui permettra de soutenir la concurrence d'avec les autres. Les clients des transitaires ambulants sont également sous le stress permanent du paiement de ce qu'on appelle les « faux frais normaux ». Il s'agit d'un ensemble de pénalités ou de frais supplémentaires qui s'ajoutent aux coûts des transactions à déboursier par un opérateur économique, si sa marchandise n'arrive pas à sortir dans les délais normaux : frais de gardiennage, de dépôt en douane, de « surestaries »²² pour dépassement de franchise chez le consignataire, etc. Ces faux frais « normaux » (officiels) peuvent parfois annihiler tout bénéfice pour l'opérateur. Par conséquent, c'est la course contre la montre, et plus vite on sort sa marchandise, plus gros est le bénéfice. Par conséquent, les opérateurs préfèrent payer les faux frais anormaux pour minimiser les faux frais normaux auxquels sinon il est quasi impossible d'échapper²³.

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

²² C'est ainsi que les sociétés de consignation appellent les taxes supplémentaires qu'ils prennent sur les conteneurs après les délais de franchise dans leurs entrepôts.

²³ Sur les faux frais au port de Cotonou, cf. MTPT 1998.

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

La corruption dans la justice

Le mal fonctionnement comme contrainte majeure

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

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

Les différentes juridictions n'ont même pas de budget de fonctionnement réel. C'est souvent au rythme des recettes des greffes que fonctionnent les administrations judiciaires. Partout, c'est la désolation dans les bureaux : machines à écrire en nombre insuffisant, personnel supplétif parfois plus nombreux que les personnels ayant des emplois fixes, etc. Bref, les fonctionnaires de la justice sont obligés de « se débrouiller » pour faire fonctionner leurs services. Les salaires des magistrats sont parmi les plus bas de la sous-région. Par exemple, on pouvait trouver jusqu'en 1998 des magistrats gagnant autour 50.000 F CFA, même si un certain effort a été fait depuis (10 % d'indemnités sur salaire). Et ces juges sont en charge de dossiers portant sur plusieurs millions. Il faut ajouter la lenteur procédurière normale du système judiciaire.

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

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

Les perceptions autour de la justice

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

En effet, la justice est souvent perçue comme un « couvent » où seuls les initiés peuvent s'y retrouver, une véritable « jungle » : aller au tribunal, c'est aller à la guerre, nous

dit un justiciable de Kandi. D'où la mobilisation de tous les registres défensifs possibles : paroles incantatoires, accès à reculons au prétoire, dissimulation de talismans et autres objets magiques sous les habits, exploitation de réseaux de connaissances, et corruption. La prison pour nombre de Béninois est synonyme de honte et d'humiliation suprême : il faut alors sauver l'honneur et la face. Sauver son honneur, cela n'a pas de prix

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

Par ailleurs, le discours officiel lui-même présente la justice comme un corps de corrompus²⁴ : les cas de sanctions de magistrats sont très médiatisés. Cela renforce l'idée déjà très répandue de la corruption du système, et la conviction populaire que si la justice est lente, c'est parce qu'elle est corrompue.

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

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

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

Les opportunités structurelles de corruption dans la justice

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

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

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

²⁴ Cf. Discours du chef de l'État à l'occasion des 40 ans de la Cour suprême du Bénin (1960-2000).

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

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

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

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

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

L'intermédiation notabiliaire

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

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

même. Le monde est très petit. Tout le monde se jette les pieds joints sur le dossier. Les intermédiaires jouent sur la psychologie des gens pour les avoir » (B., procureur près le tribunal de Kandi).

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

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

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

L'intermédiation des agents des tribunaux

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

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

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

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

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

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

Un autre cas, sanctionné celui-ci plus sévèrement au parquet de Cotonou, a été celui d'un intermédiaire informel sans lien avec les fonctionnaires de justice, qui exploitait simplement l'inquiétude des justiciables pour leur faire des offres de service en intermédiation de corruption auprès des juges. Il encaissait les fonds et disparaissait. Un juge informé par un justiciable d'un cadeau qu'il n'avait pas reçu fit rechercher l'intermédiaire et le plaça sous mandat de dépôt à la prison civile de Cotonou.

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

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

Quelques mécanismes et pratiques de corruption dans la justice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Déresponsabilisation, dépersonnalisation et complicité du silence

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

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

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

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

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

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

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

Il est symptomatique que, durant nos enquêtes, les juges et procureurs considérés comme incorruptibles, ou qui se présentent comme tels, aient tous, à un moment ou à un autre, été dans leur carrière confrontés directement au phénomène, soit par des cadeaux déposés à leur domicile, soit par des chèques qui leur ont été envoyés par des justiciables (tel ce magistrat qui nous a montré un chèque de 100.000 F CFA qu'un justiciable lui avait

envoyé pour le remercier dans une affaire, où il estime avoir fait seulement son travail). Toutefois, aucun de ces acteurs dits incorruptibles n'a osé entreprendre un procès contre un corrupteur avéré. S'ils le veulent, ils en sont dissuadés par leurs propres collègues, ou par leurs propres parents (père, mère ou amis sont sollicités pour infléchir leur position). Ils se résignent, disent-ils, et se font ainsi en un sens complices par leur silence des pratiques de corruption, au nom des relations sociales ou de l'esprit de corps.

La corruption dans la santé

Les facilitateurs structurels des pratiques de corruption dans la santé

Stress, détresse et résignation

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

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

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

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

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

Les régimes d'accès aux soins : privilèges et anonymat

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

Dans un système de santé où plus de 80 % des agents de santé sont des paramédicaux (infirmiers, etc.), se faire consulter par un médecin compétent devient un privilège, auquel certains cherchent à accéder. Ceci se traduit par exemple à travers les stratégies pour court-circuiter par exemple le service des urgences au Centre national hospitalier et universitaire (CNHU) et accéder au service de réanimation, où l'on peut bénéficier de soins intensifs quel que soit le cas. Ceci fait de ces deux services des sites importants de corruption, puisqu'il faut corrompre pour échapper aux urgences, et aussi corrompre pour se faire accepter en réanimation (souvent pour des cas qui ne le nécessitent pas).

Les usagers « anonymes » ne bénéficiant pas de régimes particuliers de privilèges sont dans une grande incertitude quand ils fréquentent les centres de santé. Ils ne comptent, disent-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les pénuries réelles ou provoquées comme source de pratiques de corruption

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

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

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

La pénurie concerne aussi les lits d'hospitalisation. Dans les hôpitaux, particulièrement au CNHU, il y a un déficit artificiel et permanent de lits d'hospitalisation. Les agents disent ne jamais connaître le nombre de lits disponibles. Dans les faits, les aides-soignants et les agents de contrôle appelés « les cols verts » connaissent les lits disponibles mais ils se les « réservent ». Les malades n'y ont accès le plus souvent qu'après un versement de bakchich. Lorsqu'on a un lit, il faut également pouvoir le conserver en intéressant de temps à autre ces agents. En effet, l'obtention d'un lit d'hôpital ne garantit pas nécessairement son maintien. Il n'est pas rare au CNHU de voir déplacer des malades de leurs lits pour des motifs fallacieux et avant leur retour, le lit est attribué à un autre malade. Pour cela, les malades ou leurs accompagnants sont obligés de se montrer toujours « gentils » avec les aides-soignants (partager régulièrement leurs repas avec eux, leur donner des cadeaux de temps à autre). C'est ce type d'échanges de services qui non seulement assure le maintien dans le lit mais aussi la propreté du lit (changement régulier des draps) et du malade lui-même (toilette de malade), et la régularité des soins. Certaines accompagnantes vont jusqu'à consentir des relations amoureuses avec des aides-soignants juste pour avoir une meilleure prise en charge de leurs malades.

Les mécanismes de corruption autour du médicament

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

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

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

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

Le vol de médicaments

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

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

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

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

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

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

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

Lorsqu'une protégée est « rançonnée » malgré tout par une collègue, cela débouche sur des excuses ou sinon entraîne un conflit. Il y a en effet comme une violation des limites du périmètre de protection que la sage-femme a érigé autour de ses clientes. Cette exigence de respect de normes morales pratiques dans un espace qui est lui-même en rupture avec la règle normale est très caractéristique des relations entre corrompus et corrupteurs, et à l'intérieur des réseaux de corruption. Le couronnement de la relation de « marrainage » est la présence de la « marraine », le jour de l'accouchement. On voit donc des sages-femmes qui ne

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

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

Le trafic des prises en charge médicale

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

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

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

Au CNHU, ce sont les agents appelés les « cols verts »²⁵ qui jouent un rôle central dans l'acceptation des prises en charge abusives, contre des rétributions occultes. Le trafic des prises en charge est justifié par l'injustice du système de sécurité sociale, qui garantit l'accès aux soins gratuits aux privilégiés (bénéficiaires de salaires) et exclut les pauvres (sans salaires) :

²⁵ « Col vert » : agent chargé de la fixation et du contrôle des coûts des actes médicaux au CNHU de Cotonou. Cette appellation vient de la couleur verte du col de leur tenue de travail.

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

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

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

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

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

La perversité du système

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

En effet, un jour, du fait de la présence d'un supérieur hiérarchique, un aide-soignant du CNHU a refusé de prendre le cadeau que lui tendait un accompagnant d'un malade. Le refus de

prendre le cadeau plongeait celle-ci dans une telle détresse qu'elle fondit en larmes, parce qu'elle avait interprété ce refus comme la preuve que son malade était irrécupérable. L'aide-soignant dut revenir par la suite la rassurer en prenant son cadeau.

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

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

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

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

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

Un agent « col vert » du CNHU dit « Si tu viens en consultation avec une Mercedes, on s'empresse autour de toi. Tout le monde veut te soigner. ». Un étudiant en stage au service d'urgence de l'hôpital rapporte : « Aux urgences, il y a des catégories : l'hospi 1²⁶ et l'hospi 2. Dans l'hospi 1, c'est les intouchables, ceux qui ont des personnes ici. Et même si ce n'est pas une urgence, tout le monde est mobilisé ».

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

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

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

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

À toutes les étapes du parcours hospitalier, l'usager ordinaire et sans « protection » est soumis à des formes de péages et de racket, de son entrée jusqu'à la sortie : à l'entrée pour échapper aux services d'urgence du CNHU, où les soins ne sont pas jugés de bonne qualité

²⁶ L'hospi 1 signifie tout simplement « salle d'hospitalisation n°1 ».

par les usagers ; pour avoir le statut de malade hospitalisé qui permet d'avoir enfin accès aux soins appropriés ; pour obtenir et conserver un lit d'hospitalisation ; pour se faire programmer par le staff pour une opération ; pour assurer la régularité du traitement ; après la guérison, il faut négocier l'établissement de la fiche d'exeat avec le surveillant de pavillon et le « col vert » ; et enfin si possible minorer les frais d'hospitalisation, ou y échapper, en soudoyant le « col vert ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La corruption dans les marchés publics

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

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

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

Relations, accès à informations et « grignotage » comme compétences

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

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

déclaré en fuite par le maître d'ouvrage, mais on n'entreprendra rien contre lui, car il pourrait en retour éclabousser tout le monde.

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

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

Circuits de corruption et techniques de pression sur les entrepreneurs

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

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

À partir du moment où le bénéficiaire du marché est connu, commence pour lui une véritable course contre la montre pour rassurer tous ceux qui montent la garde sur le circuit. Six grandes étapes doivent être franchies, dans le cas des marchés du programme d'investissement public (PIP²⁷) que nous avons investigué : a) les contrôles de conformité ; b) l'établissement des attachements ; c) l'obtention de la signature du directeur départemental de l'environnement et de l'habitat ; d) l'établissement des mandats de paiement par les services financiers de la préfecture ; e) les paiements des mandats au Trésor ; f) enfin, à ces étapes fréquemment parcourues, il faut ajouter la récupération de la caution de garantie, en général six mois après l'achèvement du chantier dans le cadre des marchés du PIP.

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

Les commissions de contrôle sont les plus redoutées par les entrepreneurs. Dans les marchés publics nationaux, le coût officiel du contrôle, de l'ordre de 3 % du montant global du marché, est prévu dans le coût total du marché. Mais avec les marchés publics départementaux du PIP, ces frais ne sont pas prévus. Cette faille des textes sur les marchés publics se répercute sur l'entrepreneur. C'est à lui de prendre en charge les frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des membres des commissions de contrôle, sans compter les « cadeaux ». En fonction de la générosité de l'entrepreneur, le rapport de contrôle peut être ou non favorable. Ces contrôles permettent de préciser l'état d'avancement

²⁷ Il s'agit d'un programme de micro-réalisations financées par le budget national et dont toute la chaîne est contrôlée à l'échelle départementale (appel d'offres, attribution des marchés et contrôle des réalisations).

du chantier et de recommander sur la base des attachements les différents décaissements attendus par l'entrepreneur. Sur un chantier normal, le nombre de contrôles n'est pas connu a priori. La loi autorise le commanditaire et les membres des commissions des marchés publics à effectuer des contrôles ponctuels en dehors des contrôles réglementaires des techniciens. Cependant, deux moments forts de contrôle technique existent : le contrôle avant la réception provisoire et le contrôle avant la réception définitive. Ce sont de véritables examens de passage, d'autant plus difficiles que du fait des trafics lors de l'appel d'offre ou des frais de corruption élevés, l'entrepreneur ne peut en général avoir fait du bon travail, et de ce fait se retrouve à nouveau le dos au mur pour négocier la complaisance des contrôleurs. Ainsi, la corruption de départ, pour gagner le marché, installe l'entrepreneur dans un engrenage de la corruption en chaîne, pour « achever » ou faire avaliser l'ouvrage avec toutes ses insuffisances.

L'entrepreneur, aussitôt après le contrôle, doit tout mettre en œuvre pour avoir la signature de validation du rapport de contrôle par le directeur départemental de l'environnement et de l'habitat. Cette signature est presque toujours payante, reconnaissent les entrepreneurs. Elle conditionne aussi l'envoi du dossier aux services financiers de la préfecture qui élaborent les mandats de paiement. Là, l'entrepreneur doit « intéresser » du planton jusqu'au chef du service financier, pour obtenir enfin le mandat, qui doit alors être introduit auprès du Trésor public pour décaissement. Au Trésor, l'entrepreneur est soumis à trois niveaux de ponction : le contrôleur des impôts, qui s'assure que l'entrepreneur est en règle (ce qui est rarement le cas, d'où versement...), le receveur du trésor, qui liquide le dossier, et enfin le caissier, qui paie. À chaque étape, l'instrument de pression aux mains des agents publics est le jeu avec et sur le temps de l'entrepreneur. Cette pression est d'autant plus forte au Trésor que les entrepreneurs craignent souvent, vers la fin de l'année, le « principe de l'exercice clos », qui les renvoie à des difficultés administratives et à l'année prochaine avant d'avoir leur argent. Or, l'entrepreneur, comme l'homme d'affaires en douane ou le conducteur de taxi, ou encore le malade en attente de soins, cherche un service accéléré. Il est pressé par les délais de ses cahiers de charges, par ses besoins de trésorerie. Pour éviter des retards, il est obligé de mettre la main à la poche.

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

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

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

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

de corruption la moitié de leur retenue de garantie. D'où le désintérêt manifeste des petits entrepreneurs pour les marchés du budget national au profit des marchés publics sur financement extérieur²⁸.

Typologie des pratiques de corruption

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

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

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

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

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

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

²⁸ Ce sont des marchés à faible coût de corruption, selon les entrepreneurs, du fait de l'implication des représentants des bailleurs dans toute la chaîne du marché public. Ici, la compétence technique et professionnelle des entrepreneurs est plus reconnue.

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

Les contrats de corruption sont essentiellement fondés sur la confiance entre les parties. Le contrat reste le plus souvent verbal. Mais les entrepreneurs mettent un point d'honneur à respecter leurs engagements. Ne pas respecter le contrat verbal de corruption, « c'est se fermer les portes pour les marchés à venir ». Pour le fonctionnaire, le contrat verbal suppose une certaine habitude de travail en commun avec l'entrepreneur. Dans les collectivités locales, les agents publics les plus impliqués dans ce système corruptif contractuel sont les chefs des services techniques des circonscriptions administratives des grandes villes, les chefs des services des affaires financières des sous-préfectures, et les responsables de ces administrations.

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

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

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

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

Ce qui est manifeste dans tous les discours, c'est l'absence du service public en tant que « victime collective ». Il n'est même pas une instance légitime aux yeux des acteurs. Les chantiers abandonnés, les infrastructures de qualité médiocre, relèvent d'un espace impersonnel qui n'interpelle personne, puisque ces actes ne débouchent pas sur des poursuites judiciaires et qu'ils n'handicapent pas les entrepreneurs dans la recherche de nouveaux marchés.

Les conflits dans la relation de corruption

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

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

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

Conclusion : l'État délégitimé et squatté

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

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

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

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

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

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

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

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

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