

A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique

Introduction

Dans la littérature existante à propos de l'Afrique, la caractérisation *globale* des *réalités* socio-politiques africaines semble parfois aller de soi (et avoir été déjà très largement documentée) : les Etats et services publics fonctionnent sur un mode *clientéliste*, le modèle général est de type *néo-patrimonial*, et les pratiques dites *informelles* dominant. Il y aurait donc un consensus sur ce qu'on pourrait appeler les grands traits de la « gouvernance réelle ». En opposition à la définition normative de la « bonne gouvernance » promue par la Banque mondiale et les principaux partenaires du développement, qu'on pourrait aussi appeler « gouvernance idéale »¹, nous appellerons en effet « gouvernance réelle » la façon dont les biens et services publics sont « réellement » délivrés (ce qui inclut évidemment la façon dont l'Etat est « réellement » géré, ou dont les politiques publiques sont « réellement » mises en œuvre). En fait, *parler d'un seul type de gouvernance réelle pour les pays africains n'a pas de sens*. L'un des objectifs des recherches en sciences sociales en Afrique devrait être justement, selon nous, de conceptualiser les divers « modes de gouvernance » (réels) à l'œuvre².

Prenons l'exemple du programme de recherche *African Politics and Power (APPP)*³. Il repose sur trois postulats :

- 1) La « gouvernance réelle » en Afrique n'est pas prise en compte par les institutions de développement, obsédées par leur désir d'implanter une gouvernance idéale, selon des critères occidentaux. *They dont work with the grain*⁴.
- 2) Par contre cette « gouvernance réelle » est largement connue des chercheurs, à travers en particulier les concepts de néo-patrimonialisme, clientélisme et informalité.
- 3) Ce qui est beaucoup moins connu des chercheurs, et c'est justement ce qui intéresse certains *policy makers* du Nord soucieux d'ouvrir des chemins alternatifs, c'est la réponse à la question suivante: quels sont les effets positifs de tels ou tels aspects de cette « gouvernance réelle » (positifs en termes de croissance économique et de politiques publiques profitable aux pauvres) ? On peut poser cette question autrement : quels aspects de la gouvernance réelle doit-on aider,

¹ En allusion à la dichotomie proposée en son temps par Maurice Godelier (1978).

² Pour une tentative de définir les principaux « modes de gouvernance locaux » au Niger, cf. Olivier de Sardan, *sp.*

³ Il s'agit d'un programme de recherche financé par la DFID (coopération anglaise), piloté par ODI (Overseas Development Institute), auquel participe le LASDEL (autrement dit le laboratoire nigérien de recherche en sciences sociales, dont nous sommes membre ; www.lasdel.ne).

⁴ Il s'agit d'une référence au « grain » du bois, que l'ébéniste doit prendre en compte pour pouvoir le travailler.

supporter, encourager ? Il faut donc tenter, par une analyse comparative, de dégager les secteurs ou les sites de « gouvernance réelle » qui ont des effets « développementistes ». *What is the grain producing pro-poor developmental outcomes ?* Telle est la question de recherche centrale du programme de recherche APPP.

Le point (1) est le postulat de base du programme, et fait sans nul doute l'unanimité entre tous les chercheurs qui y participent, et bien d'autres aussi. L'intérêt de la question de recherche définie par le point (3) est sans doute également perçu par tous, et elle se retrouve fréquemment posée au sein des institutions de développement. Nous savons qu'elle est stimulante et porteuse d'enjeux importants, même si répondre à une telle question est particulièrement difficile et complexe, et nous y reviendrons en conclusion. Mais le point (2) - autrement dit les connaissances tenues pour acquises - ne va pas autant de soi qu'il y paraît, et ceci mérite d'autant plus de s'y attarder que cela peut avoir des conséquences importantes sur la façon de répondre à la question du point (3).

Derrière une formulation consensuelle des aspects clientélistes, néo-patrimoniaux et informels de la « gouvernance réelle » en Afrique, se cachent en effet des appréciations très divergentes et des points de vue générateurs de controverses (*controversial issues*). Autrement dit, il y a sans doute des désaccords importants, au sein des chercheurs africanistes, sur ce qu'est ce « grain » spécifique aux formes africaines de pouvoir. Les thèses, selon nous très contestables, de Schatzberg, et de Chabal et Dalloz, sont par exemple fondées sur les notions de « culture » et de « tradition »: les spécificités des sociétés africaines, que ce soit leurs valeurs morales ou leurs pratiques politiques, s'expliqueraient en grande partie par leur passé ancestral. Cette même tendance interprétative se retrouve, de façon plus ponctuelle, distraite ou secondaire, dans bien d'autres textes, avec des recours fréquents à la « culture africaine », aux « traditions socio-culturelles », à l' « héritage pré-colonial », aux « conceptions héritées sur la longue durée », aux « déterminants culturels », aux « valeurs partagées », aux « systèmes de sens », voire au « fatalisme », pour expliquer le fonctionnement particulier des administrations africaines aujourd'hui et leur non respect des normes officielles ⁵. On insiste souvent sur le rôle central des forces occultes, de la parenté ou de l'ethnie ⁶.

Mais de telles argumentations ne tiennent pas vraiment compte des bouleversements subis par la tradition, ni du poids de l'héritage colonial, ni des effets pervers de l'aide au développement, ni des innovations propres à la modernité africaine. Notre expérience, comme celle du LASDEL, fondée sur une longue pratique de l'enquête socio-anthropologique, contredit l'argument « culturaliste-traditionaliste » ⁷: chaque fois que nous avons travaillé empiriquement sur d'apparentes survivances pré-coloniales (comme la famille, l'ethnie ou le magico-religieux), il est apparu qu'elles étaient profondément ambivalentes (et éloignées des clichés habituels), qu'elles avaient été significativement recomposées et transformées depuis

⁵ «The key features of the social grain in Africa today flow from a tradition, rooted in an economy, that is thousands years old» (Kelsall, 2008 : 3). « This pre-colonial past provided the foundation for ideas about power, accountability, morality and society that remain terrifically powerful in Africa to-day» (Kelsall, 2008: 8).

⁶ Tim Kelsall, dans sa *think piece* du programme APPP, insiste particulièrement sur le rôle central des forces occultes (*world of doubles, supernatural sanctions*), de la parenté (« Africans do not first and foremost think of themselves as individuals, they think of themselves as members of limited extended families ») ou de l'ethnie (*political tribalism, moral ethnicity*).

⁷ Plus généralement, au niveau micro-sociologique, les contre-exemples sont innombrables. Au niveau macro-sociologique, on peut rappeler que les Etats africains contemporains ont avant tout en commun leur passé colonial, et certaines tendances fortes du contexte post-colonial (comme les modes de construction de leurs élites, les modalités de leur insertion dans l'économie mondiale ou le rôle joué par l'aide au développement et l'*aid dependancy*). Par contre, les sociétés pré-coloniales étaient extrêmement diversifiées.

plus d'un siècle (et parfois même en partie « inventées »⁸), et qu'elles étaient surtout extrêmement imbriquées dans des traits socio-culturels hérités de la colonisation ou produits depuis les indépendances (cf. nos travaux sur les cultes de possession par exemple, ou sur les formes de rivalité propres aux liens familiaux).

La métaphore du *grain* comporte un piège. Il ne faut surtout pas la prendre trop au pied de la lettre, car ce serait paver la voie à l'explication culturaliste-traditionaliste en laissant entendre que les sociétés africaines d'aujourd'hui seraient orientées par leur histoire pré-coloniale, qu'il y aurait une sorte de trame culturelle ancestrale qui les caractériserait, comme si leur histoire avait un sens (un *grain*) issue du passé lointain⁹. Une telle posture sous-estime inévitablement les diversités, les ambiguïtés, les innovations, les syncrétismes, les contradictions, les conflits, qui, selon nous, sont au contraire typiques de la situation actuelle. Un autre effet pervers de la posture culturaliste est en effet d'homogénéiser et stabiliser les sociétés, les « communautés », les « valeurs », les « significations », et de transformer ce qui n'est qu'une « fiction commode » (la culture)¹⁰ en une entité essentialisée.

Un argument fréquemment entendu, complémentaire de la posture culturaliste-traditionaliste, consiste à minimiser le poids de l'héritage de la période coloniale. Celle-ci n'aurait été qu'une parenthèse formelle. Les règles et procédures introduites par la colonisation se prolongeraient certes après les indépendances, mais coupées de leurs valeurs et significations : la forme (procédures) aurait été gardée, et le fond (valeurs et éthique bureaucratiques) abandonné, au profit d'un retour du fond (culturel) pré-colonial¹¹. Nous pensons au contraire que les normes et valeurs « réelles » de la bureaucratie coloniale étaient à la fois très éloignées des normes et valeurs des bureaucraties européennes et des normes et valeurs pré-coloniales, et se retrouvent toujours présentes, dans le fond et non seulement dans la forme, au sein des administrations africaines aujourd'hui¹².

Nous laisserons cependant de côté ce type de controverses, pour tenter ici de privilégier des méthodes d'approche de la réalité « telle qu'elle est » qui soient le plus souples possible, et le plus empiriquement productives. Mais on verra que le problème de l'explication culturaliste-traditionaliste reviendra de lui-même sur la table.

Notre point de départ sera ici le suivant. *La « gouvernance réelle » a indiscutablement de nombreuses caractéristiques néo-patrimoniales, clientélistes et informelles. Mais elle n'est pas homogène, elle est composée d'une multitude de dimensions, parfois convergentes, parfois conflictuelles, elle est aussi le produit de micro-dynamiques locales, sectorielles,*

⁸ Ranger, 1986, 1993. En un sens, l'invention ou la réinterprétation des traditions sont beaucoup plus « normales » et banales que leurs survivances. Quand on est confronté en 2007 à un trait culturel pré-colonial, c'est cette persistance surprenante qui mériterait au contraire explication !

⁹ La tendance à « durcir » les *métaphores naturelles* des langues africaines est typique de la posture culturaliste : il suffit de voir comment les *métaphores* de la « dévoration » - *eating* – ou de la parenté, certes omniprésentes dans le discours naturel, sont prises au pied de la lettre, de façon inconsidérée et excessive (Schatzberg en étant l'illustration). Pour une analyse des *métaphores naturelles*, cf. Lakoff & Johnson, 1980. Pour une critique du durcissement des *métaphores naturelles* par une certaine anthropologie, cf. Keesing, 1985. Pour une critique de l'idéologie culturaliste de Chabal et Daloz (et, paradoxalement, de Bayart, qui, bien qu'anti-culturaliste déclaré, accorde une importance centrale au rôle de l'occulte dans le répertoire politique africain : cf. Bayart, 1996), cf. Meagher, 2006. Pour une critique de l'idéologie culturaliste de Schatzberg, cf. Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998.

¹⁰ Sapir, xxx

¹¹ Par exemple, Hyden considère que l'héritage de la période coloniale est purement formel : « *It remained in form, not in substance. The formal rules that had been introduced by the colonial powers were largely kept intact after independence, but the value and norms that underpin a purposive bureaucracy were brushed aside* » (Hyden, 2008 : 15).

¹² Cf. Olivier de Sardan, 2004, à propos du poids déterminant de l'héritage colonial sur le fonctionnement des bureaucraties africaines contemporaines.

individuelles, et enfin elle est partout confronté au pluralisme des modèles d'action. Or, ces dimensions diverses, ces micro-dynamiques et ce pluralisme des modèles d'action ne sont pas si connus que cela, ils ont peu fait l'objet d'analyses fondées sur des études empiriques. C'est pourtant en les investiguant plus en détail qu'il serait peut-être possible de dégager des outcomes positifs, susceptibles (espérons-le) d'inspirer des innovations dans les politiques publiques.

C'est dans cette perspective que le concept exploratoire de *normes pratiques* (ou tout autre équivalent) pourrait être utile, dans une perspective comparative, en permettant de poser d'une autre façon la question de recherche du début : *quelles sont les normes pratiques à l'œuvre au sein des formes quotidiennes de l'action publique qui seraient le plus favorables à des « developmental outcomes » ?*

Le terme de *normes*, sous ses diverses déclinaisons (normes officielles, normes sociales, normes professionnelles, normes pratiques) a, entre autres, l'avantage de se tenir à mi-distance de deux autres termes clés, *valeurs* et *intérêts*, largement employés pour expliquer la régulation des pratiques individuelles ou collectives des acteurs, et qui définissent chacun deux points de vue extrêmes sur le social : raisonner en termes de valeurs, c'est verser dans le culturalisme, qui attribue un système de valeurs commun aux membres d'une même société ; raisonner en terme d'intérêt, c'est privilégier la rationalité calculatrice de l'individu ¹³.

Les écarts entre normes et pratiques : les limites des concepts de néo-patrimonialisme, de clientélisme et d'informalité

S'il est un point commun à l'abondante littérature portant sur l'Etat, les administrations et les services publics en Afrique, c'est bien le constat d'écarts importants entre les *normes officielles* qui régissent ces institutions et les *comportements réels* de leurs agents ¹⁴. Qu'il s'agisse de travaux issus de la science politique ou de l'anthropologie, de la sociologie ou de la science administrative, et quels que soient les courants théoriques ou les postures scientifiques dont ils s'inspirent, tous s'accordent à reconnaître que les textes législatifs et réglementaires, les procédures, les cahiers de charges, ou les organigrammes - les uns et les autres plus que largement inspirés de ceux qui régissent les pays occidentaux - , sont très loin d'être respectés, dans la lettre comme dans l'esprit, par les fonctionnaires comme par les usagers.

Certes toute institution sociale, dans tout pays, à toute époque, connaît des formes d'écarts entre normes et pratiques ¹⁵. *Mais l'extension et les modalités de ces écarts varient considérablement selon les contextes* ¹⁶. Dans le cas des professions du secteur public en

¹³ Cf. Chauveau, Le Pape & Olivier de Sardan, 2001.

¹⁴ Les normes officielles ne se réduisent pas aux lois ou aux règles juridiques (*rules of law*) ; par exemple, il peut s'agir de conventions particulières, de règlements locaux, de procédures administratives ou professionnelles ; mais, dans le champ de l'action publique ou des pratiques professionnelles, elles sont nécessairement *formalisées* ou *codifiées*, et expriment des prescriptions, un « mode d'emploi ». Autrement dit, les normes officielles sont, dans ce champ, assez proches du sens que les néo-institutionnalistes donnent au mot « institution » (*rules of the game*).

¹⁵ Un dictionnaire de sociologie déclare ainsi, dès l'ouverture de l'article sur « normes » : « *L'écart entre les normes et la pratique – entre ce que nous sommes censés faire et ce que nous faisons – retient immédiatement l'attention de l'observateur le moins averti* » (Boudon & Bourricaud, 1982: 383).

¹⁶ Cf. O'Donnell (1996). L'ampleur des écarts dont O'Donnell fait état à propos des systèmes politiques sud-américains semble assez comparable à celle qui existe en Afrique (seules les élections sont en Amérique latine conformes selon lui au modèle démocratique officiel ; on ne pourrait pas même en dire autant pour beaucoup de pays d'Afrique...). O'Donnell souligne aussi qu'un écart significatif entre règles formelles et fonctionnement réel est présent dans certaines démocraties plus classiques comme l'Italie, le Japon ou l'Inde.

Afrique, l'extension des écarts est particulièrement importante. Quant aux modalités de ces écarts, elles font l'objet de caractérisations diverses.

La plupart de ces appréciations sont normatives et évaluatives. Les écarts sont appréhendés en termes de jugements de valeurs. On déplore la « mauvaise gouvernance », on condamne la corruption, on dénonce les solidarités ethniques ou clientélistes, avec pour références implicites le modèle démocratique et technocratique des pays du Nord (d'ailleurs souvent idéalisé). Mais, au-delà de ce registre volontiers accusateur, à tendance occidentalocentrique, les écarts entre normes et pratiques chez les fonctionnaires africains font aussi l'objet de diverses conceptualisations savantes, qui tentent toutes de résumer en une expression condensée le « fonctionnement réel » des institutions publiques en Afrique, par contraste avec le fonctionnement officiel. Au-delà des nuances sémantiques ou de formules individuelles souvent contestées (« politique du ventre », « Etat importé », « économie de l'affection »), trois termes relativement neutres et d'orientation plutôt descriptive semblent faire l'objet d'un large consensus (on les retrouve dans le programme APPP, largement employés dans les *think pieces*) : *néo-patrimonialisme*, *clientélisme*, *informel*. Nous nous attacherons ici aux deux premiers, et reviendront ultérieurement sur la question de l'informel

L'expression de *néo-patrimonialisme*, utilisée déjà par Einsenstadt¹⁷, a été introduite dans la littérature africaniste française par Jean-François Médard¹⁸. Elle s'inspire évidemment du patrimonialisme décrit par Max Weber, pour qui certaines formes de légitimité « traditionnelle », antérieures à la légitimité « rationnelle-bureaucratique », comme le *sultanisme*¹⁹, témoignaient d'une absence de distinction entre les biens de l'Etat et les biens du prince, autrement dit d'une confusion officiellement reconnue entre les ressources publiques et les ressources du souverain. De même, au niveau non plus des biens mais des personnes, l'accès à une charge publique était indissociable d'une allégeance personnelle au détenteur du pouvoir²⁰. Avec le patrimonialisme, la norme officielle est l'indistinction, au moins en ce qui concerne les autorités politiques, entre bien public et bien privé (et, plus largement, entre fonction publique et fonction privée, intérêt public et intérêt privé). Le *néo-patrimonialisme* comporte une différence fondamentale avec le patrimonialisme: la norme officielle est cette fois toute autre, et se fonde, elle, sur une distinction entre bien public et bien privé, que la pratique, par contre, ne respecte pas. On a dès lors bien affaire à cet écart que nous évoquons plus haut, et le concept de néo-patrimonialisme est une façon d'en rendre compte.

Le terme de *clientélisme* est d'usage beaucoup plus ancien, plus répandu, et aussi beaucoup plus varié. L'existence de liens personnels de dépendance fondés sur des « services » mutuels (bien que profondément inégalitaires) et des formes de redistribution entre patrons et clients a en effet été analysée dès les débuts des sciences sociales, et ceci selon des modalités et dans des mondes sociaux très variés, de la forêt gabonaise à la mafia sicilienne, des haciendas mexicaines au capitalisme post-soviétique... Appliqué aux Etats africains contemporains²¹, le concept de clientélisme évoque en particulier des pratiques généralisées de recrutement dans la fonction publique sur la base de faveurs, d'allégeances, de parentèle, de rentes corruptives, qui contrastent avec la norme officielle d'un recrutement

¹⁷ Einsenstadt, 1973

¹⁸ Médard, 1991

¹⁹ Weber, 1971

²⁰ Cette phrase que Corneille a placée dans la bouche d'Auguste l'illustre parfaitement : "Ma faveur fait ta gloire et ton pouvoir en vient. Elle seule t'élève et seule te soutient. C'est elle qu'on adore et non pas ta personne. Tu n'as ni crédit ni rang qu'autant qu'elle t'en donne."

²¹ Cf. entre autres Balandier, 1969; Lemarchand & Legg, 1972 ; Médard, 1976, 1981.

fondé sur les concours, sur les titres ou au mérite ; il évoque aussi des pratiques généralisées de favoritisme qui contrastent avec la norme officielle d'un traitement impartial des dossiers.

L'existence du néo-patrimonialisme comme du clientélisme semble irrécusable. Qui pourrait de bonne foi nier des phénomènes que chacun côtoie au quotidien, soit comme usager des services publics, soit comme fonctionnaire, soit comme lecteur de la presse ? C'est cette évidence qui explique d'ailleurs le succès de ces termes. Ils évoquent un certain *système de gestion des affaires publiques, de délivrance des services publics et d'interactions entre agents de l'Etat et citoyens*, autrement dit un certain *mode de gouvernance*, placé, chacun le sait, sous le signe de l'informel, de l'enrichissement et des détournements, du copinage et des réseaux.

S'il y a un problème avec les termes de néo-patrimonialisme ou de clientélisme, il n'est donc pas dans la réalité sous-jacente globale à laquelle ces termes font référence. Celle-ci n'est pas contestable, et donc ces mots ne mentent pas, ils ne sont pas « faux ». Le problème est ailleurs, il est dans la façon dont ils résument et caractérisent cette réalité, autrement dit dans la compréhension *insuffisante* qu'ils en donnent.

Néo-patrimonialisme et *clientélisme* sont, selon nous, des termes trop rapides, trop généraux, et trop partiels.

Ils sont trop rapides, car, chez la plupart des auteurs, ils permettent de faire l'économie d'une analyse empirique des réalités qu'ils désignent. Ces multiples écarts entre normes et pratiques ne peuvent être subsumés trop vite sous un seul concept, fut-il séduisant ou semblant aller de soi. Encore faudrait-il d'abord en investiguer les formes et les modalités, en discerner les nuances et les variantes, ce que seule permet l'enquête, qualitative ou quantitative. La qualification précoce est paresseuse.

Ils sont trop généraux, car ils réduisent la diversité potentielle des formes d'écarts entre normes et pratiques à un modèle général, abstrait, idéal-typique, dont rien ne prouve qu'il épuise la gamme des situations pertinentes. La construction de typologies raisonnées des écarts devrait en effet précéder la définition – s'il y a lieu – d'un genre unique – s'il y en a un. Ce n'est guère le cas dans les travaux existants, qui pour la plupart vont directement à la caractérisation, sans passer par la case des inventaires de terrain. De ce fait, la caractérisation devient un « attrape tout », un mot-valise. Elle fait l'économie de typologies plus fines.

Ils sont partiels car ils se focalisent sur un seul aspect des écarts, une seule dimension : par exemple la confusion privé-public, ou la redistribution à des obligés. Or, il est sûrement plus productif, en matière de stratégie de recherche, de postuler que les écarts entre normes et pratiques sont multi-dimensionnels et plurifactoriels plutôt que de les réduire *a priori* à un seul trait. Mieux vaut avoir comme hypothèse qu'ils ont plusieurs facettes, plutôt qu'un seul visage.

Mais ces deux termes ont aussi un mérite : l'un comme l'autre postulent que les pratiques professionnelles « déviantes » par rapport aux normes officielles sont à la fois *généralisées*, et *non aléatoires*. D'une part, il ne s'agit pas de pratiques marginales, comme le sont les pratiques criminelles, ou les conduites pathologiques, par exemple : la grande majorité des fonctionnaires ne suit pas vraiment les normes officielles, et ce sont des gens normaux. D'autre part, ces pratiques ne relèvent pas de l'anomie, du désordre, ou du hasard : elles sont régulées, organisées, structurées. Les fonctionnaires ne font pas pour autant n'importe quoi n'importe comment, et nous sommes loin de la Somalie ou du royaume d'Ubu.

Le terme de néo-patrimonialisme a aussi un avantage spécifique : il associe dans une même définition les normes officielles et les pratiques non-conformes à ces normes. C'est un

élément qu'il faut souligner : *les normes officielles font partie pour le chercheur comme pour les acteurs de la définition de la situation*. On ne peut les évacuer sous prétexte qu'elles ne sont que peu respectées, et on ne peut s'intéresser aux pratiques en faisant comme si les normes officielles n'existaient pas. C'est bien l'écart qui est significatif. Prenons par exemple ce slogan par lequel certains ont condensé l'attitude des « patrons » politiques lorsqu'ils détiennent le pouvoir : « *Pour mes amis, tout ! Pour mes ennemis, la loi !* »²² : il exprime bien le « double jeu » auquel sont passé maître les élites politiques, qui implique la maîtrise tant de la loi (les normes officielles) que des relations d'obligation (le clientélisme).

Pour conclure ce bref bilan, il faut noter que les usages savants de ces deux termes ne reposent à peu près jamais sur le « point de vue de l'acteur », et font peu de cas des significations émiques. C'est là une autre conséquence du déficit d'enquêtes sur le fonctionnement quotidien des Etats africains²³.

On peut donc dire, en résumé, que les concepts de néo-patrimonialisme et de clientélisme, malgré leur intérêt théorique, et la réalité de leurs référents, sont des *concepts analytiques* quelque peu prématurés et trop généraux²⁴, et qu'il nous faudrait plutôt recourir à l'étape actuelle à des *concepts exploratoires*²⁵, susceptibles de produire et d'organiser des données empiriques contextualisées, variées et inédites, nécessaires à un comparatisme fin et à une conceptualisation « enracinée dans le terrain ».

La régulation des pratiques professionnelles publiques : l'intrusion des normes sociales ?

Le monde des normes est immense, et recouvre des réalités ou des concepts d'ordres très différents. Distinguons tout d'abord *normes sociales* et *normes professionnelles*.

Les *normes sociales*, telles qu'analysées par Emile Durkheim et reprises par des générations de sociologues et d'anthropologues, correspondent à un relativement haut niveau d'abstraction : elles ne sont pas nécessairement explicites, elles sont très proches des *valeurs* ou s'y confondent, et sont enchâssées dans des *idéologies*. En outre, elles sont le plus souvent supposées s'appliquer à la société toute entière, ou en émaner. On a parfois, non sans raison, reproché aux sociologues durkheimiens et aux fonctionnalistes parsoniens leur réification des normes sociales, et, en réaction, l'interactionnisme issu de l'Ecole de Chicago a insisté sur le caractère créatif des interactions sociales²⁶.

²² Expression citée par Waldmann en référence à l'Amérique latine (colloque sur la corruption organisé par le SHADYC), mais qui vaut tout autant pour l'Afrique.

²³ Dans le domaine des enquêtes qualitatives, ce déficit empirique relatif aux administrations africaines avait déjà déploré du côté francophone par Darbon, 1985, puis par Olivier de Sardan, 2004. On doit pourtant remarquer que, si on aborde l'Etat à travers des secteurs particuliers (éducation, justice, hydraulique, etc.) ou à travers des thèmes transversaux (corruption), de nombreux travaux pourraient être convoqués (cf. par exemple Bierschenk 2004 pour la justice, et 2007 pour l'éducation). Ces dernières années, diverses tentatives ont eu lieu pour avancer de façon significative vers une meilleure compréhension du fonctionnement des services publics et des Etats africains « au quotidien » (cf. Blundo & Le Meur, sp).

²⁴ On pourrait dire la même chose de concepts apparentés, utilisés plutôt en anglais et également employés dans les *think pieces* du programme APPP comme *particularism*, *personnalism*, *hybridity*. Après avoir écrit ce texte, je découvre l'analyse de Geddes (2003, rapportée par Booth, 2008 : 9), qui estime que bien souvent le niveau d'ambition conceptuelle en sociologie et science politique est trop élevé, et qui propose de désarticuler les « *big questions* » en ensembles plus circonscrits et en processus plus concrets : c'est exactement la stratégie que je préconise ici.

²⁵ Sur la distinction entre concepts analytiques et concepts exploratoires, cf. Olivier de Sardan, 2008.

²⁶ Chapoulié, 1996 : 47-49.

Par contre, les *normes professionnelles* sont beaucoup plus précises, elles sont circonscrites, elles sont explicites et connues en tant que telles par les acteurs, elles sont *formalisées*, à travers des textes (lois, décrets, décisions, règlements), des procédures (la rationalité bureaucratique de Max Weber est très largement une rationalité procédurale), des organigrammes, des cahiers des charges, des programmes, des déontologies, des contrôles, etc. Or, les normes officielles qui nous intéressent ici sont d'abord et avant tout des normes professionnelles. *Ce sont des normes professionnelles spécifiques qui organisent le fonctionnement des services des Etats africains et définissent les devoirs et les droits de leurs agents.*

Le décalage très généralement constaté entre normes et pratiques, qui est notre point de départ, est donc, plus précisément, un décalage entre les *normes professionnelles publiques* et les *pratiques professionnelles des acteurs publics* (du plus haut niveau de l'Etat jusqu'à la « bureaucratie d'interface » ou la *street level bureaucracy*²⁷).

La question simple que nous souhaitons poser est alors : *comment les pratiques professionnelles des acteurs publics, non-conformes le plus souvent aux normes professionnelles publiques, sont-elles « malgré tout » régulées ?* Ou encore : *quelles formes structurent les pratiques informelles des agents de l'Etat ?*

Dans une administration idéale, c'est-à-dire qui fonctionnerait entièrement conformément aux normes professionnelles, sans écarts significatifs (autres qu'individuels et marginaux), le problème ne se poserait pas. On remarquera d'ailleurs que la recherche de l'administration idéale est au cœur de l'action publique en général, et du *New Public Management* en particulier, qui entendent réduire au maximum les écarts. Tout faire pour que les pratiques des agents de l'Etat se conforment aux normes officielles, ainsi que multiplier l'efficacité et la précision de celles-ci : c'est un principe directeur des politiques publiques dans les pays occidentaux, et il est aussi à l'oeuvre dans l'univers particulier des politiques de développement (qui sont au fond des politiques publiques pilotées par les institutions internationales et les agences de développement). Les approches en termes de « bonne gouvernance » sont basées sur la multiplication et le renforcement des normes officielles, et l'amélioration incessante des procédures de contrôle de leur application. Il s'agit d'implanter en Afrique, afin d'améliorer le cadre normatif et le rendre plus efficient, des technologies de gestion et de rationalisation de l'action publique de plus en plus sophistiquées (sous des formes de plus en plus quantifiées et informatisées)²⁸. La problématique sous-jacente est d'améliorer l'observance (*increasing compliance of formal rules*) des acteurs publics.

Si l'on entend par contre s'intéresser à l'administration telle qu'elle est plutôt qu'à l'administration idéale, si l'on ne considère pas les écarts comme des parasites gênants qu'il faut à tout prix éliminer, mais comme des objets de connaissance, alors la question ci-dessus fait sens ! Comment des pratiques professionnelles publiques, qui restent, malgré tous les efforts déployés depuis des décennies, significativement éloignées des normes officielles, sont-elles « malgré tout » régulées ?

Toute réponse à cette question suppose d'une certaine façon de mobiliser à nouveau le concept de normes. En effet, *une régulation suppose des normes*. Si on a affaire à des pratiques régulées qui ne suivent pas les normes officielles, c'est donc qu'elles suivent d'autres normes que les normes officielles. On peut même penser que, pour réguler les

²⁷ Cf. Lipsky, 1980.

²⁸ En Afrique, c'est à travers les institutions de développement que cette nouvelle génération de normes a fait son apparition : on pense ici au cadre logique (cf. Giovalucci & Olivier de Sardan, sp).

pratiques hors des normes officielles, il y a plutôt excès de normes que manque... Reste à savoir lesquelles ! ²⁹

C'est ici que nous discuterons du terme « *informel* », largement utilisé à propos des Etats africains ³⁰. *Informel* est en effet souvent employé pour évoquer caractériser les pratiques qui contrastent avec les normes officielles (et les comportements prescrits). On sait que, bien souvent, « informel » qualifie un secteur économique (artisanat et commerce en particulier) qui échappe aux régulations étatiques, et s'oppose au secteur moderne qui, lui, y est soumis. Dans son acception politologique, fortement marquée par le néo-institutionnalisme, « informel » qualifie plutôt les « institutions » ³¹ locales, considérées comme typiquement africaines, endogènes, non issues du modèle occidental, autrement dit les modes de régulation non officiels. C'est selon nous le grand mérite de cette perspective : elle reconnaît que *les comportements non conformes aux normes formelles suivent d'autres normes, dites informelles*.

Cependant, l'opposition informel/formel dans la perspective néo-institutionnaliste reste le plus souvent de type dualiste : d'un côté il y aurait les « institutions » formelles (les règles du jeu formelles) du secteur public fonctionnant selon le modèle occidental, de l'autre côté les « institutions » informelles (les règles du jeu informelles) de la société africaine fonctionnant selon un modèle autochtone. Cette vision est exprimée clairement par Hyden : « *These informal rules are typically norms that members of the society consider important enough that they are legitimately treated as alternatives to the formal ones (...) they are created, communicated and reproduced outside the public realm* » (Hyden : 5).

On rejoint ici les explications les plus courantes qui sont proposées pour rendre compte de la régulation des pratiques des acteurs publics: celles-ci se conformeraient aux *normes sociales extérieures*, et non aux normes professionnelles du secteur public. Les normes de la société environnante s'introduiraient donc dans la sphère professionnelle publique. On retrouve ici, sous un jour nouveau, la classique opposition entre *public* et *privé* : la sphère publique est régulée par les normes professionnelles, la sphère privée par les normes sociales. Mais, de fait, les normes sociales s'infiltreraient subrepticement dans la sphère publique. Il y a longtemps, Erving Goffman avait utilisé la métaphore de la « membrane » pour mettre en évidence les problèmes que pose cette coupure entre privé et public qui est constitutive de l'Etat moderne : il y aurait de fait entre le comportement privé et le comportement public une « membrane semi-perméable », qui, selon les acteurs ou selon les contextes, laisse plus ou moins passer de « privé » dans le « public » ³². Si l'on tente d'appliquer la métaphore de Goffman aux cas particulier des Etats africains, on conclura alors que la membrane y est beaucoup plus perméable que dans les pays occidentaux, et laisse plus qu'ailleurs les normes sociales environnantes s'engouffrer dans la sphère publique. C'est d'ailleurs là le raisonnement *de facto* de nombreux chercheurs africanistes. La pression « communautaire », les coutumes locales, les valeurs traditionnelles sont ainsi régulièrement invoquées par la plupart des auteurs. D'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement, on retrouve ici l'argument « culturaliste-traditionaliste » : les fonctionnaires africains se comporteraient différemment des normes officielles parce qu'ils seraient soumis à des valeurs et des normes sociales propres aux cultures locales. Mais pourquoi donc les normes informelles régulant les

²⁹ « *We are confronted to a double task of describing actual behavior and discovering the (usually informal) rules that behavior and expectations do follow* » (O'Donnell : 1996:38).

³⁰ Cf. le programme APPP et ses *think pieces*.

³¹ Quand nous mettons le terme « institution » entre guillemets, nous l'employons dans son sens néo-institutionnel de « règles du jeu instituées » : « *Institutions are generally defined as the 'rules of the games', or humanly devised constraints that shape human interaction* » (North, 1990) » (de Soysa & Jütting, 2007).

³² Goffman, 1961

pratiques des agents de l'Etat en Afrique devraient-elles être nécessairement des normes sociales traditionnelles ??? Si on y regarde de plus près, on s'aperçoit que telles assertions reposent toujours sur des clichés, jamais sur des enquêtes sérieuses³³.

Pourtant, les contre-exemples ne manquent pas, qui empêchent d'imputer systématiquement les pratiques courantes des agents publics (non-conformes aux normes professionnelles) aux « cultures africaines ». Prenons un cas particulièrement courant. Partout, ou presque, en Afrique, les infirmiers sont bien connus pour leur mépris des patients anonymes : de nombreux travaux mettent ce phénomène en évidence³⁴. Il y a de très fortes chances, dans un hôpital de Bamako, Niamey ou Conakry, qu'un jeune infirmier, recevant en consultation une vieille femme au pagne élimé venant de brousse, ne lui témoigne d'aucune considération, ne la salue pas, ne la fasse pas même s'asseoir. Une telle attitude est en complète contradiction avec le respect dû aux anciens dans les « cultures africaines » telles qu'elles sont partout décrites, autrement dit avec les normes de bienséance traditionnelles. Elle est aussi non-conforme aux enseignements des facultés de médecine et au respect proclamé du malade, autrement dit aux normes déontologiques officielles.

Bien que ne suivant pas les normes officielles, la plupart des pratiques des agents publics ne suivent pas pour autant des normes traditionnelles. Les normes informelles qui les régulent échappent à cette dichotomie entre normes officielles et normes traditionnelles. Il faut donc les investiguer !

En fait, l'explication culturaliste est paresseuse : plutôt que de « découvrir » quelles sont ces normes informelles, elle reprend les idées reçues et les clichés sur les normes sociales traditionnelles. Par là, elle se coule dans une posture théorique bien connue, que certains ont critiqué sous le nom de « grand partage »³⁵, et qui est fondée sur une version plus large de la même dichotomie, une dichotomie entre sociétés (et normes) traditionnelles et sociétés (et normes) modernes, censée rendre compte de nombre de phénomènes contemporains³⁶. Cette dichotomie traverse toute l'histoire des sciences sociales, depuis qu'elle a été formulée par Tönnies opposant *Gesellschaft* (association) et *Geinschaft* (communauté), puis reprise et développée par Talcott Parsons³⁷, et elle structure aujourd'hui encore nombre de représentations savantes ou moins savantes relatives à l'Afrique, sous différents vocables, de l'ethnologie coloniale aux pamphlets post-modernes, de la sociologie contemporaine aux *post-colonial studies*³⁸. L'utilisation de l'opposition entre culture traditionnelle et culture moderne pour « expliquer » des comportements actuels se retrouve en effet dans les orientations théoriques les plus variées, et des auteurs que tout oppose par ailleurs peuvent en

³³ La posture « culturaliste-traditionaliste » est dépourvue de fondements empiriques rigoureux, mais elle est « commode » d'usage, et c'est peut-être ce qui explique la fascination qu'elle exerce sur des économistes ou des politologues et leurs appels à l'anthropologie comme une science des cultures traditionnelles. Il s'agit selon nous d'une version dépassée – archaïque - de l'anthropologie, qui ne tient pas compte des transformations de la discipline (Olivier de Sardan 2005) : pour de nombreux anthropologues africanistes (comme ceux du LASDEL et du SHADYC), il est impossible de parler de « culture en général » (quelle que soit la définition qu'on en donne). Si on peut, parfois, parler de culture politique locale, de culture professionnelle, ou de logiques culturelles spécifiques, c'est seulement à condition d'avoir argumenté *par l'enquête* l'existence attestée de comportements ou de représentations partagées *dans des contextes donnés* (ce qui ne va pas « de soi »).

³⁴ Cf. Jaffré & Olivier de Sardan, 2003 ; Jewkes, Naemah & Zodumo, 1998.

³⁵ Latour, 1983.

³⁶ Bien évidemment, d'un point de vue historique, la distinction entre sociétés traditionnelles et sociétés modernes fait sens. C'est l'explication paresseuse de faits sociaux actuels en termes de survivances culturelles qui pose problème.

³⁷ Cf. par exemple le tableau très « parsonien » (sur ce point) de Hyden, qui oppose trait par trait « *formal institutions* » et « *informal institutions* » (Hyden, 2008 : 18). On trouve le même type d'oppositions chez Cammack.

³⁸ cf. par exemple Mahieu, 1990, qui se focalise sur la « pression communautaire »

ce domaine se rejoindre paradoxalement : on ne doit donc pas concevoir la posture « traditionnaliste-culturaliste » ou la posture « grand partage » comme un programme de recherche, un paradigme ou une école, mais comme une « idéologie scientifique » transversale aux allégeances théoriques, qui ne présume en rien des attitudes conceptuelles « par ailleurs » de ceux qui la véhiculent ³⁹.

Un des avatars de ce binarisme se retrouve dans un article devenu classique de Peter Ekeh (1975). Mais il y prend des formes particulières, intéressantes pour notre propos. Ekeh, en effet, oppose l'espace public civique (*civic public*) et l'espace public primordial (*primordial public*). Le premier, directement hérité de la colonisation, n'est pas sous-tendu par une éthique, on y bénéficie de droits ou de ressources sans se sentir tenu à des contreparties, alors que le second implique des obligations morales de réciprocité, de confiance et de redistribution. Cette dichotomie, dont les contenus empiriques sont peu clairs, n'échappe pas, comme les autres, à un excès de schématisation et de généralisation, et l'espace public primordial retombe dans les clichés habituels sur l'Afrique communautaire (on y retrouve les normes sociales habituellement présentées comme culturelles et traditionnelles). Mais l'important pour notre propos est l'introduction par Ekeh de cet espace public civique, autrement dit d'un espace public intermédiaire, générateur de pratiques spécifiques marquées par l'opportunisme, qui se glisse entre d'un côté les normes officielles importées et de l'autre côté l'espace public primordial. Contrairement à la plupart de ceux qui opposent les solidarités communautaires et la citoyenneté moderne, Ekeh a le mérite de souligner que cet espace intermédiaire (l'espace public civique) a lui-même été façonné indirectement par la colonisation et ne relève pas d'un prolongement des liens traditionnels.

Autrement dit, il « ouvre le jeu ». On retiendra donc de son analyse qu'en dehors des normes professionnelles d'une part, et des normes sociales ou culturelles de l'autre, il peut exister d'autres types de normes. Mais lesquelles ?

Les normes pratiques

Prenons un exemple fort éloigné des pratiques professionnelles des agents de l'Etat, celui de l'adultère chez les éleveurs peuls du Burkina Faso, analysé avec finesse par Danièle Kintz ⁴⁰. Comme dans beaucoup de sociétés, l'adultère est un comportement condamné chez les éleveurs peuls burkinabés. La fidélité conjugale est donc la norme sociale officielle (l'Islam est d'ailleurs la religion dominante). Mais, comme dans beaucoup de sociétés, l'adultère est un sport assez largement pratiqué. Les pratiques amoureuses ne suivent donc pas la norme officielle. Cependant ces pratiques sont régulées. L'adultère est de fait quasi toléré, mais sous condition que tout le monde (époux, épouse, amant ou amante) respecte un certain nombre de normes (tacites, non dites) de bienséance. C'est une illustration de ce que nous appellerons *normes pratiques*. Dans le cas analysé par l'auteur, on apprend qu'un mari qui avait surpris sa femme sur le fait, mais n'avait pas respecté ces normes pratiques, a été considéré comme fautif par l'entourage.

Admettre que les écarts entre normes officielles et comportements peuvent suivre des normes pratiques, c'est ouvrir un vaste champ de recherches empiriques pour découvrir quelles sont ces normes pratiques. Le registre des normes s'ouvre tout à coup. Il ne se limite plus aux normes d'accès facile ou immédiat, comme les normes sociales (accessibles par la tradition, l'éducation, la morale, la religion, ou la lecture des ethnologues classiques), ou les normes professionnelles (accessibles par les textes). Il s'ouvre à toute une série de régulations

³⁹ Sur les idéologies scientifiques, qui se manifestent comme des biais méthodologiques et interprétatifs, cf. Olivier de Sardan, 2008.

⁴⁰ Kintz, 1987

sociales fines, invisibles, implicites, souterraines, qu'il faut se donner la peine de dégager, d'inventorier. Certaines sont plus ou moins connues des acteurs eux-mêmes, au moins en privé, bien que peu verbalisées, d'autres sont machinales, d'autres restent semi-opaques, stockées dans ce que certains appelleraient des subconscious collectifs.

Le cas de l'adultère fait référence à des *normes pratiques* qui régulent les écarts des comportements avec une *norme sociale* relevant de la morale et de la religion. La plupart des normes sociales sont ainsi quotidiennement transgressées de façon « soft ». Par exemple, dans les sociétés islamisées l'aumône aux démunis est une forte obligation morale. Mais son respect permanent et absolu est quasi impossible. Il y a donc divers « savoir-faire » qui permettent de gérer le non respect relatif de l'aumône, tout en manifestant dans les occasions stratégiques son sens de la charité et sa générosité.

Prenons un autre exemple, toujours éloigné des agents de l'Etat, mais qui fait référence à un système de normes écrites très codifié, comme le sont les normes professionnelles, et même plus qu'elles. Le code de la route à Hanoï et au Caire est à peu près identique à celui en vigueur à Paris ou Berlin, et reprend des règles de conduites officielles quasi universelles (hormis la conduite à droite typiquement britannique...). Mais les conducteurs, dans ces deux villes, s'en éloignent fortement lorsqu'ils sont au volant. Ils ne suivent pas les normes officielles, ou fort peu. D'ailleurs, si d'aventure un étranger voulait conduire à Hanoï ou au Caire en respectant le code de la route, il ne ferait pas 10 minutes sans avoir un grave accident. Par contre, les habitants de Hanoï et du Caire ne font pas pour autant n'importe quoi, sinon les carambolages seraient quasi permanents. Leurs façons de conduire suivent des règles tacites, partagées. Au Caire, la priorité est de facto à celui qui dépasse, et c'est au dépassé de laisser le passage; d'autre part, l'usage de l'avertisseur sonore, toujours par celui qui dépasse, est rare, mais implique un danger immédiat, et le dépassé doit se rabattre sur le champ. A Hanoï, la confusion par contre semble totale, il n'y a ni priorité, ni sens interdit, les avertisseurs sonores sont utilisés à tout instant par tous, mais les accidents restent rares, dans la mesure où chacun évalue à tout moment ce que font les autres qui sont proches de lui et s'y adapte, où chacun estime à tout moment qui est un petit plus engagé que l'autre, pour freiner ou accélérer en conséquence... C'est un petit peu comme sur Times Square à l'heure de la sortie des bureaux : les piétons vont dans tous les sens, au milieu d'une foule dense et pressée, sans règles de priorité ou de circulation, mais il y a peu de télescopages, en raison de ces ajustements permanents de chacun aux déplacements des autres.

L'exemple de la conduite automobile est intéressant en ce qu'il montre que des comportements non conformes aux normes officielles d'origine occidentale peuvent suivre des normes pratiques locales (des règles du jeu informelles variant selon les contextes) qui n'ont rien à voir ni avec la « tradition », ni avec la culture en général, ni avec des valeurs communes, ni avec un « réseau de significations » partagé, mais qui n'en sont pas moins efficaces⁴¹.

De telles normes pratiques ne sont pas forcément exprimées en tant que telles par les acteurs sociaux, elles sont le plus souvent automatiques et routinières, dans un registre du latent plus que de l'explicite⁴². On pourrait dire, pour reprendre autrement l'expression de

⁴¹ C'est au fond ce que cherche le programme APPP, dans un autre domaine.

⁴² Goffman, qui a analysé « pratiquement » les normes pratiques dans les interactions sociales (mais sans les conceptualiser en tant que telles), avait déjà évoqué l'exemple du code de la route : « *Même dans des codes tout à fait formalisés, tels que celui qui règle la circulation sur les routes, bien des choses restent tacites* » (Goffman, 1973 : 103)

Bourdieu, qu'elles sont incorporées dans un *habitus*⁴³. On ne les « voit » pas directement. Elles sont parfois proches des normes linguistiques. Il incombe donc au chercheur de les dégager, de les identifier, de les analyser, à partir des pratiques des acteurs, ainsi que de leurs discours.

Rapprochons-nous maintenant du monde de l'action politique, qui nous intéresse ici. Bailey distingue les *règles normatives* et les *règles pragmatiques*⁴⁴. Les premières sont de l'ordre de la légitimation et de la justification. Les secondes relèvent des tactiques et des manœuvres et sont orientées vers l'efficacité. Cette opposition ne recouvre pas exactement la nôtre. Les règles normatives de Bailey sont plutôt des normes sociales, propres au champ de l'action politique, et non des normes professionnelles codifiées. Mais ses règles pragmatiques sont assez proches de nos normes pratiques. Elles régulent les pratiques, loin des discours officiels et des morales proclamées. Ce qui est intéressant pour nous dans l'approche de Bailey, c'est que, pour lui, *le changement social provient des règles pragmatiques, autrement dit des normes pratiques*. A la différence du changement radical (par exemple révolutionnaire), qui implique une transformation des normes sociales, le changement progressif (*adaptive change*) se fait dans le cadre des normes sociales en vigueur, par la transformation des normes pratiques existantes ou la création de nouvelles normes pratiques adaptées aux nouvelles contraintes ou aux nouvelles ressources du contexte général. La recherche de normes pratiques « facteurs de changement » (*drivers of change*) ne serait-elle pas stratégique pour des institutions de développement ?

Si nous revenons maintenant aux comportements des agents de l'Etat (parmi lesquels il faut ranger les décideurs publics – *policy makers*), nous pouvons nous représenter leurs écarts aux normes professionnelles de façon beaucoup plus diversifiée qu'auparavant : le monde des normes pratiques qui s'ouvre à nous permet de ne pas se cantonner aux concepts trop généraux de clientélisme et de néo-patrimonialisme. Il permet aussi d'éviter les explications paresseuses des écarts par l'intrusion des normes sociales « traditionnelles ». Certes des normes sociales (non professionnelles) interviennent fortement dans le monde professionnel : elles ne sont cependant pas nécessairement « traditionnelles », loin de là ; en outre, derrière elles, se glissent de surcroît diverses normes pratiques, elles aussi « sociales ». Et, enfin, le milieu professionnel génère ses propres normes pratiques.

D'où cette double conclusion : d'une part les normes changent (parfois vite), s'adaptent, s'hybrident, se créent⁴⁵ ; d'autre part, le pluralisme des normes est la règle, et non l'exception⁴⁶.

Le pluralisme des normes

Cette expression a souvent été utilisée en référence à des situations particulières où des normes « visibles » différentes, parfois contradictoires, coexistent. C'est dans le domaine foncier, en Afrique, que le pluralisme des normes a été largement analysé. On constate ainsi, dans la bande sahélienne, la coexistence d'un droit foncier « occidental », d'un droit islamique et de droits coutumiers variés. Il s'agit plutôt d'un pluralisme de normes officielles,

⁴³ Je ne suis pas toujours convaincu, loin de là, par l'usage « dominocentrique » (Grignon & Passeron, 1989) que Bourdieu fait de ce terme. Mais les usages « résistocentriques » inverses de concepts proches par Michel de Certeau ou James Scott (*métis*, arts de faire, tactiques, arts de la résistances) suscitent la même réserve (de Certeau, 1990 ; Scott, 1990).

⁴⁴ Bailey, 1969

⁴⁵ « *Norms do not necessarily emanate from deep historical sources, but could be thought as shared expectations about behaviour (...) norms can change rapidly* » (de Soysa & Jütting, 2007: 33)

⁴⁶ Chauveau, Le Pape & Olivier de Sardan, 2001

car reconnues par l'Etat. Dans les conflits fonciers, les parties prenantes (*stakeholders*) jouent sur ce pluralisme, en recourant de préférence à celui de ces droits qui les arrange le plus ⁴⁷. Mais on pourrait aussi parler d'un pluralisme des normes sociales : contrairement aux visions (culturalistes) supposant une homogénéité des normes culturelles, celles-ci sont plurielles, souvent contradictoires (comme la coexistence complexe de l'Islam avec les religions dites animistes, ou la diversité des conventions matrimoniales selon les familles).

D'une certaine façon, le fait que les normes professionnelles publiques cohabitent avec des normes sociales différentes utilisées dans la vie quotidienne relève aussi du pluralisme de normes. Comme on l'a vu, c'est une situation qui est devenue universelle avec l'apparition et la généralisation de l'Etat moderne, et la coexistence de ces deux types de normes est organisée par la division en deux sphères, sphère publique et sphère privée. Les acteurs sociaux changent chaque jour de normes en changeant de sphère.

A côté de ce pluralisme « horizontal » déjà connu, la prise en compte des normes pratiques introduit un pluralisme « vertical ». Les normes professionnelles comme les normes sociales appartiennent toutes deux un niveau « officiel » ou « manifeste », mais sous elles se cachent en quelque sorte des normes « officieuses », ou « latentes ». Par exemple, pour continuer avec le cas des conflits fonciers, les parties prenantes recourent aussi à des instances d'arbitrage non compétentes formellement en la matière (comme les partis politiques), et porteuses de normes pratiques différentes de la gamme disponible des normes officielles ⁴⁸.

Au niveau de complexité où nous sommes arrivés, on voit que la marge stratégique d'un acteur public est beaucoup plus grande qu'on ne le pense en général (et que l'idéologie culturaliste ne le dit) : il peut se référer à au moins 4 types de normes :

Normes professionnelles	Normes sociales
Normes (professionnelles) pratiques	Normes (sociales) pratiques

Mais le tableau peut se complexifier encore plus. En effet, les normes pratiques elles-mêmes ne sont pas nécessairement homogènes. Elles peuvent être constituées de « couches » différentes, selon leur niveau de consensualité, selon les acteurs, selon les contextes : certaines font l'objet d'accords explicites entre acteurs, d'autres d'accords tacites, d'autres reflètent simplement une convergence des comportements.

Parfois, les agents d'un service décident de façon quasi formalisée de modes opératoires en contradiction avec les normes officielles : la mutualisation des gains illicites au sein de la police ou de la douane, avec des systèmes de quotas reversés tout au long de la chaîne hiérarchique, relève d'un tel registre. Parfois il y a un consensus de fait sur une norme pratique, comme par exemple le fait que les personnels de santé ne fassent guère plus que la moitié de leur journée de travail au sein du service, et partent ensuite exercer dans des structures privées. Parfois, chacun respecte de son côté, et de façon machinale, une norme pratique, comme le fait de ne pas sanctionner un subordonné fautif.

Enfin, selon les domaines d'activité publique considérés, selon les contraintes techniques ou professionnelles, et selon le niveau hiérarchique que l'on considère, le pluralisme des normes peut prendre des formes très différentes, et les normes peuvent être de nature très variée. La palette de normes disponibles pour les sages-femmes n'est pas la même

⁴⁷ Cf. Lund, 1998

⁴⁸ Lund, id.

que celles qui régulent l'action des douaniers, même si il y a paradoxalement certains points communs ⁴⁹.

Cette approche par la diversité des normes pratiques s'oppose à l'interprétation unificatrice des normes, qui traverse toutes les sciences sociales depuis Durkheim. Les membres d'une même société partageraient nécessairement des normes communes. Les versions modernes de l'idéologie sociétale unificatrice, qui sont d'inspiration plus wéberienne, s'expriment plutôt en termes de culture, de valeurs et de significations : les sociétés seraient des communautés de sens, des réseaux de significations partagés ⁵⁰. De telles affirmations, trop fréquentes, sont pourtant largement démenties par les faits : nombre d'actions publiques ne requièrent pas des « communautés de sens » et s'accommodent de compromis entre normes différentes. Le constat suivant est plus réaliste : « *Les normes sociales* [officielles ou pratiques – JPOS] *ne sont pas réductibles à un principe unique, et elles n'ont de sens que dans le contexte et pour le type d'activité auxquels elles sont appliquées* » (Boudon & Bourricaud, 1982: 390). On pourrait même aller au-delà, et poser l'hypothèse que le pluralisme des normes, tel qu'il se manifeste en Afrique, repose pour une part sur un ensemble d'accommodements et de négociations informelles.

Prenons maintenant deux exemples de normes pratiques qui montrent certains *effets* de ce pluralisme. Le premier concerne ce que nous avons appelé le « chacun-pour-soi-isme » (*each-for-oneself-ism*). Au cours des enquêtes menées sur les services de santé dans cinq villes africaines, et sur la petite corruption dans trois pays ⁵¹, l'absence de travail d'équipe au sein des services publics, y compris là où il est préconisé « officiellement », est ressortie massivement. De même, l'incapacité apparente d'un fonctionnaire quelconque à intervenir dans la façon de travailler non seulement d'un collègue, mais aussi d'un subordonné a été partout observée. Pourtant, si l'on prend le cas de la santé, la tenue d'un *staff* (réunion de service où l'on discute des problèmes des patients hospitalisés) est un impératif professionnel permettant de corriger les dysfonctionnements, et, parfois, de sauver la vie des malades.

Il semble assez difficile d'imputer ce « chacun-pour-soi-isme » à la « culture traditionnelle africaine » : tous les clichés sur celle-ci vont au contraire en sens inverse. Il est pourtant omni-présent et peut induire d'indéniables effets négatifs. Il en découle deux types d'attitudes chez les acteurs réformateurs (les « porteurs de changements ») : les uns, tout en introduisant de nouvelles procédures ou en recommandant des améliorations dans le fonctionnement du service, se conforment à cette norme pratique, et laissent à chacun le soin d'appliquer (ou non) les changements proposés ; les autres tentent de modifier la norme pratique en introduisant un minimum de fonctionnement collectif.

Le second exemple se réfère à la justice ⁵². Dans le système judiciaire nigérien, aucun magistrat ne refuse le « cadeau » d'un justiciable, que ce cadeau soit « préventif » ou qu'il s'agisse d'une affaire en cours. Les normes officielles, que ces mêmes magistrats doivent faire appliquer, condamnent pourtant clairement de telles pratiques : c'est d'ailleurs pourquoi ces « cadeaux » sont délivrés de façon discrète, dissimulés aux yeux d'éventuels observateurs mal intentionnés. Mais on ne peut en déduire pour autant que tous les juges tranchent systématiquement en faveur de celui qui leur fait des cadeaux, ou au profit du plus offrant

⁴⁹ Olivier de Sardan, 2001

⁵⁰ Par exemple : « *Collective action requires 'communities of understanding' (those with shared norms, rules and values)* » (Cammack, 2008: 45). On peut de là en venir à évoquer « *(the) ability and will of societies to act collectively* » (id: 47), prêtant ainsi aux sociétés des volontés et des désirs communs. Ce sont autant de manifestations de ce que nous appelons le *holisme idéologique*, qui est un biais récurrent des sciences sociales, et doit être distingué du *holisme méthodologique* (Olivier de Sardan, 2005 ; 2008).

⁵¹ Jaffré & Olivier de Sardan, 2003; Blundo & Olivier de Sardan, 2006.

⁵² Cf. Tidjani Alou, 2001.

(dans la mesure où bien souvent les deux parties mettent la main à la poche). Deux grandes stratégies en effet apparaissent : les « juges honnêtes », les « bons juges »⁵³ prennent certes ce qu'on leur donne, mais ils jugent selon le droit ou leur conscience, et ne consentent que des concessions mineures à ceux des donateurs qui ont tort à leurs yeux ou selon la loi. Les « juges corrompus », les « mauvais juges se font « acheter » et tordent le cou à la loi ou à la vérité pour de l'argent. Une même norme pratique consensuelle donne ainsi naissance à deux normes pratiques contradictoires, aux effets très différents en termes d'administration de la justice ou d'équité.

Dans tous les domaines de l'action publique, ce type d'investigation est possible. Nous entendons par exemple, dans notre approche des pouvoirs locaux (*local state and local governments*), rechercher les normes pratiques par lesquelles les diverses catégories d'acteurs évaluent leur propre *accountability* (à qui doivent-ils rendre des comptes, et comment ?) ou celle des acteurs avec lesquels ils sont en interaction. Comment se situent-ils par rapport à la norme officielle de l'*accountability*, et quels sont les répertoires de normes pratiques plus ou moins alternatives disponibles sur cette question dans leur contexte de travail et leur contexte social ?

Conclusion

Le concept de normes pratiques n'est pas analytique : il ne donne pas un contenu substantif particulier aux phénomènes qu'il décrit, il ne définit pas un modèle interprétatif spécifique. C'est pourquoi nous avons parlé de *concept exploratoire* : il permet simplement de mettre à jour, sous condition de recourir à l'enquête, une variété de modes de régulation sociale, de *patterns* de gouvernance réelle, sans les agréger prématurément dans un modèle unique, sans les organiser en des types *a priori*. Le concept de normes pratiques est à géométrie variable (c'est sa force et sa faiblesse), et ne préjuge pas des contenus de ces normes. Certaines normes pratiques vont être plus proches de stratégies récurrentes des acteurs (*coping strategy, métis, etc.*), d'autres plus proches de logiques sociales transversales ou de cultures professionnelles ou locales⁵⁴.

On peut dans un second temps *conceptualiser* des ensembles apparentés de normes pratiques. Rien n'empêche, par exemple, de regrouper une « famille » de normes pratiques, sous le vocable de *clientélisme* (ou de tel ou tel type de clientélisme), ou d'autres, parfois les mêmes, sous celui de *néo-patrimonialisme* (ou de tel ou tel type de néo-patrimonialisme). On saura alors beaucoup mieux ce que de tels concepts recouvrent empiriquement. Rien n'empêche aussi proposer aussi de nouveaux concepts : Christian Lund analyse ainsi les *twilight institutions* (institutions intermédiaires, mi-chèvre mi-chou) ; de notre côté, nous explorons la piste des *modes de gouvernance locaux*⁵⁵.

Production de nouveaux concepts ou réaménagement de concepts déjà en circulation, peu importe : un travail de conceptualisation innovante doit selon nous être issu d'une investigation empirique et documentaire rigoureuse et ouverte sur la diversité. Un concept de type exploratoire comme norme pratique pourra alors être sans dommages abandonné, et d'autres, de type analytique, émergeront. L'avantage d'un concept exploratoire est qu'on peut s'en débarrasser après usage, un peu comme le sculpteur le ferait d'un moule ou le maçon d'un échafaudage. Sa fonction est essentiellement pragmatique, il sert à investiguer des aspects de la réalité qui autrement seraient restés « invisibles », autrement dit à la fois il complexifie la vision de cette réalité, et en même temps il l'éclaire. On peut sans doute se

⁵³ Ces expressions sont celles employées par nos interlocuteurs lors des enquêtes

⁵⁴ cf. Olivier de Sardan, 1999.

⁵⁵ Lund, 2006; Olivier de Sardan, sp.

passer du concept de normes pratiques, ou utiliser un autre vocabulaire, mais on ne peut pas se passer d'investiguer la réalité sous-jacente. Notre propos n'est en aucun cas de demander à nos collègues d'utiliser tous le concept de normes pratiques (ce serait une prétention totalement irréaliste), mais d'insister sur la *nécessité d'appréhender empiriquement et conceptuellement la diversité et la plasticité des types de régulations qui sont derrière les conduites des agents publics*⁵⁶. L'usage prématuré de certains concepts trop agrégés pourrait en effet masquer cette diversité. On reconnaîtra au moins au concept exploratoire de normes pratiques qu'il n'a pas cet inconvénient.

L'approche par les normes pratiques peut aussi permettre de répondre à certains problèmes de développement (nous en revenons à la question de recherche centrale du programme APPP, le point 3 évoqué au début). On peut en effet penser que certaines normes pratiques s'opposent plus que d'autres à des *developmental outcomes*. On peut estimer que certaines normes pratiques peuvent avoir par contre des effets positifs. On peut penser que la transformation de certaines normes pratiques est une voie à explorer. On peut penser que l'introduction de nouvelles normes pratiques par des acteurs locaux, plutôt que l'importation de normes officielles par des institutions étrangères, doit être favorisée, encouragée, appuyée⁵⁷. Mais dans tous les cas il faut rechercher de quelles normes précises il s'agit.

⁵⁶ Il s'agit donc, en un sens, de donner un contenu concret à la préoccupation exprimée par David Booth dans sa *think piece*, et qui nous semble aussi être un élément absolument central du programme : « *to discover some salient diversity in African institutional patterns* » (Booth : 3)

⁵⁷ Par exemple, on a pu avancer que: « *A stable and minimal discrepancy [between the formal and the informal] negotiated between superordinates and subordinates can result in informal norms and arrangements supporting the realization of official objectives* » (Sil, n.d., quoted in Cammack: 43)

Ouvrages cités

- Bailey, F. 1969
Stratagems and spoils
London: Basil Blackwell (trad. fr. 1971: Les règles du jeu politique)
- Balandier, G. 1969
Les relations de dépendance personnelle
Cahiers d'Etudes Africaines, IX(35):345-349
- Bayart, J.F. 1996
L'illusion identitaire
Paris: Fayard
- Bierschenk, T. 2004
Die Informalisierung und Privatisierung von Konfliktregelungen in der Beniner Justiz
in Eckert (ed)
- Bierschenk, T. 2007
L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone. Bien privé, bien public, bien global
in Bierschenk, T. , Blundo, G., Jaffré, Y. & Tidjani Alou, M. (eds)
- Bierschenk, T. , Blundo, G., Jaffré, Y. & Tidjani Alou, M. (eds) 2007
Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan
Paris: Karthala
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 1998
Les pouvoirs aux villages: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation
Paris: Karthala
- Boesen, N. 2007
Governance and accountability: how do the formal and informal interplay and change ?
in Jütting, Drechsler, Bartsch & de Soysa (eds)
- Boudon, R. & Bourricaud, F. 1982
Dictionnaire critique de la sociologie
Paris: Presses Universitaires de France
- Booth, D. 2008
Choosing a research design that is fit for purpose
- Cammack, D. 2008
Let's not forget the people. An historical survey of societies and change
- Certeau (de), M. 1980
L'invention du quotidien. I: Arts de faire.
Paris : UGE
- Chauveau, J.P., Le Pape, M. & Olivier de Sardan, J.P. 2001
La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique
in Winter (ed):
- Darbon, D. 1985
Pour une socio-anthropologie administrative
Revue Française d'Administration Publique, 35: 457-68
- Eisenstadt, S. 1973
Traditional patrimonialism and modern neo-patrimonialism
London: Sage
- Ekeh, P. 1975
Colonialism and the two publics in Africa: a theoretical statement
Comparative Studies in Society and History, 17
- Giovalucci, F. & Olivier de Sardan, J.P. sp

Planification, gestion et politique dans l'aide au développement: le cadre logique, outil et miroir

Godelier, M. 1978

La part idéelle du réel. Essai sur l'idéologie
L'Homme, 18(3-4):155-188

Goffman, E. 1961

Encounters
Indianapolis: Bobbs-Merrill

Goffman, E. 1984

La mise en scène de la vie quotidienne. 2 : Les relations en public
Paris: Editions de Minuit

Grignon, C. & Passeron, J.C. 1989

Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature
Paris : Seuil

Hobsbawm, E. & Ranger 1986

The invention of tradition
Cambridge: Cambridge UP

Hyden, G. 2008

Institutions, power and policy outcome in Africa

Jaffré, Y. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2003

Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest
Paris: Karthala

Jewkes, R., Naeemah, A. & Zodumo, M. 1998

Why do nurses abuse patients ? Reflections from South African obstetric services
Social Science and Medicine, 47 (11): 1781-1795

Jütting, J., Drechsler, D., Bartsch, S. & de Soysa, I. (eds) 2007

Informal institutions. How social norms help or hinder development
OECD

Keesing, R. 1985

Conventional metaphor and anthropological metaphysics: the problematic of cultural translation
Journal of Anthropological Research, 41: 201-217

Kelsall, T. 2008

Going with the grain in African development

Kintz, D. 1987

De l'art peul de l'adultère
Bulletin de l'AFA, 29-30: 119-143

Lakoff, G. & Johnson, M. 1980

Metaphors we live by
Chicago: University of Chicago Press

Latour, B. 1983

Comment redistribuer le grand partage ?
Revue de synthèse, 110: 203-236

Lemarchand, R. & Legg, K. 1972

Political clientelism and development: a preliminary analysis
Comparative Politics 4(2): 149-78

Lipsky, M. 1980

Street-level bureaucracy: dilemma of the individual in public services
New-York: Russel-Sage Foundation

Lund, C. 1998

Law, power and politics in Niger

Hamburg: Lit Verlag

Lund, C. 2006
Twilight institutions: public authority and local politics
Development and change, 37 (4): 687-705

Mahieu, R. 1990
Les fondements de la crise économique en Afrique. Entre la pression communautaire et le marché international
Paris: L'Harmattan

Meagher, K. 2006
Cultural primordialism and the post-structuralist imaginary: plus ça change...
Africa, 76 (4): 590-597

Médard, J.F. 1976
Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique.
Revue Française de Sciences Politiques, 26

Médard, J.F. 1981
L'Etat clientéliste transcédé
Politique Africaine, 1: 120-124

Médard, J.F. 1991
L'Etat néo-patrimonial en Afrique
in Médard (ed)

Médard, J.F. (ed) 1991
Etats d'Afrique Noire: formation, mécanismes et crise
Paris: Karthala

O'Donnell, G. 1996
Illusions about consolidation
Journal of Democracy 7 (2): 34-51

Olivier de Sardan, J.P. 2008
La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation anthropologique
Bruxelles: Bruylant

Olivier de Sardan, J.P. 1999
A moral economy of corruption in Africa ?
The Journal of Modern African Studies, 37(1)

Olivier de Sardan, J.P. 2001
La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest
Autrepart, 20: 61-73

Olivier de Sardan, J.P. 2004
Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique
Politique Africaine, 96: 139-162

Olivier de Sardan, J.P. 2005
Classic ethnology and the socio-anthropology of public spaces. New themes and old methods in European African studies
Afrika Spectrum, 40: 485-497

Olivier de Sardan, J.P. 2005
Anthropology and development. Understanding contemporary social change
London: Zed Books

Olivier de Sardan, J.P. 2008
La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique
Louvain la Neuve : Bruylant

Olivier de Sardan, J.P. sp
Gouvernance chefferiale et gouvernance associative dans les campagnes nigériennes
In Olivier de Sardan & Tidjani Alou (eds) sp

Olivier de Sardan, J.P. & Tidjani Alou, M. (eds), sp
Les pouvoirs locaux au Niger. Tome 1 : à la veille de la décentralisation
Paris : Karthala

Ranger, T. 1986
The invention of tradition in colonial Africa
in Hobsbawm & Ranger

Ranger, T. 1993
The invention of tradition revisited
in Ranger & Vaughan (eds)

Ranger, T. & Vaughan, (eds) 1993
Legitimacy and the state in the 20th century Africa
Oxford: Macmillan

Scott, J. 1990
Domination and the arts of resistance. Hidden transcripts
London: Yale UP

Soysa (de), I. & Jütting, J. 2007
Informal institutions and development. How they matter and what makes them change
in Jütting, Drechsler, Bartsch & de Soysa (eds)

Tidjani Alou, M. 2001
La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (cas du Niger)
Politique Africaine, 83: 59-78

Weber, M. 1971
Economie et société
Paris : Plon

Winter, G. (ed) 2001
Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs
Paris: Karthala