

## **Du « problème des écarts » aux « normes pratiques ». Les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques (en Afrique et au-delà)**

### **Le « problème des écarts »**

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 publiques ou professionnelles* qui régissent ces institutions et les *comportements réels* de leurs agents. 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 très 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<sup>1</sup>.

Certes, toute organisation sociale, dans tout pays, à toute époque, connaît des formes d'écarts entre normes et pratiques. 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). Mais l'extension et les modalités de ces écarts varient considérablement selon les secteurs et les contextes.

Par exemple, dans les pays du Nord, les écarts entre les comportements des « bureaucraties d'interface », en contact avec les usagers, et les normes officielles des administrations et services publics sont reconnus depuis longtemps. La sociologie des organisations, la sociologie des professions ou l'analyse des politiques publiques se sont ainsi intéressées à ce qu'on pourrait appeler le « problème des écarts ». Bien évidemment la nature et l'ampleur de ces écarts sont variables, et font objet de débats. Michel Lipsky (1980) estime, à propos des Etats-Unis que les « *street level bureaucrats* » négocient en permanence des « arrangements » avec les usagers, ce que tempère nettement Warin, à partir de ses propres enquêtes en France, pour qui « *les fonctionnaires aujourd'hui semblent davantage jouer sur le*

---

<sup>1</sup> Je remercie Thomas Bierschenk, Giorgio Blundo, David Booth, Richard Crook, Tom de Herdt, Philippe Lavigne Delville, et Mahaman Tidjani Alou, pour leurs commentaires sur des versions antérieures. Une toute première ébauche de ce texte avait été rédigée dans le cadre du programme *African Power and Politics* (APPP), financé par DFID et mis en œuvre par ODI (elle a été mise en ligne sur son site <http://www.institutions-africa.org/filestream>, en français et en anglais), et dans le cadre du programme *States at work*, financé par la fondation Volkswagen, et piloté par l'Université de Mainz. J'ai bénéficié des remarques et critiques formulées par les participants aux débats lors de séminaires où j'ai eu l'occasion de présenter le concept de normes pratiques, en particulier dans les institutions suivantes : Institute für Ethnologie, Johannes Gutenberg Universität, Mainz (Allemagne) ; Nordic African Institute, Uppsala (Suède) ; Conférence de l'ACEDI, Congrès des Sciences Humaines 2010, Montréal (Canada) ; DFG Collaborative research center 700 "Governance in areas of limited statehood", Berlin (Allemagne) ; Institute of Development Policy and Management, Anvers (Belgique) ; et LASDEL, Niamey (Niger). Deux textes consacrés par Galaty (2010) et Titeca & de Herdt (2010) à la discussion du concept de normes pratiques ont été très stimulants.

*registre d'une justice procédurale à l'intérieur d'un système redistributif limité* » (Warin, 2002 : 93). Les écarts existent partout et tout le temps, certes, mais dans certains contextes historiques et institutionnels ils relèvent surtout d'accommodements avec les normes, de libertés prises avec celles-ci à leur marge, d'interprétations (parfois extensives ou complaisantes) dans leur application. Par contre, dans d'autres contextes historiques et institutionnels, le décalage entre le fonctionnement officiel des institutions publiques et leur fonctionnement réel est particulièrement important et banalisé, même si, parfois, les normes officielles sont bel et bien appliquées. Ce constat a déjà été fait à propos de l'Afrique : “*All bureaucracies know informal arrangements or codes of conduct at the shop floor level. In Africa this parallel order appears to be particularly strong and well-developed*” (Anders, 2010: 132).

Les pratiques corruptives illustrent un tel constat. Il s'agit bien d'écarts aux normes officielles, bien qu'elles soient loin d'être les seules formes d'écarts. Elles sont présentes dans toutes les sociétés, mais selon des extensions, des volumes, des domaines et des procédures variables. La généralisation de la « petite corruption » et son enchâssement dans les pratiques quotidiennes des administrations africaines témoignent d'une incontestable spécificité (cf. Blundo & Olivier de Sardan, 2006). Elle offre un certain air de famille avec celle qui règne dans les pays de l'ancien bloc soviétique (cf. Ledeneva, 1998, 2006), mais se distingue de la corruption en Europe qui est le plus souvent beaucoup plus cachée et sectorisée (bâtiment et travaux publics, armement, énergie).

L'Afrique est donc un continent qui se prête particulièrement bien à l'investigation du « problème des écarts »<sup>2</sup>, lequel déborde par ailleurs ce continent, et constitue un vaste champ d'investigation pour les sciences sociales en général. Le problème des écarts se décline en diverses questions interdépendantes. Quels sont ces écarts aux normes, dans quels contextes surviennent-ils ? D'où viennent-ils et comment sont-ils produits ? Quels effets ont-ils ? *Comment sont-ils régulés, quels « patterns » suivent-ils ?* C'est cette dernière question qui retiendra particulièrement notre attention dans ce texte. Elle a bien sûr été déjà souvent posée<sup>3</sup>, mais n'a pas, selon nous, reçu de réponse théorique véritablement satisfaisante.

Dans une administration idéale, c'est-à-dire qui fonctionnerait entièrement conformément aux normes professionnelles, le « problème des écarts » ne se poserait pas. Ceux-ci ne seraient qu'individuels et marginaux. On remarquera d'ailleurs que la recherche de l'administration idéale est au cœur de l'action publique moderne en général, et du *New Public Management* en particulier, qui entendent réduire au maximum les écarts par le recours à divers techniques de suivi de la gestion. Tout faire pour que les pratiques des agents de l'Etat se conforment aux normes professionnelles, et, à cet effet, maximiser les techniques de traçabilité, en minimisant les marges de manœuvre et les espaces d'improvisation : c'est un principe directeur du *New Public Management* (NPM) et des politiques publiques qui s'en inspirent dans les pays occidentaux, et il est aussi à l'œuvre dans l'univers particulier des politiques de développement en Afrique (qui ne sont rien d'autres que des politiques publiques pilotées par les institutions internationales et les agences de développement). Les approches en termes de « bonne gouvernance » sont ainsi basées sur la multiplication et le renforcement des normes publiques et professionnelles, et l'amélioration incessante des procédures de contrôle de leur application. Il s'agit d'implanter en Afrique, afin d'améliorer le

---

<sup>2</sup> « All sorts of words had to be invented to express the gap between actual practices and the ideal. Terms, such as quasi states, soft states, shadow states, weak states, non-state states, decay, corruption, weakness and relative capacity, all implied that the way things really work are somehow exogenous to the normative model of what the state and its relations to society are, or should be” (Migdal & Schlichte, 2005: 11)

<sup>3</sup> Par exemple: « 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).

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).<sup>4</sup> La problématique sous-jacente est d'améliorer l'observance des normes formelles (*increasing compliance with formal rules*) par les acteurs publics.

Si l'on entend par contre s'intéresser à l'administration telle qu'elle est plutôt qu'à l'administration idéale, ces écarts, qui persistent malgré tous les efforts déployés depuis des décennies, ne sont plus des parasites gênants qu'il faut à tout prix éliminer, mais ce sont des objets de connaissance (y compris lorsque cette connaissance se situe dans une perspective de réforme ou de changement). Le « problème des écarts » doit être abordé sans jugements de valeur préconçus : les écarts sont inévitables, ils peuvent avoir des effets négatifs sur la délivrance des services publics, comme ils peuvent parfois aussi avoir des effets positifs (cf. les formes de délivrance « palliative » infra), et ils sont toujours ambivalents dans les représentations qu'en ont les acteurs sociaux. Le « problème des écarts » exige donc d'être *investigué empiriquement de façon intensive*. Comment faire ?

Nous proposerons pour notre part le concept exploratoire de *normes pratiques*, dont la visée est essentiellement de permettre la production de nouveaux matériaux empiriques permettant de fournir des éléments de réponse au « problème des écarts » et de construire sur cette base des interprétations plausibles. Bien qu'issu directement d'enquêtes menées en Afrique, ce concept s'inspire aussi de nombreux travaux menés en Europe ou aux Etats-Unis, et nous semble donc avoir une portée beaucoup plus générale, susceptible de renouveler pour une part l'approche classique des normes en sciences sociales. On peut en effet inverser parfois les flux intellectuels habituels et estimer qu'à partir des terrains de recherche africains peuvent surgir des conceptualisations dont la validité déborde le champ africaniste, trop souvent réduit, en sciences sociales, à un ghetto ou à une sorte de troisième division académique. Le « problème des écarts » permet un dialogue entre des interprétations théoriques ancrées dans des réalités africaines et un débat conceptuel plus large incorporant des références venues d'autres continents.

## **Normes officielles et normes sociales**

Une clarification relative au concept de « norme » s'impose tout d'abord. Le monde des normes est immense, et recouvre des réalités ou des significations d'ordres très différents. Dans sa tentative déjà ancienne de faire un état de la question sur le concept de normes en sociologie, Gibbs (1965) avait relevé l'absence d'accord sur une définition générique commune et souligné la variété des typologies proposées. Ce constat est encore plus vrai aujourd'hui.

Les approches classiques des normes en sciences sociales, à la suite d'Emile Durkheim, et jusqu'au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, correspondent à un relativement haut niveau d'abstraction : les normes sont très proches des *valeurs* ou s'y confondent, et sont enchâssées dans des idéologies, voire des visions du monde. En outre, elles sont supposées s'appliquer aux sociétés, aux ethnies, ou aux macro-groupes sociaux qui sont les supports des principales stratifications, comme les castes ou les classes. On a, non sans raison, reproché aux sociologues durkheimiens et aux fonctionnalistes parsoniens leur réification des normes sociales, devenues l'expression d'un déterminisme sociétal préexistant aux acteurs. En

---

<sup>4</sup> En Afrique, c'est à travers les institutions de développement que cette nouvelle génération de normes a fait son apparition : un exemple typique en est la généralisation du « cadre logique » (cf. Giovalucci & Olivier de Sardan, 2009). Les conditionnalités de fait liées à l'aide sectorielle ou à l'aide budgétaire, et la promotion de réformes des administrations publiques africaines à partir de modèles standardisés, sont aussi les leviers de l'introduction des techniques du NPM (cf. Mc Court & Minogue, 2001).

réaction, l'interactionnisme issu de l'École de Chicago a insisté sur le caractère créatif des relations, des cadres d'échange et des contextes, où les normes sociales, perçues à un niveau plus « micro », se reproduisent, se transforment ou se créent.<sup>5</sup>

Quoi qu'il en soit, on peut tenir pour acquis que le terme « norme » en lui-même est trop vague et général, comme le terme « société », et *qu'il exige toujours des qualificatifs*, renvoyant à des contextes spécifiques, et autorisant des acceptions moins générales et plus interactionnistes. Nous serons ainsi amenés à utiliser plus particulièrement les expressions de normes publiques, normes officielles, normes professionnelles, normes bureaucratiques, normes sociales et, bien sûr, normes pratiques, et à en préciser le sens.

Mais, de prime abord, deux grandes catégories de normes qui regroupent l'essentiel des travaux sur les normes peuvent être distinguées pour notre propos : les normes officielles, et les normes sociales. Toutes deux intéressent le « problème des écarts », dans la mesure où les unes (les normes officielles) sont justement celles dont s'éloignent (plus ou moins) les agents publics, et les autres (les normes sociales) ont souvent été invoquées comme cause de ces écarts.

### ***Normes officielles***

Les *normes officielles* constituent une vaste famille de normes qui inclue en particulier les *normes légales*, les *normes professionnelles* et les *normes bureaucratiques*. Elles expriment des droits et devoirs explicitement reconnus par les institutions publiques. Elles sont assez proches de ce que les néo-institutionnalistes appellent « institutions formelles » (pour eux, les institutions sont des « *rules of the game* »<sup>6</sup>), dites aussi *règles formelles* ou *normes formelles*. Elles incorporent des systèmes de sanctions garantis directement ou indirectement par l'État et ses dispositifs arbitraux et juridiques. Elles ne se réduisent pas aux lois, aux règles juridiques (*rules of law*) et aux textes officiels; il peut s'agir de conventions particulières, de codes, de règlements locaux, de procédures administratives, techniques ou professionnelles, de contrats, de manuels, de programmes, d'organigrammes, de cahiers des charges. Dans le champ de l'action publique, de la bureaucratie, ou des pratiques professionnelles, elles sont nécessairement *formalisées* et *écrites*.

Bien sûr, les normes officielles sont elles-mêmes très diverses. Les normes légales (valables pour tous les citoyens) sont ainsi différentes des *normes professionnelles* (valables pour un corps de métier), qui elles-mêmes recouvrent des normes techniques, administratives, juridiques, ou comptables particulières...

C'est un certain type de normes professionnelles qui nous concerne ici comme référence empirique : celles qui régissent officiellement les agents de l'État en Afrique, autrement dit les bureaucrates<sup>7</sup>. Ces normes professionnelles des agents publics, spécifiques à chaque métier de l'État (douaniers, médecins, commis, enseignants, etc.), incluent aussi des *normes bureaucratiques* plus ou moins communes aux différents métiers de l'État (définissant les devoirs et les droits des fonctionnaires en général).

---

<sup>5</sup> « L'approche de Hughes paraissait alors échapper à la réification des normes caractéristique de la sociologie d'inspiration fonctionnaliste de l'époque » (Chapoulié, 1996 : 49).

<sup>6</sup> « *Institutions are the rules of the game in a society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interactions* » (North 1990: 3)

<sup>7</sup> Il n'est sans doute pas inutile de préciser que le terme de « bureaucratie » ou de « bureaucrate » n'est en aucun cas utilisé ici de façon dépréciative (à la Courteline), mais entend caractériser de façon non normative (à la Weber) les dispositifs d'administration étatiques et leurs agents.

## ***Normes sociales***

Alors que les normes officielles régulent ce qu'on appelle parfois la sphère publique, à condition d'inclure dans celle-ci les univers professionnels, qu'ils soient privés ou publics<sup>8</sup>, les *normes sociales* (d'aucun les appellent « normes culturelles »), orales ou écrites, régulent la sphère privée, autrement dit la vie sociale dans ses dimensions dites « privées », extra-étatiques et extra-professionnelles. La macro-distinction entre sphère publique et sphère privée est évidemment un produit historique, contemporain de l'Etat moderne, et qui est parfois contestée, en particulier sur une base religieuse (comme en témoignent les mouvements intégristes). Mais c'est une forme très largement dominante de nos jours, partout dans le monde, et en Afrique tout autant qu'ailleurs.

Cette sphère privée correspond aussi à divers égards à ce qu'on appelle souvent la « société civile ». Elle est segmentée en « mondes sociaux » particuliers<sup>9</sup> dotés chacun de normes spécifiques : règles de bienséance, coutumes familiales, obligations religieuses, prescriptions éthiques, codes sportifs, pratiques associatives ou réticulaires, etc.

Les économistes néo-institutionnalistes désignent ces diverses normes sociales du nom d'« institutions informelles »<sup>10</sup>, mais à tort selon nous, dans la mesure où ces normes sociales sont beaucoup plus *formelles* qu'informelles. En effet : (a) elles prescrivent, interdisent et légitiment (mais autrement que les normes publiques) ; (b) elles s'inscrivent dans des rhétoriques ; (c) on les enseigne (mais autrement que les normes publiques)<sup>11</sup>. De même que l'Etat a ses propres dispositifs de production et de contrôle des normes officielles (et parmi elles les normes professionnelles), d'innombrables entités ou configurations sociales ont aussi des dispositifs spécifiques de production et de contrôle des normes sociales : les familles ou les églises, en premier lieu, mais aussi les associations sportives, les chorales, ou l'action humanitaire...

Nous ne suivons donc pas complètement Elster (1995 : 141-143) dans sa définition des normes sociales, qu'il distingue non seulement, avec raison, des normes légales, mais aussi, ce qui est surprenant, des « conventions sociales » et des « normes morales », qui sont pour nous au contraire partie intégrante des normes sociales.

En outre, Elster inclut parfois dans les normes sociales des éléments qui relèvent typiquement à nos yeux des normes pratiques, comme le fait de s'arranger dans son métier pour ne travailler ni trop, ni trop peu, ou, pour un médecin, de trier à sa façon les malades prioritaires.

### ***Les normes sociales sont-elles la solution ?***

Revenons-en au « problème des écarts ». Les écarts qui nous intéressent ici au premier chef sont ceux qui concernent l'univers professionnel public en Afrique, autrement dit les comportements des agents de l'Etat dont on sait qu'ils sont habituellement assez éloignés des

---

<sup>8</sup> L'inclusion des univers professionnels privés dans la sphère publique peut évidemment faire débat. Mais nous estimons que les univers professionnels privés et publics relèvent d'un registre normatif commun (ce que nous appelons « normes officielles »), qui les distingue nettement de la sphère privée, et des normes sociales qui y ont cours.

<sup>9</sup> Cf. Schutz, 1971.

<sup>10</sup> North les appelle aussi « *informal constraints* ». Il précise : « *Where do informal constraints come from ? They come from socially transmitted information and are part of the heritage that we call culture* » (North, 1990: 37). Il met sous ce nom ; « *codes of conduct, norms of behavior and conventions* » (id.: 36). Pour une critique sur ce point du néo-institutionnalisme, cf. Olivier de Sardan, 2011.

<sup>11</sup> « *Individuals adopt norms of behavior taught them by their parents and others* » (Ostrom 2005: 119). Ostrom appelle « *rules* » ce que nous désignons par « normes officielles » (elles sont définies par une autorité publique) et « *norms* » ce que nous désignons par « normes sociales » (elles relèvent des « communautés »).

normes officielles. Ils sont bien souvent non « observants »<sup>12</sup>. La question centrale est alors celle de la régulation de ces comportements non observants. En effet, ils ne sont pas pour autant complètement aléatoires ou anarchiques, loin de là. Autrement dit, ils sont régulés. Comment sont-ils régulés ?

La réponse de loin la plus courante est d'invoquer les *normes sociales* et, de fait, la *culture* environnante. Les normes sociales (ou culturelles) s'introduiraient massivement, plus ou moins en contrebande, dans l'univers professionnel public.

C'est aussi la perspective des néo-institutionnalistes: 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 normes sociales, perçues comme des règles du jeu informelles) de la société africaine fonctionnant selon un modèle autochtone. Cette vision est exprimée clairement par Goran 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, 2008 : 3).

Il s'agit là d'une façon particulière de penser les relations entre la sphère publique, régulée par les normes officielles, professionnelles ou bureaucratiques, et la sphère privée, régulée par les normes sociales : 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 entre le comportement privé et le comportement public une « membrane semi-perméable », qui, selon les acteurs ou selon les contextes, laisserait plus ou moins passer de « privé » dans le « public ».<sup>13</sup> Si l'on tente d'appliquer la métaphore de Goffman aux cas particulier des Etats africains, on pourrait alors soutenir l'hypothèse que la membrane y serait beaucoup plus perméable que dans les pays occidentaux, et laisserait plus qu'ailleurs les normes sociales environnantes s'engouffrer dans la sphère publique aux dépens des normes officielles. Le faible respect en Afrique des règles du jeu formelles serait dû au poids des règles du jeu sociales qui s'inviteraient dans les dispositifs bureaucratiques.

S'il semble en effet incontestable que, *parfois*, les normes sociales de la sphère privée opèrent dans la sphère publique (cf. infra), deux biais interprétatifs se manifestent fréquemment autour de ce constat.

*D'une part, la régulation des pratiques des agents de l'Etat est réduite à cette seule intrusion des normes sociales, alors qu'il s'agit seulement d'une forme de régulation possible parmi bien d'autres.*

*D'autre part, ces normes sociales sont, dans les contextes africains, assimilées à des valeurs culturelles traditionnelles.* Les règles bureaucratiques modernes ne seraient pas « enracinées » dans la culture locale, il n'y aurait pas de compatibilité entre cette dernière et les normes officielles importées<sup>14</sup>. Les fonctionnaires africains se comporteraient

---

<sup>12</sup> Nous empruntons ce terme à la sociologie de la santé. L'observance (*compliance*) est le respect des prescriptions médicales.

<sup>13</sup> Goffman 1961. Dans un texte ultérieur (Goffman, 1983), Goffman met sur le même plan la délivrance de services par des professions étatiques ou non étatiques en prenant l'exemple de la file d'attente : les usagers sont dans tous les cas censés être traités de façon égalitaire, sans que les considérations personnelles ou de statut social soient prises en compte, ce qui bien sûr peut se négocier plus ou moins selon les contextes. Cette perspective renforce notre argument en faveur d'une inclusion de l'univers professionnel privé (et de ses relations avec les usagers) dans la sphère publique soumise aux normes officielles.

<sup>14</sup> Cf. Dill, 2009.

différemment des normes officielles parce qu'ils seraient soumis à des valeurs et des normes propres aux cultures locales, largement issues du passé pré-colonial. Les pressions « communautaires », les coutumes locales, les valeurs traditionnelles sont ainsi régulièrement invoquées, autrement dit un ensemble de stéréotypes ou d'idées reçues<sup>15</sup> (répandus dans le sens savant comme dans le sens commun) sur la « culture africaine », les « traditions socio-culturelles », l' « héritage pré-colonial », les « conceptions africaines du monde », les « déterminants culturels », les « valeurs communautaires », les « pesanteurs magico-religieuses », ou « la disparition de l'individu derrière la famille ». Nous avons analysé et critiqué ailleurs ce « culturalisme traditionnaliste africaniste » (CTA), qui insiste le plus souvent sur le rôle central des forces occultes, de la parenté ou de l'ethnie, et nous n'y reviendrons pas ici.<sup>16</sup>

Les contre-exemples ne manquent pas, qui empêchent d'imputer systématiquement aux « cultures africaines » les pratiques habituelles des agents publics non-conformes aux normes professionnelles. Prenons un cas particulièrement courant. Partout, ou presque, en Afrique, les professionnels de santé en milieu urbain sont bien connus pour leur manque d'égards envers les patients anonymes : de nombreux travaux mettent ce phénomène en évidence, quels que soient les pays<sup>17</sup>. 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 sociales de bienséance. Elle est aussi non-conforme aux enseignements des facultés de médecine et au respect proclamé du malade, autrement dit aux normes déontologiques et médicales officielles. Elle exprime le sentiment généralisé chez la plupart des personnels de santé que les patients sont des ignorants, qui leur font perdre leur temps, et qui ne méritent pas d'être écoutés.

Bien que ne suivant pas les normes professionnelles, la plupart des pratiques des agents publics ne suivent pas pour autant des normes sociales dites « traditionnelles »<sup>18</sup>.

## **Vers des normes d'un troisième type ? Les normes pratiques**

Quelles autres normes suivent-elles en cas ? En effet, les pratiques professionnelles non observantes des normes officielles, mais non conformes pour autant à des normes sociales ou culturelles extérieures à la sphère publique, sont à la fois *généralisées*, et *non aléatoires*. D'une part, il ne s'agit pas de pratiques marginales, comme le sont les activités criminelles, ou les conduites pathologiques, par exemple : la grande majorité des fonctionnaires ne suit pas vraiment les règles officielles, et ce sont pourtant des gens normaux. D'autre part, ces pratiques ne relèvent pas de l'anomie, du désordre, ou du hasard : elles sont récurrentes, tolérées, codifiées, même si c'est dans un registre « informel ». Les fonctionnaires ne font pas n'importe quoi n'importe comment, et nous sommes loin de l'anarchie ou du royaume d'Ubu.

---

<sup>15</sup> Cf. Courade 2006.

<sup>16</sup> Cf. Olivier de Sardan, 2010. Certaines analyses de l'Etat africain comme étant fondamentalement néo-patrimonial (Chabal & Daloz, 1999) reposent sur le CTA. Pour une critique des argumentations s'appuyant sur le néo-patrimonialisme, cf. Therkildsen, 2005.

<sup>17</sup> Cf. Mebtoul, 1994 (Algérie); Jewkes, Naeemah & Zodumo 1998 (Afrique du Sud) ; Gobatto 1999 (Burkina Faso); Diallo, 2003 (Guinée) ; Koné, 2003 (Côte d'Ivoire); Souley, 2003 (Niger).

<sup>18</sup> Néanmoins, les normes sociales peuvent parfois devenir des normes pratiques au sein des univers professionnels. En outre, les normes sociales ont aussi en quelque sorte leurs normes pratiques. Nous reviendrons plus loin sur ces deux points.

Autrement dit, les interactions qu'ils ont entre eux et avec les usagers sont relativement prévisibles. Leurs comportements sont régulés.

exemples

Comme toute régulation suppose des normes, implicites ou explicites, il nous faut partir à la recherche de normes *implicites*. Nous les appellerons « normes pratiques ».

On peut certes adopter une autre option conceptuelle, et réserver le terme de “normes” aux seules régulations légitimées moralement, comme le soutient Schneider (1976: 200) : « *Norms entail the clear mandate of legitimacy, propriety, appropriateness, moral authority. Some norms may be obligatory, some preferential, some allowable, some acceptable, but none can be morally wrong in any absolute and unqualified sense.* » Les normes légitimes selon Schneider recouvrent en fait tant les normes officielles que les normes sociales. Certes il reconnaît ensuite que les comportements non conformes aux normes légitimes sont eux-mêmes régulés : « *Yet this does not mean that the wrong, improper, illegal, evil are not patterned and are not themselves regulated. There is a right way to be wrong, there is a proper way to be improper, there are clearly correct forms for illegal actions* ». Mais il exclut ces régulations du champ sémantique de « normes », et ne propose aucune conceptualisation alternative. Nous pensons au contraire qu'il est préférable d'appeler également « normes » ce en quoi des conduites « impropres », « fausses » ou « illégales », du point de vue des normes officielles ou sociales, suivent néanmoins des « *patterns* ». Cet élargissement du concept de normes permet de donner un même statut épistémique aux normes légitimes et aux normes illégitimes, aux normes bienséantes et aux normes malséantes, aux normes morales et aux normes immorales. Bien évidemment, choisir une dénomination a toujours un caractère arbitraire, et relève d'un choix parfois incertain entre des avantages et des inconvénients. L'expression « normes pratiques » a ainsi l'avantage d'ouvrir le monde des normes aux régulations informelles, mais elle peut inversement apparaître, aux yeux de certains, « contaminée » par les connotations trop prescriptives, trop « normatives », que charrie le terme « norme ». Nous essaierons de montrer qu'au contraire la prise en compte des normes pratiques ouvre le jeu, et qu'il s'agit d'un concept « *agency-friendly* »<sup>19</sup>.

Outre les normes publiques d'une part, et les normes sociales (ou culturelles) de l'autre, il existe un troisième type de normes. C'est exactement la conclusion à laquelle arrive de son côté Gerhard Anders, à partir d'enquêtes sur la bureaucratie au Malawi : « *A third set of rules, an informal modus vivendi, exists at the office that facilitate and regulates the violations of official rules and regulations that are considered to be too far removed from real life to be always applicable* » (Anders 2010: 139).

On peut définir les normes pratiques comme *les diverses régulations informelles, de facto, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs ayant un écart avec les normes officielles* (ou les normes sociales)<sup>20</sup>. Elles expriment la convergence et la récurrence relatives de ces pratiques, et permettent de décrire et comprendre les écarts ou le « jeu » avec les normes officielles et les normes sociales. Normes officielles, normes sociales et normes pratiques sont en effet superposées, imbriquées, enchevêtrées.

Dans l'univers professionnel, les normes officielles comme les normes pratiques font partie de la définition de la situation.<sup>21</sup> D'un côté, on ne peut évacuer les normes officielles

<sup>19</sup> Cf. le second article sur ce thème, à paraître.

<sup>20</sup> J'ai utilisé pour la première fois le terme de « normes pratiques » en 2001 (Olivier de Sardan, 2001). Je l'ai depuis rencontré dans des textes de Daniel Ambrosetti, xxxx, relativement aux arènes internationales. Il a aussi été employé par Patricia Vasseur (2004, 2009) à propos des sages-femmes au Sénégal.

<sup>21</sup> La notion d'hybridité est parfois utilisée pour connoter intuitivement cette interpénétration entre des pratiques conformes aux normes officielles et des pratiques différentes (cf. Bratton & van de Walle, 1996 : 21).



sous prétexte qu'elles ne sont que peu respectées – or, elles le sont toujours un peu, et parfois plus, et constituent par ailleurs des références implicites en arrière plan -, et on ne peut s'intéresser aux pratiques en faisant comme si les normes officielles n'existaient pas ou n'étaient qu'une pure façade<sup>22</sup>. De l'autre côté, on doit constater que les pratiques ne sont pas toujours conformes aux normes officielles, et s'intéresser à la régulation des pratiques non observantes.

C'est l'écart entre normes officielles et normes pratiques qui est significatif, et qui crée un espace spécifique pour les stratégies des acteurs. 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 ! »<sup>23</sup> : 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 factionnelle (les normes pratiques).

Pour mieux appréhender le concept de normes pratiques, nous prendrons un premier exemple qui ne concerne ni les agents de l'Etat, ni l'Afrique, mais qui fait référence à un système spécifique de normes officielles, écrites, très codifiées.

### ***Les normes pratiques sont virtuelles (l'exemple de la conduite automobile)***

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 et 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.

Ces règles tacites et partagées illustrent bien ce que sont les « normes pratiques ». Admettre que les pratiques non observantes puissent suivre des normes pratiques, c'est ouvrir un vaste champ de recherches empiriques afin d'identifier par l'enquête 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 officielles, légales ou professionnelles, accessibles par les textes et les institutions de formation. Il ne se limite pas non plus aux normes sociales, accessibles

---

<sup>22</sup> L'analyse de Chabal et Daloz qui voit dans les structures de l'Etat moderne un pur « décor » a été à juste titre souvent critiquée (cf. par exemple Therkildsen 2010 : 7 ; Anders, 2010 :123). On doit toujours garder à l'esprit ce constat : « *Despite the realities of everyday corruption and chronic inefficiency, there is a surprisingly deep-seated attachment to bureaucratic rules and behaviour* » (Nugent, 2010: 37).

<sup>23</sup> Expression citée par Waldmann en référence à l'Amérique latine (colloque sur la corruption organisé par le SHADYC, Marseille, mai 2003), mais qui vaut tout autant pour l'Afrique.

par la tradition, l'éducation, la morale, la religion, ou la lecture des ethnologues classiques. Il s'ouvre à toute une série de régulations sociales fines, invisibles, implicites, latentes, souterraines, qu'il faut se donner la peine de dégager, d'inventorier<sup>24</sup>.

L'exemple de la conduite automobile est intéressant en ce qu'il montre que des comportements non conformes aux normes publiques d'origine occidentale, se reproduisant sur un mode routinier, peuvent suivre des normes pratiques locales (des règles virtuelles, 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 partagées », mais n'en sont pas moins efficaces<sup>25</sup>.

De telles normes pratiques sont parfois plus ou moins connues des acteurs eux-mêmes, au moins en privé, bien que peu verbalisées, alors que d'autres sont machinales, automatiques et routinières, dans un registre du latent, voire même stockées dans ce que certains appelleraient des subconscious collectifs. On pourrait aussi dire, pour reprendre autrement l'expression de Bourdieu, qu'elles sont incorporées dans un *habitus*. Toutefois ce terme a pris chez Bourdieu une acception « dominocentrique » (Grignon & Passeron, 1989) - focalisé excessivement sur l'incorporation de la domination - qui privilégie en fait une logique unique et omniprésente d'intériorisation des normes sociales dominantes en oubliant l'existence de normes pratiques différentes. Mais les perspectives « résistocentriques » développées par James Scott, 1990 (*métis*, arts de faire, tactiques, arts de la résistance<sup>26</sup>) suscitent une réserve symétrique et inverse (Olivier de Sardan, 2008), dans la mesure où l'imputation de tout écart aux normes officielles à une logique de rébellion ou de subversion, bien que séduisante, relève souvent de la sur-interprétation<sup>27</sup>.

On pourrait plutôt suggérer un rapprochement entre les normes pratiques et les normes pragmatiques de la linguistique. Les premières sont incorporées (encapsulées, *encapsulated*<sup>28</sup>) dans les pratiques comme les secondes le sont dans le langage. En linguistique, comme le remarque Galaty (2010), cela fait belle lurette que les règles pragmatiques du « *speech in action* » sont l'objet d'enquêtes empiriques et qu'on ne se limite pas aux règles grammaticales. La socio-linguistique s'intéresse depuis longtemps aux parlars de la rue, et à

---

<sup>24</sup> Goffman, qui a analysé « pratiquement » les normes réglant les interactions sociales (mais sans les conceptualiser en tant que « normes pratiques »), 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). On trouve également la référence au code de la route dans Gibbs (1965 : 589), qui se contente de relever l'écart entre les normes officielles et les comportements, sans tenter de répondre au problème de la régulation des comportements non-conformes : « *We fully expect all drivers to violate traffic regulations at one time or another and to do it consciously and deliberately* ». D'autres chercheurs ont mobilisé cet exemple : « *Once we learn the technical skills associated with driving a car, driving in Los Angeles – where everyone drives fast but generally follows traffic rules – is a quite different experience from driving in Rome, Rio or even Washington DC, where drivers appear to be playing a bluffing game with one another at intersections rather than following traffic rules* » (Ostrom 2005: 5). Mais Ostrom, qui pourtant s'attache à distinguer règles, normes et stratégies, n'accorde aucune attention au niveau spécifique des normes pratiques, dont elle est pourtant à ce moment proche, et se contente d'imputer les différences de conduite à des « *facteurs institutionnels et culturels* ».

<sup>25</sup> Bien évidemment, en amont et en aval immédiat des normes pratiques de conduite, on retrouve de nombreuses normes sociales ou officielles relatives aux rapports symboliques ou matériels avec les véhicules, à la bienséance, aux indemnités en cas d'accident, aux attitudes envers la police, etc., dont certaines viennent d'un passé plus ou moins lointain. Mais c'est un tout autre sujet.

<sup>26</sup> Une certaine lecture des « arts de faire » et des « tactiques » mis en évidence par Michel de Certeau (1990) alimente parfois les lectures « résistocentriques ».

<sup>27</sup> Nous reviendrons ultérieurement (cf. article suivant) sur le rapport entre normes pratiques et *agency*. Mais on peut déjà constater que le dominocentrisme nie pour l'essentiel cette *agency*, alors que le résistocentrisme la réduit à la seule résistance.

<sup>28</sup> Cf. Ledeneva, 1998

leurs régulations effectives, fort éloignées de la langue standard enseignée à l'école (Labov, 1976, 1978). Rechercher les normes pratiques est du même ordre, mais dans un tout autre « monde social ». On peut aussi reprendre à propos des normes pratiques ce que Goffman dit des régulations des interactions, ce qu'il appelle « *interaction order* » : il s'agit de « règles de terrain » (*ground rules*), dont on constate l'existence sans trop en savoir la nature <sup>29</sup>.

Dans la mesure où les normes pratiques ne se donnent pas spontanément à voir, à entendre, ou à lire, il incombe donc au chercheur de les dégager, de les identifier, de les analyser, dans une démarche qui combine la recherche du caché (Blundo, 2003) et l'analyse du routinier.

### ***Les normes pratiques jouent autour des normes publiques (les règles pragmatiques chez Bailey)***

Rapprochons-nous maintenant du monde des bureaucraties et des actions publiques, qui nous intéresse ici. Bailey (1973) avait distingué les *règles normatives* et les *règles pragmatiques*.<sup>30</sup> 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 fort proches de ce que nous appelons normes pratiques<sup>31</sup>. Elles régulent les comportements, loin des discours officiels et des morales proclamées. Ce qui est intéressant pour nous dans l'approche de Bailey, c'est que, à ses yeux, *le changement social provient des règles pragmatiques*. 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 pragmatiques existantes ou la création de nouvelles normes pragmatiques adaptées aux nouvelles contraintes ou aux nouvelles ressources du contexte général.

Dans un livre ultérieur, traitant des « usages pratiques » des valeurs et croyances par les hommes politiques, Bailey (2001) s'appuie sur la métaphore du jeu et propose une autre distinction, tripartite cette fois: "*There are three kinds of rule : normative, strategic, and pragmatic. All three serve as both constraints and resources for contestants, and, along with goals, shape their strategies. Normative rules prescribe the proper forms of interaction, both cooperative and combative; strategic rules tell a competitor how to win; and pragmatic rules, a subset of strategic rules, evade (but do not openly challenge) normative restrictions*" (Bailey 2001: 115). Dans cette perspective, les règles pragmatiques sont des accroc délibérés mais masqués aux règles normatives, un savoir-faire de combines et de petites tricheries s'affranchissant discrètement des règles du jeu officielles. On les trouve dans la boxe comme en politique : "*There is a third set of rules in boxing (strictly a subset of strategic "how-to-win" rules) consisting of moves or strategies that offend normative standards (...), how, in many other ways, to break a normative rule without being penalized for it. These are pragmatic rules: they tell you how to cheat. Pragmatic rules are part of the practical wisdom*

---

<sup>29</sup> "In speaking of the interaction order I have so far presupposed the term "order," and an account is called for. (...) No implications are intended concerning how "orderly" such activity ordinarily is, or the role of norms and rules in supporting such orderliness as does obtain. Yet it appears to me that as an order of activity, the interaction one, more than any other perhaps, is in fact orderly" (Goffman, 1983:5).

<sup>30</sup> Bailey (1969).

<sup>31</sup> Elles en constitueraient un sous-ensemble, défini par la perspective particulière de Bailey qui s'intéresse à des « joueurs » politiques qui entendent avant tout gagner, alors que nous tentons plutôt ici de définir des règles du jeu cachées (je dois cette analyse à Tom de Herdt).

*that politicians tap into when they want to avoid the shackles that normative rules put on them and cannot think of any straightforwardly strategic way to do so. The rules exist mostly as folk wisdom, an art to be acquired through hearsay and practice, and generally are not formalized as a science or systematically described in handbooks. Machiavelli's The Prince is an exception.*" (id. : 119).

Ceci rappelle une certaine forme de belote telle qu'elle est pratiquée parfois en Afrique : on a le droit de tricher, mais il ne faut pas se faire prendre<sup>32</sup>. La capacité de tricher en souplesse est une qualité reconnue aux bons joueurs. Elle ne signifie ni une abolition des règles officielles de la belote, encore moins une méconnaissance de celles-ci, mais un « jeu » autour d'elles (comme le tirage de maillots au football).

Les contours des normes pratiques, en tant que normes discrètes, de bon sens, cachées, rusées, tout à la fois normes de l'ombre et normes du quotidien, se précisent.

### ***Les normes pratiques sont légitimables ou interprétables de multiples façons (les normes pratiques dans les services publics)***

Prenons un dernier exemple, concernant directement le comportement des agents de l'Etat. Dans tous les services où nous avons enquêté, dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, les règlements prévoient pour les fautes professionnelles des agents toute une gamme de sanctions, allant de l'avertissement verbal jusqu'à la mise à pied ou la traduction devant un conseil de discipline. Ces normes officielles sont en général copiées sur les pratiques de gestion et le droit du travail des années 1960 en France. Tous les fonctionnaires en connaissent l'existence. Pourtant elles ne sont à peu près jamais appliquées. Nous n'avons pas rencontré de chef de service qui ne s'en plaigne. Tous estiment en effet que leur usage serait souhaitable, non parce que ce sont de fervents admirateurs des règles en vigueur en Europe, mais simplement parce qu'ils pensent que le service marche mal du fait de l'absence de sanctions. Mais alors pourquoi ne mettent-ils pas en application des normes officielles qui existent et dont ils pensent qu'elles seraient bénéfiques ? Une telle situation ne peut se comprendre que par l'existence d'une norme pratique largement répandue : on ne sanctionne pas un subordonné fautif. « Cela ne se fait pas ». Et l'on en constate aisément la présence, de l'hôpital au service des Eaux et Forêts, de la mairie à l'inspection régionale de l'enseignement. Les interlocuteurs nous disent : cela ne se fait pas, cela entraînerait trop de complications, cela créerait trop de problèmes, cela serait annulé, cela ne servirait à rien, etc.

On peut tenter d'interpréter cette norme selon diverses lignes argumentaires: la pression sociale environnante (qui plaide l'indulgence), le système clientéliste (qui fera multiplier les interventions de « protecteurs » du sanctionné auprès du sanctionneur), une morale de la charité et de la pitié, une morale de la « honte », un gangrénage de la fonction publique par le système de prébendes et de nominations de complaisance spécifique des partis politiques, une corruption généralisée (selon laquelle chacun « tient l'autre par la barbichette »), l'absence de culture managériale, etc. Plusieurs registres sont mobilisés chez les acteurs concernés pour *légitimer* cette norme pratique : le registre compassionnel, le registre réputationnel, le registre pragmatique, le registre politique, etc.

Mettre en évidence une norme pratique ne signifie donc pas clore l'interprétation, mais plutôt lui fournir des bases empiriques plus solides. C'est une piste pour la curiosité scientifique, une stimulation pour de nouvelles questions de recherche et des analyses innovantes. C'est un point de départ, ou un point de passage. Ce n'est pas un point d'arrivée !

---

<sup>32</sup> Cf. Touquet, 2006.

## Conclusion : de quoi les normes pratiques sont-elles le nom ?

Bien sûr, les normes pratiques n'existent pas comme telles (à la différence des normes officielles, qui sont écrites et ont une existence matérielle). Il n'y a, ni dans la réalité sociale, ni dans notre cerveau, des objets ou des propriétés objectives identifiables clairement sous ce nom. C'est une construction théorique qui n'a pas de référent univoque. C'est à ce titre que Galaty (2010 : 22) y voit une catégorie « polythétique », au sens de Needham (1975). Les normes pratiques ne doivent pas être essentialisées.

De ce fait, le contenu des normes pratiques, leur identité analytique, leur carte de visite conceptuelle, restent relativement flous et indéterminés. S'agit-il plutôt de régularités ou plutôt de régulations ? Jusqu'à quel point sont-elles véritablement « normatives », et enjoignent-elles ou interdisent-elles ? Réduisent-elles simplement l'incertitude des interactions ou expriment-elles une intentionnalité des acteurs ? A certains égards, le terme anglais *pattern* évoquerait bien cette indétermination, sous condition de lui donner un ancrage fondamental dans la *praxis*.

Mais le concept de « normes pratiques » veut avant tout inciter à une exploration empirique rigoureuse d'un niveau particulier de la réalité sociale, celui des pratiques effectives des agents de l'Etat, parfois observantes, parfois non observantes, et plus largement de tous les acteurs qui mettent en œuvre des formes d'action publiques, quelles qu'elles soient.

Ce concept 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 un *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 », de « routines professionnelles »<sup>33</sup>, de pratiques non orthodoxes similaires, sans les agréger prématurément dans un modèle explicatif, 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<sup>34</sup>. Certaines normes pratiques ressemblent fort à des routines; d'autres à des savoir-faire (*know-how*) ou des cadres de coordination (*coordinative frames*), d'autres sont plus proches de *stratégies* récurrentes des acteurs (*coping strategy*, *métis*, comportements opportunistes, etc.) ; d'autres expriment des *logiques sociales* transversales (logique de minimisation des risques, logique de l'échange généralisé de faveurs, logiques de la dette, de la honte ou de l'honneur, etc.). On peut aussi estimer que les normes pratiques figurent parmi les éléments constitutifs de ces « mécanismes sociaux » que certains appellent de leurs vœux pour rendre compte, de préférence aux théories trop générales, du comportement des acteurs<sup>35</sup>.

On peut dans un second temps *conceptualiser analytiquement* des ensembles apparentés de normes pratiques dans des contextes déterminés, et en référence à des contenus empiriques précis. Rien n'empêche, par exemple, de regrouper une « famille » *spécifique* 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-

---

<sup>33</sup> Au sens de Lipsky (1980: 225): "Routines are the regularized or habitual patterns by which tasks are performed".

<sup>34</sup> "The relative under-specification of the precise mechanisms at work in generating and sustaining these norms makes the concept particularly interesting as an invitation to engage in empirical analysis." (Titeca & de Herdt, 2010: 580)

<sup>35</sup> Hedström & Swedberg (1996: 283) citent ainsi Elster, qui lui-même s'inspire de Paul Veyne: "Progress in social sciences consists of knowledge of ever-more mechanisms rather than ever-better theories" (Elster 1989: 173)".

patrimonialisme), dès lors qu'il ne s'agit pas d'une classification formelle mais d'une typologie « ancrée dans le terrain » (*grounded typology*). On saura alors beaucoup mieux ce que de tels concepts recouvrent empiriquement, et on constatera aussi que bien d'autres normes pratiques en vigueur ne peuvent être rangées dans ces catégories, ce qui obligera avec profit à en créer d'autres...

Une autre possibilité est de regrouper des faisceaux de normes pratiques apparentées dans tel ou tel métier de l'Etat derrière le concept de *culture professionnelle* (largement employé en Europe mais nettement moins en Afrique), ou celles qui régularaient les pratiques des agents d'une même institution derrière le concept de *culture organisationnelle*. De telles acceptions empiriquement gagées de « culture » engloberont donc dans un même ensemble les normes officielles et les normes pratiques.

Rien n'empêche aussi proposer de nouveaux concepts issus d'enquêtes empiriques. Christian Lund a ainsi analysé un ensemble d'organisations non étatiques exerçant *de facto* des fonctions étatiques en Afrique comme étant des *twilight institutions* (institutions intermédiaires, mi-chèvre mi-chou)<sup>36</sup>. On pourrait dire qu'elles produisent leurs propres normes pratiques, se légitiment par des normes sociales, et voudraient se couler dans le monde des normes officielles.

De notre côté, nous avons exploré la piste des *modes de gouvernance locaux* pour décrire les formes concrètes d'exercice du pouvoir et de délivrance de biens et services caractéristiques des campagnes nigériennes : chaque mode de gouvernance est caractérisé par une configuration spécifique de normes formelles et de normes pratiques<sup>37</sup>.

Giorgio Blundo, quant à lui, a analysé, à partir d'enquêtes empiriques sur les agents des Eaux et Forêts, la diversité des redevabilités, parmi lesquelles figurent les redevabilités informelles qui relèvent de normes pratiques<sup>38</sup>.

Dans tous les cas, les conceptualisations reposent sur la mise en évidence, à côté des règles du jeu formelles, de formes de régulation des comportements qui sont simultanément informelles et non conformes aux règles du jeu formelles, ce qui permet d'ouvrir d'autant le jeu stratégique des acteurs.

Utile dans une telle perspective, un concept de type exploratoire tel que norme pratique pourra laisser place à d'autres concepts, de type analytique, qui émergeront peu à peu. 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 ». On peut sans doute se 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 pas de promouvoir le concept de normes pratiques comme un point de passage obligatoire (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 informelles qui sont encapsulées dans les conduites des agents publics*. L'usage prématuré de certains concepts trop agrégés tels que néo-patrimonialisme ou clientélisme masque cette diversité, tout comme le recours aux préjugés culturalistes. On reconnaîtra au moins au concept exploratoire de normes pratiques qu'il n'a pas cet inconvénient.

---

<sup>36</sup> Lund, 2008

<sup>37</sup> Olivier de Sardan, xxx

<sup>38</sup> Blundo, xx

