

NASSIROU BAKO-ARIFARI

## LA CORRUPTION AU PORT DE COTONOU : DOUANIERS ET INTERMÉDIAIRES

SYMBOLES DE LA CORRUPTION INSTITUTIONNALISÉE ET TARIFIÉE, LA DOUANE ET LE PORT DE COTONOU SONT TRAVERSÉS PAR DES RÉSEAUX DE PROFESSIONNELS DE LA CORRUPTION DONT LA COMPÉTENCE EST FONCTION DE LEUR MAÎTRISE DES CIRCUITS DE REDISTRIBUTION DE FAUX-FRAIS, DE LEUR CAPACITÉ À CONCLURE DES ARRANGEMENTS OU À « PRIVATISER » LES MOINDRES INTERSTICES ÉTATIQUES FAIBLEMENT RÉGULÉS. L'ÉTAT, PRIS EN OTAGE PAR DIFFÉRENTS SEGMENTS SOCIAUX ET POLITIQUES, EST RÉDUIT À AVALISER DES SITUATIONS DE FAIT ACCOMPLI.

La douane et le port sont les principaux lieux d'institutionnalisation de la corruption au Bénin, où presque tous les services publics sont, de fait, privatisés. Le port de Cotonou est un véritable condensé institutionnel des différents secteurs de la vie nationale considérés comme les secteurs à forte propension de corruption<sup>1</sup>. Les tentatives de lutte contre la corruption n'y ont jamais rien changé. Au contraire, elles ont eu pour effet d'amplifier le phénomène, dans la mesure où toutes les structures de lutte établies dans le port ont fini par devenir de simples maillons de la chaîne de corruption. En panne d'alternative, l'État est presque condamné à avaliser la situation en laissant le port fonctionner comme un espace d'autorégulation autonome, un « État d'illégalité dans l'État légal » ayant sa propre production de normes parallèles et de substitution aux normes officielles – ce que nous appellerons une « société de port ». Sans aller jusqu'à parler d'une véritable « privatisation de l'État », on peut néanmoins parler ici d'une privatisation interstitielle de certains services étatiques, notamment la douane, qui consiste en l'implication, par les agents des douanes, d'une série d'acteurs saprophytes et d'agents supplétifs « informels » avec lesquels ils entretiennent des relations d'alliance segmentaire tendant à une certaine institutionnalisation et pérennisation de la corruption. Ce sont les mécanismes de cette corruption à la fois institutionnelle et structurelle, tarifée, spatialisée, codifiée et temporalisée, qui nous intéressent ici.

Étant au cœur du dispositif étatique, le port et la douane sont aussi le lieu où il est possible de suivre toutes les formes de corruption, de la grande à la petite en passant par les différentes étapes intermédiaires, ainsi qu'une bonne partie des différentes filières qui traversent l'État et la société du fait de l'implication d'un grand nombre d'acteurs du sommet à la base. Il s'agira donc de présenter ces différents acteurs de la corruption au quotidien en relation avec la douane du port de Cotonou, de décrire et d'analyser leurs pratiques et les réseaux qui les soutiennent, d'appréhender leurs modes opératoires, les facteurs et facilitateurs sociologiques de leur existence, et de comprendre les logiques qui les sous-tendent<sup>2</sup>. Une de nos hypothèses est qu'il existe une véritable « société de port », que l'on pourrait définir comme un sous-système social qui légitime la corruption et impose le conformisme à ses différents acteurs.

---

#### FAITS ET CHIFFRES DE LA CORRUPTION EN DOUANE

Les corps à pouvoir de transaction comme la douane sont des sources de régimes de privilèges à travers lesquels s'insèrent très facilement les pratiques de corruption. Certes, il existe des règles de transaction en matière douanière, mais elles ne sont pas contraignantes, car c'est à l'agent de douane qu'il incombe de juger de l'opportunité de leur application. Toute la stratégie du corrompu ou du corrupteur consiste à mener la partie en face à accepter l'idée de transiger. Au Bénin, ce pouvoir de transaction s'exerce dans un contexte marqué par la généralisation de la fraude et de la dissimulation chez les acteurs avec lesquels les agents de douane sont le plus en contact : commerçants, importateurs, exportateurs, transitaires et autres contrebandiers professionnels (appelés les *fayawo* en langue yoruba). Fraude et dissimulation (fausses déclarations souvent par minoration de valeur) sont des pratiques considérées comme positives dans l'éthique populaire du commerçant ou de l'entrepreneur. La nature des activités et l'éthique des acteurs, ajoutées au type particulier de pouvoir dont disposent les agents chargés de la régulation du sous-secteur,

---

1. En l'occurrence la douane, représentée par le Bureau de douane du port, la police, représentée par le Commissariat spécial du port, et la gendarmerie, représentée par la Brigade spéciale de gendarmerie du port. À ceux-ci s'ajoutent les services du Port autonome de Cotonou, et de la chaîne des transports et des activités qui en dépendent (transit, consignation, import-export, sociétés de gestion des terre-pleins, etc.).

2. Notre démarche essentiellement qualitative a consisté en des entretiens, des observations parfois participantes (suivis d'opérations de dédouanement de marchandises diverses au port de Cotonou et de nombreuses transactions entre acteurs) et un dépouillement de la presse locale et de documents divers.

offrent des occasions permanentes et structurelles de corruption. Par conséquent, la demande de transaction est nécessairement supérieure à l'offre réelle. Une pression s'exerce plus ou moins constamment sur l'agent de douane pour qu'il transige, lorsque l'utilisateur ne peut pas le contourner. Les douaniers se retrouvent ainsi en position de force pour négocier. Cette demande de transaction peut aller jusqu'au ministre des Finances, autorité en charge des douanes.

La fixation annuelle de la part à apporter par la douane dans le budget annuel de l'État, dans un contexte de non-maîtrise des flux commerciaux, est un facteur déclencheur de corruption, car chaque bureau de douane se voit attribuer un quota et, de ce fait, développe une stratégie dite d'« attrait des usagers » vers la douane. Ce marketing douanier permet une certaine « souplesse » à l'égard de la clientèle, ce qui s'avère très souvent une source d'échanges corruptifs.

« Pour que vous puissiez couvrir votre quota, il faut rendre votre unité attirante pour les usagers, c'est-à-dire faire en sorte que votre unité soit facile d'accès et de traversée aux usagers. Là, l'État gagne, vous aussi vous êtes dédommagés parce que vous allez gagner un peu. Quand l'utilisateur est content de la manière dont les formalités douanières sont remplies, il vous fait des cadeaux » (B., douanier, Cotonou, juin 2000).

L'ampleur de cette corruption semble cependant découler directement de la structure même de l'État, qui tire l'essentiel de ses moyens propres de la fiscalité douanière, qui dépend elle aussi à son tour principalement du trafic portuaire. En effet, le budget de l'État béninois est un budget essentiellement fiscal (à près de 75 %) dont 45 % environ des recettes proviennent des recettes douanières. Celles-ci ont connu une augmentation constante dans les années 1990, passant entre 1991 et 1997 de 27,2 milliards à 77 milliards<sup>3</sup> de francs CFA, la douane du port de Cotonou fournissant à elle seule plus de 80 % de ces recettes. L'intensité des activités portuaires constitue le principal baromètre de l'économie du Bénin, et révèle également la vocation de l'État béninois, « État-entrepôt<sup>4</sup> » tirant une bonne partie de ses ressources du commerce de transit et de réexportation des marchandises depuis le port de Cotonou vers les pays enclavés de l'intérieur et le Nigeria. Les recettes douanières issues des principaux produits du commerce de réexportation (riz, tissus imprimés, blé, sucre, cigarettes, etc.) représentent en moyenne 40 % des recettes douanières annuelles.

La densité du trafic, se traduisant par des engorgements périodiques du port (qui a atteint depuis 1999 la limite de ses capacités, soit 2,5 millions de tonnes de marchandises en transit par an), le grand nombre d'acteurs, la faiblesse des effectifs de la douane, la lenteur procédurière en dépit de l'informatisation des

services douaniers, le besoin de services accélérés de la part des usagers, tout concourt à faire du port un espace où la corruption tend à s'ériger en norme pratique de conduite sociale et économique. S'appuyant sur une étude interne réalisée par l'Inspection générale des finances, le ministre des Finances du Bénin affirme que le montant de la corruption directe des agents et des cadres des douanes, et de la fraude qui en découle, s'élèverait à 50 ou 60 milliards de francs CFA par an<sup>5</sup> (soit un cinquième du budget de fonctionnement de l'État), dont l'essentiel se fait à la douane du port de Cotonou. On estime en moyenne à près de 800 000 francs CFA les recettes parallèles quotidiennes d'un simple agent des douanes au port de Cotonou<sup>6</sup>, soit quarante fois le salaire minimum mensuel au Bénin et deux fois et demie le salaire d'un professeur titulaire d'université. En décembre 1999, une opération de contrôle inopinée, menée par la cellule de moralisation de la vie publique de la présidence de la République, a permis de trouver, dans le tiroir du chef de bureau de douane du port de Cotonou, un peu plus de 5 millions de francs CFA qu'il n'a pu justifier, et qui représentaient les recettes parallèles d'une demi-journée de travail<sup>7</sup>.

On comprend alors pourquoi la douane est perçue aussi bien par le gouvernement que par le commun des Béninois comme le corps de l'État le plus corrompu. C'est indéniablement la représentation transpartisanne, transculturelle, transrégionale et trans-sociale la plus partagée au Bénin. Le ministre en charge de la douane lui-même affirme que « c'est sans doute au niveau du cordon douanier que la corruption et la fraude sont le plus unanimement décriées. Certainement parce que les montants en jeu sont d'une importance considérable, et que c'est un passage obligé pour les transactions commerciales internationales, un certain nombre de douaniers semblent jouir d'une forte impunité<sup>8</sup> ». Une enquête récente portant sur la chaîne de transport béninoise montre que la douane est désignée par 70 % des personnes interrogées comme le corps où le niveau de corruption est le plus élevé<sup>9</sup>. Les responsables de la

---

3. J. O. Igué, *Le Bénin et la mondialisation de l'économie. Les limites de l'intégrisme de marché*, Paris, Karthala, 1988, p. 80. En 1999, malgré la grève de la douane, les prévisions de recettes douanières de 94,7 milliards ont été réalisées.

4. Voir J. O. Igué et B. G. Soulé, *L'État-entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris, Karthala, 1992.

5. A. Bio Tchané et P. Montigny, *Lutter contre la corruption. Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale*, Paris, Cotonou, L'Harmattan, Le Flamboyant, 2000, p. 37.

6. Voir E. Adjovi, « Port de Cotonou : les faux-frais sont vrais ! », in J. Badou, *Visages de la corruption au Bénin*, recueil d'articles de presse, Cotonou, Agence « Proximités », 1999.

7. « Douane du port : un douanier rançonneur pris en flagrant délit », *La Nation*, n° 2387, 14 décembre 1999.

8. A. Bio Tchané et P. Montigny, *Lutter contre la corruption...*, op. cit., p. 36.

douane eux-mêmes reconnaissent l'ampleur du phénomène<sup>10</sup>. Du reste, la recette de Cotonou-Port vient en tête de la classification des différents services douaniers en « postes juteux » et « non juteux » en fonction des opportunités de corruption. C'est ainsi que certains agents subalternes des douanes déploient de nombreuses stratégies pour avoir accès à ces postes à forte rente de corruption.

---

#### DISCOURS ET LANGAGES DE LA CORRUPTION AU PORT

La Direction générale du Port autonome de Cotonou est également l'un des postes les plus convoités par les cadres et constitue une chasse gardée pour les partis au pouvoir. La valse des directeurs nommés à la tête de cette entreprise est d'ailleurs le signe de son statut de « lieu de bouffe ». Entre 1996 et 1999, quatre directeurs généraux se sont succédé à la tête du port de Cotonou, sur fond de scandales de corruption pour au moins deux d'entre eux, et de compétition entre partis politiques (au sein de la mouvance présidentielle) pour le contrôle de l'une des principales sources de leur financement au Bénin. De même, une affectation au commissariat ou à la brigade de gendarmerie du port est une faveur recherchée. Les douaniers, eux, sont allés jusqu'à instaurer un système de rotation informelle et de limitation du temps de service au port à deux ans, afin de permettre à chaque agent des douanes d'y passer au moins une fois au cours de sa carrière. Au sommet de cet eldorado trône la douane de Cotonou-Port, maillon institutionnel le plus puissant de l'espace portuaire autour duquel s'articule l'essentiel des filières de corruption.

C'est un symbole de succès que de dire « je travaille au port », puisque cela signifie que vous avez de l'argent ou que vous avez au moins l'opportunité d'en avoir. Peu importe les moyens utilisés, « le port c'est comme la jungle », dit un transitaire ambulancier. Les installations portuaires sont toujours envahies d'un monde grouillant et souvent sans activités bien définies<sup>11</sup>. Ainsi, la corruption s'y développe dans un environnement social qui la légitime et en fait une pratique ordinaire, voire un enjeu professionnel. Ce que traduit tout un vocabulaire spécifique à la corruption : « je fais des affaires » est la réponse la plus courante quand on interroge les rôdeurs, ou bien « on se débrouille », ou encore « se débrouiller n'est pas voler ». La « débrouille » est ici un de ces mots-conglomérats ou mots-masques génériques (comme, par exemple, le mot « affaires » ou le terme « faux-frais », voir *infra*) qui, dans le langage des initiés du port, connotent la gamme variée de pratiques et de comportements généralement illégaux et illicites d'une masse d'utilisateurs sans profession clairement définie. La « débrouille » englobe par exemple des pratiques allant du vol à la sauvette aux petits rançonnements d'utilisateurs à l'entrée du portail principal du

port, en passant par les activités informelles interdites en principe dans l'enceinte portuaire (taxis-motos clandestins, colportage, etc.). Ses acteurs en sont les dockers occasionnels, les travailleurs à la tâche, les auteurs de petits larcins qui circulent entre les véhicules pour arracher enjoliveurs ou autres pièces faciles à subtiliser, les receleurs de ces objets volés et leurs « enleveurs » clandestins hors de l'enceinte portuaire, qui s'autodésignent d'ailleurs comme des « passeurs <sup>12</sup> ». Bref, la « débrouille » ou les « affaires » sont les termes génériques désignant les pratiques de corruption de « ceux d'en bas », la corruption des exclus, puisqu'ils sont souvent obligés de payer pour avoir accès au port, de servir comme clients pour certains parrains de réseaux (de vol ou de recel) ou de se placer sous la protection d'un agent de sécurité (un policier, un gendarme, un agent de la marine marchande ou un « Bleu <sup>13</sup> »). Ce n'est donc pas par hasard que l'on a l'habitude de dire à Cotonou : « si tu n'as rien à faire, fais au moins un tour au port ». L'espace portuaire est ainsi perçu comme une vaste opportunité de survie pour les catégories populaires désœuvrées : la corruption se fait « *ganan ganan* », c'est-à-dire « vis-à-vis » ou « à visage découvert » en langue fon. Au port, c'est « *so tcha du tcha* », « aussitôt acheté aussitôt gagné » (ce slogan servait de publicité en langue fon pour un produit de la loterie nationale), autrement dit : « dès que tu paies, tu passes sans problème », il suffit d'avoir de l'argent pour corrompre et avoir accès à tous les services en accéléré.

L'ensemble des frais supplémentaires non officiels que les importateurs, acheteurs et leurs intermédiaires déboursent dans le processus d'enlèvement des marchandises importées est appelé « faux-frais ». Une caractéristique fondamentale de ces faux-frais est qu'ils sont prévisibles et relativement mesurables par les acteurs du système. Il existe comme un compromis tacite entre corrupteurs et corrompus sur les montants à donner à chaque étape de la procédure. Le distributeur de faux-frais doit donc être un initié des circuits et

---

9. M. Lalèyè, *La Corruption dans la chaîne de transport au Bénin*, Cotonou, Cellule d'analyses politiques et économiques, 2001, inédit.

10. Voir le compte rendu de réunion de la Direction générale des douanes et droits indirects du 13 juillet 2001 : « Corruption, fraudes, abus et délinquance économique : les douaniers réclament l'impunité », *Le Matinal*, n° 1057, 20 août 2001, p. 14.

11. On estime à près de 30 000 personnes la population qui gravite quotidiennement dans l'espace portuaire.

12. Leur rôle consiste à sortir de l'enceinte portuaire, avec la complicité des « aides-douaniers » ou des douaniers, de petites quantités de marchandises non dédouanées : à titre d'exemple, la livraison d'un poste téléviseur aux abords de l'enceinte portuaire coûte 5 000 francs CFA contre 7 000 francs CFA pour la livraison à domicile.

13. Les « Bleus » sont les agents de la sécurité portuaire.

réseaux impliqués dans la procédure. Ce sont principalement les transitaires et leurs sous-traitants qui ont développé cette compétence. Une rubrique « faux-frais » figure même sur les factures délivrées par les sociétés de transit agréées à leurs clients<sup>14</sup>. Cette rubrique, jamais détaillée, permet au transitaire de maximiser ses bénéfices, puisqu'en général une bonne négociation peut lui permettre d'échapper ou de minorer ces « faux-frais ». En général, ce terme s'utilise pour désigner les actes de corruption dans lesquels les corrupteurs se considèrent comme victimes. En revanche, le terme « arrangement » s'emploie lorsque le corrupteur a intérêt à ce que l'acte corruptif soit posé, et, dans ces conditions, il « courtise » le corrompu. Ainsi, les termes « faux-frais » et « arrangement » désignent deux registres précis de la corruption : d'une part la corruption-extorsion ou le rançonnement, d'autre part la fraude ou la corruption négociée dont le bénéficiaire est principalement le corrupteur.

---

#### UNE CORRUPTION TARIFÉE ET SPATIALISÉE

Chercher de l'argent pour l'État et pour soi à la douane implique l'existence d'un double système de tarification : la grille de tarification douanière officielle et son dédoublement parallèle en faux-frais. Dans le circuit de la douane du port, en principe, le seul point de transaction financière est la caisse, qui est aussi l'étape finale, si l'on s'en tient aux attributions statutaires des différents services. Mais cette disposition du code de la douane n'a aucun effet ici, car ce circuit formel est parsemé de niches de corruption. Dans certains services de la douane portuaire, pour mieux institutionnaliser le principe du pourboire, il est inscrit, comme sur le fronton du « Magasin 7 » : « Ici le pourboire n'est pas un droit. » Les transitaires ajoutent « ... mais c'est un devoir ».

Ainsi, lorsqu'un usager de la douane a une marchandise à sortir du port, il doit passer par une série d'étapes qui entrecoupent les services de transit, de douane, du port et d'autres structures dont les compétences ne sont pas toujours claires et que l'on appelle des « structures de contrôle ». Nous avons dénombré en tout dix-neuf étapes : trois dans les sociétés de transit et de consignation, cinq dans les structures syndicales et parapubliques de contrôle et onze à l'intérieur de la douane du port. Cet itinéraire montre un véritable enchevêtrement de la corruption privée et de la corruption publique en fonction du secteur d'activité (privé ou public) où se trouve le corrompu. Pour la sortie d'un simple véhicule d'occasion du port de Cotonou, par exemple, les faux-frais à déboursier sans reçu sont au minimum de 75 000 francs CFA.

La première des onze étapes identifiées de l'itinéraire de la corruption à l'intérieur de la douane est le dépôt du dossier de déclaration en douane au service de la recevabilité, connu sous le terme de « site » (entendez site informa-

tique de la douane !) dans le jargon des transitaires. On y procède au contrôle du remplissage de la déclaration avant de lui affecter un numéro. En principe, après le dépôt du dossier au site par le transitaire, un agent de liaison interne de la douane est censé suivre le circuit de la douane avec les dossiers jusqu'à la caisse, où le transitaire devrait se présenter pour s'acquitter des droits de douane. Mais, dans les faits, cet agent de liaison officiel a disparu du circuit. Ici, l'anonymat d'un dossier entraîne sa perte ou son oubli. La personnalisation des dossiers est érigée en principe. Elle consiste pour le transitaire ambulante à connaître le nom de code ou les initiales du nom de l'opératrice de saisie qui a pris son dossier, afin qu'il puisse le retirer plus vite. Aussitôt appelée, elle s'avance pour encaisser son pourboire, avant de chuchoter à l'usager le numéro de son dossier, qu'il ne devrait en principe pas connaître. Ce « service » coûte entre 500 et 1 000 francs CFA en fonction des relations. Lorsqu'il y a une complicité entre un transitaire et un douanier, celui-ci demande que le dossier soit affecté à tel inspecteur des Douanes. L'opératrice de saisie exige alors une contrepartie. Ce « service en plus » explique pourquoi le pourboire peut atteindre parfois jusqu'à 2 000 francs CFA. Quand ce service doit être délivré en accéléré, cela s'appelle un « service rapide ».

À partir de cette étape, le transitaire entre dans un cycle de sous-traitance et de corruption. Muni de son numéro, il arpente lui-même les différentes étapes du circuit douanier s'il a déjà ses contacts. S'il n'a pas de relations personnelles avec un douanier, il doit solliciter les services d'un *porteur en douane*. Ce sont les hommes de confiance des douaniers, qu'il faut intéresser financièrement pour qu'ils acceptent les dossiers ; ils perçoivent les frais de corruption destinés aux douaniers. Ils sont les seuls à pouvoir passer de service en service pour obtenir tel cachet, telle signature ou telle griffe. Ce sont les vrais « accélérateurs » du circuit. Ces « *gate-keepers* » sont presque aussi respectés que les douaniers. La multitude de transitaires sans relation attend dans le hall du bureau de la douane. On comprend alors pourquoi, aux heures de services, ce hall est bondé comme un véritable marché (de 200 à 400 personnes stressées peuvent s'y agglutiner).

Viennent ensuite les autres étapes pour le porteur. Au service de l'apurement, on contrôle, si c'est un véhicule, la conformité des numéros de châssis et de la marque, et, s'il s'agit d'un conteneur, ses références, etc. Le coût parallèle minimal de ce service s'élève à 2 000 francs CFA par véhicule pour l'agent

---

14. Les spécialistes du transport au Bénin font la distinction entre les « faux-frais normaux », qui sont une série de pénalités pécuniaires officielles imposées à l'usager du fait du retard dans l'enlèvement de ses marchandises, et les « faux-frais anormaux », qui sont ceux que l'usager est obligé de déboursier pour bénéficier de célérité dans les opérations de dédouanement et d'enlèvement.

de douane. Lorsqu'il s'agit d'un conteneur, il faut compter un minimum de 10 000 francs CFA. Le passeur poursuit vers l'inspecteur des Douanes chargé du dossier, qui contrôle la conformité de la déclaration de la valeur de la marchandise par rapport aux barèmes officiels. Si tout est conforme, c'est au moins 10 000 francs CFA qu'il faut donner. Si le transitaire a fait une fausse déclaration en minorant la valeur, son dossier est menacé de rejet. Pour échapper à cela, il faut payer au moins la moitié de la valeur non déclarée, reconnaît un transitaire fraudeur. Lorsqu'il s'agit d'un conteneur, le minimum est de 25 000 francs CFA. Courant mai-juin 2001, certains usagers ont écrit au chef de l'État pour se plaindre de ce qu'on leur soutirait parfois jusqu'à 200 000 francs CFA par conteneur en fonction des marchandises<sup>15</sup>. Le déplacement de l'inspecteur des Douanes vers le terre-plein où se trouve la marchandise est à la charge de l'usager. En général, pour les véhicules d'occasion, l'inspecteur ne se déplace pas.

Vient ensuite l'étape du « chef de visite ». C'est le chef des inspecteurs des Douanes. Il peut renvoyer un dossier en contre-écriture pour vérifier la valeur de la marchandise. Il faut toujours aller le voir avant que le dossier lui parvienne. Le montant du « péage » à ce niveau est toujours supérieur à celui perçu par l'inspecteur.

« Pour un véhicule d'une valeur de 1,3 million, j'ai déclaré 900 000 francs CFA. J'ai été obligé de donner 100 000 francs CFA au chef de visite. L'inspecteur, lui, n'a pas réussi à voir cela. Alors, j'ai gagné 300 000 francs CFA sur ce véhicule » (D., transitaire ambulante).

On arrive maintenant à l'étape de la caisse et du paiement des frais légaux. Là, avant d'avoir sa facture, il faut verser entre 1 000 et 5 000 francs CFA au caissier en fonction du montant et du type de service sollicité, « ordinaire » ou « accéléré ». La forme essentielle de la corruption, ici, est ce que les transitaires appellent le principe de l'« arrondissement au millième supérieur plus mille francs ». Les factures se terminant par un chiffre autre que trois zéros successifs doivent être arrondies. La différence est encaissée par l'agent de la caisse, qui prend en plus un pourboire « statutaire » minimal de 1 000 francs CFA par facture. Là s'arrête le travail de sous-traitance du passeur en douane.

Muni de sa facture, le transitaire ambulante se dirige maintenant vers le service appelé « douane-dépôt » pour l'exemption des frais de dépôt, quand il est en règle. Là, il débourse 1 000 francs CFA pour obtenir un cachet. Après le passage par le dépôt, le « chef écor » appose sa griffe sur le dossier et écrit « vu au départ ». Pour cela, il prend 2 000 francs CFA. Quand il s'agit de la sortie d'un conteneur, ces deux étapes, qui se déroulent dans le même bâtiment, peuvent coûter plus cher. Pour un conteneur d'effets personnels j'ai dû moi-même payer, en octobre 1999, 30 000 francs CFA de faux-frais.

Après le « chef écor », il faut encore passer sur le terre-plein où la marchandise est entreposée pour remettre 2 500 francs CFA de frais de « TS » (travaux supplémentaires) au douanier qui s'y trouve contre sa signature sur le « bon à enlever ». Le transitaire arrive alors seulement à l'étape de la douane du « Magasin 7 » chargée des opérations d'enlèvement. Selon la nature de la marchandise, les « faux-frais » varient ici entre 2 000 francs CFA (pour un véhicule) et 10 000 francs CFA (pour un conteneur).

Enfin, à l'étape dite de la « délivrance », c'est-à-dire à la sortie de l'enceinte portuaire, on se trouve à la merci du « service contentieux » de la douane, dont la capacité de nuisance est très redoutée, cet ultime verrou pouvant tout remettre en cause et obliger le transitaire à reprendre la procédure. Contre une telle menace, ce dernier ne peut se protéger qu'en déboursant suffisamment. « Ici, vous devez donner encore, et le minimum, c'est 10 000 francs CFA quand tout est conforme [pour un véhicule d'occasion] », rapporte un transitaire que j'ai suivi étape par étape pour la sortie d'un véhicule et d'un conteneur. La tarification parallèle est indexée à la valeur des marchandises. Les tarifs de ce « péage » sont parmi les plus élevés de tout le circuit. Pour un véhicule neuf importé, il faut compter 50 000 francs CFA, pour un camion chargé de marchandises, 100 000 francs CFA. « Ici, le reçu est compromettant », précise un transitaire, pour insinuer que tous ces frais sont sans reçu.

« Pour toutes les dépenses faites dans le circuit de la douane, c'est à la caisse seule que vous avez un reçu qu'on appelle quittance. Et pour vérifier que son dossier est arrivé à la caisse il faut payer 1 000 francs CFA pour avoir l'information » (I. B., transitaire ambulante).

Une fois suivi le dédale de la corruption douanière, le transitaire n'est toujours pas sorti d'affaires. Après le circuit de la douane, il lui faut passer dans les services du port et autres structures de contrôle, où chaque agent prélève un droit de passage appelé lui aussi, ironiquement, « TS ». « À chaque étape, il y a les 500 et 1 000 francs CFA qui tombent », déclare un transitaire. Lors des opérations de transfert des véhicules<sup>16</sup> sous douane des parcs-tampons vers les parcs extérieurs (qui constitue un circuit de corruption en lui-même), les gestionnaires de parc payent aussi, en plus des taxes officielles, des « faux-frais » aux différents agents des services impliqués. Là, c'est le chef d'exploitation du

15. C'est d'ailleurs à la suite de ces plaintes qu'une commission d'enquête de l'Inspection générale des finances a été dépêchée au port de Cotonou en août 2001.

16. Il existe une multitude de filières de corruption à la douane du port, ou dans ses appendices : filière de confection de faux documents de connaissance, de modification de manifestes d'importation, de confection de fausses cartes grises et plaques d'immatriculation, de sorties frauduleuses de conteneurs du port, de minorations des valeurs de marchandises en douane, etc.

parc qui est le principal animateur du circuit. C'est lui qui connaît les montants à donner par service (douane, société de manutention, etc.). Un chef d'exploitation d'un parc parle de ces frais en ces termes : « c'est quelque chose pour prendre de l'eau », « c'est pour accélérer la procédure ». Pour le chef d'exploitation d'un parc, manifester sa compétence consiste à réaliser le plus vite possible l'opération de transfert. Le seul moyen pour accélérer la procédure, c'est de donner.

« Nous dépensons en faux-frais entre 70 et 80 000 francs CFA par opération de transfert... La douane prend la grande partie parce que ce sont eux qui détiennent la clé du portail de sortie du port. Parfois, en plein transfert, ils peuvent dire : on arrête. Ceci pour faire monter les enchères. Or, c'est une mauvaise image pour un parc que de venir avec des véhicules jusqu'au portail et de les retourner sur le parc tampon. On est alors obligé de négocier... Quand on va à la douane annoncer qu'on a un transfert à faire, on verse automatiquement 40 000 francs CFA au douanier qui est sur le parc. Il va voir le chef de section douanière qui s'occupe de notre parc. Lui, il prend entre 15 et 20 000 francs CFA de ce montant. Le reste est redistribué entre les autres agents impliqués. L'autre moitié des 80 000 francs CFA est distribuée entre les gendarmes et les autres agents. Par exemple, ce sont les gendarmes qui assurent la sécurité. Cela consiste à arrêter la circulation aux abords du port pour laisser passer les véhicules en transfert. Pour cela chacun des deux gendarmes présents prend 10 000 francs CFA » (M., chef d'exploitation d'un parc).

---

#### CORRUPTIONS DU JOUR ET DE LA NUIT

À la configuration spatiale des lieux de la corruption s'ajoute une configuration temporelle du phénomène. Nous avons pu observer deux temporalités : l'une en fonction des heures de travail dans la journée, et l'autre en fonction des jours de travail dans la semaine. Dans la journée, ce sont les pratiques de corruption par distribution de « faux-frais » décrites ci-dessus qui ont cours ; c'est la corruption banalisée, visible, conventionnelle et « populaire ». Pour nombre de transitaires ambulants connaisseurs des circuits de corruption, les grosses affaires se traitent après 19 heures : « La nuit, ce sont les grosses affaires », précise un passeur en douane. C'est le temps des « grands richards », déclare un transitaire, ceux qui n'ont pas besoin d'intermédiaire pour conclure leurs affaires. Cette césure temporelle dans les pratiques de la corruption coïncide aussi avec certaines formes de corruption en douane et avec l'étagement des rôles respectifs des différents services. C'est la nuit que se produisent le plus souvent les sorties frauduleuses. Pour la sortie nocturne des marchandises, le « Magasin 7 » et le service « contentieux » sont les plus sollicités. Ceux qui veulent sortir leurs marchandises la nuit doivent verser des sommes importantes aux douaniers mais aussi aux agents de la sécurité présidentielle, dont le quitus est fondamental. Chacun doit « prendre sa part ».

Si l'on considère la semaine de travail, le vendredi est la journée décisive, appelée la « finale » pour souligner l'intensité de la demande et de l'offre en volume de corruption. C'est le dernier jour d'activité des services, et nombre de ces derniers ferment ou feignent de fermer leurs guichets dès 16 h 30-17 heures. C'est un jour où l'« on ne fait pas de promesses de rétribution pour une autre fois », dit un transitaire. La stratégie des agents de douane, ici, consiste à invoquer l'heure et à annoncer la fermeture des bureaux. Cela ne signifie pas que l'on va cesser de travailler, mais que les frais de TS vont augmenter. Ce langage d'initié est connu des habitués. Normalement, pour chaque acte posé à la douane, il faut payer des TS allant de 2 000 francs CFA à 2 500 francs CFA. Mais, le vendredi, on note un renchérissement systématique du TS (jusqu'à 5 000, voire 10 000 francs CFA). Un agent d'un parc de stationnement de véhicules sous douane précise que, quand l'agent de douane continue de travailler après 17 heures, le chef d'exploitation du parc en profite lui aussi pour allonger la file d'attente. Il y a collusion entre le chef d'exploitation de ce parc et les douaniers.

« Après 17 heures, le chef du parc ne signe plus de papier. Là, c'est le chef d'exploitation qui signe, c'est-à-dire moi-même. Je prends mon TS, à 500 francs CFA. »

---

#### LES INTERMÉDIAIRES ET AUXILIAIRES

##### *Les klébés et les passeurs en douane*

Autour des différents services du port se sont développées de véritables microsociétés, constituées d'intermédiaires divers entre les agents des services implantés au port et leurs usagers. Ainsi, les agents de douane ne sont que les principaux animateurs d'un vaste réseau d'acteurs qui vivent des rentes de la corruption douanière. Parmi ces acteurs émergent certaines figures de professionnels de la corruption. Ce sont les « klébés » ou aides-douaniers (indicateurs et passeurs en douane) et les transitaires, qu'il s'agisse de transitaires agréés en douane ou de simples transitaires ambulants.

En effet, pour rendre effective leur action sur le terrain, les douaniers ont souvent recours à des agents supplétifs (pisteurs, chauffeurs et indicateurs de la douane), appelés « aides-douaniers » par les douaniers eux-mêmes et « klébés » (arracheurs de billets) dans le jargon des fraudeurs au sud du Bénin<sup>17</sup>. Certains douaniers justifient leur présence par l'insuffisance de leurs effectifs

---

17. On les appelle encore « *karen duwan* » (chien de douane en langue haoussa) à la frontière bénino-nigérienne (Malanville), terme par lequel ils sont également désignés au Niger.

pour faire face au flux de dossiers à traiter (de 130 en 1985, le nombre d'agents de douane au port est passé à 36 en 1995 pour rester stagnant jusqu'en 2000). Ainsi, en effectif, les « klébés » dépassent les agents officiels de la douane<sup>18</sup>. Ces aides-douaniers informels entretiennent avec leur chef des relations de patron à client. À chaque douanier est liée une chaîne de positions informelles. Les « klébés » sont, de fait, des agents supplétifs de la douane, puisque, même hors de tout statut officiel, leur présence est reconnue indirectement à travers le versement officiel de 10 % des amendes perçues grâce à leur rôle d'indicateurs. Au port de Cotonou, le « klébé » est presque un salarié. Il est payé 15 000 francs CFA par semaine, soit 60 000 francs CFA le mois sur les « faux-frais » qu'il aura contribué à faire encaisser à son patron au cours du mois. En dehors des « klébés » indicateurs et pisteurs, on trouve les passeurs en douane, des intermédiaires non salariés qui suivent les dossiers déposés par les transitaires ambulants. On constate donc, dans le fonctionnement quotidien de la douane du port, une sorte de privatisation interstitielle du service public, où les « klébés » jouent le rôle de secrétaires des inspecteurs des Douanes et les remplacent en plusieurs lieux de contrôle de marchandises. Ce sont souvent eux qui encaissent les sommes destinées à la corruption des douaniers, quand ceux-ci ne veulent pas s'afficher. Ils jouent les écrans entre corrupteurs et corrompus, contre des rétributions des deux côtés.

### *La corruption comme compétence, ou le professionnalisme du transitaire ambulant et du passeur en douane*

Aux « klébés », il faut ajouter les « transitaires ambulants », appelés ainsi parce qu'ils ne sont pas des commissionnaires agréés en douane, mais exercent cette profession auprès des douaniers. Du fait de leur caution d'agrément de 100 millions de francs CFA versée au Trésor public, les sociétés de transit agréées ne paient leurs frais de transit et de dédouanement qu'après la sortie des marchandises concernées (le paiement pouvant se faire même directement au Trésor public). Mais, lorsque les transactions sont menées par les transitaires ambulants, le douanier peut arguer du défaut d'agrément pour exiger le paiement des frais liés aux transactions en espèces. Cette vulnérabilité du transitaire ambulant en fait un allié stratégique du douanier. Il s'est alors créé une sorte d'alliance segmentaire entre douaniers (segment de l'État) et transitaires ambulants (segment d'acteurs économiques agissant dans l'illégalité ou dans l'informel), aux dépens des commissionnaires en douane agréés. Pour cela, les douaniers jouent à la fois sur l'exigence d'argent frais et sur l'illégalité des transitaires ambulants. Cela se traduit au quotidien par l'obséquiosité que ces derniers manifestent devant les douaniers, qu'ils appellent toujours « chefs ». Pour obtenir cette soumission, les douaniers usent de chantage face au « récal-

citrant », c'est-à-dire celui qui « ne respecte pas les règles du jeu ». « On le grille », dit-on dans le circuit. Les transitaires ambulants ont acquis une certaine réputation de flexibilité et de rapidité dans les opérations de dédouanement, surtout pour des marchandises de faible quantité. Ce service accéléré a un prix, que les transitaires ambulants savent négocier.

« Le seul délai, c'est votre argent. Si vous êtes pressé, c'est ce que nous appelons "accélération", c'est comme un moteur, plus vous accélérez, plus cela consomme du carburant. Cela veut dire que vous devriez donner plus que le transitaire ne vous demande en temps normal » (D., transitaire ambulant au port de Cotonou).

L'ambiance quotidienne de la douane du port rappelle celle d'une place boursière, du fait de la grande frénésie et du stress permanent qui agitent les usagers. À l'opposé, des agents de l'État jouent sur ce besoin de rapidité et d'accélération des procédures pour multiplier les obstacles destinés à les ralentir ou les allonger. Malgré l'informatisation des opérations (système Sydonia), on note une généralisation des fichiers parallèles pour contourner les procédures. La douane a même indirectement refusé sa connexion au système de gestion informatisée des opérations portuaires qui devait contribuer à une plus grande transparence des opérations douanières. La compétence professionnelle, pour le transitaire, c'est justement de transformer la lenteur en rapidité. Le transitaire joue lui aussi sur le besoin de célérité de son client afin de mieux le taxer, car l'alimentation du réseau de distribution de faux-frais destinés à l'obtention d'un service accéléré implique des « honoraires » supplémentaires pour tous les acteurs du circuit.

« À l'arrivée d'une marchandise, tout le problème de l'importateur, c'est de vite sortir sa marchandise, de la remettre à son client et d'avoir vite son argent. Il est donc pressé. Quand il est pressé comme ça, il est prêt à donner des pots-de-vin pour vite faire. Et là, c'est surtout l'affaire du transitaire. Le transitaire a une obligation de résultat rapide en un temps record » (A., expert maritime et chef de service transport d'une société de la place).

Malgré la connaissance des tarifs de corruption, la variabilité des situations de corruption fait que le transitaire ambulant vit dans l'incertitude et ne sait jamais par avance combien il doit dépenser comme faux-frais. Il doit donc se munir de garanties suffisantes en fixant toujours le maximum. Pour cela, on note un véri-

---

18. Dans certaines régions frontalières, notamment avec le Nigeria, comme à Kraké, ces « klébés » sont organisés en « brigades civiles de sécurité locale », mises en place par les autorités administratives et l'association locale de développement pour aider les douaniers à contrôler les multiples pistes de fraude. À Kraké seulement, l'effectif de ces « klébés » tourne autour de 400 personnes, soit plus de quatre fois le nombre d'agents de sécurité affectés à cette frontière.

table régime généralisé des taux forfaitaires dans les transactions entre clients et transitaires. Moins le transitaire distribue de faux-frais, plus sa rétribution est élevée. Pour maximiser ses revenus, il développe des techniques de fraude pour lesquelles la complicité des agents de douane lui est indispensable.

C'est en cela que le transitaire compétent n'agit pas seul et ne se contente pas de sa seule connaissance du circuit. « Le circuit, ce sont les services officiels successifs », dit A. J., un transitaire ambulancier. Il faut doubler le circuit par un « réseau » si l'on veut être efficace. C'est là une quête permanente pour le transitaire ambulancier novice qui doit passer par le parrainage de certains de ses pairs plus anciens, ceux que les nouveaux venus appellent les « doyens ».

« Le réseau, c'est l'ensemble de ceux qui se partagent la bouffe. Quand vous êtes dans un réseau, vous allez déposer votre dossier où vous voulez et c'est les gens du réseau qui poussent le dossier » (D., transitaire ambulancier).

Le « réseau » comprend le passeur en douane, le douanier de confiance et les manipulateurs de dossiers. Mais, toujours selon D., la condition et le mode de fonctionnement du « réseau » se résument ainsi : « chacun mange et chacun essuie sa bouche et chacun reste comme un affamé et attend ». La création ou l'intégration à un réseau supposent la mobilisation de certains types de capital social qui n'ont absolument rien à voir avec la compétence. Avec un douanier, un passeur en douane ou une personne influente dans le port, il faut avoir soit des liens de parenté, soit des relations d'amitié ou de complicité d'affaires, soit des affinités ethniques ou régionales.

De fait, les réseaux de corruption ont tendance à se recouper avec des réseaux sociaux ordinaires, puisque, finalement, c'est le partage d'une même sphère d'appartenance ou le bénéfice d'un parrainage qui permettent d'intégrer un réseau de corruption dans la douane. Mais, pour assurer son maintien et conserver le capital social de départ, le transitaire doit souvent redistribuer les faux-frais ; c'est la norme éthique de ces réseaux dans lesquels « chacun reste affamé et attend ». L'élément stratégique de l'animation du réseau est le passeur en douane, qui jouit d'un monopole de contact tout au long de l'itinéraire.

« C'est le seul qui est habilité à entrer dans les différents bureaux de la douane. C'est l'intermédiaire connu et accepté par les douaniers pour suivre les dossiers de service en service » (J., transitaire ambulancier).

Ainsi, l'intégration à un réseau de corruption prend une allure initiatique, et le maintien de l'initié suppose, comme dans le *vodun*, son acceptation des règles du « couvent » : partage et silence. Une autre compétence développée par le transitaire est la maîtrise des techniques de minoration de la valeur des marchandises. Cela peut consister à déclarer une valeur trop grande pour le

client et une valeur inférieure à la douane. Dans ce cas, le transitaire s'engage de fait à partager une partie de son bénéfice avec son réseau. Habituellement, la minoration se fait après négociation avec les douaniers. « On ne peut pas être un bon transitaire sans avoir de bonnes relations avec les douaniers », affirme l'un d'entre eux. Le rejet d'un dossier ou son renvoi en contre-écriture par un inspecteur peuvent rejallir sur la réputation d'un transitaire. Pour cela, celui-ci doit anticiper sur les intentions des agents à qui il a affaire.

« Dès l'introduction d'un dossier au "site", on commence les démarches avec les autres services avant que le dossier ne leur parvienne. On leur explique le contenu et on négocie avant l'arrivée du dossier » (D. A., transitaire ambulant).

La maîtrise d'un certain langage d'initié fait partie de la gamme de compétences que doit développer un bon transitaire. Lorsque l'inspecteur chargé de la visite des marchandises avant leur enlèvement dit « je vous fais une *visite simple* », cela signifie qu'il va jeter un simple coup d'œil sur votre marchandise. Il vous demande ainsi de payer le montant plancher de faux-frais, c'est-à-dire 25 000 francs CFA pour un conteneur, 10 000 francs CFA pour un véhicule. S'il dit « je vous fais un *contrôle d'échantillon* », cela veut dire qu'il exige un peu plus du montant plancher. Le transitaire doit savoir qu'il faut ajouter quelque chose. Mais quand l'inspecteur menace de faire une « *visite systématique* », il doit alors lui proposer au moins le double du montant plancher, soit 50 000 francs CFA, et même plus en fonction de la nature de la marchandise.

La maîtrise des temporalités de la corruption dans le port fait partie de la boîte à outils mentale du transitaire. Par exemple, pour les véhicules en transit :

« Les parcs ferment à 17 heures. Si jamais tu fais l'erreur de venir après cette heure, tu dois payer tout ce que le douanier te dira de payer » (un transitaire).

Il faut aussi savoir conclure les opérations, quand le temps manque, en anticipant sur certaines étapes mineures, mais qui peuvent remettre en cause tous les efforts fournis dans les grandes étapes. Bref, le transitaire est un intermédiaire auquel on assigne une obligation de résultat en un temps record.

---

#### LES RÉGIMES CONCESSIONNAIRES

Le caractère systémique de la corruption dans l'espace portuaire lié à la douane est tel que, en dehors des agents publics qui monnaient leurs positions, certaines personnes morales privées, victimes de corruption-rançonnement, créent elles aussi d'autres systèmes parallèles de ponction à l'ombre de l'État, prolongeant ainsi la corruption publique en une corruption privée. Dès lors, chaque acteur ayant une parcelle de pouvoir reconnue par l'État l'érige en

véritable « concession ». C'est le cas des transitaires agréés et des gestionnaires de parcs. La corruption prend alors une forme contractuelle tacite, avec des tarifs mensuels que des personnes morales privées versent à des personnes morales publiques. La douane du port comme sa brigade spéciale de gendarmerie ont ainsi passé des contrats informels de prestations de services avec chacun des parcs de gestion de véhicules en transit. Pour la sécurité des transferts, précise M., chef d'exploitation d'un parc d'entrepôt de véhicules, « nous avons signé un contrat avec la brigade spéciale du port : 800 000 francs CFA par mois. Cela implique aussi que la gendarmerie nous envoie deux agents au parc par jour ». Le même type de contrat existe avec la douane. Pour les deux agents de douane détachés au parc, le même parc paie près de 350 000 francs CFA par mois (« facture agents détachés »). La deuxième facture concerne les « TS ».

« En fait, cela consiste à payer 1 360 francs CFA par véhicule transféré (c'était le taux en mars 2000). Mais ce sont les "klébés" qu'on envoie compter le nombre de véhicules sortis. Le douanier lui-même ne se déplace pas. On transfère par mois entre 1 000 et 1 200 véhicules », ajoute le même chef d'exploitation.

En mars 2000, seize parcs étaient fonctionnels, avec, en plus, deux ou trois parcs de regroupement pour le transit. Chaque parc paie ces « faux-frais officiels ». C'est là, semble-t-il, l'un des mécanismes de mobilisation des ressources pour payer le fameux « second salaire » mensuel dont bénéficie chaque agent de douane. Le versement de ces « faux-frais officiels » à la douane donne même droit à des ristournes. Ainsi, le chef d'exploitation bénéficie lui-même du système de redistribution des « faux-frais officiels » que paie sa société. Il ne le dénonce pas, mais lutte au quotidien pour faire augmenter, par différents stratagèmes, sa part de la cagnotte.

« Au moment du versement, les factures sont faites à main levée (manuscrites) et sans souche. Moi, une fois, j'ai été payer ces factures, le patron douanier m'a donné 30 000 francs CFA. Quand ce chef est parti, il a été remplacé par un autre, un Yoruba. Lui, quand j'ai été verser, il m'a donné 5 000 francs CFA. J'ai protesté en disant que l'ancien me donnait 30 000 francs CFA. Il a dit : pourquoi ? Il a ajouté 5 000 francs CFA en plus. Lui, donc, il me donnait 10 000 francs CFA seulement par versement mensuel. Quand il a été remplacé à son tour, je me suis présenté au nouveau venu. Je lui ai dit que le premier me donnait 30 000 francs CFA mais que le second, lui, faisait 10 000 francs CFA. Je lui ai dit que mon comptable sait que c'est 30 000 francs CFA. Si j'amène moins, il peut douter de moi. Il a accepté que mon comptable arrive. Devant lui, il lui a dit que désormais c'est 30 000 francs CFA. Je lui ai ensuite dit que ma femme est de chez lui. Pour cela, il me donne 20 000 francs CFA en plus. Ça, c'est pour le beauf. Depuis que j'ai parlé de ma femme, je reçois 50 000 francs CFA. Maintenant c'est officieusement officiel. Mais mon comptable, lui il sait que je prends 30 000 francs CFA » (un chef d'exploitation de parc).

Devant le flux de marchandises et le grand morcellement de la clientèle des véhicules d'occasion, et devant leur incapacité à exclure les « transitaires ambulants » du circuit douanier, les sociétés de transit agréées en douane ont institué un système de sous-traitance de leurs agréments avec les transitaires ambulants. Cela consiste en une domiciliation virtuelle des transactions des transitaires ambulants dans leurs sociétés, domiciliation matérialisée par le cachet de la société sur les déclarations en douane avant leur introduction dans le circuit douanier. La taxe parallèle perçue pour ce service est appelée « frais de frappe » et varie entre 8 000 et 25 000 francs CFA. Elle est augmentée ou réduite au gré des sociétés agréées. Ces frais de vente d'un cachet, comme l'opération pour laquelle ils sont déboursés, ne figurent pas dans les bilans annuels de ces sociétés. Cela leur fait donc un bénéfice direct sur lequel l'État n'a pas de prise. Il s'agit là d'une conséquence indirecte du système de corruption généré par le fonctionnement de la douane du port. L'agrément en douane devient une concession que le transitaire agréé rentabilise à sa guise.

Ce régime de concession fonctionne également lors des opérations de transfert de véhicules. Les gestionnaires des parcs de véhicules d'occasion ont institué eux aussi des régimes de taxation parallèles à l'intérieur de leurs parcs. L'exercice consiste à aider des fraudeurs (des passeurs contrebandiers) à échapper à la douane en prenant leurs marchandises dans les malles arrière des véhicules en transfert toujours considérés sous douane. En plus des frais officiels de gardiennage des véhicules (entre 1 250 et 1 750 francs CFA par jour) et de transfert (de 27 000 à 38 000 francs CFA), les parcs ont institué des frais de « dédouanement » sur les objets contenus dans les véhicules, classés sous la rubrique « objets divers » (matelas, réfrigérateurs usagés, pneus d'occasion, etc.). Il existe dans tous les parcs un barème spécifique pour la perception de ces taxes. Les douaniers sont impliqués en aval dans ces opérations pour leur donner une apparence officielle aux yeux des usagers. Elle se traduit par le cachet qu'appose le douanier sur la quittance parallèle délivrée par le parc afin de montrer qu'il a vu cet objet en « divers » à la sortie. Ce cachet coûte entre 500 et 2 000 francs CFA selon la nature de l'objet. Les agents d'autres institutions de contrôle opèrent également un prélèvement sur les usagers.

« Quand quelqu'un achète un objet "divers", il faut payer au parc d'entreposage, à l'agent du Conseil national des chargeurs du Bénin, à la douane... Pour ne pas payer tout cela, les acquéreurs attendent le soir pour sortir leurs objets. Les gardiens donnent quelque chose aux gendarmes de garde et personne ne parle » (un agent d'un parc).

Par ailleurs, dans le cadre de la restructuration de leurs services, le Port autonome de Cotonou et la Société béninoise de manutention portuaire ont supprimé dans les parcs les postes des agents chargés de la perception de leurs

redevances respectives. Ils ont affecté ce rôle aux parcs mêmes, sans pour autant les rémunérer pour ce service. Ils doivent simplement contrôler le nombre de véhicules entrés et calculer les montants des redevances à verser. Pour faire face à cette situation, les parcs ont créé des postes de percepteurs de redevances, financés par le paiement d'une taxe parallèle appelée « frais de dossier », qui consiste en une majoration sur les frais réels. Ces « frais de dossier » vont de 2 500 francs CFA par véhicule au moment de la perception des redevances destinées au port, et de 3 000 à 4 000 francs CFA sur les frais d'acconage versés à la société de manutention. Dans les différents parcs, ces frais n'existent que dans une comptabilité parallèle, à travers un « quittancier » spécifique qui permet aux gestionnaires de contrôler la perception effective de ces taxes. Ils n'ont aucune visibilité officielle pour le fisc.

Ainsi, les activités portuaires génèrent des régimes concessionnaires de fait, où des acteurs institutionnels, disposant d'une simple autorisation d'exercer, s'arrogent des droits souverains de perception de taxe dévolus à l'État sans que celui-ci ne leur établisse de concession formelle. Les régimes concessionnaires découlent de pratiques généralisées de ponction ou de taxation parallèles. Les différentes charges professionnelles apparaissent comme des charges vénales, et la plupart des agents évoluent dans une logique de rentabilisation de leurs positions et non de performance de service public, pour lequel ils sont payés. Toute position administrative est comme une rente. Tout cela se pratique sur fond de privatisation interstitielle réelle de l'État à travers le paiement de « faux-frais officiels ».

---

#### UN ÉTAT INDÉCIS FACE À DES ACTEURS ENTREPRENANTS

La mise en scène quotidienne des pratiques de corruption montre un enchaînement continu de ces pratiques, modulées en fonction du temps, de l'espace et du volume des ressources en jeu. Ainsi la chaîne de corruption est-elle un véritable continuum, allant de la corruption publique vers la corruption privée, et *vice versa*, avec des moments d'enchevêtrement qui correspondent à des « accréditations » de pratiques de corruption privée par des agents publics (comme, par exemple, le cachet de la douane sur des quittances parallèles délivrées par les gestionnaires de parcs.

L'émergence et le développement de la catégorie des transitaires ambulants et des passeurs ont contribué à accentuer l'importance des phénomènes d'intermédiation informelle dans les mécanismes de la corruption douanière et dans le processus de dérégulation du circuit de perception des taxes portuaires, entraînant une forte décentralisation de la perception des « taxes parallèles » et la multiplication des « percepteurs ». Ce processus a conduit égale-

ment à une décentralisation de la redistribution des « faux-frais ». Les transitaires ambulants sont devenus les régulateurs des tarifs de corruption dans les transactions portuaires. La maîtrise des tarifs de corruption, la connaissance de la topographie et des temporalités de la corruption, ainsi que du langage d'initié et des codes de conduite ayant cours dans les circuits et les réseaux de corruption, forment la grille d'évaluation de leur compétence professionnelle.

On constate alors que la corruption forme ici un véritable système social : autour de l'administration douanière viennent se greffer une série de pratiques corruptives qui n'auraient pas existé sans les dysfonctionnements générés par les services de la douane elle-même. Ces formes de corruption (faux-frais, TS, etc.) se sont généralisées chez les différents acteurs de l'espace portuaire pour définir un espace sémiologique et comportemental partagé par tous les acteurs impliqués : une « société de port ».

Les différentes pratiques de sous-traitance de « positions statutaires », l'incorporation de supplétifs et l'acceptation d'agents intermédiaires non statutaires dans le fonctionnement des services de douane, les régimes concessionnaires et la personnalisation des services définissent de fait des lignes de privatisation interstitielle informelle, mais réelle, des services de l'État à travers la douane. L'État sert d'arrière-plan au théâtre d'ombres de la corruption, et sa faiblesse organique par rapport à certains de ses segments institutionnels le rend indécis et l'engage dans une politique velléitaire en matière de lutte contre la corruption. Chaque action répressive semble destinée à se perdre dans les méandres de la « société de port ». Dans l'espace portuaire de Cotonou, la corruption est si systémique que même la lutte contre les faux-frais semble produire de nouvelles opportunités de corruption. À chaque fois que de nouvelles structures de sécurité et de contrôle sont sollicitées, elles viennent simplement s'incruster dans le port et finissent par allonger la chaîne de corruption et de distribution des faux-frais. C'est ainsi que le déploiement de l'armée en 1997, la création à grands frais d'une brigade spéciale d'agents de sécurité portuaire en 1998, et l'utilisation récente d'éléments de la sécurité présidentielle, loin d'assurer un meilleur contrôle de la sécurité et des pratiques corruptrices des douaniers, ont contribué à multiplier les occasions de rançonnement et à alimenter les réseaux de criminalité. Les pertes liées aux « faux-frais » que déboursent les usagers pour la sortie de leurs marchandises, sans compter les actes de corruption au sein de la douane, sont estimées entre 2,6 et 4,3 milliards de francs CFA rien que pour l'année 1997<sup>19</sup>, soit plus du quart des recettes de la Société béninoise de manutention portuaire (Sobemap) et plus de la moitié du chiffre d'affaires du Port autonome de Cotonou.

L'ambivalence de son attitude, entre imposition du respect des réglementations et volonté de résorption des crises sociales, conduit souvent l'État à céder

devant les groupes organisés en leur laissant le terrain libre. La volonté de maintenir la paix sociale, même si cela paraît une véritable fuite en avant, rencontre de fait la stratégie de nombre d'acteurs du système politique en place. D'où une certaine politique du laisser-faire, même si cela contredit les engagements de l'État vis-à-vis d'autres groupes qui se retrouvent momentanément en position de faiblesse.

Par ailleurs, la forte dépendance du budget de l'État béninois à l'égard des recettes douanières le place en position de faiblesse structurelle face à l'un de ses segments, la douane, et le soumet à des chantages chaque fois que des actions ou des enquêtes sont menées sur les pratiques de corruption au sein de ce corps, comme ce fut le cas en novembre 1999 et en août 2001<sup>20</sup>. Le port et la douane représentent les lieux symboliques où l'État a échoué à mettre en application ses propres mesures de lutte contre la corruption et la fraude. Et pour cause. Le port est en effet l'une des principales sources du financement des activités politiques au Bénin. Pour cela, l'octroi des concessions de terrains pour servir de parcs de gestion de véhicules et autres marchandises en transit constitue une véritable filière de corruption et d'allégeance politique. Nombre de sociétés de gestion de ces parcs appartiennent soit à des membres du gouvernement (deux), à des conseillers techniques du chef de l'État (une) ou à des « hommes d'affaires » qui sont en même temps chefs de partis politiques de la mouvance présidentielle (deux). Certains sont même en situation de monopole, notamment en ce qui concerne le parc-tampon dans l'enceinte portuaire, « affecté » à un chef de parti et bailleur de fonds de la campagne du président Kérékou lors des dernières élections présidentielles de mars 2001<sup>21</sup>. Les principaux bénéficiaires de cette généralisation de régimes parallèles de taxation ou de cette corruption dans les marges de la douane sont les hommes politiques ou leurs protégés ■

Nassirou Bako-Arifari, université nationale du Bénin

---

19. F. Assogba-Dognon, « Impact de la corruption et des faux-frais sur le coût de passage portuaire et sur l'économie nationale », communication à la « Journée de réflexion sur la corruption et les faux-frais au port de Cotonou », Cotonou, 1998.

20. Pour 25 millions de francs CFA récupérés par la commission, la grève des douaniers a fait perdre à l'État 2 milliards de francs CFA uniquement à la recette de douane de Cotonou-Port ; voir *La Nation*, n° 2361, 8 novembre 1999. Voir aussi B. Boni Biaou, « Après la descente des inspecteurs à la douane du port, les douaniers contre-attaquent », *Le Matinal*, 15 août 2001, p. 2.

21. Jusqu'à la veille des élections présidentielles de 2001, une multitude d'opérateurs économiques se partageaient la gestion des parcs-tampons. Mais, depuis mars 2001, le monopole a été octroyé à la société ATB. Il s'agit d'un monopole considérable quand on sait que par le port de Cotonou arrivent chaque année plus de cent mille véhicules (dont à peine 10 % restent au Bénin).