

Les normes pratiques : pluralisme et agencéité

Nous entendons explorer ici quelques dimensions, empiriques et théoriques, du vaste monde des normes pratiques, dont nous avons précédemment découvert l'existence. Rappelons que nous appelons « normes pratiques » *les diverses régulations informelles, de facto, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs ayant un écart avec les normes publiques* (ou les normes sociales). Ce concept a l'avantage d'aborder le « problème des écarts » de façon beaucoup plus complexe et diversifiée que ce n'est en général le cas, et, surtout, de fournir une porte d'entrée à son investigation empirique. La perspective dessinée par l'exploration des normes pratiques permet de ne pas se rabattre prématurément sur des concepts trop généraux ou trop rapides comme « clientélisme » ou « néo-patrimonialisme », et de ne pas se cantonner à des explications stéréotypées sur l'intrusion des normes sociales et valeurs culturelles traditionnelles¹, même si celles-ci, parfois, mais parfois seulement, peuvent jouer le rôle de normes pratiques.

Les pratiques professionnelles constituent un domaine où la recherche des normes pratiques est particulièrement fructueuse. Les références empiriques que nous mobiliserons préférentiellement sont les pratiques professionnelles des agents publics en Afrique (significatives du fait de l'ampleur et de la diversité des écarts qui s'y manifestent), qui ont été l'objet de plusieurs programmes de recherche auxquels nous avons participé ces dernières années². Mais le monde des normes pratiques est universel. Partout, en effet, les normes pratiques s'ajoutent subrepticement aux normes publiques, qui régulent la sphère publique et les mondes professionnels, et aux normes sociales (et culturelles), qui régulent les interactions dans la sphère privée.

Autant dire que le pluralisme des normes est la règle, et non l'exception, non seulement en Afrique, mais aussi ailleurs, même si l'Afrique en est un haut lieu, particulièrement favorable à son investigation.

Le pluralisme des normes : horizontal et vertical

Les normes pratiques permettent en fait d'ajouter un pluralisme des normes « vertical » au pluralisme des normes « horizontal ».

Le pluralisme des normes horizontal

Le pluralisme des normes horizontal concerne les normes publiques et sociales. La présence, à côté de l'ordre normatif étatique, d'autres ordres normatifs non-étatiques a été mise en évidence au sein de l'anthropologie juridique sous le nom de « pluralisme juridique » ou « *legal pluralism* », et a donné lieu à une importante littérature, en référence à des situations historique particulières où des normes juridiques différentes, parfois contradictoires,

¹ Pour une critique du culturalisme traditionnaliste africain cf. Olivier de Sardan, 2010.

² En particulier dans le cadre du LASDEL, laboratoire nigérien et béninois de sciences sociales : www.lasdel.net (cf. en particulier la série « *Etudes et Travaux du LASDEL* »). Différents résultats ont été publiés dans Jaffré & Olivier de Sardan, 2003 ; Blundo & Olivier de Sardan, 2007 ; Bierschenk & Olivier de Sardan, sp

étatiques et non-étatiques, coexistent³. En Afrique, c'est dans le domaine foncier que le pluralisme des normes a été le plus fréquemment analysé. On constate ainsi, dans la bande sahélienne, la coexistence d'un droit foncier d'origine coloniale, d'un droit islamique lui-même diversifié selon les écoles et les traditions interprétatives, et de droits coutumiers très variés. Les droits coutumiers sont censés relever des normes sociales, mais celles-ci, de par leur reconnaissance par l'Etat, deviennent en fait des normes publiques ou para-publiques⁴. 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.⁵

L'anthropologie juridique s'est donc posée depuis longtemps le « problème des écarts » (c'est-à-dire des écarts à la loi officielle), et y a répondu préférentiellement par la reconnaissance d'une pluralité d'ordres juridiques et de normes formelles (au-delà de la loi étatique). “*Instead of treating state law as a single, dominant code and all deviations from it as simple illegality, legal pluralists have begun to consider law as a many-sided phenomenon*” (Migdal & Schlichte, 2005: 13). En ce domaine aussi, l'Afrique contemporaine connaît une prolifération particulièrement spectaculaire, et fournit un exemple exacerbé d'un phénomène par ailleurs universel : « *There have been enormous diversification and proliferation of legal form generated and sanctioned by non state actors. Besides the official law of the state, international law, and neo-traditional and religious legal orders, there is a wide variety of rules, principles and procedures, made or generated by non state actors under the label of 'soft law', 'project law, 'standard setting' or the lex mercatoria*” (Benda Beckmann, Benda Beckmann & Eckert, 2009). La coexistence de plusieurs registres de normes publiques, ou, plus largement, de normes formelles (si on y inclut les normes sociales) permet à l'école du pluralisme légal de rendre compte pour l'essentiel des conduites non conformes à la loi *stricto sensu*. Les normes pratiques ne sont pas évoquées⁶.

Mais on peut aussi sortir de la perspective juridique, et s'intéresser plus généralement au *pluralisme des normes sociales* (ou culturelles) : contrairement aux visions (culturalistes) supposant une homogénéité des normes culturelles, celles-ci sont dans les sociétés modernes, en Afrique comme ailleurs, toujours plurielles, et souvent contradictoires (comme la coexistence complexe de diverses variétés d'Islam avec les multiples religions chrétiennes et les vestiges fort bien-portants parfois des religions dites animistes ; ou encore la diversité des conventions matrimoniales selon les localités et les familles).

Le pluralisme des normes publiques comme le pluralisme des normes sociales sont de type « horizontal ». Il en est de même de leur coexistence : les normes publiques de règle dans la vie professionnelle des agents de l'Etat cohabitent avec des normes sociales différentes régulant la vie quotidienne. Le traitement égalitaire des dossiers, prescrit dans la sphère publique (norme publique), contraste avec le devoir de solidarité familiale ou amicale, prescrit dans la sphère privée (norme sociale). Les acteurs sociaux changent chaque jour de normes en

³ Cf. Griffiths, 1986; Moore, 1973; 1978; 2001; Woodman, 1998; et la revue *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*.

⁴ Parfois, ces normes « coutumières » ont même été co-produites par l'Etat : c'est le cas avec les « coutumiers coloniaux », écrits par les administrateurs en collaboration avec les chefs locaux, et qui reflètent parfois plus les intérêts de ces derniers que la situation pré-coloniale (sur le Niger, cf. Olivier de Sardan, 1984)

⁵ Cf. Lund 1998.

⁶ Toutefois, on doit signaler une tentative récente – qui rejoint la nôtre – pour introduire dans l'anthropologie juridique la prise en compte de régulations informelles qui contredisent les normes formelles (Nuijten & Anders, 2008 : 13).

changeant de sphère. Mais, dans tous les cas, il s'agit de normes « formelles » (ou quasi formelles), explicites, manifestes, enseignées, codifiées⁷.

Le pluralisme des normes vertical

La prise en compte des normes pratiques introduit un pluralisme « vertical », à côté du pluralisme horizontal. Sous les normes publiques, et en particulier sous les normes professionnelles, comme sous les normes sociales, se cachent en quelque sorte des normes « latentes », qui régulent les écarts aux normes formelles. Alors que les normes publiques comme les normes sociales sont explicites, les normes pratiques sont implicites. Elles seules sont véritablement « informelles », car elles ne sont ni formulées ni codifiées en tant que telles.

Par exemple, pour reprendre le cas des conflits fonciers, les parties prenantes recourent non seulement à une pluralité de normes publiques (portées par exemple par des institutions différentes: les tribunaux, les marabouts ou les chefferies), mais aussi à des instances d'arbitrage souterraines officiellement non compétentes en la matière (comme les partis politiques ou les commerçants qui les financent), et porteuses de normes pratiques différentes de la gamme disponible des normes publiques.⁸ Ou encore, et c'est là un autre type de normes pratiques, les représentants des institutions, censés appliquer le registre de normes publiques qui lui est propre (le code civil, la charia, ou la « coutume »), prennent tous des libertés avec celui-ci et se prêtent à divers « arrangements » (informels) avec un plaignant ou l'autre.

Il en est de même avec les normes sociales. Non seulement elles sont plurielles, mais elles ont aussi leurs propres normes pratiques. Les prescriptions familiales, religieuses ou morales, typiques des normes sociales, par exemple, sont loin d'être suivies à la lettre, ni par les parents, ni par les fidèles, ni par les clercs. Pour autant, les pratiques des uns et des autres, lorsqu'elles s'éloignent de ces prescriptions familiales, religieuses et morales, sont elles aussi régulées.

Prenons un exemple de norme sociale fort éloigné des pratiques professionnelles des agents de l'Etat (du moins analytiquement), celui de la prohibition de l'adultère chez les éleveurs peuls du Burkina Faso, analysé avec finesse par Danièle Kintz.⁹ 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 discrétion. C'est une illustration de ce que nous appelons *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.

Le cas de l'adultère fait référence à des normes pratiques qui régulent les écarts des comportements avec une norme sociale (ou culturelle) relevant de la morale et de la religion. La plupart des normes sociales sont ainsi quotidiennement transgressées de façon « soft ». Par

⁷ La quasi-totalité des normes sociales et culturelles, même dans les sociétés où traditionnellement elles ne se transmettaient que sur un mode oral, sont désormais transcrites dans des brochures, opuscules, recueils, inventaires et autres manuels ou traités.

⁸ Lund 1998.

⁹ Kintz 1987.

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 (le vendredi à la sortie de la mosquée, par exemple) son sens de la charité et sa générosité. Un autre exemple est l'obligation pour les co-épouses de traiter les enfants des autres femmes du mari comme leurs propres enfants : cette norme sociale, constamment proclamée, est souvent contredite dans les faits, mais en cachette, selon des normes pratiques non dites mais qui, d'un foyer à l'autre, se révèlent assez semblables.

Au niveau de complexité où nous sommes arrivés, on voit que le dispositif des normes qui s'offrent à un acteur public est bien plus fourni qu'on n'aurait pu le penser et que les explications toutes faites qui sont proposées de l'écart entre normes et pratiques ne le suggèrent. La marge stratégique d'un acteur public en est d'autant plus grande. Il peut en effet se référer à *au moins* 4 types de normes (chaque type étant lui-même pluriel, comme l'a montré l'école du pluralisme juridiques à propos des normes publiques).

Régulations formelles	<i>Normes publiques</i> (légales, professionnelles, bureaucratiques, etc...) Sphère publique et professionnelle	<i>Normes sociales</i> (familiales, religieuses, associatives, vicinales, etc...) Sphère privée
Régulations informelles	Normes pratiques d'écarts aux normes publiques	Normes pratiques d'écarts aux normes sociales

La diversité des normes pratiques au sein des services publics

Revenons au monde social spécifique des services publics en Afrique, où les écarts entre normes publiques et comportements des agents sont nombreux, importants et permanents. Certaines normes pratiques se retrouvent de façon récurrente dans tous les secteurs et sont donc communes à la bureaucratie dans son ensemble: "*There is a set of basic informal rules and codes which can be found to some extent in all ministries and departments down to the smaller units of police posts, health posts and schools*" (Anders 2010: 133). D'autres normes pratiques sont spécifiques à chaque métier, ou sont variables selon les sites.

Le monde des normes pratiques est lui-même multiple, diversifié. Les normes pratiques ne sont pas nécessairement homogènes, tout au contraire. Elles peuvent être constituées de « couches » différentes. Elles sont d'extension très variable. Elles peuvent aussi être divergentes, voire concurrentes. Enfin, elles sont plus ou moins « cachées » et leur rapport aux légitimations morales est variable.

Des couches différentes de normes pratiques

Les « couches » diffèrent selon leur niveau de consensualité ou de conscience, selon les acteurs, selon les contextes. Certaines font l'objet d'accords explicites entre acteurs (mais sont dissimulés envers l'extérieur), d'autres d'accords tacites, d'autres reflètent simplement une convergence des comportements à travers des habitudes acquises, ou des stratégies opportunistes analogues.

Par exemple, 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.

Le niveau le plus consensuel et le plus observable des normes pratiques professionnelles correspond d'une certaine façon, au moins pour partie, à ce qu'on appelle parfois *culture professionnelle*, si on considère que celle-ci englobe les multiples trucs pratiques, accommodements et détournements de procédures qui font le quotidien d'une profession « pour de vrai », telle que l'enquête de terrain peut la décrire dans un service précis, sur la base de comportements largement partagés. On peut aussi intégrer les normes pratiques comme des éléments constitutifs d'une *culture organisationnelle*, si on définit celle-ci comme "*system of informal rules that spell out how people are to behave most of the time*" (Deal & Kennedy, 1982: 15, cités par Grindle, 1997: 492). On voit ici qu'il est plus productif d'utiliser le terme de « culture » de façon circonscrite et relativement à un ensemble de normes pratiques contextualisées, plutôt que de façon générale et en se référant aux seules normes sociales. Selon les métiers, selon les domaines d'activité publique considérés, selon les contraintes techniques ou professionnelles, et selon le niveau hiérarchique que l'on prend en compte, le pluralisme des normes pratiques peut avoir 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 que celles qui régulent l'action des douaniers, même si il y a paradoxalement certains points communs.¹⁰

Un ancrage local mais des échelles multiples

Les normes pratiques se produisent et se reproduisent avant tout sur une base locale ou réticulaire, à l'intérieur des services, au fil des interactions et des routines. Le contrôle social plus ou moins dense qui se tisse du fait des relations de proximité au travail entraîne évidemment une convergence relative des pratiques et l'émergence d'expectations communes, et de marges de tolérance partagées. Les interactions de travail sont le lieu par excellence d'éclosion et d'apprentissage des normes pratiques¹¹. On pourrait à leur sujet proposer la même argumentation que celle que Katz et Lazarsfeld (1955) ont développée il y a longtemps avec leur célèbre analyse des « deux niveaux du flux communicationnel » (*two steps flow*) : de même que les informations des mass media sont filtrées, réorganisées et ré-interprétées en fonction des réseaux d'informations et de relations de proximité, de même les normes publiques sont déformées, désagrégées, adaptées, contournées en fonction des normes pratiques de proximité.

Mais certaines normes pratiques peuvent être néanmoins de grande extension, à travers la constitution de cultures professionnelles parfois trans-nationales.

Par exemple, à partir des divers travaux menés sur les sages-femmes au Niger on peut dégager un certain nombre de traits convergents¹² : le sentiment d'appartenir à une élite sociale et professionnelle ; un certain mépris pour l' « ignorance » des parturientes ; la banalisation de la profession ; la multiplication des formations privées et la disparition de la

¹⁰ Olivier de Sardan 2001.

¹¹ Patricia Vasseur (2004, 2009) a ainsi montré comment les élèves sages-femmes de Dakar apprennent les normes pratiques de leur profession au fil des stages et lors des deux premières années de socialisation professionnelle.

¹² Cf. Jaffré & Prual, 1993 ; Olivier de Sardan, 2001 ; Souley, 2003 ; Moussa, 2003, 2004 ; Moumouni & Souley, 2004.

notion de « vocation » et de ses implicites éthiques ; le sentiment que l'expérience et le flair des sages-femmes valent mieux que le savoir des médecins ; une appropriation à leur profit de l'espace et du temps dans les maternités ; un sentiment d'impunité, renforcé par l'existence fréquente de « protections » influentes ; la recherche permanente de ressources complémentaires aux dépens des parturientes ; une forte délégation des tâches aux matrones, filles de salle et stagiaires ; le primat des formes de sociabilité féminine sur les exigences professionnelles ; la quête de formations continues indépendamment du contenu de celles-ci, etc...

Mais on peut constater que, dans d'autres pays africains, la culture professionnelle des sages-femmes est identique, et le même entrelacs de normes pratiques et de normes professionnelles s'offre à l'observation¹³.

Des normes pratiques divergentes

Les normes pratiques sont par ailleurs situées dans des arènes, où des groupes stratégiques variés se confrontent, et elles constituent pour eux des ressources et des contraintes. La très grande variété et plasticité des normes pratiques permettent de nombreuses options. Leur diversité, leur hétérogénéité et leur informalité débouchent sur de fréquents conflits de normes, mais le plus souvent implicites, indirects, cachés. Elles donnent aussi lieu, bien sûr, à des compromis, eux aussi implicites, indirects, cachés.

Prenons l'exemple du système judiciaire nigérien¹⁴. Aucun magistrat ne refuse le « cadeau » d'un justiciable, que ce cadeau soit « préventif » et « anticipateur », *ex post*, ou qu'il s'agisse d'une affaire en cours. C'est une norme pratique partagée. Les normes légales, 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 (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 »¹⁵ 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 quasi consensuelle (autour de la normalité des cadeaux reçus par les magistrats) donne ainsi naissance à deux normes pratiques contradictoires (autour de la moralité d'une décision, l'une revenant près de la norme officielle, l'autre s'en éloignant radicalement), aux effets très différents en termes d'administration de la justice ou d'équité.

Des pratiques plus ou moins cachées et des légitimités variables

Certaines normes pratiques agissent au grand jour, sans que personne ne s'en offusque. L'importance de l'absentéisme social, dans la plupart des administrations africaines, en est l'illustration. Lorsqu'un agent public a un baptême, un mariage ou un décès non seulement dans sa famille proche, mais aussi dans sa famille étendue et, bien au-delà, dans son vaste cercle de relations sociales, il s'absente pour quelques heures sans autorisation au vu et au su de tous, contrairement aux statuts de la fonction publique et aux règlements des services concernés.

¹³ Cf. Koné, 2003 ; Vasseur, 2004 ; Jaffré, 2009 ; Olivier de Sardan & Bako, 2011. Dans un autre secteur du service public, Giorgio Blundo en arrive à une conclusion analogue, quand il soulève « l'hypothèse (...) d'une culture professionnelle transnationale des Eaux et Forêts à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest » (2011 : 434)

¹⁴ Pour un aperçu, dans le système juridique nigérien, des normes pratiques qui relèvent à des degrés divers de la corruption, cf. Tidjani Alou, 2001, 2007. Pour celles qui relèvent plutôt de la « débrouillardise », cf. Hamani, 2011.

¹⁵ Ces expressions sont celles employées par nos interlocuteurs lors des enquêtes.

D'autres sont des « secrets de Polichinelle » : à peine voilés, ces comportements se laissent facilement deviner, comme lorsqu'un policier au bord de la route recueille les billets de 500 FCFA collectés par le conducteur d'un bus auprès de tous les passagers.

D'autres enfin relèvent de formes diverses d'*omerta* et interviennent entre professionnels à l'abri des regards, comme les « trucages » des appels d'offre, ou les commissions indues (les fameux « 10% »).

Bien évidemment, ces distinctions recouvrent des pratiques plus ou moins légitimes, aux yeux des usagers des services publics. Du point de vue des agents de l'Etat, on doit plutôt distinguer un pôle neutre moralement, et un pôle valorisé moralement.

Le pôle neutre moralement peut être fait simplement de conduites routinières et conformistes largement tolérées dans le milieu professionnel¹⁶. Une variante en est la tolérance aux petits arrangements avec les règlements (voire même aux « petites combines »), les « tricheries » faisant en quelque sorte partie du jeu. Utiliser les bons d'essence du service pour ses courses personnelles ou ses vacances au village en est une illustration. De nombreux comportements relevant d'une logique opportuniste sont de ce côté.

Le pôle valorisé moralement connaît de nombreuses modalités¹⁷. Blundo (2011) montre comment les produits de prélèvements illicites par les agents des Eaux et Forêts sont utilisés pour faire marcher le service dans un contexte de pénurie. Titeca et de Herdt (2010 : 581-2) évoquent, au Nord-Ouest de l'Ouganda, une « économie morale de la contrebande », fortement légitimée du côté des populations face à l'abandon de la région par l'Etat central. On a pu, de même, parler d'une « économie morale de la corruption »¹⁸. Les thématiques de la générosité, la pitié ou la solidarité sont aussi souvent invoquées. Titeca & de Herdt signalent que les douaniers, par compassion, ne contrôlent pas les femmes portant un bébé (id : 587). Il s'agit en un sens d'une légitimation de normes pratiques par des normes sociales. C'est une des modalités par lesquelles les normes sociales se rapprochent des normes pratiques ou se transforment en normes pratiques.

Normes sociales, normes publiques, normes pratiques

Ces trois types de normes entretiennent des relations complexes, enchevêtrées, et instables. Normes publiques et normes pratiques constituent un « espace de jeu », au sein duquel nous essaierons de construire une typologie de leurs relations. Mais c'est aussi un « espace de transformations », dans la mesure où, d'une part, les normes sociales s'introduisent parfois dans ce jeu, et où, d'autre part, les normes pratiques se muent parfois en normes quasi publiques.

L'intrusion dans le monde professionnel des normes sociales comme normes pratiques

Nous avons ailleurs insisté sur le fait que beaucoup de normes pratiques ayant cours dans le monde professionnel ne sont pas des normes sociales régulant la sociabilité quotidienne¹⁹. Mais le passage d'un registre de normes à un autre est bien évidemment possible. Certaines normes sociales peuvent parfois « changer de statut », et jouer le rôle de

¹⁶ Ce qui ne veut pas dire qu'elles recueillent l'assentiment des usagers, bien au contraire. Il en est de même pour les pratiques valorisées moralement par leurs acteurs, qui peuvent être condamnées par ceux qui en sont éventuellement victimes ou exclus.

¹⁷ «*What may be easily labelled as corruption or criminality, such as nepotism or smuggling, can also be looked at as a code of morality favoring kinship ties over meritocracy or one expressing the right of movement of people and goods across borders arbitrarily imposed by state law*» (Migdal & Schlichte, 2005: 25).

¹⁸ Olivier de Sardan, 1999.

¹⁹ Cf. article précédent.

normes pratiques (ou se présenter comme des justifications naturelles de normes pratiques), dès lors qu'elles s'introduisent dans le monde professionnel dont elles sont officiellement exclues. C'est cette fameuse irruption du « privé » dans le « public » qu'évoquait Goffman avec sa « membrane semi-perméable ». Les obligations de solidarité familiale, ou la pratique sociale très répandue des « cadeaux », sont ainsi invoquées de façon courante dans les pratiques de favoritisme ou de corruption au sein de l'administration. Mais les perceptions peuvent en être contradictoires : les « cadeaux » remis à un fonctionnaire pour « arranger » un dossier sont souvent vécus par le donateur comme un cadeau forcé plus proche de l'extorsion que de la logique du don. En ce cas, une norme sociale (la bienséance) est invoquée par un acteur d'une interaction (le fonctionnaire) comme légitimation d'une norme pratique (l'obligation de donner en échange d'un service), qui relève pour l'autre acteur (l'utilisateur) d'un autre registre (la corruption).

L'intrusion de normes sociales est souvent vue unilatéralement comme l'effet d'une « pression » excessive du milieu social et familial (de la sphère « privée»). Mais elle est aussi l'effet d'une absence de résistance du côté du milieu professionnel (une porosité de la sphère « publique »), due, par exemple, à la démission de la hiérarchie ou à l'absence de sanctions, ou encore à l'exemple donné par les hauts responsables, et relève donc aussi de facteurs « internes » à l'administration elle-même et relevant de problèmes de gestion des ressources humaines²⁰.

Par ailleurs, ces normes sociales qui s'invitent dans les administrations comme normes pratiques sont souvent accompagnées de leurs propres « accommodements », autrement dit de leurs propres normes pratiques: on n'intervient pas de la même façon pour tout parent, et on ne donne pas à tout commis diligent un billet.

La légitimation de certaines normes pratiques professionnelles par des normes sociales (solidarité, confiance, pitié) peut aussi jouer dans l'autre sens comme une délégitimation de certaines normes officielles professionnelles qui contredisent à l'excès ces mêmes normes sociales²¹.

Les relations entre normes publiques et normes pratiques : une typologie issue du terrain

Des relations dialectiques se tissent entre normes pratiques et normes publiques. De nombreuses combinaisons se rencontrent. Trois approches différentes sont possibles face à la complexité de ces relations : (a) on peut recourir à la catégorie générale et quelque peu vague d'« hybridité », mais c'est renoncer à s'introduire dans le détail des imbrications ; (b) on peut construire une typologie théorique, sur base déductive, comme cette énumération de quatre principes (complémentarité, coexistence, substitution et compétition) par Helmke & Levitsky (2004 : 727-730)²² ; (c) on peut construire une typologie empirique, sur base inductive. C'est notre choix : une typologie empirique a le mérite de pouvoir être contestée sur la base non seulement d'arguments logiques mais aussi de contre-exemples

Au sein des services publics, qui nous intéressent au premier chef, nous distinguerons pour notre part, sur la base de nos différentes enquêtes en Afrique, cinq grandes modalités de

²⁰ Cf. Therkildsen, 2013.

²¹ Cf. Nuijten & Anders, 2008 : 13 ; Smart & Hsu, 2008.

²² Helmke & Levitsky s'inscrivent ainsi dans la démarche néo-institutionnaliste. Ils parlent d'ailleurs d'institutions informelles. Mais ils sont à notre connaissance les seuls au sein de l'économie néo-institutionnelle qui identifient au sein des institutions informelles un registre correspondant à peu près à ce que nous appelons normes pratiques : en effet, ils s'intéressent à celles, parmi les institutions informelles, qui sont « *endogenous to formal institutional structures* » (Helmke & Levitsky, 2004 : 730), autrement dit aux règles informelles qui sont créées par les acteurs au sein d'organisations ayant leurs propres règles formelles.

rapports entre normes professionnelles et normes pratiques. Elles sont idéal-typiques et donc, dans la réalité, s'emmêlent souvent et se confondent parfois.

(1) Parfois les normes pratiques restent « au près » des normes professionnelles, comme des variations d'usage.

La police nigérienne règle ainsi de nombreux conflits ou petits délits à son niveau (querelles de voisins, prêts entre particuliers non remboursés, chapardages, bagarres, etc.) sans transmettre à la justice. Cette fonction informelle de « justice de paix » (pour laquelle les policiers sont « dédommagés » par les parties en cause) est tolérée au niveau de la ville de Niamey par les magistrats, dans la mesure où elle permet de désengorger un peu la machine judiciaire déjà totalement saturée²³

On pense à ces « arrangements coutumiers », qu'opèrent les fonctionnaires étudiés en France par Warin, qui « *correspondent à une manière d'appliquer les règlements qui est partagée et entretenue par un groupe d'agents* » (Warin, 2002 : 84). Toute « application » d'une norme officielle implique une certaine marge de manœuvre et d'appréciation, et ouvre donc un espace à des normes pratiques permettant de réguler une zone d'improvisation tolérée²⁴. Il peut s'agir d'« humaniser » des relations bureaucratiques, de s'adapter à des contextes de pénurie ou de surcharge, de tenir compte de certaines demandes des usagers ou de certaines contraintes des fonctionnaires, etc. On pourrait donc parler de normes pratiques *adaptatives*²⁵.

(2) Parfois les normes pratiques sortent nettement de la lettre des règles du jeu, mais dans un registre d'une tricherie considérée comme relativement anodine, n'appelant le plus souvent ni réprimande ni sanction véritable.

Les voitures de services sont ainsi utilisées de façon routinière à titre personnel par les chefs de service, y compris lorsqu'il s'agit d'une ambulance qui sert aussi à faire les courses de la responsable de la maternité et à amener ses enfants à l'école. Et les bons d'essence achetés sur la ligne budgétaire du service servent non seulement à faire le plein des voitures personnelles, mais sont aussi distribués comme « cadeaux » à des proches.

Ces pratiques sont en effet plus ou moins tacitement tolérées (comme la « perruque »²⁶), au moins jusqu'à un certain seuil, en tant que permettant de lubrifier les relations au travail et de fournir des avantages informels en nature au personnel²⁷. Ce sont les « règles pragmatiques » évoquées par Bailey (2011 : 119) : *“how to break a normative rule without being penalized for it”*. Il s'agirait alors de normes pratiques *semi-tolérées*

(3) Parfois, les normes pratiques s'éloignent « au large » des normes publique ou professionnelles, et les bafouent plus ou moins fortement.

La vente, devenue quasiment banalisée, des permis de conduire par les inspecteurs des mines dans la plupart des capitales d'Afrique de l'Ouest, a fait l'objet de diverses tentatives

²³ Cf. Hamani, 2011 : 183. Thomas Bierschenk (2008) a mis en évidence un mécanisme analogue pour le Bénin.

²⁴ On se rappellera ainsi que *“the meaning of a legal rule is never determinate and always remains subject to interpretation”* (Nuijten & Anders 2008: 14). Pour Lipsky, les tensions entre les objectifs des institutions et les contraintes du milieu de travail et des relations avec les usagers constituent le facteur explicatif central des « *patterns of practices* » des « *street level bureaucrats* » (Lipsky, 1980).

²⁵ Dans son article sur les normes dans les politiques publiques Pierre Lascoumes (2006 : 303-304) évoque ainsi des « normes secondaires d'application », terme issu des travaux anglo-saxons sur la production judiciaire.

²⁶ Autrement dit l'usage du matériel professionnel pour des tâches privées.

²⁷ *“Gouldner (1954) coined the term ‘indulgency pattern’ to describe the informal and always taut and dynamic, give-and-take system between management and worker which functioned as a cushion or lubricant to the relationship. This involved managers refraining from enforcing ‘obedience obligations’ in return for worker cooperation, for example waiving the formal rule to allow workers to borrow company tools and equipment”* (Bate, 1997: 1158)

de prévention ou de répression, en général infructueuses. On peut noter celle-ci : un Ministre nigérien a décidé, pour éviter cette pratique, de placer un policier dans chaque voiture faisant passer le permis. Le résultat est que le coût du permis a augmenté, car il faut aussi payer le policier.

Ce cas s'insère dans tout un ensemble de pratiques très explicitement condamnées par les lois (sous des appellations diverses : corruption, trafic d'influence, abus de biens sociaux, recel, vol, etc.). Diverses « formes élémentaires » de la corruption entrent dans cette catégorie : la rétribution induite d'un service public, la commission pour service illicite, le racket ou le détournement (Blundo & Olivier de Sardan 2007). *“The notion of corruption is theoretically inseparable from the transgression of a set of norms (juridical or ethical)”* (Blundo, 2008: 28). Ces normes pratiques sont *transgressives*.

(4) Parfois, les normes pratiques transgressent certes les normes publiques dans la lettre, mais avec pour objectif de délivrer les services prévus dans l'esprit.

Au Niger, les juges font délivrer des convocations officielles par des transporteurs ou des commerçants²⁸, de même qu'au Sénégal le courrier du tribunal est acheminé par des propriétaires de mini-bus²⁹ : ces services rendus de façon informelle par des acteurs privés, envers qui les magistrats deviennent redevables alors que ce sont des justiciables potentiels, permettent de « dépanner » les tribunaux, en l'absence d'huissiers, de service postal, et de véhicule de service.

Dans un contexte de dénuement, le non-respect de certaines prescriptions réglementaires apparaît comme une stratégie de débrouillardise et une manière de faire fonctionner malgré tout l'administration. Les normes pratiques alors deviennent *palliatives*³⁰.

(5) Parfois enfin, les normes pratiques s'opposent aux normes professionnelles, comme des « contre-normes ».

Face à la politique officielle d'exemption de paiement pour les enfants de moins de 5 ans, mais où l'Etat ne rembourse pas aux formations sanitaires les soins et médicaments gratuits délivrés, mettant ainsi celles-ci au bord de la faillite, certains comités locaux de santé ont décidé de continuer à faire payer les prestations pour enfants de moins de 5 ans, se mettant ainsi « hors la loi »³¹. De même, certains personnels de santé ne respectent pas l'interdiction de délivrer des ordonnances à payer en pharmacie pour les enfants de moins de 5 ans.

Les normes pratiques expriment alors un refus, qui peut être concerté ou non, mais qui est souvent larvé, de la légitimité des normes officielles. Un cas classique est le « freinage » (ou « coulage ») dans les entreprises : *“The workers in a machine shop or the students in a class might establish output-restrictions norms that counter overall firm or school norms »* (Hechter & Opp, 2001: 399). Il s'agit alors de normes pratiques *rebelles*.

L'espace du jeu

Quoi qu'il en soit, dans le « monde social » de la fonction publique, les normes pratiques occupent les coulisses, et les normes professionnelles restent présentes sur le devant de la scène. Mais seule l'enquête empirique peut permettre de connaître les articulations fines entre normes officielles et normes pratiques, leurs enchevêtrements innombrables, et de décrire les stratégies d'acteurs pour « jouer » entre ces deux niveaux. Les acteurs sociaux ne suivent pas plus « mécaniquement » les normes pratiques qu'ils ne le font pour les normes publiques, même si les comportements de la plupart des acteurs sont tout autant régulés par

²⁸ Cf. Hamani, 2011.

²⁹ Cf. Blundo, xxx

³⁰ Sur le concept de « délivrance palliative » et son usage dans des contextes locaux nigériens, cf. Olivier de Sardan, 2012.

³¹ Sur l'analyse de ces politiques publiques de gratuité au Mali, au Niger et au Burkina Faso, cf. *Afrique contemporaine*, xxx (Ridde, ed).

les premières que par les secondes. Pas plus que les normes publiques, les normes pratiques ne sont des prescriptions incontournables.

Notre souhait est en effet d'explorer l'ensemble de l'espace pragmatique (l'« espace de jeu » aurait dit Michel de Certeau), qui s'ouvre entre normes publiques et normes pratiques. Il n'y a donc pas de dichotomie qui opposerait ces deux types de normes, mais elles constituent au contraire les limites et les références d'un vaste terrain de manœuvre où se déploient les stratégies des acteurs sociaux, qui, parfois appliquent les normes publiques, et, parfois, s'en éloignent, de façon variable, selon qu'ils suivent telles ou telles normes pratiques : adaptatives, semi-tolérées, transgressives, rebelles, ou palliatives.

Des méta-normes pratiques ?

On peut aussi suggérer l'existence de « méta-normes pratiques », qui fourniraient des repères pour choisir entre les cas où il faut appliquer les normes publiques, et ceux où il faut suivre telle ou telle norme pratique...³². Ceci ouvre le chantier plus vaste d'une éventuelle morale pragmatique à l'œuvre derrière les normes pratiques.

Une des phrases qui, lors de nos enquêtes sur ces thèmes en Afrique, est revenue le plus souvent est : « *il ne faut pas exagérer* » (on peut faire des faveurs, mais il ne faut pas exagérer ; on peut détourner de l'argent public, mais il ne faut pas exagérer ; on peut avoir pitié des agents fautifs, mais il ne faut pas exagérer...). Comme si toute dérive autorisée par une norme pratique trouvait dans un sens de la juste mesure et du refus de l'excès sa propre limite. De même, le fait de « *sauver la face* », ou, inversement, « *ne pas faire perdre la face à quelqu'un* » a émergé comme une préoccupation constante de nos interlocuteurs, une ligne jaune à ne pas franchir.

Les normes pratiques dans les zones de non-droit

Les normes pratiques telles que nous les avons envisagées existent dans des espaces régis par des normes publiques ou des normes sociales, comme autant de façon de réguler les écarts à ces dernières. Elles agissent donc en référence à celles-ci, ou en interaction avec elles. Ce sont celles qui sont en vigueur au sein des fonctions publiques africaines qui nous ont intéressés particulièrement.

Mais on pourrait aussi mobiliser le concept de normes pratiques pour des espaces sociaux où les normes publiques sont, pour une raison ou une autre, absentes ou quasi absentes : absence ou démission des administrations publiques, marges étatiques, univers criminels, règnes des chefs de guerre, situations anomiques. C'est ce qu'on appelle parfois des « zones de non-droit », où les règles du jeu en vigueur ne sont pas celles du droit, mais celles que, par défaut, les acteurs locaux ont mises sur pied par eux-mêmes. Titeca & de Herdt (2010 : 578) l'appliquent ainsi à tout un ensemble de pratiques qui échappent aux régulations étatiques : « *More generally, there is a wide literature on what de Soto (2000) calls 'extralegal' regulatory mechanisms: it covers street vendors (Bromley 1978; Cross 1998), the drugs trade (Reuter 1985; Hagedorn 1994), gang life (Venkatesh and Levitt 2000; Rodgers 2006) or mafia structures (Gambetta 1993; Varese 2001).* »

Mais si les régulations de l'économie informelle ou de l'économie criminelle ont un fort air de famille avec ce que nous nommons « normes pratiques », elles s'en distinguent justement en ce qu'elles se situent « aux marges de l'Etat », dans des espaces qui échappent à son contrôle (où les normes publiques sont mises entre parenthèses), alors que nous nous intéressons au contraire au cœur de l'Etat, et aux régulations informelles de ses agents dans

³² Bourdieu quant à lui évoque une « *casuistique infiniment subtile du droit et du passe-droit* » (Bourdieu 1990 : 89) dans un texte qui, curieusement, se situe dans une perspective de type « *rational choice* », attribuée par lui à Weber : « *on obéit à la règle lorsque l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir* » (id. : 87)

l'exercice quotidien de leur profession en contexte « normal » (où les normes publiques restent toujours présentes sur le devant de la scène)³³.

Mais les situations où l'Etat disparaît localement plus ou moins et où les normes publiques ne servent plus de repères existent néanmoins³⁴. Bien souvent, quand les normes publiques font défaut, ce sont alors les normes sociales qui prennent le relais. Mais les normes sociales elles-mêmes, on l'a vu, ont leurs propres normes pratiques. De plus, dans les situations extrêmes, les normes sociales elles-mêmes peuvent disparaître comme références principales, au profit de normes pratiques bricolées et improvisées sur le tas.

La « publicisation » et la « formalisation » des normes pratiques

Mais parfois les normes pratiques sortent de l'informel, et deviennent quasi-publiques. Autrement dit, elles passent de la catégorie des normes transgressives ou rebelles à celle des normes palliatives ou adaptatives, voire même prennent un aspect formel

L'exigence des agents de police à Niamey de recevoir une gratification des automobilistes en cause lorsqu'ils faisaient un constat d'accident est ainsi devenu peu à peu un moyen de financer aussi l'essence de la voiture de police qui faisait le déplacement, puis s'est transformé en une prestation tarifée standardisée et réglementaire³⁵.

Les normes pratiques, sans le nom : petit parcours théorique

A ce rapide tour d'horizon du champ empirique que recouvre le concept de normes pratiques, il faut ajouter une visite, elle aussi rapide, du champ théorique où il prend place.

En fait, malgré leur avantage conceptuel, les normes pratiques restent largement ignorées par la littérature théorique portant sur les normes en sciences sociales, du moins à notre connaissance³⁶. Par contre, elles sont évidemment présentes *de facto*, sans être conceptualisées sous ce nom ou sans avoir une forme stabilisée, chez la plupart des chercheurs qui se sont intéressés aux pratiques et aux usages en cours au sein des bureaucraties, des organisations, des professions, des entreprises, des laboratoires, autrement dit qui ont investigué les divers « mondes sociaux » fortement régulés officiellement par des normes professionnelles manifestes, et où l'écart à ces normes est une donnée sociologique importante. Mais la plupart se sont bornés à constater l'existence de comportements non conformes et régulés, sans aller guère plus loin.

Les appellations sont très variables, d'un auteur à l'autre, et souvent chez le même auteur, pour désigner tel ou tel aspect de ces régulations ou de ces convergences dans les pratiques. Prenons-en quelques exemples, les uns plus abstraits et théoriques, les autres plus liés à des programmes de recherche empirique.

³³ Ce souci de recentrer l'investigation anthropologique sur le cœur de l'Etat (les pratiques quotidiennes de ses agents) et d'éviter les excès de focalisation sur des secteurs marginaux ou pittoresques reste encore minoritaire bien que soulevant de plus en plus d'intérêt (cf. Bate, 1997 ; Bierschenk & Olivier de Sardan, sp).

³⁴ Il est rare que ce soit un Etat tout entier qui disparaisse quasiment, et c'est pour cela que l'expression de « *failed state* », outre son acception normative, est inappropriée (en dehors de cas rares du type Somalie). Mais il est bien sûr des zones ou des secteurs où un Etat est parfois nettement plus affaibli, distant, voire absent, alors même que son existence est visible et incontestable ailleurs.

³⁵ Pour des exemples concernant les douanes, cf. Cantens, xxx

³⁶ On notera simplement une évocation par Hechter et Opp de normes qui pourraient relever de ce que nous appelons normes pratiques: « *Social networks may foster the emergence of norms that are at variance with those imposed by authorities.* » (Hechter & Opp, 2001: 399). Dans le même ouvrage, on note une brève allusion sans suite à des « *latent norms* » (Horne, 2001: 4). Boudon et Bourricaud (1982: 386), dans l'article de leur dictionnaire consacré à « normes », reprochent à l'acception durkheimienne de « *négliger l'émergence de normes périphériques, précaires et transitoires, en concurrence plus ou moins prononcée avec les normes officielles* ».

Max Weber s'est certes intéressé aux « usages » et à la « régularité des conduites », y compris lorsqu'elles ne s'expliquaient pas par l'application des règles.³⁷ Il a aussi reconnu l'existence d'« ordres contradictoires », et même admis que l'application effective de tel ou tel ordre pouvait être très relative³⁸. Mais son propos restait trop « macro » et trop peu fondé sur des enquêtes empiriques pour pouvoir poser le problème des écarts en tant que problème sociologique à part entière.

Michael Lipsky, quant à lui, dans son étude pionnière sur les « *street level bureaucrats* »³⁹ parle simplement de « *patterns of practice* ».

Pour certains auteurs le terme de « pratiques » se suffit d'ailleurs à lui-même et sous-entend que celles-ci soient *de facto* ordonnées : « *The term practices (...) refer to regularized patterns of action and behavior* » (Migdal & Schlichte, 2005: 18). Un cas typique en est Pierre Bourdieu, pour qui « pratiques » inclut *de facto* des régulations incorporées⁴⁰. Mais il monte néanmoins en généralité pour mobiliser sur cette question deux de ses concepts favoris, l'« *habitus* », et le « sens pratique », sans toutefois les éclaircir vraiment pour autant, et en les utilisant alternativement.⁴¹ On peut lire ainsi, à propos du « sens pratique » : « *L'analyse du sens pratique vaut bien au-delà des sociétés sans écriture. Dans la plupart des conduites ordinaires, nous sommes guidés par des schèmes pratiques, c'est-à-dire des « principes imposant l'ordre dans l'action » (« principium importans ordinem ad actum » (...)) Ces principes de jugement, d'analyse, de perception, de compréhension, sont presque toujours implicites* » (Bourdieu, xxx : 41). L'*habitus* a des propriétés similaires : « *Des notions que j'ai élaborées peu à peu, comme la notion d'habitus, sont nées de la volonté de rappeler qu'à côté de la norme expresse et explicite ou du calcul rationnel, il y a d'autres principes générateurs des pratiques* » (Bourdieu, xxx : 40). « *C'est l'habitus qui vient combler le vides de la règle* » (Bourdieu, 1990 : 88, cité par de Herdt, xxx).

C'est par contre « stratégie » qui joue plutôt un rôle analogue chez Crozier et Friedberg, dans la mesure ils utilisent ce terme loin d'acceptions idiosyncratiques ou volontaristes. Une stratégie « *n'est rien d'autre que le fondement inféré ex post des régularités de comportements observées empiriquement* » (Crozier et Friedberg, 1977 : 48). Le concept de stratégie permet selon eux de donner un sens opératoire au principe de « marge de liberté » dont dispose tout acteur dans le cours d'actions collectives, et d'avancer dans l'élucidation « *des effets contre-intuitifs ou « effets pervers » qui caractérisent les affaires humaines* » (id : 14). On peut voir là une autre formulation, plus abstraite et relevant plutôt de l'« individualisme méthodologique », du « problème de l'écart » qui nous préoccupe. Crozier et Friedberg évoquent d'ailleurs à ce sujet les « *conséquences inattendues de l'action* » de Robert Merton (Merton, 1936).

Elster, quant à lui, parle parfois de « normes additionnelles » (*adjunct norms*)⁴², qui définiraient des exceptions légitimes à une norme⁴³. Il introduit ainsi la notion d'écart à la

³⁷ Voir sur ce point Tom de Herdt (xxx) qui montre comment le terme d'« usage » décrit chez Weber une sorte de rapport pragmatique aux normes

³⁸ « *It does not provide any difficulty for sociology to acknowledge the parallel validity of different, each other contradicting orders within the same circle of people. For even the individual can orient his actions according to contradictory principles. For sociology, there is no absolute alternative between the validity (Geltung) and the non-validity (Nicht-Geltung) of a particular order. Rather, there exist fluid transitions between both cases, and, as noted, contradictory orders can exist in parallel to each other, each ...to the degree that action (das Handeln) is indeed oriented to them.* » (Weber 1972 [orig. 1921]: 16f.; cité par Bierschenk, sp)

³⁹ Lipsky, 1980

⁴⁰ De Certeau, 1980 ; Bourdieu, 1980.

⁴¹ Nous avons ailleurs exprimé nos réserves face à l'usage que fait Bourdieu de « *habitus* » (cf. article précédent).

⁴² Cf. de Herdt xxx

norme, restée implicite chez les auteurs précédents et, en utilisant le mot norme pour penser cet écart, s'approche très près des normes pratiques, d'autant plus qu'il dit à leur sujet : « *Often these are less explicit than the main norm, a grey area that leaves room for manoeuvring* » (Elster, 1989 : 109-110). Mais lui aussi ne va pas plus loin.

Voyons maintenant quelques programmes de recherche empirique qui ont placé le « problème des écarts » au cœur de leurs investigations, sans toutefois aboutir à la conceptualisation de normes pratiques ou d'un terme équivalent.

En sociologie du travail, Jean-Daniel Reynaud, dans ses travaux sur la régulation sociale, a insisté sur l'invention permanente de règles et de réglages qui s'opère dans les interactions, loin des normes officielles. « *La règle effective, la règle du jeu dans laquelle sont engagés l'encadrement et les exécutants ne se réduit pas aux consignes explicites (...) les aménagements qu'apportent les exécutants, clandestins ou affichés, révèlent un effort de régulation autonome, et c'est l'intrication des deux qui crée la règle effective* » (Reynaud, 2003 : 405).

La sociologie des professions a décrit abondamment les écarts entre les règles procédurales ou les déontologies corporatistes, d'un côté, les pratiques des agents de l'Etat ou des corps de métiers de l'autre, que ce soit pour les fonctionnaires d'interface⁴⁴, les médecins⁴⁵, ou bien d'autres.

En anthropologie rurale, Jean-Pierre Darré a analysé comment les agriculteurs français produisent leurs propres « normes-en-réponse », face aux innovations qui leur sont proposées par les agents de vulgarisation agricole et aux normes techniques qui les sous-tendent⁴⁶.

Toute une littérature en santé publique et en anthropologie de la santé s'est intéressée à « l'observance » (*compliance*), ou plutôt aux écarts à l'observance, autrement dit à l'usage pratique que les malades font des prescriptions médicales. Les régulations informelles des prises de médicaments sont une métaphore assez significative de ce que sont certaines normes pratiques : les malades ré-interprètent pragmatiquement les ordonnances, et les adaptent à leurs habitudes, leurs perceptions ou leurs contraintes.

Enfin, du côté de l'analyse des politiques publiques (surtout anglophones), la question de la mise en œuvre (*implementation*) de ces politiques a suscité de nombreux travaux autour d'une version particulière du « problème des écarts », à savoir l'écart entre une politique publique sur le papier et une politique publique sur le terrain, autrement dit l'« *implementation gap* ». L'ouvrage fondateur de Pressman & Wildavsky (1973) a ainsi ouvert la voie à tout un courant d'« *implementation studies* »⁴⁷, mais celui-ci n'a pas débouché sur une problématique et une méthodologie d'étude des écarts au niveau des agents publics eux-mêmes, et de leurs relations avec les usagers. Par contre, la nouvelle anthropologie du développement, qui s'est également intéressée à ce type d'écarts dans la mise en œuvre des projets de développement depuis les années 80⁴⁸, a pu tirer parti des spécificités de la méthode ethnographique pour investiguer de façon approfondie les comportements et les interactions à l'interface entre projets de développement et populations. En s'élargissant vers une

⁴³ Pour une discussion approfondie sur les propos d'Elster sur les normes, cf. de Herdt, xxx

⁴⁴ Autrement dit les agents de l'Etat en contact avec le public : cf. Lipsky, 1980. Warin, 1993, 2002.

⁴⁵ Freidson, 1984.

⁴⁶ Darré, 1986, 1997.

⁴⁷ Le titre en est éloquent : « *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All* ». Pour une lecture critique de ce courant, cf. Lester & Goggin 1998.

⁴⁸ Bierschenk, 1988, 1991 ; Olivier de Sardan, 1987 ; 1995.

anthropologie des politiques publiques, des actions publiques, et des agents publics, elle est directement à l'origine du concept de normes pratiques.

La plupart des programmes de recherche que nous venons d'évoquer, bien que très différents, ont néanmoins un point commun : ils sont en rupture avec les perspectives holistes (au sens idéologique du terme), de type sociétal, fonctionnaliste, systémiste ou culturaliste, pour qui le comportement des acteurs sociaux serait déterminé par un ensemble organisé de règles, normes ou valeurs extérieures surplombantes (renvoyant à l'ethnie, à la culture, à la religion, aux institutions ou à la société). Ils s'intéressent tous aux pratiques qui se déploient derrière les normes professionnelles, plus ou moins loin de leur observance. Toutefois le statut de la régulation de ces pratiques n'est pas stabilisé. En fait, ces programmes relèvent surtout d'une posture épistémologique (que nous partageons) accordant un rôle actif aux acteurs sociaux, sur le modèle de l'*agency* chez Giddens⁴⁹.

Réconcilier normes et agencité

Cette perspective pragmatiste et interactionniste⁵⁰ relative aux normes est loin d'être dominante en sciences sociales. Il est significatif qu'un livre relativement récent au titre ambitieux, « *Social norms* » (Hechter & Opp, 2001), ne prenne pas quasiment pas en compte la coexistence pourtant universelle et souvent conflictuelle de normes diverses ou contradictoires⁵¹. Et si les auteurs évoquent au détour d'une phrase l'ambiguïté des normes (« *norms are more ambiguous than has been appreciated in much current social theory* » id. : 411), ils ne rompent pas véritablement avec le déterminisme des normes. On sait que la régulation de l'action sociale par les normes a bien souvent été opposée à la rationalité utilitaire de l'acteur, comme constitutive de l'*homo sociologicus* face à l'*homo oeconomicus*. « *Si le vice des économistes est de tout comprendre en fonction des intérêts, le vice des sociologues est de voir en l'homme l'exécutant passif des normes sociales* » (Elster, 1995 :144). L'interprétation unificatrice et prescriptive des normes sociales traverse toutes les sciences sociales depuis Durkheim et Parsons. Elle suppose que les membres d'une même société, d'une même culture, ou d'un même groupe social, partagent des normes communes, qu'on postule être sous-tendues par des valeurs, et qui s'imposent à eux « de l'extérieur », à travers les rôles sociaux qu'elles assignent⁵². La critique par Elster (1989) et d'autres (cf. Friedberg, 1993 ; Friedberg, 1998: 509) de l'*homo sociologicus*, comme certaines contestations de la théorie de l'*habitus* selon Bourdieu (Grignon & Passeron, 1989; Rancière, 1983 ; Lahire 1999) mettent en question diverses modalités récentes de cette dictature des normes sociales.

Le constat suivant est un meilleur point de départ : « *Les normes sociales 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).⁵³ Mais il faut aller plus loin.

⁴⁹ Giddens (1987). Cf. aussi Long, 2001. On peut également évoquer le braconnage chez de Certeau (1980).

⁵⁰ Jean-Daniel Reynaud, qui se réfère principalement aux relations de travail, écrit ainsi : « *L'interaction est par elle-même normative. Il n'y a pas à rechercher dans des principes extérieurs à l'action sociale ou dans des valeurs existant en dehors d'elle la source des obligations que ressentent les individus* » (Reynaud 2003 : 403).

⁵¹ En 429 pages, on ne trouve qu'une fois l'expression « *conflicting norms* » (p. 413) ; et quelques lignes seulement sont consacrées à l'existence de « *disjoint norms* » (p. 204).

⁵² « *An older line of sociological analysis resolved the problem of specifying the relationship between institutions and action by associating institutions with 'roles' to which prescribed 'norms of behavior' were attached* » (Hall & Taylor, 1996: 948).

⁵³ C'est aussi ce que dit Jean-Claude Passeron : « *L'idéologie concrètement pratiquée par la plupart des acteurs révèle (...) le caractère extraordinairement feuilleté des convictions et des croyances (...). Chaque niveau de la*

L'approche par la diversité des normes pratiques fournit un moyen d'échapper à la dictature des normes tout en reconnaissant malgré tout leur rôle régulateur, autrement dit sans tomber dans l'écueil inverse qui privilégie à l'excès la rationalité utilitaire⁵⁴. Le jeu des acteurs, ou leur marge de manœuvre, consiste à cet égard à naviguer entre normes publiques, normes sociales et normes pratiques, plus près des unes ou des autres selon les contextes, les options personnelles ou la nature des interactions engagées.

Ce jeu des acteurs peut certes relever d'une approche calculatrice et de normes pratiques fondées sur la maximisation des intérêts personnels (comme par exemple les stratégies opportunistes qui abondent dans le champ du développement), mais il peut aussi opérer par l'intériorisation éthique de certaines normes pratiques aux dépens de normes publiques (par exemple le choix moral de la pitié contre la sanction) ou par la mobilisation contextuelle d'une norme pratique un jour, d'une autre publique le lendemain (la rigueur de l'application du règlement succédant à une bienveillance plus ou moins intéressée qui ferme les yeux), comme il peut renvoyer enfin à des effets de « *path dependency* » (tel le conformisme social qui incite dans un service à « faire comme les autres », qu'ils suivent une norme pratique ou une autre, ou même une norme officielle). On peut ici évoquer ce que March et Olsen (1984) appellent « *rules of appropriateness* ».

Autrement dit, les normes ne sont plus considérées comme des contraintes externes qui s'imposent aux acteurs, mais comme un *répertoire de guides d'action disponibles*, en nombre limité, parmi lesquels ils évoluent, qui leur servent de repères, et qui permettent certaines formes d'anticipation et de prévisibilité. Une telle perspective n'est pas nouvelle, même si elle a parfois été oubliée.. Ainsi, il y a longtemps, Max Gluckman écrivait déjà : « *Chaque situation sociale concrète relève de plus d'un système de normes, ce qui permet aux acteurs sociaux d'opérer une "sélection situationnelle" (optation) entre différentes normes* » (Gluckman, 1961)⁵⁵. La critique par Boissevain de l'approche structuro-fonctionnaliste, laquelle explique le comportement des individus dans une société donnée par l'existence d'un système de normes moralement sanctionnées relatives aux droits et aux obligations de chacun, va dans le même sens: « *The static structural-functional model of society does not work at the level at which real people interact* » (Boissevain, 1974 : 4). D'où cet objectif : « *try to explain the system in terms of something behind the system* » (id. : 5)⁵⁶.

Dans un autre langage théorique, les normes pratiques permettent de réconcilier les normes et l'agencéité (*agency*). « Normes pratiques » est « *agency friendly* ». Rappelons que le concept d'*agency*, selon Giddens, désigne la marge d'appréciation et la marge de manœuvre dont dispose tout acteur social, quelles que soient les contraintes qui pèsent sur lui. Pour reprendre les expressions de Norman Long, qui a largement utilisé la perspective de Giddens dans le domaine de la sociologie du développement, l'agencéité se décline selon deux dimensions : tout acteur social est doté de compétences (*knowledgeability*), tout acteur social est doté de capacités (*capacity*)⁵⁷.

conviction est le lieu d'une petite cohérence autonome qui s'accommode de la discontinuité entre les normes situées à différents niveaux du symbolisme de référence » (Passeron 1995 : 112)

⁵⁴ A cet égard, la tentative de James Coleman « *to examine norms from a rational choice perspective* » (Coleman 1987 : 134) n'est guère convaincante.

⁵⁵ Cité in Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998 : 259.

⁵⁶ La vision qu'a Boissevain de l'individu comme « *an entrepreneur who tries to manipulate norms and relationships for his own social and psychological benefit* » (id. : 7) pose cependant un problème, non parce qu'elle serait fautive (bien souvent cette logique opportuniste est à l'œuvre), mais parce qu'elle reste partielle (d'autres logiques aussi interviennent).

⁵⁷ Cf. Long and Long, 1992 ; Giddens, 1984: 1-16.

Mais « *agency* », à y bien regarder, est un concept qui relève plus du principe que de l'enquête, aussi sympathique soit-il. Ses significations restent générales et floues, avec une certaine saveur idiosyncratique. Son usage se réduit souvent à souligner la présence de ces fameuses marges de manœuvre pour tout acteur social, ou à rappeler l'existence de la créativité individuelle en toutes circonstances, ce qui est certes vrai, mais n'est pas très productif sociologiquement parlant. L'approche par les normes pratiques permet de donner à *agency* un contenu plus empirique, plus opérationnel, plus interactif, et plus collectif. L'acteur social a toujours le choix entre un *répertoire* de normes disponibles, qui constituent simultanément des ressources et des contraintes. L'*agency* est la mise en œuvre d'une capacité de sélection parmi une série limitée d'options régulées (formellement et informellement), situées dans l'espace ouvert entre les normes publiques, les normes sociales et les normes pratiques. C'est la tâche du chercheur de décrire ces options en contexte.

Retour à l'Afrique

Il faut rappeler que l'exploration des régulations informelles est restée longtemps limitée, d'un point de vue empirique, aux pays européens ou nord-américains.

Il est significatif que la tradition ethnologique classique relative à l'Afrique, encore dominante dans les institutions scientifiques, se soit focalisée pour sa part sur les normes sociales manifestes: les systèmes de parenté sont mieux connus que les usages pratiques de celle-ci, les descriptions des formes codifiées des rituels sont nettement plus documentées que les pratiques réelles des participants, les cérémoniaux et les mythes officiels des chefferies font l'objet d'études savantes qui ignorent les intrigues, les mensonges et les manœuvres des chefs.

Et, paradoxalement, lorsque les sciences politiques ont, fort heureusement, pris la mesure des écarts entre normes publiques et pratiques au sein des Etats africains modernes, ce fut trop souvent pour appeler à la rescousse quelques normes sociales stéréotypées à titre de facteurs culturels explicatifs (cf. entre autres Chabal & Daloz, 1999 ; Schatzberg, 2001)⁵⁸.

Une des modalités du fameux « grand partage » inacceptable entre le Nord et le Sud est d'admettre qu'au Nord les normes soient sans cesse confrontées, produites et recomposées dans le jeu des interactions, alors qu'en Afrique elles constitueraient encore et toujours un système qui s'imposerait de par sa nature atavique ou en raison de spécificités « africaines » ! Nous optons résolument pour que les avancées des sciences sociales en Europe soient prises

⁵⁸ Il y a bien sûr diverses exceptions, qui ont décliné de diverses manières la position de principe d'une *agency* accordée aux acteurs africains, mais sans le plus souvent mener à bien les enquêtes de terrain nécessaires pour lui donner un contenu plus rigoureux et concret: cf. entre autres Mbembé, 1988 ; ou l'appel à une étude de la « politique par le bas » (Bayart, Mbembe & Toulabor, 1992). Le paysage intellectuel est heureusement en train de changer, depuis le temps où le déficit de travaux empiriques relatifs aux administrations africaines avait été déploré par Darbon (1985), le même constat étant renouvelé en 2001 (Raffinot & Roubaud, eds). De nombreux travaux de science politique recourent désormais à des approches fondées sur l'enquête de terrain (xxx). Du côté de la socio-anthropologie des actions publiques, divers travaux récents étudient l'Etat à travers des secteurs particuliers (éducation, justice, hydraulique, santé, etc.) ou à travers des thèmes transversaux (corruption) :cf. par exemple Bierschenk, 2006, pour les élections ; 2007, pour l'éducation ; 2008, pour la justice ; Tidjani Alou, 2001, 2006, pour la justice, et 2009 pour l'hydraulique ; Bako Arifari, 2001, 2006 pour la douane et les transports ; Blundo, 2001 pour les agents d'affaire, 2006a pour les communes, 2006b, pour les marchés publics locaux ; 2011, pour les Eaux et Forêts ; Jaffré et Olivier de Sardan 2003, pour la santé. Plus généralement, et toujours dans le champ de l'anthropologie, on notera ces dernières années diverses tentatives systématiques d'analyse des administrations et des Etats africains « au quotidien » (cf. par exemple Olivier de Sardan, 2004 ; Trefon, 2004 ; Blundo & Le Meur, 2009 ; Anders 2010 ; Hagmann & Péclard, 2011 ; Bierschenk & Olivier de Sardan sp). Tous ces travaux s'intéressent d'une façon ou d'une autre aux régulations informelles sur un mode empirique, et donc partagent *de facto* notre perspective sur les normes pratiques, même s'ils n'utilisent pas cette expression.

en compte en Afrique, que l'attention y soit enfin portée sur les bureaucraties au quotidien et sur leurs multiples accommodements, ajustements, contournements, innovations et négociations informelles⁵⁹, et que le pluralisme normatif (horizontal et vertical), et la production locale des normes (en particulier celles que nous appelons normes pratiques) y soient reconnus. Comme le dit Anders à propos du Malawi: "*Civil servants are active agents exploiting ambiguities and gaps resulting from the plurality of normative orders*" (Anders 2009 : 139).

Nous pensons même qu'à divers égards ce pluralisme normatif et cette production locale des normes sont en Afrique – d'un point de vue cette fois empirique, et pour des raisons historiques – plus importants qu'en Europe. Ce n'est sans doute pas un hasard si les travaux qui sont au fondement du concept de normes pratiques sont justement ceux qui, depuis une vingtaine d'années, ont pris comme objet les projets de développement, les interventions des services de l'Etat, ou les politiques publiques en Afrique: ils ont en effet les uns et les autres introduit dans la littérature africaniste une analyse empirique des innombrables et permanentes dérives entre objectifs et mises en œuvre, entre schémas officiels et pratiques de terrain, entre discours publics et pratiques effectives, entre dispositifs d'intervention et fonctionnements « réels ». Autrement dit, ils se sont confrontés par l'enquête au « problème des écarts ». A cet égard, le concept de normes pratiques n'est pas un concept de chambre (*armchair concept*), c'est une conceptualisation *ex post* fondée sur ces travaux, et relevant de la « *grounded theory* » (Glaser & Strauss, 1973).

L'Afrique propose aussi une mise en perspective historique et comparative particulièrement intéressante. Le continent africain depuis un peu plus d'un siècle a connu des transformations extrêmement importantes, à la fois du fait de dynamiques internes, et du fait d'influences extérieures très fortes et standardisées. Par exemple, les caractéristiques principales des fonctions publiques africaines renvoient pour une grande part à un passé proche (colonial et post-colonial) plutôt que lointain (pré-colonial). L'origine du mépris du malade chez les infirmiers n'est pas sans rapport avec la médecine militaire coloniale luttant contre les grandes endémies, ou la coupure entre « commis » et « indigènes » à la même époque. La systématisation des per-diem et leur extension à diverses « enveloppes » de défraiement remonte aux années 1980 et aux interventions des projets de développement et des agences internationales. Plus généralement, l'héritage colonial d'une part⁶⁰, les institutions de développement, d'autre part, le comportement des élites au pouvoir enfin⁶¹, ont été des facteurs décisifs de production du pluralisme des normes contemporain, et permettent d'expliquer pour une grande part les écarts considérables entre normes publiques et normes pratiques que l'on observe en Afrique.

Autrement dit, certaines spécificités des contextes africains contemporains et de l'histoire récente permettent de rendre compte de l'ampleur particulière qu'y ont prises les normes pratiques. Le pluralisme juridique y est plus diversifié qu'ailleurs (qu'on pense au rôle qu'y jouent le droit des projets, le droit coutumier ou le droit des organisations internationales !), les injonctions contradictoires y sont innombrables et permanentes, les doubles discours sont devenus une partie significative de toutes les formes d'action publique et du quotidien des fonctionnaires : tout cela constitue un terrain fertile pour la multiplication des normes pratiques dans un écart important aux normes officielles.

⁵⁹ Le secteur informel de l'économie a été longtemps le seul auquel de telles approches aient été appliquées.

⁶⁰ On sait à quel point les règles instaurées par la colonisation en Afrique ont été « détournées » et « contournées » par les acteurs locaux : cf. Balandier, 1963 ; Mamdani, 1996 ; Cooper, 2005.

⁶¹ Bayart, 1989 ; Mbembe, 2000.

Conclusion. Normes pratiques et développement

L'approche par les normes pratiques pourrait de ce fait permettre de comprendre mieux certains problèmes récurrents du développement. Les ingénieries institutionnelles promues par les agences de développement, de même que les politiques publiques nationales (largement inspirées par ces dernières) correspondent à une importation permanente de normes publiques. Aujourd'hui, dans le « monde social » des services délivrés aux citoyens des pays africains, cette introduction presque compulsive de nouvelles normes publiques prend la forme typique de « réformes » (nationales, locales, sectorielles), le plus souvent pré-formatées par des experts internationaux, qui se succèdent à un rythme accéléré, dans les administrations comme dans les institutions de développement.

Mais ces normes publiques s'empilent les unes sur les autres sans véritablement se substituer aux précédentes⁶². Par exemple, les prescriptions du *new public management* se greffent sur les modes de gestion verticale et autoritaire hérités de la colonisation, et sur les injonctions « participatives » d'un certain nombre d'agences de développement et d'ONG : *toutes ces normes publiques contradictoires coexistent de fait*. Le constat fait par Riggs il y a près de 50 ans reste toujours valable : « *The people subject to regulation become indifferent to the prevalence of non-conformity with policy. Policy-makers, exasperated with an intractable situation, try to correct it by drawing more rules and passing more laws, which remain as formalistic as their predecessors* » (Riggs, 1964 : 17)⁶³. Les velléités réformatrices des réformes dernières venues modifient relativement peu les comportements, qui restent régulés, eux, par les normes pratiques, lesquelles s'adaptent toutefois en douceur aux nouvelles normes officielles comme elles l'on fait pour les précédentes⁶⁴. Les modifications des normes pratiques sont en effet bien plus discrètes, imperceptibles, indéterminées : il s'agit d'un processus d'ajustement et d'innovation permanent, incrémental, qui s'effectue par le recyclage et le déplacement progressif des normes en place, à travers d'innombrables processus interactifs.

Quant à la multiplication des formations et autres « sensibilisations » censées engendrer une « appropriation » par les agents publics de ces diverses normes publiques successives, on constate que celles-ci ne donnent pas de résultats concluants, autrement dit ne réussissent guère à modifier les normes pratiques (mais ce marché économique important continue à prospérer).

On voit donc mal comment de quelconques projets de réformes (et les actions de développement sont toujours des entreprises de réformes) pourraient se passer de la connaissance des normes pratiques. Les investiguer, ce n'est jamais que tenter de comprendre comment les services publics fonctionnent « pour de vrai ». L'objectif pragmatique d'une stratégie réformatrice ne devrait-il pas être de « partir » des normes pratiques, de les faire quelque peu bouger, de les modifier parfois, ou de « jouer » certaines normes pratiques contre d'autres, plutôt que d'introduire de nouvelles normes publiques qui ne seront pas plus respectée que les précédentes ?

⁶² Nous avons déjà mis en évidence une logique d'« empilement » à l'œuvre dans les arènes locales au Bénin (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998). Lascoumes & Simard (2011 : 7) évoquent plus généralement, à propos des instruments de l'action publique « *les phénomènes de recyclage de dispositifs antérieurs et les problèmes d'empilement inhérents à l'adoption de nouveaux instruments* ».

⁶³ Les effets pervers d'une avalanche de réformes contradictoires, impulsées qui plus est de l'extérieur, ont souvent été soulignés ; cf. Darbon, 2003 ; Darbon & Crouzel, 2009.

⁶⁴ Van de Walle (2009 : 146) montre que les stratégies clientélistes changent de forme pour tenir compte des nouvelles règles du jeu introduites par les élections.

On peut en effet penser que certaines normes pratiques s'opposent plus que d'autres à des réformes internes des modes de gouvernance en place ou à des dynamiques locales de construction de la citoyenneté et de l'espace public. 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 nouvelle à explorer. On peut penser que l'introduction de nouvelles normes pratiques par des acteurs locaux, plutôt que l'importation de normes publiques par des institutions étrangères, doit être favorisée, encouragée, appuyée.

Le propre des normes pratiques, leur grande spécificité par rapport aux normes publiques, c'est qu'elles sont mises en œuvre par les acteurs directement concernés, ceux-là seuls qui les connaissent, ceux-là mêmes qui appliquent – à leur façon – les politiques publiques et leur donnent – à leur façon - chair et consistance, ceux-là mêmes qui, seuls peuvent vider de tout contenu une réforme, ou la transformer, au moins en partie, en réalité.