



HAL
open science

Ordres de papiers. Documents administratifs, ethos bureaucratique et légitimités policières dans un quartier péri-urbain au Malawi

Paul Grassin

► **To cite this version:**

Paul Grassin. Ordres de papiers. Documents administratifs, ethos bureaucratique et légitimités policières dans un quartier péri-urbain au Malawi. Congrès de l'Association Française de Science Politique, Jul 2019, Bordeaux, France. hal-03943620

HAL Id: hal-03943620

<https://hal.science/hal-03943620>

Submitted on 17 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

ST 16 - Travail bureaucratique, paperasse et simplification administrative à l'interface des citoyens et de l'Etat

Paul GRASSIN – Université Paris 1 Panthéon Sorbonne – CESSP – paul.grassin@protonmail.com

Ordres de papiers.

Documents administratifs, ethos bureaucratique et légitimités policières dans un quartier péri-urbain au Malawi.

La présente communication s'intéresse en détails à ce que l'on pourrait qualifier de « politique des papiers » au cœur des interactions entre agents de police et habitants d'un quartier densément peuplé, situé en marge de Blantyre, la capitale économique du Malawi. Sociologues et anthropologues de « l'État au concret¹ » font des écrits administratifs des révélateurs tant des rapports verticaux qui structurent une institution, que des relations plus horizontales entre secteurs de l'appareil bureaucratique, ou encore des rapports de domination entre fonctionnaires et usager·ère·s². L'enchevêtrement de ces trois fonctions des documents administratifs révèle la place des policier·ère·s au quartier³.

La trajectoire historique de l'institution policière et de sa présence au quartier n'a que très peu contribué à développer une relation de confiance avec les populations habitant les quartiers périurbains, si bien que la police souffre aujourd'hui d'un important déficit de légitimité : absente quasiment tout au long du « moment colonial⁴ », répressive et coercitive sous la dictature qui succède à l'indépendance entre 1964 et 1994 puis fortement criminalisée et corrompue dans les années qui suivent la transition démocratique et les réformes de libéralisation des institutions. Cette faible légitimité se manifeste en pratique par un grand nombre de situations où les agents de police sont contraints de négocier les modalités de réalisation de leur métier avec les habitants : négocier le droit d'entrée dans certains espaces comme le marché pour y effectuer une interpellation, s'adapter aux attentes et demandes populaires dans le suivi et la gestion des plaintes quitte à devoir contourner la loi, justifier sans cesse leur présence ou leurs diverses opérations dans l'espace public.

De surcroît, la police n'est qu'une institution parmi d'autres revendiquant la production de la sécurité au quartier et partage le monopole de la violence légitime avec d'autres acteurs et

¹ Padioleau, Jean G., *L'État au concret*, Presses universitaires de France, 1982.

² Voir notamment Gupta, Akhil, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Duke University Press Books, 2012 ; Spire, Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, vol. n° 69, n° 1, 2005, p. 11–37 ; Siblot, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien : Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris : Presses de Sciences Po, 2006 ; Rowell, Jay, *Le totalitarisme au concret: les politiques du logement en RDA*, Economica, 2006.

³ La police de Ndirande et ses usager·ère·s sont deux populations très mixtes. Tant les hommes que les femmes se rendent au poste de police où ils et elles interagissent tant avec des policiers que des policières. J'ai fait le choix de l'écriture inclusive pour rendre compte de cette diversité et ne pas invisibiliser une partie de ma population enquêtée. Lorsque l'inclusivité n'est pas respectée, ce n'est pas un oubli, c'est que la population dont on parle est très majoritairement masculine.

⁴ Bertrand, Romain, *Les sciences sociales et le " moment colonial " : de la problématique de la domination coloniale à celle de l'hégémonie impériale*, n° 18, Ceri - Sciences Pocol. « Question de Recherche », juin 2006.

groupes plus ou moins officiels. Les attributs de l'État et autres procédures bureaucratiques – que l'on réduit ici à la question des papiers administratifs – sont alors des ressources centrales sur lesquelles les agents s'appuient pour revendiquer leur légitimité et pour se distinguer des autres acteurs du maintien de l'ordre⁵. On appelle « politique des papiers » les usages que font les policiers·ères des nombreux formulaires de suivi des enquêtes, fiches de poste, cahiers de cellule et plus largement des procédures bureaucratiques à la fois dans leurs relations avec la hiérarchie et dans leurs rapports avec la population. Dans le premier cas, ils révèlent des façons subalternes de naviguer dans une institution opaque : se protéger, mais aussi parfois favoriser des plans de carrière. Dans le second cas, ils servent de support aux agents pour réaffirmer leur autorité et leur domination, et en creux celles de l'État, dans des contextes où elles sont remises en cause. Alors qu'une énorme majorité des affaires traitées quotidiennement par les policiers·ères sera conclue sur le champ, par la confrontation des parties impliquées, et échappe *in fine* à toute forme d'enregistrement administratif, ces derniers·ères ont systématiquement recours aux outils bureaucratiques à des fins informelles pour faire pression sur les suspects ou marquer leur distance sociale avec les usager·ères. Ces pratiques professionnelles contribuent alors à définir un « ordre bureaucratique⁶ » que les agents cherchent à imposer et faire respecter et qu'il est d'autant plus important d'étudier que les récits dominants pour aborder les administrations étatiques sur le continent sont ceux – normatifs – de la corruption, de l'influence politique et de la distance avec l'idéal bureaucratique wébérien, « sans se donner les moyens d'en appréhender la réalité concrète⁷ ». En outre, l'étude de ces situations invite alors à remettre en perspective la question du pouvoir discrétionnaire des agents de l'État, qui apparaît davantage comme une conséquence de leur position sociale dans leur environnement professionnel au sens large (au sein de l'institution, mais aussi au quartier) et de leurs interactions quotidiennes avec le public plutôt que comme une qualité intrinsèque à leur statut de fonctionnaire⁸.

Depuis une quinzaine d'années, les administrations étatiques africaines ont fait l'objet d'une redécouverte « par le bas⁹ », c'est-à-dire par l'enquête ethnographique de longue durée et localement située, centrée sur les routines, pratiques professionnelles et représentations des

⁵ Prior, Lindsay, "Repositioning Documents in Social Research", *Sociology*, vol. 42, n° 5, October 2008, p. 821–836.

⁶ Je reprends ici l'expression proposée par Jan Beek à propos de la police ghanéenne et qui désigne un ordre moral, produit par les pratiques quotidiennes des agents, plaçant une certaine idée la loi et de l'État comme leur ultime point de référence, malgré toutes les pratiques informelles et la petite corruption qui font leur quotidien. Voir Beek, Jan, *Producing Stateness: Police Work in Ghana*, Leiden ; Boston : Brill, 2016, p. 5–6.

⁷ Olivier de Sardan, Jean-Pierre, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, 2004, p. 139–162.

⁸ C'est qu'ont observé dans d'autres contextes les sociologues de l'État en France et aux États-Unis : Weller, Jean-Marc, « Enquêter sur l'administration, ou l'énigme du travail administratif » dans Eymeri-Douzans, Jean-Michel et Geert Bouckaert (dir.) *La France et ses administrations un état des savoirs*, Bruylant, 2012, p. 211–235 ; Watkins-Hayes, Celeste, *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*, University of Chicago Press, September 15, 2009.

⁹ Bayart, Jean-François, « Le Politique par le bas en Afrique Noire. Question de méthode », *Politique africaine*, n° 1, 1981, p. 53–83.

agents, lors de leurs interactions quotidiennes avec les usager·ère·s¹⁰. Ce mouvement comblait alors un vide important dans le champ africaniste qui avait conduit un Jan Copans amer à regretter l'image d'un « État sans fonctionnaires¹¹ ». À la suite de ce mouvement, un ensemble de chercheur·euse·s en appliquait les recommandations méthodologiques aux institutions policières du continent, permettant de sortir d'une vision normative non pas d'un *État* sans policier·ère·s, mais au moins d'une *société* sans policier·ère·s ou au moins d'une police en dehors de la société qui prédominait dans la plupart des (rares) travaux jusqu'aux années 2010 : absente du quotidien des populations et présente ponctuellement pour réprimer la contestation par la violence¹². Proposant de voir les policier·ère·s comme des « bureaucrates en uniformes¹³ », ces recherches apportent des éclairages précieux sur le fonctionnement interne des institutions policières, leur héritage colonial¹⁴, et les différents registres moraux qui informent les actions des agents¹⁵. Dans la continuité de ces travaux, on retient l'idée que le pouvoir et la place des agents de police tout comme les frontières entre État (ici incarné par la police) et société ne vont pas de soi, mais reposent sont le fruit de négociations qui s'actualisent dans les interactions quotidiennes, étudiés ici à travers les usages quotidiens des documents administratifs¹⁶. Aussi riches soient-elles sur le quotidien et les représentations sociales des policier·ère·s, ces recherches peinent souvent à rendre compte avec symétrie de leurs interactions avec les populations civiles et les autres acteurs du *policing*¹⁷, c'est-à-dire avec le souci d'accorder autant de place à la perspective des policier·ère·s qu'à celle des usager·ère·s¹⁸. C'est ce que regrette Jan Beek par exemple, lorsqu'il évoque son « enclivage¹⁹ » dans les réseaux policiers limitant son accès aux populations civiles qu'il voit et conçoit « à travers le regard des policier·ère·s »²⁰. On touche ici à une limite souvent soulevée dans les recherches

¹⁰ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan se concentre ainsi sur les « bureaucrates d'interface, en contact direct avec les citoyens » dans *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden ; Boston : Brill, 2014, p. 23.

¹¹ Copans, Jean, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?, Black Africa: a State without civil servants? », *Autrepart*, n° 20, 2001, p. 11–26.

¹² Frances, David, *Policing in Africa*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012 ; Pour une critique de ces développements voir Marenin, Otwin, 'Policing African States: Toward a Critique', *Comparative Politics*, vol. 14, n° 4, 1982, p. 379–396 ; et Hills, Alice, "Epilogue" in Beek, Jan, Mirco Göpfert, Olly Owen, et al. (eds.) *Police in Africa: the street level view*, London : Hurst, 2017, p. 263–268.

¹³ Blundo, Giorgio and Joël Glasman, "Bureaucrats in Uniform", *Sociologus*, vol. 63, n° 1–2, 2013, vol. 63,.

¹⁴ Glasman, Joël, *Les corps habillés au Togo: genèse coloniale des métiers de police*, Karthala, 2014.

¹⁵ En 2017 paraissait alors le premier ouvrage collectif sur le quotidien des agents de police en Afrique, Beek, Jan, Mirco Göpfert, Olly Owen, et al. (eds.), *Police in Africa: The street level View*, London : Hurst, 2017.

¹⁶ Hagmann, Tobias and Didier Péclard, "Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa", *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, p. 539–562.

¹⁷ À l'instar de Fabien Jobard et Jacques de Maillard, on fait le choix de garder le terme anglais de *policing* qui désigne en français « l'action de policer » ou la « production de sécurité par l'usage potentiel – parfois indirecte – de la force ». Jobard, Fabien et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police*, Paris : Armand Colin, coll. « U. Sociologie », 2015, p. 225.

¹⁸ Lemieux, Cyril, « À quoi sert l'analyse des controverses ? », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 25, 2007, p. 191–212.

¹⁹ Olivier de Sardan, Jean-Pierre, « La politique du terrain », *Enquête*, n° 1, 1995, p. 71–109.

²⁰ Beek, Jan, *Producing Stateness, op. cit.*, p. 12.

ethnographiques sur l'activité policière bien au-delà du continent africain²¹. La recherche que je vous présente ici n'échappe pas entièrement à cette règle tant il est difficile d'appliquer un point de vue parfaitement symétrique dans l'étude des interactions entre policier·ère·s et civil·e·s. La trajectoire de ma recherche, faite d'une série de terrains entre 2015 et 2017 auprès des habitant·e·s du quartier avant de parvenir à en intégrer le poste de police, m'a permis en amont de développer une relation de confiance avec certaines parties de la population et *in fine* de parvenir sans trop de difficultés à naviguer d'un côté et de l'autre de la frontière. J'ai ainsi pu effectuer des patrouilles matinales avant de revenir dans les endroits visités dans l'après-midi pour m'entretenir avec les habitant·e·s. J'ai aussi, à de rares occasions, directement assisté à l'arrestation ou au dépôt de plainte de certains de mes enquêté·es civils. Dans ces cas, j'ai pu suivre l'affaire en confrontant le point de vue des policier·ère·s et celui des civils impliqués. Toutefois, comme cela apparaîtra plus clairement dans les pages qui suivent, la possibilité que j'ai eue de circuler, assez rare au regard de la littérature sur le *policing*, tient tout autant à mon parcours de recherche qu'à la porosité de la frontière entre police et population dans le contexte étudié.

Travailler sur les papiers administratifs à partir d'un terrain au cœur d'un petit poste de police d'un quartier périurbain du Malawi peut sembler à première vue paradoxal. Qu'on ne s'y méprenne pas, la police malawienne n'est pas moins bureaucratisée que ses cousines au Nord, surtout quand on considère la quantité de documents produite. À ce titre, comme Albert Meehan l'observe dans un autre contexte, « il est nécessaire de s'intéresser à la façon dont les agents lisent, utilisent [et produisent] des documents pour comprendre de manière exhaustive le travail de la police²² ». L'écrit bureaucratique a fait l'objet de nombreux commentaires des spécialistes des administrations au Nord, mais reste assez peu étudié sur le continent africain. Les quelques travaux qui l'abordent directement s'intéressent plutôt à leur symbolique et rendent compte de leur rôle fondateur dans la légitimation des administrations rebelles ou en situation postconflit en « mimant l'État²³ ». D'autres se penchent sur les papiers d'identité et leurs usages, la façon dont ils informent sur la production des appartenances politiques et de la citoyenneté. Parmi eux, certains posent le regard sur l'interface entre administrés et fonctionnaires dans la production et l'attribution ou non de ces papiers d'identité²⁴. En revanche, les documents produits par les fonctionnaires dans le cadre de leur travail et surtout sa place dans leurs

²¹ Bellaing, Cédric Moreau de, « Comment (ne pas) produire une critique sociologique de la police », *Revue française de science politique*, vol. 62, n° 4, 2012, p. 665–673 ; Van Maanen, John, 'The Informant Game : Selected Aspects of Ethnographic Research in Police Organisations' in Bryman, Alan (ed.) *Ethnography : Sage Benchmarks in Research Methods (Vol. II)*, London : Sage Publications, 2001, p. 234–251.

²² Meehan, Albert J., "Record-Keeping Practices in the Policing of Juveniles", *Urban Life*, vol. 15, n° 1, April 1986, p. 99.

²³ Popineau, Camille, « Mimer l'Etat : la (re)production de l'autorité légitime chez les Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire (2002-2011) » dans Grajales, Jacobo et Romain Le Cour Grandmaison (dir.) *L'État malgré tout. Produire l'autorité dans la violence*, Paris : Karthala, 2019, p. 245–270.

²⁴ Cissokho, Sidy, « Culture professionnelle et culture de l'État », *Geneses*, n° 112, mars 2018, p. 37–57 ; Fourchard, Laurent, « Citoyens d'origine contrôlée au Nigeria », *Geneses*, n° 112, mars 2018, p. 58–80 ; Awenengo Dalberto, Séverine, Richard Banégas, et Armando Cutolo (dir.), « Biomaîtriser les identités ? », *Politique Africaine*, n° 152, 2018.

interactions quotidiennes avec les usager·ère·ss ou leur hiérarchie n'a fait que l'objet de remarques ponctuelles²⁵, mais est rarement pris pour objet principal²⁶.

La présente communication s'appuie sur une série de terrains ethnographiques de dix-huit mois au total conduits entre 2015 et 2018 dans des quartiers populaires de la ville de Blantyre au Malawi, dont quatre en 2017 et 2018 dans deux postes de police, privilégiant une approche symétrique des interactions entre agents de police et habitants des quartiers. Elle reviendra dans un premier temps sur les conditions historiques de la position sociale précaire des agents de police au quartier. Puis l'étude des circulations verticales et horizontales des documents écrits sera l'occasion de réfléchir aux jeux de négociations et aux rapports de domination qui se jouent quotidiennement entre usager·ère·ss et policier·ère·s et à la définition pratique des frontières de l'État²⁷. On sera attentif tant aux utilisations policières des papiers pour s'imposer aux habitants qu'aux pratiques de contournement et de subversion de l'ordre bureaucratique déployées par les usager·ère·ss. Le propos s'interrogera enfin sur les conditions d'une politique de « simplification administrative par le bas » dans la mesure où agents et usager·ère·s s'entendent pour éviter la lourdeur des procédures judiciaires et sont amenés à détourner et simplifier les procédures administratives afin de rendre justice sur le champ et éviter les tribunaux. Une fois l'affaire réglée à l'amiable, les documents utilisés en cours d'interaction se retrouvent alors jetés à la poubelle et échappent à tout traitement statistique et tout contrôle par la hiérarchie.

Une histoire d'illégitimité

Invitée à conclure l'ouvrage collectif *Police in Africa : the Street Level View*, Alice Hills remarque que l'image des polices africaines qu'offrent les contributions ne diffère pas de celle qu'avaient esquissée les premiers travaux empiriques sur le sujet dans les années 1970-80²⁸ : “while change happens in policing, much remains the same, especially at the most fundamental levels of coercive skills, political order and organisational resilience [...]. Africa's police forces will, no doubt, remain under-resourced, repressive and distrusted for the foreseeable future just as its officers will accommodate regime change and their activities will be supplemented by those of community-based providers of informal security and justice.”²⁹ C'est globalement dans ces mêmes termes, en rajoutant celui omniprésent de « corrompus », que les habitant·e·s de Ndirande que j'ai rencontré·e·s parlent de la police, avant d'ajouter généralement que les policier·ère·s « ne [leur] font pas peur » comme ultime signe de défiance. Nous verrons plus en aval que les rapports police-habitant·e·s et les frontières entre ces deux populations sont bien

²⁵ Par exemple : Labzaé, Mehdi, « Les travailleurs du gouvernement. Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne », *Genèses*, n° 98, 2015, p. 89–109.

²⁶ À l'exception de : Göpfert, Mirco, “Bureaucratic aesthetics: Report writing in the Nigérien gendarmerie: Bureaucratic Aesthetics”, *American Ethnologist*, vol. 40, n° 2, May 2013, p. 324–334 ; Eggen, Øyvind, “Performing Good Governance: The Aesthetics of Bureaucratic Practice in Malawi”, *Ethnos*, vol. 77, n° 1, March 2012, p. 1–23.

²⁷ Mitchell, Timothy, “The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics”, *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1, 1991, p. 77–96.

²⁸ Marenin, Otwin, ‘Policing African States’, *art. cit.*, p. 379–396 ; Potholm, Christian, ‘The Multiple Roles of the Police as Seen in the African Context’, *Journal of Developing Areas*, n° 3, 1969, p. 139–158 ; Lee, John M., *African Armies and Civil Order*, London : Chatto and Windus, 1969.

²⁹ Hills, Alice, “Epilogue”, *art. cit.*, p. 263–268.

plus complexes que la simple relation de défiance qui transparait dans ces propos. Mais lorsqu'ils s'expriment de cette façon, les habitant·e·s du quartier isolent l'institution des individus qui l'incarnent : c'est de « la police » dont ils parlent, de l'uniforme et non des personnes qui le portent. Retracer l'histoire de la présence-absence de l'institution et de ses agents au quartier permet de préciser les termes de cette défiance.

La police au quartier : entre répression et protection

À l'instar de la plupart des autres villes coloniales d'Afrique, Blantyre s'est développée selon un principe de ségrégation raciale stricte, opposant une ville occidentalisée et bâtie en fonction des besoins des colons européens, un centre-ville commercial habité par la population indienne et un ensemble de villages périurbains habités par les populations colonisées³⁰. Ces villages 'africains' – dont Ndirande est le plus grand et le plus ancien – se développent alors en dehors du territoire urbain à proprement parler et sont entièrement gouvernés par des autorités traditionnelles largement cooptées par les colons (appelés *village headmen*) en étroite interaction avec l'administration coloniale. Cette ségrégation raciale dans les villes africaines amène certains chercheurs à parler de « ville coloniale duale³¹», avec une ville européenne fortement policée au sein de laquelle les populations colonisées ne peuvent circuler librement³², négligeant alors les effets qu'elle a eus sur la pénétration du pouvoir colonial³³. Pourtant, comme l'observe Andreas Eckert, « en créant des quartiers 'Africain' ségrégués, les administrateurs coloniaux étaient bien contraints de réaliser qu'ils avaient par la même créé des espaces difficiles à contrôler »³⁴. C'est le cas de Ndirande qui, comme la plupart des villages africains, symbolise assez bien les limites de l'autorité coloniale³⁵. Si certaines catégories d'Africains se rendent quotidiennement dans la ville coloniale pour y travailler comme salariés, fonctionnaires, employé de maison ou parfois parce qu'ils y tiennent une entreprise indépendante, quasiment aucun colon ne se rend à Ndirande. Comme en témoignent les déboires de David Bettison et de son équipe – premier anthropologue du Rhodes-Livingstone Institute à avoir travaillé sur ces villages périurbains à la fin des années 1950 – l'État colonial se distingue par une méconnaissance quasi totale de la population du quartier qui accueille pourtant toutes les classes sociales de la population colonisée qui vit en ville³⁶. Tout au long de

³⁰ Power, Joey, *Individual enterprise and enterprising individuals: African entrepreneurship in Blantyre and Limbe, 1907-1953*, PhD Thesis, Dalhousie University, 1990, chap. 1.

³¹ de Boeck, Filip and Marie-Francoise Plissart, *Kinshasa : Tales of the Invisible City*, Leuven : Leuven University Press, 2004.

³² Hormis quelques employés, les Africains n'ont pas l'autorisation de résider dans les limites de la ville coloniale. Un couvre-feu leur en interdit l'accès entre 21h et 5h.

³³ Pour une critique des théories de la « ville duale » policée et racialisée, voir Fourchard, Laurent, *Trier, exclure et policer. Vies urbaines en Afrique du Sud et au Nigéria*, Paris : Presses de Sciences Po, 2018, chap. 1.

³⁴ Eckert, Andreas, "Urbanization in Colonial and Postcolonial West Africa" in Akyeampong, Emmanuel Kwaku (ed.) *Themes in West Africa's History*, Oxford : James Currey, 2006, p. 218.

³⁵ McCracken, John, "Blantyre Transformed: Class, Conflict and Nationalism in Urban Malawi", *The Journal of African History*, vol. 39, n° 2, 1998, p. 252.

³⁶ Bettison, David and R. J. Apthorpe, "Authority and Residence in a Peri-urban Social Structure - Ndirande, Nyasaland", *The Nyasaland Journal*, vol. 14, n° 1, 1961, p. 7-40. À propos du Ndirande de l'époque coloniale, Joey Power écrit ainsi : « Because of its special status, Ndirande remained a living contradiction of old and new,

la colonisation, la police coloniale déjà faible en nombre et en moyens est principalement focalisée sur la protection des intérêts économiques coloniaux - mise au travail, collecte de la *hut-tax*, répression des grèves et des mobilisations sociales³⁷. La sécurité des populations vivant dans les villages périurbains représente un enjeu économique très marginal pour une économie coloniale essentiellement tournée vers l'agriculture. Les activités de protection civile sont donc strictement réservées aux espaces urbains européens où la police s'applique surtout à faire respecter les lois ségrégatives³⁸. Pendant près de soixante ans de domination coloniale, la responsabilité de la sécurité dans les villages périurbains – comme l'ensemble des activités d'encadrement des populations – est laissée aux autorités autochtones et à leurs propres polices³⁹. Tout cela, combiné aux importantes inégalités sociales et à la forte densité de population au quartier, contribue au développement précoce d'une insécurité plus importante qu'ailleurs dans ces espaces. Ses habitants sont la cible privilégiée des cambrioleurs extérieurs qui évitent les quartiers européens plus sécurisés⁴⁰. S'y développe par ailleurs un grand nombre d'activités économiques et de pratiques politiques qui échappent largement au pouvoir colonial. Ils sont également le foyer de nombreux commerces illégaux, comme la distillation de *kachasu* (alcool de maïs) que l'État colonial ne parvient à faire empêcher malgré la multiplication des raids policiers à partir des années 1930⁴¹. C'est donc quasi uniquement à travers ces raids réguliers et, dans les années 1950, à travers la répression de l'activisme politique que la police coloniale est connue des habitants des villages périurbains.

Dans les années qui suivent l'indépendance de 1964, le régime d'Hastings Kamuzu Banda devient une dictature particulièrement dure et répressive jusqu'à son renversement en 1994. La stabilité du régime repose sur l'étroite collaboration de trois organisations : la police dont les structures sont héritées de la colonisation, les *Malawi Young Pioneers* (MYP), organisation paramilitaire et d'encadrement de la jeunesse et le parti à travers son réseau de *chairmen* et sa branche jeunesse, la *League of Malawi Youth* (LMY). S'il ne faut pas réduire la dictature de Banda à la coercition, tant le régime se fondait sur un fort populisme culturel⁴², l'État postcolonial a globalement pénétré les quartiers périurbains par l'intermédiaire de ces trois institutions. Si le maintien de l'ordre politique – à savoir la traque des opposants, l'humiliation

rich and poor, which embodied and encapsulated the African urban experience in colonial Malawi ». Power, Joey, *Individual enterprise and enterprising Individuals*, *op. cit.*, p. 42.

³⁷ Thomas, Martin, “Violence and Colonial Order : Patterns of Policing During the Depression Years”, *Policing Empires : Social Control, Political Transition, (Post)Colonial Legacies*, Conférence de l'Académie royale de Belgique, Bruxelles, December 12, 2013.

³⁸ McCracken, John, “Coercion and Control in Nyasaland: Aspects of the History of a Colonial Police Force*”, *The Journal of African History*, vol. 27, n° 1, 1986, p. 127–147. C'est le raisonnement que fait Laurent Fourchard pour expliquer l'absence de la police nationale et la délégation du travail de sécurité aux autorités autochtones ou à des groupes de *vigilantes* dans les quartiers pauvres au Nigeria et en Afrique du Sud. Voir Fourchard, Laurent, *Trier, exclure et policer. Vies urbaines en Afrique du Sud et au Nigeria*, *op. cit.*, p. 152–154.

³⁹ Bettison, David and R. J. Apthorpe, “Authority and Residence in a Peri-urban Social Structure - Ndirande, Nyasaland”, *art. cit.*, p. 7–40.

⁴⁰ McCracken, John, “Coercion and Control in Nyasaland”, *art. cit.*, p. 134–135.

⁴¹ *Ibid.* p. 135.

⁴² Chirambo, Reuben Makayiko, “Democracy as a Limiting Factor for Politicised Cultural Populism in Malawi”, *Africa Spectrum*, vol. 44, n° 2, 2009, p. 77–94.

publique de toute forme de dissidence, le contrôle et la distribution des cartes du parti sont majoritairement la responsabilité des MYP et des LMY, un premier dépouillement exploratoire des rapports de police des années 1970 montre qu'elle était elle aussi avant tout occupée à faire respecter les lois de contrôle des mœurs (interdiction de la jupe courte pour les femmes et des cheveux longs pour les hommes, détention de littérature interdite) et à emprisonner les individus suspectés de dissidence. Chacune des institutions tend par ailleurs à contrôler les activités des deux autres : il arrive que des écarts de MYP ou LMY soient ainsi punis par des policiers⁴³, ou que des mauvaises pratiques de policiers soient rapportées aux dirigeants par les canaux internes au parti ou aux MYP. De cette époque, les anciens du quartier se remémorent par ailleurs très bien les patrouilles conjointes que MYP, LMY et les policier·es pouvaient parfois mener de jour comme de nuit. Certains se souviennent aussi des suspects conduits au poste de police ou au siège du parti indifféremment par les LMY ou les policiers. Les policiers comme les représentants locaux du parti versaient alors déjà dans les règlements de compte interpersonnels pour peu que les plaignants aient des relations privilégiées avec eux⁴⁴. On se rendait alors très peu au poste de police du quartier pour une déposition, de peur d'y être soit même enfermé et questionné : « *If you went to the police at that time, you were taken as a suspect* » résume un homme qui vit au quartier depuis le début des années 1960. La possible exagération d'une mémoire sélective à propos de souvenirs vieux de cinquante ans mise à part, ces témoignages rendent compte de la distance entre la police et la population et de l'image partagée d'une police violente et répressive. Cette distance est d'ailleurs physiquement marquée par le fait que tous les agents résident dans des logements de fonction à proximité du poste et en marge du quartier auxquels seules leurs familles ont droit d'accès⁴⁵.

En 1970, le poste de Ndirande compte vingt agents dont un inspecteur, un *sub-inspector*, trois sergents et quinze constables, disposant d'un unique pickup⁴⁶, pour une population estimée à près de 25.000 habitants⁴⁷. C'est autant que les autres poste de police du district de Blantyre pour une population supérieure et surtout un nombre d'affaires criminelles recensé dans les rapports mensuels deux à quatre fois plus élevé⁴⁸. Les *officers in charge* successifs du poste de Blantyre se plaignent régulièrement dans leurs rapports mensuels de la criminalité à Ndirande, des sous-effectifs du poste empêchant la tenue de patrouilles régulière et des problèmes de

⁴³ MNA 15-21-6F-29529 "Police Headquarters Case Files 1972-1979"

⁴⁴ Notes de terrains, propos rapportés, juillet 2018.

⁴⁵ PTS/L MPF Force Order 12/69

⁴⁶ PTS/L "Distribution Senior Ranks 1970"; PTS/L "Distribution Junior Ranks 1970-71". Ce tableau récapitulatif l'ensemble des effectifs de police selon les grades et les véhicules à leur disposition n'a malheureusement été déniché par hasard sur une étagère de la bibliothèque de la Police Training School de Limbe que pour l'année 1970. Il m'a été impossible de trouver la même information pour d'autres années, sauf pour l'année 2018 et pour la région sud seulement.

⁴⁷ Norwood, H. C., "Ndirande: A Squatter Colony in Malawi", *The Town Planning Review*, vol. 43, n° 2, 1972, p. 135-150.

⁴⁸ Entre 200 et 300 affaires recensées chaque mois entre 1974 et 1978 contre moins d'une centaine pour toutes les autres postes de police. En l'état actuel du dépouillement des archives, il est impossible de dire avec certitude si ce nombre élevé de cas tient à une criminalité réelle plus importante où à une plus forte propension des agents à les recenser qu'ailleurs.

moyens⁴⁹. En plus de sa propension à l'usage de la violence et de l'arbitraire dont elle fait preuve, la police de Ndirande n'avait alors pas la confiance de la population pour lutter contre la petite criminalité. Ceux qui ont vécu au quartier depuis les années 1970-1980 évoquent une grande insécurité et de nombreux vols et agression, au moins jusqu'au milieu des années 2000 et insistent sur l'inaction de la police.

Aussi répressive et peu active en matière de protection civile fut-elle, la police sous le régime de Banda était pourtant également investie d'une mission de sécurité et de lutte contre la criminalité. L'analyse détaillée reste à conduire, mais les archives des affaires traitées par les agents de Ndirande entre 1964 et 1971 montrent en effet qu'ils ne se contentent pas de punir les comportements déviants – comme la consommation de *chamba* (cannabis) ou les pratiques vestimentaires non conformes – mais sont aussi investis dans des affaires criminelles – meurtre et vols notamment – qui leur sont rapportées par des habitant·e·s du quartier. Sans contredire ce qu'on a pu voir auparavant, ces archives révèlent néanmoins une tension qui caractérise l'histoire de la présence-absence de l'institution policière dans les quartiers périurbains entre une dimension profondément répressive, voire prédatrice, et un rôle de protection de la population contre la criminalité qu'elle ne délaisse pas entièrement. Cette tension, qui penche largement au profit de la dimension répressive, a contribué à établir un climat de défiance générale à l'égard de la police et au recours à d'autres formes d'autorité pour résoudre les contentieux.

Comme dans la plupart des pays d'Afrique, l'institution policière est l'objet d'une profonde réforme à la fin des années 1990, conçue et mise en place avec l'aide du gouvernement britannique⁵⁰. Généralement accusées de proposer des solutions toutes faites formulées à partir d'expériences policières occidentales au mépris de l'histoire des sociétés concernées, des configurations locales et des représentations des agents de terrain⁵¹, ces réformes n'en sont pas moins un moyen pour les régimes qui les endossent de se renforcer⁵². Au Malawi, l'enjeu central de la réforme pour le nouveau gouvernement fut de changer le visage de l'État en rompant avec « la culture policière » du passé. Les plans d'orientation stratégique insistent sur le rôle de « service public » de la police, sur la nécessité de « répondre aux attentes du public » en matière de sécurité et surtout sur la nécessaire « coopération » entre police et civils dans la lutte contre la criminalité à travers la formalisation du *community policing*⁵³. Depuis cette époque les principes de coopération avec la police, de service public ainsi que la devise de

⁴⁹ MNA 20-6-3F-24378 / 15-19-5F-29483 « Blantyre Monthly Reports, 1974-1979 »

⁵⁰ Luhanga, Ivy Jullie, *Policy formulation in Malawi : Case of police reform 1995-2000*, MAPP 570 Research Paper, Victoria University of Wellington, 2001. Pour d'autres exemples sur le continent voir Sedra, Mark, *The Future of Security Sector Reform*, Center for International Governance Innovation, 2010.

⁵¹ Debos, Marielle et Joël Glasman, « Politique des corps habillés. État, pouvoir et métiers de l'ordre en Afrique », *Politique africaine*, n° 128, 2012, p. 5–23.

⁵² Krogstad, Erlen G., "The colonial subtext of British-led police reform in Sierra Leone" in Beek, Jan, Mirco Göpfert, Olly Owen, et al. (eds.) *Police in Africa: the street level view*, London : Hurst, 2017, p. 39–59.

⁵³ Luhanga, Ivy Jullie, *Policy formulation in Malawi, op. cit.* Des remarques similaires sont faites dans le cas de l'Afrique du Sud dans Steinberg, Jonny, "Policing during and after apartheid. A new perspective on continuity and Change" in Beek, Jan, Mirco Göpfert, Olly Owen, et al. (eds.) *Police in Africa: the street level view*, London : Hurst, 2017, p. 61–79.

l'institution « *protecting people's life and property* » sont placardés aux murs de l'accueil de tous les postes de police du pays. Malgré la réforme, les séminaires et entraînements délivrés par des officiers britanniques, la fin de la dictature ne fut pas pour autant accompagnée d'une transformation radicale des relations entre police et population. Le nouveau gouvernement démocratiquement élu en 1994 s'est appliqué à poursuivre le démantèlement de sa fonction publique, se débarrassant de 34.000 fonctionnaires parmi les rangs subalternes entre 1994 et 2000, provoquant une dégradation des services publics⁵⁴. Davantage focalisés sur la défense des nouvelles libertés politiques que sur le redressement d'une économie en crise ou sur la lutte contre la pauvreté, élites gouvernementales et leaders de la « société civile » ont peiné à s'attirer la confiance de la population⁵⁵. Avec la disparition des transports publics, la réduction du nombre d'enseignants et la fin du régime de parti unique, les agents de police de terrain deviennent les principales incarnations d'un État délégitimé pour les habitants des quartiers périurbains. Le démantèlement de la fonction publique et l'austérité budgétaire ont fortement freiné le recrutement de nouveaux policiers pourtant préconisé par les réformateurs britanniques. Cela n'a pas favorisé un redressement du taux d'encadrement policier de la population, d'autant plus que la libéralisation économique qui a accompagné la fin de la dictature a engendré une explosion démographique au quartier et une forte croissance de la petite criminalité. Jusqu'à la fin des années 2000, la police se montre ainsi bien incapable de répondre à la multiplication des cambriolages. Des groupes de criminels notoires terrorisent le quartier, occasionnant diverses réponses populaires allant de la formation de groupes de *vigilantes* qui patrouillent le quartier la nuit, parfois sous la responsabilité des *village headmen* – ressuscitant ainsi les polices de quartier de l'époque coloniale – à des formes plus ponctuelles et spectaculaires de justice populaire où des criminels pris sur le fait sont battus à mort et brûlés vifs.

Police sous contrôle populaire

Les agents en poste en 2017 et 2018, années de conduite de mes terrains, ont une conscience aigüe de cet héritage avec lequel la plupart cherchent à marquer une rupture, comme en témoignent leurs fréquentes évocations du passé comme d'une époque difficile et marquée par la violence. Ils se montrent particulièrement conscients des limites de leur action et de leur domination sur la population, tant en matière d'équipement, de rapport de force numérique qu'en matière de reconnaissance et de légitimité de leur action.

Aujourd'hui, la défiance qui caractérise la relation entre police et habitants du quartier se manifeste de plusieurs façons. Premièrement, il n'est pas toujours possible de procéder à l'interpellation d'un suspect, qui plus est en plein jour et dans l'espace public à la vue de tous. Les passant·e·s, habitant·e·s du quartier, voisin·e·s et proches du suspect interviennent quasi systématiquement pour demander des comptes aux policier·ère·s qui interviennent. En aucun cas, on ne laissera un proche être emmené par la police sans avoir été mis au courant de

⁵⁴ Anders, Gerhard, « Redimensionner la fonction publique au Malawi : préceptes des organisations internationales et réalités administratives », *Critique internationale*, n° 35, 2007, p. 85–99.

⁵⁵ Englund, Harri, *Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor*, Berkeley : University of California Press, 2006.

l'affaire et surtout sans estimer que l'arrestation est légitime. Ce contrôle civil exercé quasi systématiquement sur les policier·ère·s est vécu par les agents comme une remise en question de leur autorité. Ceux-ci sont contraints de développer des stratégies de contournement et notamment à travers les arrestations de nuit par équipes de deux ou trois. Un agent en charge d'un dossier contacte deux collègues en qui il a confiance et se rend au domicile du suspect la nuit. Par ailleurs, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays bien au-delà du continent africain, certains secteurs du quartier sont plus difficiles, voire carrément impossibles, d'accès pour les agents. Le marché, centre névralgique de Ndirande, est un de ceux-là⁵⁶. Pendant longtemps, il était impossible pour les policier·ères d'y intervenir autrement que par des raids violents occasionnant l'arrestation musclée de vendeurs suspectés de recel de marchandises volées dans les différentes entreprises de BTP qui composent le site industriel attenant au quartier. Depuis une dizaine d'années, les marchands se sont organisés et ont élu un représentant qui négocie directement avec les agents de police lorsque ceux-ci recherchent des marchandises spécifiques, se charge lui-même de les conduire auprès des vendeurs suspectés voire parfois ramène lui-même les marchandises au poste sans révéler le nom des coupables. Si les agents contournent cette règle tacite et pénètrent dans le marché, autrement que pour discuter avec certains vendeurs qu'ils connaissent personnellement, ils sont généralement mis dehors violemment par les vendeurs. En dehors du marché, certaines zones du quartier, notamment les quartiers où se concentrent les *shabeen* (tavernes vendant généralement de la bière et de la *kachasu*) sont des espaces où les interpellations sont particulièrement difficiles, mais où la présence des policier·ère·s en patrouille est largement tolérée le jour comme la nuit, à condition de rester dans les sentiers les plus fréquentés, comme j'ai pu en faire l'expérience moi-même. Le *constable Jeffrey* se souvient par exemple d'une arrestation houleuse en décembre 2016 d'un cambrioleur qu'ils recherchaient depuis quelques semaines dans le quartier de *Zambia*, très fréquenté des groupes de jeunes hommes vendant leur capital physique entretenu dans les multiples salles de musculation du quartier pour des activités souvent illégales (petits larcins et recouvrement de dette). Ils traquaient le suspect depuis quelque temps jusqu'à ce qu'il s'installe dans la véranda d'un *shabeen* avec des membres de son « crew » ainsi que le *constable Jeffrey* appelle ceux avec qui il imagine qu'il commet ses larcins. En civils, lui et ses deux collègues rentrent dans le bar pour commander un verre, mais l'un d'entre eux se fait très vite reconnaître par un des proches du suspect qui s'enfuit immédiatement pendant que les autres commencent à menacer les policiers et les chasser en leur lançant pierres et bouteilles en verre. Ils parviennent à s'enfuir, mais l'interpellation a échoué⁵⁷. Dans le même quartier, un soir de mars 2017, une équipe du *Criminal Investigation Department* (CID) est impliquée dans l'arrestation d'un autre cambrioleur qui sévit depuis déjà quelques mois. Si cette fois ils parviennent à lui passer les menottes et à le faire monter à l'arrière du véhicule, ils se font pourchasser très vite par une vingtaine de jeunes hommes qui lancent des pierres avant de découvrir une centaine de mètres plus loin qu'un barrage composé de grosses pierres et de branches enflammées a été dressé sur la route bloquant leur retraite. Il faudra l'intervention de deux agents en poste au poste et surtout l'utilisation de nombreux gaz lacrymogènes pour parvenir à s'enfuir sans

⁵⁶ Voir aussi Beek, Jan et Alena Thiel, « Orders of trade: regulating Accra's Makola market », *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 49, n° 1, janvier 2017, p. 34–53.

⁵⁷ Notes de terrain révisées, septembre 2017.

d'autres encombrés qu'une vitre brisée à l'arrière du pickup. Le suspect a quant à lui profité du tumulte pour s'enfuir. Ce genre d'histoire n'est pas très fréquent et j'ai pu remarquer que les agents ressassaient souvent les mêmes pour évoquer leurs difficultés à travailler à Ndirande, mais constituent indéniablement une part importante de leur expérience de policier au quartier. On pourrait par ailleurs voir dans ces deux événements le récit banal de l'activité policière en banlieue d'une grande ville. Ce qui frappe toutefois ici c'est que Ndirande n'est pas un quartier dont le quotidien est marqué par une grande violence, loin des favélas sud-américaines, des *township* sud-africains ou même du Bronx ou des *suburbs* de Los Angeles. Plus important encore est le fait que ce genre de remise en cause par la violence de la capacité de la police à interpeller un suspect a lieu dans un contexte où la capacité réelle des policiers à répliquer est faible. Si l'équipe du CID est généralement équipée de lance-grenades lacrymogènes et d'armes à feu semi-automatiques lors de leurs interventions nocturnes appelés *raid*, ce qui leur a permis de s'enfuir lors du guet-apens décrit ci-dessus, dans la plupart des cas les policiers que j'ai accompagnés la nuit disposent au mieux d'un vieux fusil, de quelques grenades de poing et au pire d'une simple lettre justifiant l'arrestation. Quand bien même ils auraient le dispositif technique pour des représailles musclées, leur présence au quartier est trop précaire pour en justifier le coût.

La fin des années 2000 et les années 2010 ont été marquées par une reprise en main de l'État sur l'économie et sur la formulation de politiques publiques en général⁵⁸. En matière de sécurité, cela s'est traduit par un accroissement du budget alloué à la police et par le recrutement de nombreux agents ; si bien qu'aujourd'hui, une grande part des *constables* et des *sergeants*, les deux grades les plus bas, ont rejoint la police il y a moins de dix ans. Ils sont particulièrement nombreux en zone rurale ou dans les zones urbaines réputées les plus difficiles comme c'est le cas de Ndirande. Ce fort investissement humain ne fut toutefois pas accompagné d'un investissement matériel si bien qu'un nombre largement plus grand d'agents continue de se partager autant de logements de fonction qu'il y a quarante ans, forçant les plus jeunes et ceux qui manquent de contacts parmi les hauts gradés à louer eux-mêmes, sans aide financière, des logements privés. Leurs salaires et le coût du transport ne leur permettent pas de résider ailleurs que dans les quartiers périurbains dans lesquels ils travaillent. Cette situation complexifie leurs interactions avec les habitants, car ils cumulent l'identité de policier avec celle d'habitant du quartier, ce qui a des effets importants sur leur perception des enjeux liés à leur métier. Plus prosaïquement, leurs lieux de résidence sont connus de tous et les possibilités de représailles en cas d'écart, d'abus ou tout simplement d'acte jugé illégitime par les habitants sont grandes.

Écritures administratives, rapports de domination et négociation du policing

Souvent présentée comme une administration particulière en raison de son usage de la violence physique et de son rôle central dans la répression (rôle qu'elle partage pourtant avec

⁵⁸ Chinsinga, Blessings, "Malawi's Political Landscape between 2004 and 2009" in Ott, Martin and Edge Kanyongolo (eds.) *Democracy in Progress: Malawi's 2009 parliamentary and presidential elections*, Balaka : Montfort Media : Kachere Book Series, 2010. Pour un tableau général de ce retour à la planification en Afrique voir Samuel, Boris (dir.), « Raisons et imaginaires de la planification », *Politique africaine*, n° 145, 2017.

bien d'autres administrations étatiques), la police n'en demeure pas moins une administration fortement bureaucratisée où le travail administratif est tout aussi central que l'usage de la violence physique ou le travail de terrain⁵⁹. Les polices africaines généralement dénigrées pour leur manque de « professionnalisme » n'échappent pas à cette règle qui semble universelle⁶⁰. À partir d'un long terrain ethnographique auprès des policier·ère·s ghanéen·ne·s, Jan Beek remarque ainsi que le « cœur de sa recherche ne fut pas tant de documenter les pratiques informelles que de réaliser que la rationalité bureaucratique était aussi importante » pour guider les pratiques de ses enquêté·e·s⁶¹. Les agents de Ndirande produisent, consultent et reçoivent une quantité considérable de documents écrits : lettres d' « invitation » au poste de police adressées aux suspects ou à toute personne liée à une affaire, tenue de nombreux registres sensés enregistrer tout ce qui se passe au poste (mise en cellules, conduite des investigations, procès), saisie des *case files*, consultation des circulaires envoyées par radio depuis les quartiers généraux (appelées *force orders*), sans oublier la documentation placardée sur les murs et qui rappelle les devoirs des policier·ère·s par rapport au public, les « bonnes pratiques » ou plus simplement les listes des agents employés au poste et les affectations aux différentes tâches de ceux qui travaillent en trois-huit. Comme observé dans d'autres contextes et d'autres administrations, les policier·ère·s produisent bien plus de documents écrits qu'ils et elles n'en ont réellement besoin pour l'exercice de leur travail. Bien plus même que l'institution ne peut digérer, en témoignent les piles de liasses qui prennent la poussière dans la petite salle des archives ou les tiroirs des bureaux qui débordent de documents qui finiront un jour à la poubelle. Faisant la même observation à propos des fonctionnaires en zone rurale indienne, Akhil Gupta propose de se départir d'une approche fonctionnaliste de l'écriture administrative comme outil de gouvernement pour se concentrer sur son rôle dans la production de l'État⁶². Selon cette perspective, la production de documents écrits par les agents contribue à conférer son caractère étatique à l'action policière⁶³. Cette qualité étatique est primordiale dans le contexte décrit plus haut où la légitimité policière est très précaire et où les agents partagent quotidiennement la prétention à l'usage de la violence physique légitime avec d'autres acteurs plus ou moins reconnus. À l'inverse de Gupta qui oppose ici fonction pour gouverner et rôle constitutif de l'État, on préfère donc voir une complémentarité de ces deux dimensions des papiers. C'est parce qu'elle produit l'État au cœur des interactions quotidiennes qu'entretiennent les agents avec une myriade d'acteurs au quartier qu'elle facilite – voire rend possible – le travail policier : ce genre de documentation est donc purement fonctionnelle et joue avant tout un rôle de médiateur⁶⁴. D'ailleurs, si la production de papiers dépasse largement les capacités de

⁵⁹ Ericson, Richard V., *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*, University of Toronto Press, 1982.

⁶⁰ Blundo, Giorgio and Joël Glasman, "Bureaucrats in Uniforms", *art. cit.*

⁶¹ Beek, Jan, *Producing Stateness*, *op. cit.*, p. 14 trad. personnelle.

⁶² "One has to shift attention away from writing's instrumental function in helping run the government to its constitutive role as that which defines what the state is and what it does." Gupta, Akhil, *Red Tape*, *op. cit.*, p. 153. Voir aussi : Noiriël, Gérard, « L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, vol. 13, n° 1, 1993, p. 3–28.

⁶³ Voir aussi Beek, Jan, *Producing Stateness*, *op. cit.*, p. 84.

⁶⁴ Irvine-Smith, Sally, "From Object to Mediator: The Agency of Documents", *Proceedings from the Document Academy*, vol. 2, n° 1, 2016.

l'administration à les traiter et les archiver, c'est justement parce qu'une part importante de ces documents n'est pas destinée à l'être, mais n'existe que dans le temps court de l'action policière.

Documents administratifs et opacité des rapports hiérarchiques

Tant le contenu même des documents administratifs que leur circulation donnent corps à l'institution et à sa structuration verticale. La bureaucratisation de l'institution policière malawienne est parallèle à sa formation. Aussi peu nombreuse soit-elle, la police coloniale produit déjà des rapports d'activité et des statistiques sur sa composition et ses activités. Sous le régime de Banda, les radios se généralisent, facilitant la communication interne et la coordination entre les services. Les circulaires (*force orders*) produites par les gradés des quartiers généraux dès les années 1960 insistent davantage sur le niveau scolaire, la maîtrise de l'écrit et sur les compétences juridiques des agents. La lecture de ces communications descendantes révèle tout l'enjeu que pose cette bureaucratisation pour les responsables qui se plaignent régulièrement du manque de compétence et d'appétence administrative des agents de terrain et demandent aux OC de faire des leçons régulières sur le sujet : faible maîtrise du droit et incapacité à classer les affaires dans les bonnes catégories juridiques⁶⁵, écriture « ennuyeuse » des rapports d'activité⁶⁶. La qualité bureaucratique, ici caractérisée par la saisie administrative et la maîtrise du droit, est donc un enjeu central des rapports de domination qui structurent l'institution.

Aujourd'hui, sur l'ensemble des documents produits par les agents, on retrouve l'écriture manuelle des *juniors officers* (*constables* et *sergent*), la signature des *inspectors* ou *super-intendant* en charge du département concerné et le tampon des responsables du poste de police. L'omniprésence de ces signatures et tampons sur tous les documents contraste vivement avec la faible présence des responsables du poste de police dans les bureaux des *juniors* voire la passivité généralement manifestée par la majorité des *seniors* dans les espaces de travail. Ils entérinent les actions des *juniors* et en quelque sorte leur confèrent leur caractère étatique : une action individuelle isolée devient un acte de police lorsqu'elle est inscrite sur papier et validée par le tampon de la hiérarchie. Autrement dit, l'autorité policière est consacrée par la production et la circulation des documents tamponnés. Cela ne signifie pas que les actions des agents subalternes échappent à tout type de contrôle de la hiérarchie. Le *Station Officer* (SO) de Ndirande, responsable de toutes les activités policières du poste, hors représentation politique et administration, consulte ainsi chaque *case file* qui passe sur son bureau. Il n'est pas rare de le voir se présenter dans un des bureaux pour solliciter un agent et faire le point, en privé dans son bureau, sur une enquête en cours.

⁶⁵ PTS/L MPF FO 8/81

⁶⁶ PTS/L MPF FO 6/81

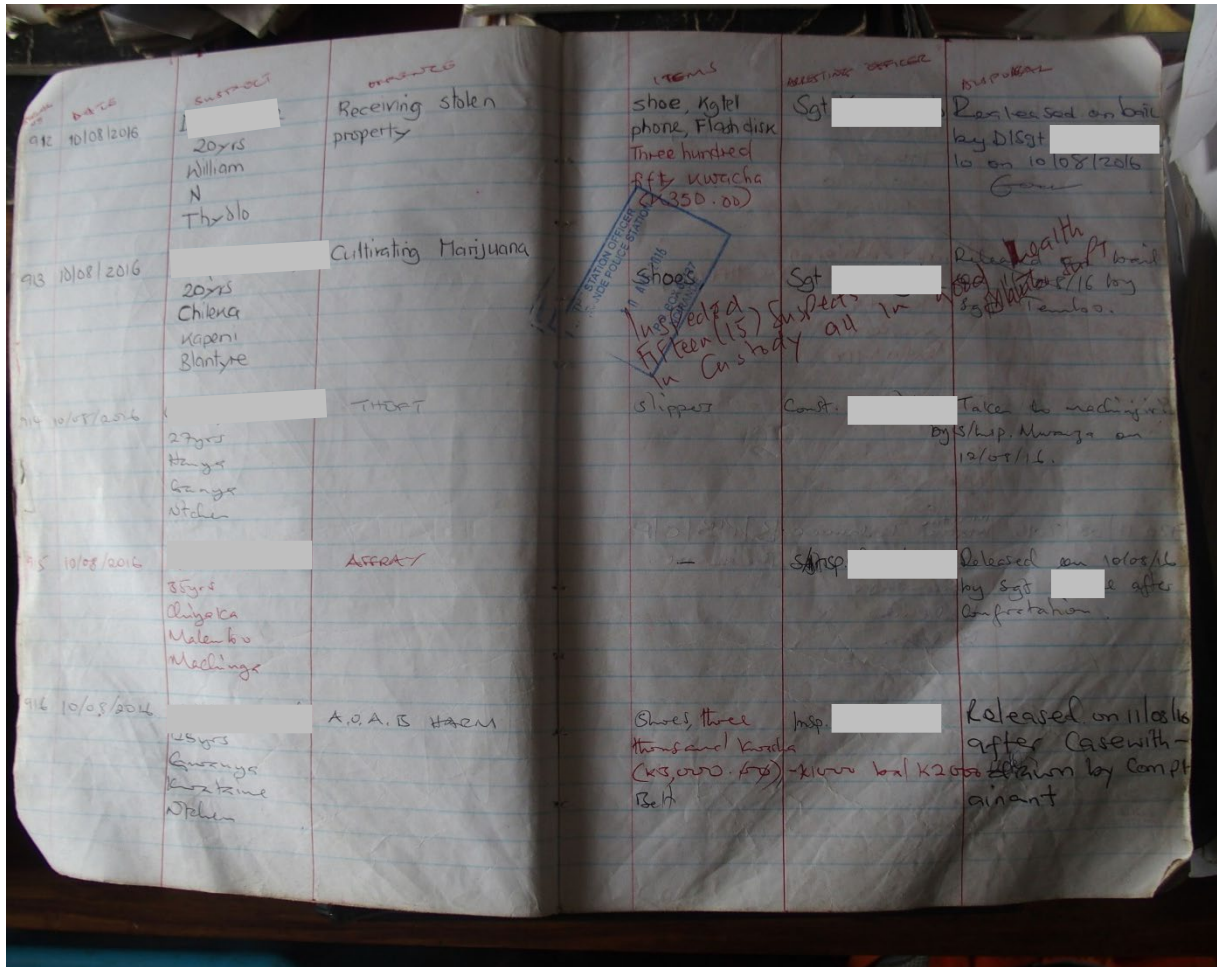


Image 1: Une page d'un cell-book, tamponnée et signée par le Station Officer

La façon dont j’ai obtenu, la possibilité de mener mon étude ethnographique du quotidien du poste de police de Ndirande montre bien cette centralité de l’écrit dans la structuration de l’institution.

En juillet 2016 alors que je menais un terrain de recherche sur le déroulement d’une journée de manifestation de juillet 2011 ayant fini dans un bain de sang, notamment dans le quartier de Ndirande, j’ai sollicité auprès du poste de police du quartier l’accès aux archives des rapports journaliers d’activités que les agents compilent dans des cahiers. L’idée était originellement de consulter ces archives pour avoir une idée plus précise de la façon dont les policier·ère·s ont traité les événements pour constituer un « savoir d’État ». Impossible de consulter ces cahiers sans une autorisation écrite et tamponnée du chef du commissariat central de la ville de Blantyre de laquelle dépend le poste de Ndirande. Celui-ci, embarrassé par ma demande m’a expliqué ne pouvoir y accéder sans un accord écrit de la *Regional Commissioner* qui, ne s’estimant à son tour pas compétente pour me donner l’autorisation m’a renvoyée vers l’inspecteur général de la police. Un échange téléphonique avec lui a repoussé ma demande encore plus haut puisque c’est cette fois-ci au ministère de l’Intérieur que je devais m’adresser. Contre toute attente cette dernière étape fut une formalité débouchant sur une lettre signée par la directrice de cabinet me conférant « autorité pour conduire mes recherches au Malawi ». Le chemin inverse fut non moins évocateur : après avoir obtenu un tampon sur ma lettre de la part de l’inspecteur de police,

je suis directement retourné au poste de Ndirande pour me voir signaler que le tampon du poste mère de Blantyre était nécessaire... et celui de la région pour obtenir celui du poste de Blantyre. Une fois mon document tamponné à tous les niveaux requis, j'ai non seulement eu accès aux cahiers de la police comme je le demandais initialement, mais j'ai aussi découvert que toutes les portes de l'institution à l'échelle locale m'étaient désormais ouvertes, de même que le quotidien des agents.

Cette demande fut l'occasion de mesurer la centralité de l'écrit et des documents écrits dans l'institution policière. On le voit ici, le document entérine ma présence en tant que chercheur dans l'institution et, si elle fut l'objet de nombreux questionnements et suspicions tout au long du terrain, elle n'a alors plus jamais été remise en cause. Par sa circulation⁶⁷ verticale, le document produit l'institution, tant pour ceux qui y travaillent que pour ceux qui y ont affaire⁶⁸. Elle rappelle par ailleurs que l'institution policière, souvent critiquée par les agents eux-mêmes pour le népotisme qui la gouverne, n'est pas entièrement régie par l'interconnaissance et les contacts interpersonnels : le *Station Officer* (SO) de Ndirande, qui fut le premier à me demander une accréditation n'a pas rencontré personnellement l'inspecteur général ou le ministre de l'Intérieur et il en va de même de tous les agents sous ses ordres. Leur autorité et la structure hiérarchique de l'institution sont ici intégralement incarnées par les séries de tampons qui recouvrent ma lettre.

⁶⁷ Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Les Courtiers entre développement et État » dans Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau, et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.) *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris : Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 2000, p. 5–42.

⁶⁸ Gupta, Akhil, *Red Tape*, *op. cit.*, p. 36.

Telephone: (265) 01 789 177
Fax: (265) 01 788 104
(265) 01 789 509

Communication should be addressed to:
The Secretary for Home Affairs

In reply please quote
No.:



MINISTRY OF HOME AFFAIRS
AND
PRIVATE BAG 331
CAPITAL CITY
LILONGWE 3
MALAWI

DEPUTY INSPECTOR GENERAL
ADMINISTRATION
NATIONAL POLICE
HEADQUARTERS
72 AUG 2016
PRIVATE BAG 305
LILONGWE 3

TO MASTER R/S P
ADD SA
PLEASE PROVIDE
THE DATA AS
REQUESTED.
JAC AUG (A)

19th August, 2016

TO WHOM IT MAY CONCERN

Authority has been granted to PAUL GRASSIN, a bonafide researcher at the National Archives of Malawi to proceed with his research in Malawi for academic purposes only and on condition that his research findings are submitted to this Ministry before they form the basis for his research conclusion.

SECRETARY FOR HOME AFFAIRS
AND INTERNAL SECURITY
19 AUG 2016
PRIVATE BAG 331
LILONGWE, MALAWI

P.M. Liabuba

For: **SECRETARY FOR HOME AFFAIRS AND INTERNAL SECURITY**

SENIOR DEPUTY COMMISSIONER
OF POLICE
25 JUN 2018
Southern Region Headquarters
P.O. Box 24
Blantyre
THE OFFICER IN-CHARGE
BLANTYRE POLICE STATION
25 JUN 2018
P.O. BOX 101
BLANTYRE

COMMISSIONER OF POLICE
78 NOV 2018
OFFICE OFFICER BLANTYRE

THE OFFICER IN-CHARGE
BLANTYRE POLICE STATION
14 NOV 2018
P.O. BOX 101
BLANTYRE

Image 2 : Lettre d'autorisation de recherche délivrée par le Ministry of Home Affairs and Internal Security

Si la note ethnographique montre que la chaîne hiérarchique est clairement visible aux yeux des agents de terrain, cela n'empêche pas qu'ils évoluent dans une institution dont les règles leur sont opaques, inintelligibles et surtout très aléatoires. Les promotions sont très aléatoires et arrivent bien souvent sur un « coup de chance ». C'est le cas du *sergeant Chirwa* qui a été promu après à peine deux ans de carrières, sur demande du Vice-Président alors qu'il venait d'assurer la sécurité d'un de ses meetings de campagne et qu'il a eu la chance d'interagir directement avec lui. Il attend depuis plus de huit ans une autre promotion. Les menaces sont

tout aussi aléatoires et peuvent survenir de partout : des civils mécontents qui disposent de relations en hauts lieux, des collègues rivaux, un supérieur qui vous prend en grippe, l'arrestation de la mauvaise personne affiliée au parti au pouvoir... Les sanctions, généralement sous forme de transfert sans préavis voire carrément de suspension avec salaire réduit, peuvent tomber n'importe quand et ne sont pas forcément liées à une faute professionnelle. Les positions de gradés des petits postes de police dans les quartiers densément peuplés comme Ndirande sont remplies d'agents qui ont « brillé davantage que leur chef », comme le responsable régional du CID le formule en entretien⁶⁹.

La production de documents et leur validation par la hiérarchie permettent alors aux agents de terrain de Ndirande de se protéger d'éventuelles sanctions lors de la gestion de cas épineux⁷⁰. Un *case file* tamponné par le *station officer* qui détaille les actions entreprises dans une affaire, une ligne dans le *occurrence book* qui témoigne de notre présence au travail ou encore une lettre d'invitation à un suspect qui prouve que la procédure a été respectée sont autant d'éléments qui permettent « se couvrir » comme le disent les *juniors*. À ce titre, l'écriture administrative ne consiste plus en une transcription de faits réels en langage bureaucratique, mais plus souvent en un réarrangement de la réalité au service des relations institutionnelles, ou du moins de ce que l'idée que se font les agents subalternes des exigences bureaucratiques de leur hiérarchie⁷¹. La tenue de l'*occurrence book* permet d'exemplifier ce point. De jour comme de nuit c'est l'agent préposé à l'accueil qui a pour rôle de tenir le journal. À chaque roulement, il doit récapituler l'inventaire des biens saisis aux détenus, rendre compte de la situation au quartier à partir des informations que lui donne l'agent qui finit son poste, indiquer les horaires d'arrivée des membres de l'équipe. C'est ici qu'il s'agirait d'inscrire d'éventuels retards ou absences fréquentes des collègues, notamment lors des roulements de nuit afin que le SO qui consultera le registre en soit informé. Jamais, pendant les trois mois que j'ai passés quotidiennement au poste de Ndirande, un agent en retard ou absent n'a été inscrit dans ce cahier, ni même rapporté à la hiérarchie quand bien même son absence compromettrait la tenue d'une patrouille ou d'une arrestation. À l'inverse, quelques soient leurs heures d'arrivée et de départ réels, tous les agents sont systématiquement rapportés comme étant présents et à l'heure et ce serait un acte intolérable que de contrevenir à cette règle tacite. L'enjeu n'est donc pas tant d'écrire ce que l'on fait que de mettre sur papier ce que l'on devrait faire au regard de l'institution. Contrairement à d'autres situations d'encadrement hiérarchique très resserré des pratiques des agents subalternes⁷², les agents de terrain du poste de Ndirande disposent donc de marges de manœuvre conséquentes. Seul le *Station Officer* incarne la hiérarchie au quotidien. En quatre

⁶⁹ Entretien, octobre 2016.

⁷⁰ Voir aussi: Ericson, Richard V., *Reproducing Order*, *op. cit.* ; Beek, Jan, *Producing Stateness*, *op. cit.*, p. 79.

⁷¹ Une constante du travail d'écriture administrative, quel que soit le pays, tant dans la police que dans d'autres secteurs. En Inde, Gupta parle alors de *renarration* de la réalité à partir de l'écrit administratif et des catégories juridiques Gupta, Akhil, *Red Tape*, *op. cit.*, p. 156. Pour la police, voir aussi : Göpfert, Mirco, "Bureaucratic Aesthetics", *art. cit.*, p. 330 ; Meehan, Albert J., "Record-Keeping Practices in the Policing of Juveniles", *art. cit.*, p. 70-102 ; Martin, Jeffrey, "A Reasonable Balance of Law and Sentiment: Social Order in Democratic Taiwan from the Policeman's Point of View", *Law & Society Review*, vol. 41, n° 3, 2007, p. 665-698 ; Mouhanna, Christian, « Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique », *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 1, 2001, p. 31-55.

⁷² Labzaé, Mehdi, « Les travailleurs du gouvernement », *art. cit.*, p. 89-109.

mois où j'ai passé le plus clair de mon temps au poste, je n'y ai vu un gradé extérieur qu'à une seule occasion et ce n'était pas pour une inspection. Si le SO est assez regardant et porté sur le respect des procédures, il ne verse quasiment jamais dans la délation des pratiques de ses subordonné·e·s à sa hiérarchie, préférant traiter les cas disciplinaires « en interne⁷³».

Une perspective wébérienne sur le rôle des papiers dans une bureaucratie insisterait sur sa standardisation dans un souci d'une meilleure lisibilité de l'action publique⁷⁴. On voit ici comment, face à l'opacité des règles de l'institution, les usages qu'en font les agents subalternes contribuent à brouiller les pistes. La communication fréquente et irrégulière par les quartiers généraux des avis de mutations raconte la même histoire. Produits sur papier et envoyés aux *stations officers*, ces avis de mutations sont vite numérisés et parviennent aux agents par l'intermédiaire de leurs nombreux groupes Whatsapp, avant même que le document papier n'arrive sur le bureau du SO. À ces occasions, je retrouvais généralement des agents regroupés derrière un téléphone et commentant ensemble les lignes du tableau et en creux toute la politique interne de l'institution. Tel gradé se voyait ainsi transférer du service administratif des quartiers généraux vers les *general duties* dans un poste de la région Nord occasionnant les rires des agents qui dressaient alors tout un tas de scénarios permettant d'expliquer cette sanction. Tout le monde s'accordait pour dire qu'il avait un « ennemi plus haut placé encore », mais peu insistaient sur la faute professionnelle qu'il avait dû commettre. En dehors de ces commentaires amusés, la consultation des avis de transfert se faisait avec l'anxiété ou l'espoir d'y voir son nom. Le *sergeant* Monon'go, officiant à Ndirande depuis 2008, attend ainsi depuis plus d'un an un transfert en zone rurale où il prévoit de débiter une activité agricole en marge de son travail mais celui-ci n'arrive pas et il me fait part de son désarroi, n'ayant pas vraiment de contact haut placé à activer. Documents d'information censés fluidifier la communication au sein de l'institution, les avis de transfert en incarnent en réalité plutôt l'opacité pour les agents subalternes.

'Paperwork' contre 'groundwork'?

On retrouve assez fréquemment dans les travaux sur la police une dichotomie entre « travail de terrain » (*groundwork*) d'une part et travail administratif (*paperwork*) d'autre part. Si la réalité du travail policier se caractérise plutôt par la complémentarité et la perméabilité entre ces deux dimensions de leur travail, cette distinction est mise en scène par les agents eux-mêmes. Certains revendiquent ainsi un éthos plus bureaucratique tandis que d'autres mettent plus ouvertement en avant leurs compétences de terrain. Ces éthos bureaucratiques et de terrain s'incarnent entre autres à travers des techniques d'habillement spécifiques. Le *community policing coordinator* de Ndirande par exemple abandonne l'uniforme quand c'est possible pour enfiler un costume, preuve qu'il se rend ou qu'il est susceptible de se rendre à tout moment à une conférence sur le *community policing* ou à une rencontre avec des élus locaux. Sans abandonner l'uniforme, certain·e·s le portent avec un ou deux stylos qui sortent ostensiblement de la poche poitrine. Les stylos font d'ailleurs l'objet de nombreux échanges et il n'est pas rare

⁷³ Note de terrain, juin 2018.

⁷⁴ Goody, Jack, "Introduction" in Goody, Jack (ed.) *Literacy in Traditional Societies*, Cambridge University Press, December 4, 1975, p. 1–26.

de voir un agent en reprendre un autre qui part avec son stylo. Je fus moi-même la cible de ces remontrances de la part d'une inspectrice du CID dont j'avais malencontreusement dérobé le stylo : « *Paul ! You stole my pen yesterday ! Give it back to me, this is gold here* ». À ce titre, ma trousse richement équipée faisait l'objet de convoitises. Lorsque j'arrivais au bureau de n'importe quelle branche le matin, les agents m'empruntaient mes stylos de marque pour écrire leurs *case files* ou remplir l'*occurrence book* et me demandaient régulièrement de leur offrir. Ces échanges étaient autant d'occasions pour les agents de se plaindre à moi du manque de moyens d'une institution qui ne « leur fournit même pas les stylos pour travailler⁷⁵ » et des moments pour moi de mesurer le nombre de mécènes privés qui, par leur apport régulier en matériel de bureau, contribuent activement à l'activité du poste de police. Il faut souligner également le soin et le temps pris par les agents lorsqu'ils établissent un *case file*, empruntant la reliure d'un registre pour tirer des lignes, changeant de couleur entre l'entête qui récapitule (en bleu) l'identité et les coordonnées de l'accusé et de la victime et le corps qui détaille les éléments de l'enquête et les actions de l'agent. L'incarnation de cet *éthos bureaucratique* s'inscrit dans un rapport au passé de l'institution policière et dans une démarche de « modernisation » de l'institution. Tout l'enjeu est de rompre avec un passé où la police n'était pas au service de la population, de se distinguer de la figure de l'agent brutal et répressif. Ces agents me faisaient généralement part de leur envie de voir la police se « professionnaliser », évoquaient la nécessité de se conformer à des « standards internationaux » largement fantasmés et entretenus par les récits des quelques chanceux qui sont partis en mission d'observation au Zimbabwe, au Royaume-Uni en Israël ou dans le cadre d'une mission de maintien de la paix de l'ONU. Ils mettent en parallèle leur respect des procédures et des normes bureaucratiques avec l'État malawien dans son ensemble et la trajectoire de développement du pays. C'est par manque de professionnalisme des fonctionnaires, par non-respect des standards que le pays peine à se développer selon eux. En tant que fonctionnaires, ils se sentent alors investis d'une mission et à travers leurs pratiques, c'est l'image de l'État qui est en jeu⁷⁶.

Inversement, certains policiers portent l'uniforme d'une manière ostensiblement distincte plus à même de souligner leur implication « sur le terrain ». C'est le cas par exemple d'un jeune *constable* qui se fait surnommer « *B-company* » en référence à la compagnie de police antiémeute (le *Police Mobile Service* ou PMS) installée à Blantyre. Alors que nous partons en patrouille ensemble un matin pour la première fois, il porte sa veste d'uniforme légèrement ouverte pour laisser voir un teeshirt noir moulant et un pendentif similaire à ceux portés par les GI américains, pantalon rentré dans une paire de rangers qu'il a substitué aux habituelles chaussures basses qui accompagnent l'uniforme. Il porte le lance-grenades lacrymogènes à l'épaule, et à la ceinture une matraque télescopique qu'il a achetée avec son propre argent. Un peu plus tard il explique la référence aux PMS qu'il s'est choisi : « *No writing no statement, efficient on the ground. [...] PMF are brutal, so we are, we are not here to write or to talk* »⁷⁷. On le voit, les « langages de l'uniforme⁷⁸ » et les rapports différenciés à l'écriture

⁷⁵ Notes de terrain, juillet 2018.

⁷⁶ Voir également Labzaé, Mehdi, « Les travailleurs du gouvernement », *art. cit.*, p. 89–109.

⁷⁷ Notes de terrain, octobre 2017.

⁷⁸ Blundo, Giorgio and Joël Glasman, « Bureaucrats in Uniforms », *art. cit.*, p. 5.

bureaucratique agissent donc comme des moyens de distinction entre différentes catégories de policier·ère·s et différents registres de pratiques. Ce sont les policiers qui mettent en avant l'aspect physique du travail policier jusque dans leurs pratiques vestimentaires qui sont les plus souvent impliqués dans des pratiques violentes déviantes. *B-company* s'est ainsi illustré un jour de juillet 2018 en molestant très violemment un homme apparemment malade psychologiquement qui insistait pour rentrer dans le poste de police. Un autre soir d'octobre 2017, un de ses collègues conduit un détenu hors de la cellule pour lui faire vider le pot de toilettes en lui hurlant dessus et en lui pointant le fusil mitrailleur chargé entre les omoplates, le faisant ainsi parader, les bras chargés du pot rempli devant le poste à la vue de tous. Le rapport à ces pratiques violentes que beaucoup condamnent lors de discussions privées est la limite de l'opposition entre ces deux catégories de policier·ère·s. Comme observé dans d'autres institutions policières, la règle du silence et la solidarité entre les agents prime sur la dénonciation publique des pratiques abusives⁷⁹, quand bien même ces pratiques sont considérées par beaucoup comme la cause de la mauvaise réputation de la police aux yeux de la population et de leurs difficultés à travailler au quartier.

Ces deux profils correspondent en grande partie à des trajectoires sociales et scolaires et surtout des modes d'entrée dans l'institution policière différents. Si les premier·ère·s sont généralement plus diplômé·e·s et sont tou·te·s rentré·e·s dans la police par le concours d'entrée, composé d'une première sélection sur dossier puis d'un entretien, les seconds sont plus souvent recrutés par l'intermédiaire d'un proche quelle que soit leur qualification. On trouve dans le premier groupe une frange importante de policier·ère·s par ailleurs engagés dans des études supérieures. Ceux-là considèrent leur vie de policier comme une parenthèse, nécessaire à financer leurs études, avant de partir vers des activités plus rémunératrices. Pour d'autres, un diplôme est vu comme un moyen de s'assurer une ascension plus rapide dans l'institution policière. Pour eux, le respect des procédures et l'investissement au travail, loué tant par leurs chefs que par leurs collègues, s'inscrivent dans des projets de vie et de carrière plus vastes. Les seconds se distinguent par une moindre maîtrise de l'anglais que leurs collègues. Ce que je prenais pour de la méfiance à mon égard en raison de leurs pratiques considérées comme déviantes s'est ainsi souvent révélé être une difficulté à correctement s'exprimer en anglais.

La frontière entre *groundwork* et *paperwork* épouse par ailleurs assez largement les distinctions de genre. C'est souvent aux femmes, plutôt rassemblées dans les bureaux, que les hommes qui restent devant le poste délèguent les affaires qui les intéressent le moins ou qui demandent beaucoup de saisie écrite. Une fois un *case file* constitué, il est communiqué au SO qui le tamponne et le redirige vers le responsable de la branche compétente pour investigation. C'est à ce moment-là que les hommes récupèrent généralement les affaires et conduisent les enquêtes dans le quartier, procèdent aux arrestations la nuit.

À travers ces rapports différenciés des agents à l'écriture administrative se jouent ainsi des relations de domination au niveau du poste de police, entre policier·ère·s d'un même grade. Voyons maintenant comme ces rapports à l'écriture administrative pèsent dans les interactions avec les usager·ère·ss.

⁷⁹ Fassin, Didier, *La force de l'ordre : une anthropologie de la police des quartiers*, Editions du Seuil, 2011.

L'État comme ressource

Anthropologues et sociologues de l'État partent souvent des papiers pour étudier les rapports de domination entre fonctionnaires et administré·e·s, dans des situations où le rapport de domination est à l'avantage des premier·ère·s. L'écriture administrative vient ainsi sanctionner la domination des fonctionnaires sur les usager·ère·s, qui plus est lorsque ces dernier·ère·s sont issus des classes populaires, nonobstant des stratégies de contournement ou d'adaptation de ces derniers⁸⁰. La situation à Ndirande diffère diamétralement dans la mesure où, comme on l'a vu, les policier·ère·s ne sont pas forcément en position de force lorsqu'ils et elles interagissent avec les habitants. Le document, et il en va de même de l'uniforme, ne vient pas sanctionner une relation de domination, mais plutôt rééquilibrer la balance dans une situation de déficit de légitimité. C'est aussi, dans bien des cas, un outil central dans la négociation même des conditions d'exercice de leur travail avec la population. La qualité étatique qu'il confère à l'action des policier·ère·s leur permet d'une part de se légitimer et d'autre part d'affirmer à la fois leur distinction et la supériorité de leur action par rapport aux autres acteurs de la sécurité. À l'instar de Jan Beek à propos de la police Ghanéenne, on voit dans ces usages des écritures administratives une forme de *boundary work*. Il désigne par-là l'ensemble des pratiques par lesquelles les policier·ère·s produisent et intègrent un ordre bureaucratique et affirment par là leur distinction par rapport au reste de la société : les civils, mais aussi les autres organisations revendiquant l'usage légal de la violence⁸¹.

Parmi les affaires dont les policier·ère·s s'occupent le plus se trouvent les affaires d'argent entre deux habitants du quartier. Dans le scénario classique, un accusé doit de l'argent à un plaignant et ils refusent de s'accorder sur le principe même de la dette ou sur son montant. En théorie, ces affaires civiles n'étant pas des affaires pénales, elles relèvent du système de *primary justice* dirigé par les *village headmen*. Par ailleurs, un certain nombre de bandes au quartier se sont spécialisées dans cette activité de recouvrement de dettes. Dans bien des cas pourtant, les habitant·e·s ont recours tant aux *headmen* qu'à la police pour solder leurs affaires. Les journées au bureau de l'*investigation branch* (en charge des affaires mineures) consistent ainsi bien souvent en des séries de médiations entre les parties, sous autorité des policier·ère·s. Dans ces interactions, les papiers occupent une place centrale, car ils ont le pouvoir de transformer, selon les termes employés par l'agent à l'écrit, une simple affaire d'argent en une affaire pénale. Lors de tout dépôt de plainte mineure auprès d'un agent de police où directement au poste, l'agent qui prend la déposition rédige une lettre de convocation au poste adressée à la personne accusée et marquée du tampon du poste. Cette lettre est communiquée à l'accusé par l'intermédiaire d'un *village headman* ou d'un *bloc leader*, habitant du quartier élu dans le cadre du *community policing*⁸². En bref, une affaire civile devient affaire de police à partir du moment où un·e

⁸⁰ Siblot, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien*, *op. cit.*

⁸¹ Beek, Jan, *Producing Stateness*, *op. cit.*, p. 77. Au Ghana, le policier est ainsi celui qui « sait utiliser un stylo » et qui utilise la « voie douce de la loi » à l'inverse du militaire qui « ne savent que se battre » Beek, Jan and Mirco Göpfert, "State Violence Specialists in West Africa", *Sociologist*, vol. 63, n° 1–2, 2013, p. 103–124.

⁸² La circulation des lettres entre différentes organisations – police, autorités traditionnelles et organisations citoyennes de *community policing* – joue un rôle unificateur en créant des ponts entre ces organisations étatiques et non étatiques, les incluant de fait dans l'action quotidienne de la police étatique. Elle contribue alors à dessiner les frontières de l'État au quartier.

policière a procédé à l'écriture d'une lettre de convocation. Cela signifie qu'il ou elle accepte de prendre l'affaire.



Image 3: Une policière, membre du Community Policing, s'apprête à rédiger une lettre de convocation à la police suite à la plainte de la femme à sa gauche pour violence conjugale. On reconnaît cela à l'absence de règle que les agents utilisent pour tirer les colonnes d'un case file. La lettre, écrite sur une feuille volante vierge, sera ensuite tamponnée avant d'être remise à la plaignante. La lettre adressée au mari sera d'abord remise par la plaignante elle-même au village headman ou au bloc leader (habitant-e élu-e responsable du Community Policing dans un quartier). La policière recopie les coordonnées du destinataire à partir d'un papier que lui a remis la plaignante.

Une fois les deux parties réunies au poste de police, l'agent qui s'occupe de l'affaire procède à une « médiation ». Il invite chacune des parties à exposer les faits. Tout au long du processus, l'agent en charge du dossier et tou-te-s ses collègues présent-e-s dans le bureau interviennent toujours beaucoup, donnant leur avis sur tel ou tel comportement, adressant des remontrances lorsqu'ils estiment un comportement immoral. Dans bon nombre de cas observés, la médiation débouche sur un accord à l'amiable. À cette occasion, un document, signé par les deux parties et comportant les termes de l'accord, est produit sur papier carbone afin que chacune des parties ait sa propre copie. L'agent ne le signe pas ni n'applique le tampon de la police. Il y est toutefois

fait mention que l'accord est conclu au poste de police. Dans certaines médiations en revanche, l'agent qui régule les échanges ouvre un *case file*, document qui n'est censé être créé que dans le cadre d'une affaire pénale afin de documenter une enquête et en rendre compte au tribunal. Ce document est produit uniquement lorsque l'agent n'est pas parvenu à influencer à l'oral la médiation pour la faire déboucher sur un accord. L'ouverture d'un *case file* s'accompagne de commentaires qui expliquent en quoi telle ou telle action pourrait être requalifiée en catégorie pénale. Certaines offenses, comme la *conduct likely to cause a breach of peace* ou encore celle de vol, sont suffisamment peu précises dans le droit pour pouvoir inclure un acte non pénalement répréhensible en catégorie de droit. Les agents usent de ce recours pour faire céder une des parties. De ce qu'ils m'en ont laissé voir, cela ne conduit jamais au tribunal, mais c'est suffisant pour garder quelqu'un en cellule une nuit avant de reprendre la médiation le lendemain et obtenir un accord.

Un matin de juin 2018, deux hommes d'environ 35-40 ans entrent dans le bureau de l'*investigation branch*. H1 tient une échoppe au marché de Ndirande et H2 est fournisseur de produits d'entretien. H1 a récupéré à crédit pour 12.000Mk de produit auprès de H2 pour les vendre à son échoppe, mais H2 affirme désormais que H1 ne l'a jamais remboursé. Les deux hommes sont très énervés et se crient dessus. Il faut l'intervention du sergent qui leur rappelle qu'ils sont dans un poste de police et qu'ils doivent se tenir correctement pour qu'ils se calment. H1 est le plus remonté, il accuse les policiers présents d'être corrompus et d'être des amis du plaignant. Après quelques minutes de discussion, l'affaire est entendue, H1 a cédé et il accepte d'appeler sa famille pour payer. Il sort téléphoner, accompagné du sergent. Pendant ce temps, un sub-inspector à côté de moi m'explique : "*You see, we just settle the matter here, we don't open a case. We confront them at the station because if we don't and let them settle the issue alone, they would add some charges like 'common assault'.*" Face à cette référence à une catégorie pénale qui n'a rien à voir avec l'affaire, je lui demande de clarifier. "*Have you seen how angry they are? If we let them, they would fight and end up being charged for assault*". On a le temps de s'occuper de deux autres cas avant qu'H2 ne revienne seul avec le sergent. Celui-ci s'installe au bureau et commence à tracer des lignes rouges en utilisant la reliure d'un registre : il ouvre apparemment un *case file*. Surpris, je lui demande ce qu'il se passe :

Sergeant : *This one now is refusing to pay.*

Paul : *But he just said he would call his wife.*

Sergeant: *Yeah... well now he says he doesn't have the money. So we put him in the cell for him to think about.*

Paul: *To think...?*

Sergeant: *We wait for him to change his mind and decide to pay back the money.*

Paul: *He refuses to pay or he doesn't have the money?*

Sergeant: *He says he does not have money but I know he has. He had 5.700Mk in his pocket when we took him to the cell so he has money. Had it been he had directly said 'Ok I have that money; I will pay back the rest later' we could have found an arrangement... but now it's too late. We will see tomorrow what he says, maybe this afternoon if I have time.*⁸³

⁸³ Notes de terrain, juin 2018.

Les agents ne m'ont jamais vraiment laissé voir ce qui se jouait en coulisses de ces négociations, malgré mes nombreuses sollicitations pour les accompagner lorsque, seuls, ils reçoivent les plaintes, discutent en privé avec les suspects ou les plaignants en dehors du poste. Toutefois, à quelques reprises, un agent présent dans le bureau faisait un commentaire à l'issue d'une médiation laissant entendre à mon adresse qu'il y avait eu un arrangement avec l'une des parties en amont, occasionnant le partage des dettes remboursées entre l'agent et le plaignant. Il faut prendre en compte ici la perméabilité des murs du poste : les policier·ère·s vivant pour la grande majorité dans le quartier, ils et elles y ont leurs propres réseaux d'interconnaissances. Ce qui se joue entre les murs est donc directement dépendant de toutes les interactions et relations que les agents tissent en dehors. Ces usages détournés des documents sont suffisamment fréquents au poste pour pousser le SO à placarder à l'entrée du bureau de l'*investigation branch* une affiche à l'attention des agents déclarant: « *You are not debt collectors* ». Il y rappelle les procédures de médiation, soulignant que les agents ne doivent jamais ouvrir de *case file* dans ce genre de cas, de même qu'ils ne doivent pas percevoir d'argent à l'issue de la médiation. À travers cet usage détourné de la lettre de convocation et surtout du *case file*, les agents de police parviennent ainsi à occuper un espace dans l'économie du *policing* où ils sont en compétition avec d'autres organisations plus ou moins officielles.

En dehors des documents écrits, ce sont tous les attributs qui associent les policier·ère·s à l'État qui comptent dans ces interactions avec les usager·ère·s. À ce titre, le poste de police fait office de sanctuaire où la supériorité de la police est réaffirmée⁸⁴. Le comportement des agents à l'égard des usager·ère·s y est systématiquement plus agressif et impérieux, voire carrément humiliant, que lors des patrouilles ou autres interventions dans le quartier. Un matin de novembre 2017, une femme âgée, portant des vêtements abimés, vient se plaindre du comportement de son fils et cherche des conseils auprès de la police. Avant de la rediriger vers le *community policing*, le *sub inspector* qui la reçoit la toise et l'humilie en parlant fort lorsqu'elle explique que son fils de onze ans est en standard 2 (équivalent du CE1) : “*Standard 2... at eleven ?!* (il éclate de rire) *My son was in standard 2 at seven!*”. Dans le bureau de l'*investigation branch* les agents rappellent fréquemment la nature étatique de l'institution. Lorsqu'ils demandent aux plaignants et suspects les détails de leur identité afin de les inscrire sur le *case files*, ils rappellent aux usager·ère·s qui manquent de précision dans leur déclaration que « face à l'État, il faut toujours décliner son identité »⁸⁵. De même, les procédures sont souvent fermement rappelées à toute personne qui ne les respecte pas : un plaignant qui raconte les faits avant de décliner son identité, un autre qui coupe la parole à un agent qui récapitule les faits.

⁸⁴ Faull, Andrew, “Fighting for respect. Violence, masculinity and legitimacy in the South African police Service” in Beek, Jan, Mirco Göpfert, Olly Owen, et al. (eds.) *Police in Africa: the street level view*, London : Hurst, 2017, p. 171–189.

⁸⁵ Note de terrain, juillet 2018.

Subvertir l'ordre bureaucratique : stratégies subalternes de négociation

La question des relations de dominations entre policier·ère·s et usager·ère·s produites par le rapport à l'écriture administrative se pose avec d'autant plus d'acuité dans un contexte où une grande majorité de la population est faiblement alphabétisée. Toutefois au Malawi, comme l'a fait remarquer Gupta dans le cas de l'Inde⁸⁶, à la différence des situations de forte alphabétisation et de forte pénétration des normes bureaucratiques dans la société, la maîtrise ou non de l'écrit, des codes et du langage bureaucratiques génère moins d'inégalité face aux services publics⁸⁷. La capacité d'un habitant de Ndirande à obtenir justice ou réparation va ainsi dépendre davantage de ses relations interpersonnelles avec un agent de police, de ses contacts politiques et de l'argent ou du service qu'il sera disposé à offrir à l'agent qu'à sa capacité à lire et à écrire. Gupta oppose à ce propos ce qu'il nomme « l'alphabétisme formel » et « l'alphabétisme politique » pour désigner la capacité des populations qualifiées d'analphabètes à maîtriser leurs relations politiques. La distinction est particulièrement opérante dans le contexte des quartiers de Ndirande où les habitant·e·s disposent d'un grand nombre de recours pour subvertir l'ordre bureaucratique imposé par la centralité de l'écrit et imposer aux agents leurs propres conceptions du rôle de la police.

Les habitants des townships, l'écriture administrative et l'État : entraide et stratégies de contournement

Prendre pour objet les documents écrits dans la relation administrative entre agents de police et usager·ère·ss ne doit pas faire écran à la dimension centrale de l'oralité dans la société malawienne et dans le rapport des classes populaires à l'État. Si les habitant·e·s de Ndirande que j'ai rencontré·e·s font preuve de grandes précautions dans le stockage des papiers administratifs, les gardant à un endroit sûr, dans une enveloppe plastique, généralement dans des boîtes en métal ou en bois dans des armoires et en hauteur à l'abri de la poussière, mais aussi des inondations⁸⁸, l'écrit occupe une place très limitée dans leur quotidien. Harri Englund a ainsi montré le rôle de la radio et Reuben Chirambo celui de la musique dans la politisation des classes populaires rurales et périurbaines, très loin devant la presse écrite qui reste très majoritairement anglophone et un objet de consommation des élites urbaines⁸⁹. Encore trop peu

⁸⁶ Pour une discussion du rapport entre alphabétisation et accès aux services publiques en situation de « faible alphabétisation » voir Gupta, Akhil, *Red Tape, op. cit.*, chap. 6.

⁸⁷ Spire, Alexis, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris : Raisons d'agir, 2012 ; Siblot, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien, op. cit.*

⁸⁸ Un fait observé par la plupart des sociologues et anthropologues de l'État qui se sont intéressés à cet objet dans des contextes forts différents. Voir Messick, Brinkley, *The Calligraphic State: Textual Domination and History in a Muslim Society*, Berkeley : University of California Press, 1996, p. 217 ; Gupta, Akhil, *Red Tape, op. cit.*, p. 213–214 ; Siblot, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien, op. cit.*

⁸⁹ Englund, Harri, *Human Rights and African Airwaves: Mediating Equality on the Chichewa Radio*, Bloomington : Indiana University Press, 2011 ; Chirambo, Reuben Makayiko, “‘Mzimu wa woldier’: Contemporary Popular Music and Politics in Malawi” in Englund, Harri (ed.) *A Democracy of Chameleons: Politics and Culture in the New Malawi*, Uppsala : The Nordic Africa Institute, coll. “Kachere books”, 2002, p. 103–122.

étudiées au Malawi, les rumeurs sont également tout aussi centrales que d'autres formes écrites ou bureaucratiques dans le rapport à l'État et à ses administrations⁹⁰.

Cette primauté de l'oral sur l'écrit, les habitants parviennent à l'imposer dans leurs rapports aux agents de police. Chaque matin que je me rendais au poste, un grand nombre de personnes, très majoritairement des femmes attendaient, en groupes sous les arbres en face du poste. Parmi elles, un petit nombre seulement était là suite à une convocation, pour déposer plainte ou encore pour chercher conseil auprès du bureau du *community policing*. Une autre partie, des paniers dans les mains, attend qu'il soit huit-heure pour pouvoir apporter à manger à un mari ou un fils (rarement une fille ou une sœur). Ces dernières sont quasi systématiquement accompagnées de plusieurs membres de la famille ou du voisinage de la personne incarcérée et restent parfois des heures devant le poste. Elles attendent une opportunité pour s'entretenir en privé avec l'agent en charge du dossier de leur proche : s'enquérir des avancées de l'enquête, mais aussi négocier la remise en liberté. En faisant sortir l'interaction d'un rapport bureaucratique constitué de demandes écrites et formelles, elles s'assurent un rapport plus équilibré avec le fonctionnaire, mais ne maîtrisent pas pour autant tout à fait la situation ni dominant la relation. Les agents les font ainsi patienter des heures et parfois prétendent une indisponibilité pour les forcer à revenir le lendemain. Ces jeux de négociation se déroulent toujours de la même façon. L'agent se positionne dans un coin, légèrement à l'écart du poste et fait un signe à un groupe de personnes qui le rejoint. Ce sont systématiquement les agents qui engagent ces interactions. Ces petits conciliabules sont très nombreux et se font à la vue de tous. Difficile toutefois pour une personne extérieure de s'y insérer et je ne suis jamais parvenu à m'y faire inviter par un agent. Dans de nombreux cas, de ce que m'en disaient les agents dont j'étais le plus proche, c'est l'occasion de faire le point sur l'enquête, les proches ramenant parfois des informations qu'ils ont collectées dans le quartier. Dans ce cas, la discussion peut parfois se déplacer dans le poste et retrouve une forme plus bureaucratique, l'agent rapportant les nouvelles informations dans le *case file*. Souvent, de ce que m'en disent systématiquement mes enquêtés parmi les habitants du quartier, ces interactions sont l'occasion pour l'agent de police de négocier les termes de la libération du proche incarcéré. Dans le cas d'une affaire mineure, la libération est totale, dans d'autres cas plus graves où lorsque la victime a décidé de porter l'affaire au tribunal, c'est une liberté sous condition (*bail*). Selon la loi, la liberté conditionnelle est gratuite et doit se décider uniquement sur la base des garanties fournies par le suspect qu'il ne va pas disparaître. En pratique, la mise en liberté conditionnelle est âprement négociée par les agents qui parviennent à en tirer jusqu'à 20.000mk (l'équivalent de 30 euros), une somme considérable pour de nombreux habitants du quartier qui parviennent souvent difficilement à dépasser les 30.000 à 40.000mk de revenus sur un mois. Les transactions ne se font jamais de main à main devant le poste, mais à d'autres moments plus cachés et parfois directement sous forme d'envoi de monnaie par téléphone. Comme remarqué par d'autres chercheurs travaillant sur les pratiques quotidiennes des administrations africaines, la corruption reste majoritairement

⁹⁰ Ashforth, Adam, "When the Vampires Come for You: A True Story of Ordinary Horror", *Social Research*, vol. 81, n° 4, 2014, p. 851–882 ; Englund, Harri, *Prisoners of Freedom*, *op. cit.*, chap. 6. Sur les rumeurs comme mode d'expression politique subalterne en dehors du Malawi voir Deslaurier, Christine, « La rumeur du cachet au Burundi (1960-1961) », *Cahiers d'études africaines*, vol. n° 178, n° 2, 2005, p. 545–572 ; Musila, Grace A., "Navigating epistemic Disarticulations", *African Affairs*, n° 465, 2017, p. 692–704.

cachée et je travaille sur ici quasi uniquement sur des discours⁹¹. Cela est vécu comme de l'extorsion et comme une forme de violence plus insupportable que la violence physique par les habitants du quartier avec qui j'ai pu m'entretenir.

Au-delà de ces petites négociations de face-à-face, les usagers utilisent également leurs relations, notamment dans le monde politique au sein du parti au pouvoir, pour obtenir la libération d'un proche. Ce genre de recours est activé lorsque l'affaire est grave et qu'une simple négociation avec un agent subalterne n'apportera aucune issue. Il n'est pas garanti non plus qu'il fonctionne, même si la personnalité qu'on sollicite pour négocier est importante. Ce fut le cas lors de l'arrestation de K., un caïd qui encadre les jeunes opérateurs de minibus à la gare routière du quartier et que je connais bien. Alors que j'arrivais le matin au poste pour travailler avec le bureau du *community policing* j'appris de la bouche du *coordinator* que « mon ami K. » était en cellule. Je décidai de me rendre à la porte de la cellule pour m'entretenir avec lui : il avait été attrapé la veille au volant alors qu'il avait bu, il avait tenté d'échapper aux agents, des insultes avaient été échangées et il s'était retrouvé incarcéré. Je me suis retrouvé face à un dilemme important, car il m'était moralement impossible de ne rien faire par respect pour un enquêté devenu un ami qui risquait de passer plusieurs jours dans une cellule, mais je craignais de me griller auprès des policiers en tentant de le faire libérer, au moins sous liberté conditionnelle. L'affaire était déjà dans les mains du responsable de la *prosecution branch* en vue d'aller au tribunal dans les trois jours. Celui-ci a immédiatement nié la possibilité de le mettre en liberté conditionnelle : “*This is a matter of honour here. This man was too violent with us, he tried to punch the officer who controlled him, he was drunk while driving a car with no driving licence and no insurance... my friend... it's too much*”. Il s'est toutefois inquiété d'apprendre que l'homme était également mon ami et m'a conseillé de voir directement avec l'*officer in charge* (OC), qui avait pris l'affaire en charge personnellement. Ayant décidé d'en savoir plus, je me suis directement entretenu avec ce dernier, un homme d'une cinquantaine d'années, qui ne quitte jamais un uniforme impeccable sur lequel trônent ses médailles d'*assistant commissioner of police*. Il était nouveau au poste de Ndirande depuis quelques mois seulement et ses hommes le présentaient comme un policier particulièrement attaché au respect de la loi et des procédures, se tenant à distance de la vie sociale et de ses relations interpersonnelles au quartier. Le plus important pour notre propos ici est que K. est également régulièrement employé par le *Democratic Progressive Party*, le parti au pouvoir, pour assurer la sécurité des conventions du parti ou de quelques personnalités importantes. C'est aussi un ancien garde du corps de l'actuel président. L'OC m'a alors confié avoir reçu de nombreux appels, d'abord de l'oncle de K. qui est avocat puis d'une personnalité importante du parti à l'échelle de la région dont il a préféré me taire le nom. Il voulait toutefois faire de l'affaire un « exemple » tant l'irrespect et l'agressivité de K. lors de son interpellation avaient été importants à ses yeux : « *you cannot treat police like that* » m'a-t-il dit, “*In this case, there is no negotiation possible, we are going to court*”. Il m'a néanmoins fait part de son embarras face à l'appel de personnalités politiques, car celles-ci peuvent avoir de l'influence sur ses supérieurs. Il ne risquera pas sa carrière pour faire un exemple. Il a pourtant trouvé un moyen

⁹¹ Blundo, Giorgio et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La Corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, n° 83, 2001, p. 8-37.

de contourner cette tentative d'interférence politique en prétextant une pression directe venant de plus haut encore : *"I told him that my hands are tightened, that I would be glad to help but that I received orders from the top and that I could not do anything. It seems it was enough because they did not bother me again"*. Ce qui frappe ici, c'est l'utilisation de la corruption et de l'influence politique, en prétextant une influence plus importante, afin de neutraliser une tentative d'interférence politique et de sauvegarder l'ordre bureaucratique. Mais si le stratagème a fonctionné, c'est aussi parce que la famille de K., par l'intermédiaire de son oncle avocat, a plus d'entrées dans le système judiciaire que dans la police et n'a pas cherché à pousser davantage les négociations avec l'OC. La fin leur donnera raison puisqu'il est parvenu après un rapide jugement à éviter la prison et à écoper d'une amende raisonnable de 150.000mk.

À défaut de pouvoir toujours contourner l'ordre bureaucratique imposé par les policier·ère·s, les habitants du quartier savent également s'entourer de proches qui maîtrisent mieux l'écrit et les procédures administratives⁹². Jamais, de toutes les longues journées que j'ai passé à observer les médiations dans le bureau de l'*investigation branch* je n'ai vu deux personnes venir seules pour discuter avec les policier·ère·s. Le plus souvent, c'est avec plusieurs proches que chacune des parties rentre dans le bureau qui vite plein. Si les agents font souvent des remarques pour montrer leur désapprobation et n'hésitent parfois pas à renvoyer certaines personnes lorsqu'ils estiment que le bureau est trop plein, ils tolèrent la plupart du temps cette situation. Les proches jouent parfois le rôle de témoin dans l'affaire, mais dans de nombreux cas un père, un voisin ou un enfant plus éduqué va aider un proche à se présenter et à formuler sa déposition devant les policier·ère·s. Dans ces stratégies d'entraide, les *bloc leaders* et autres civils élus dans les structures locales du *community policing* jouent un rôle central. La plupart investissent en effet beaucoup de temps et d'énergie dans la production de sécurité au quartier à travers l'organisation de patrouilles nocturnes (les *neighborhood watches*), depuis quelques années en coordination avec la police, et plus généralement dans leurs relations avec les policier·ère·s. Ils maîtrisent bien les procédures policières et légales. Le secrétaire général du *community policing* pour tout Ndirande est ainsi très fréquemment au poste de police. Il se contente généralement de rester au bureau du *community policing* où l'on écoute les affaires de disputes intrafamiliales où il assiste les policier·ère·s dans leur travail de conseil et de médiation, apportant sa connaissance du quartier et sa légitimité de membre élu par les habitants. Il me confie toutefois en entretien être régulièrement sollicité par des familles du quartier pour les aider dans des affaires pénales, intervenir auprès des policier·ère·s pour obtenir une liberté conditionnelle gratuitement ou plus généralement pour comprendre les faits qui sont reprochés à tel ou tel accusé⁹³.

Enfin, cette question du rapport populaire à l'écrit administratif est d'autant plus complexe dans un contexte de pluralisme linguistique, où l'anglais est la langue officielle de l'écriture administrative, mais où une très forte proportion de la population qualifiée d'analphabète, par les fonctionnaires eux-mêmes, lit et écrit le chichewa. Afin de faciliter leurs échanges avec la population, les agents rédigent ainsi la grande majorité des documents qu'ils destinent aux

⁹² Voir également dans le cas des quartiers populaires en France Siblot, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien*, *op. cit.*, chap. 2.

⁹³ Entretien, Community Policing Secretary, Ndirande juillet 2017.

usager·ère·s en chichewa. L'anglais devient la langue de la documentation qui circule verticalement dans l'institution et le chichewa celle des documents qui circulent horizontalement et vers l'extérieur.

Les enjeux d'une « simplification administrative par le bas » ?

De récents travaux s'intéressent aux politiques dites de « simplification administrative », mises en place dans la plupart des pays du monde. L'expression désigne alors un ensemble de politiques publiques, imposées par le haut afin de simplifier les procédures administratives et de fluidifier les rapports verticaux dans les administrations, mais aussi les relations avec les usager·ère·ss en réduisant le recours aux papiers et en généralisant l'usage de l'informatique⁹⁴. Les bureaucraties africaines, souvent critiquées pour leur manque de fluidité et leur lourdeur, sont la cible de ce genre de politique publique impulsée par les bailleurs internationaux⁹⁵. L'observation des pratiques quotidiennes des agents subalternes des postes de police visités invite cependant à considérer ce que l'on pourrait qualifier de « simplification administrative par le bas », dans la mesure où elle n'émane pas d'une volonté de la hiérarchie ou d'une politique publique et échappe assez largement à tout contrôle institutionnel. À première vue, les pratiques décrites dans les paragraphes précédents ne suggèrent pas vraiment de tendance vers la simplification administrative. On l'a vu en effet, une bonne partie des affaires que suivent les agents sont l'occasion d'une production intense de documents, quand bien même cela n'est pas préconisé par la loi. Les documents s'amoncellent dans les bureaux, combent les armoires et étagères, s'entassent dans la salle des archives. Un regard trop porté sur la quantité de papiers produite, comme l'est celui des réformateurs mandatés par les bailleurs, sous-estime pourtant la façon dont de telles techniques subalternes, et notamment celles liées aux papiers, peuvent s'apparenter à de la simplification administrative : c'est-à-dire à la recherche d'un gain d'efficacité en simplifiant les procédures.

Revenons pour clarifier cela sur la gestion, entre les murs, des affaires dites « civiles ». Si ces affaires ne relèvent pas normalement du domaine propre aux policier·ère·s, il se trouve *in fine* qu'elles constituent la grande majorité des affaires que les agents de Ndirande traitent au quotidien. On a pu voir comment elles se situent au cœur d'une économie du *policing* permettant aux usager·ère·s d'obtenir réparation et aux policier·ère·s de se faire accepter au quartier tout en se dégageant des émoluments additionnels. Les documents administratifs que ces affaires génèrent occupent une place à part dans la documentation produite par les agents de police dans la mesure où leur durée de vie ne dépasse jamais le temps de la médiation opérée dans le bureau de l'*investigation branch* : elle ne viendra pas encombrer la salle des archives pas plus qu'elle ne circulera dans les mains des responsables du poste de police. Cette documentation spécifique, principalement écrite en chichewa, s'oppose par sa fonction à la documentation, écrite en anglais, qui servira à justifier ses actions à la hiérarchie, à produire

⁹⁴ Bartoli, Annie, Gilles Jeannot et Fabrice Larat, « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 157, n° 1, juin 2016, p. 7–22.

⁹⁵ Emery, James, Melvin Spence, Louis Wells, et al., *Administrative barriers to foreign investment : Reducing red tape in Africa*, Foreign Investment Advisory Service occasional paper, n° 14, Washington, D.C. : The World Bank, 2000. Dans le cas du Malawi voir: Anders, Gerhard, *In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*, Leiden ; Boston : Brill, 2010.

des statistiques et à guider des politiques publiques⁹⁶. Elle n'existe en somme que par sa fonction de simplification des rapports entre fonctionnaires et usagers.



Image 4: Entassement des papiers aux archives du poste de police de Ndirande

Au-delà de ces affaires civiles, un grand nombre d'affaires pénales, notamment des affaires de viols, abus sexuels, détournement de mineur (*defilement*), violences conjugales importantes et répétées et quelques cas de vols débouchent également sur des médiations et des arrangements au sein du bureau de l'*investigation branch*. La réforme de l'institution policière entamée à la fin des années 1990 et l'introduction du *community policing* ont institutionnalisé cette figure de l'agent de police médiateur. Toutefois, la façon dont il est mis en pratique dépasse très largement le cadre prévu par la loi. En fonction de ce que demande le ou la plaignant·e, mais aussi parfois en fonction de la propre perception de l'agent de police, une

⁹⁶ Gupta, Akhil, *Red Tape*, *op. cit.*

affaire sera ainsi qualifiée de « cas civil » ou de « cas criminel ». Un ordre social des affaires policières vient donc précéder l'ordre pénal, dans lequel une affaire civile pourra se retrouver catégorisée comme affaire pénale et vice versa. Les observations répétées de ces médiations prouvent que le second cas est largement minoritaire. Comme l'ont observé d'autres chercheurs dans des contextes similaires⁹⁷, c'est donc une immense majorité des affaires traitées par les agents de Ndirande qui échappent de fait à la connaissance de l'institution et qui n'atteignent jamais les tribunaux⁹⁸. S'ils se défendent de toute influence, expliquant suivre les préférences de la « victime », les agents jouent en réalité un rôle très actif dans la catégorisation d'une affaire, cherchant très généralement à dissuader les plaignant·e·s de poursuivre vers les tribunaux. Un ensemble de raisons à cela ont émergé au cours du terrain. Premièrement les policier·ère·s rencontr·e·s à Ndirande partagent tou·te·s la même vision d'un système judiciaire non seulement corrompu, mais aussi très lent et inefficace. Les quelques visites que j'ai pu mener à la *Chichiri prison*, principale prison de Blantyre, en compagnie d'agents de Ndirande étaient l'occasion pour eux de commenter les conditions de vie des détenus en attente de jugement et d'expliquer alors qu'il est préférable de trouver d'autres moyens de punir de nombreux accusés : *“Have you seen Chichiri ? Prisons are crowded here in Malawi... people are getting sick; courts are too slow because they are too busy so the suspects can spend months there waiting for their trial... we'd better judge them here”* me résume ainsi une gradée du CID de Ndirande⁹⁹. À cette vision négative des tribunaux et de la prison s'ajoute l'idée d'une meilleure efficacité de tout le système judiciaire si la justice est rendue sur le champ, par la médiation. C'est ce qui transparait dans les propos du *sergeant* Kumundi qui m'explique son rôle de médiateur alors qu'on fait rentrer dans le bureau un groupe de cinq suspects, détenus à la cellule du poste :

Kumundi: *I give them advices. It is the first thing we do here. I tell them that if they can work hard and don't do crimes, they can have a better life. [...] Police as a whole, we are not interested in arresting the offenders. Because when they are in prison, now it's the government who suffers, and their relatives. So we need to counsel them to prevent them from doing criminal activities. So that we can take the country to a better stage.*

Paul: *Why do you say that the “government suffers”?*

Kumundi: *Because they can spend their life in prison and it's the government paying now... Our job is to prevent crime, through community policing so that they avoid being locked for nothing. And then all the money we spend on maintaining prisoners in prison can be spent in other sectors and develop the country. Moreover, when they are in prison it is their relatives who suffer, because they have to cook for them, visit them... they could use this time and money for working.*¹⁰⁰

⁹⁷ Kyed, Helene Maria, “Inside the police stations in Maputo city. Between legality and Legitimacy” in Beek, Jan, Mirco Göpfert, Olly Owen, et al. (eds.) *Police in Africa. The street level view*, London : Hurst, 2017, p. 213–230.

⁹⁸ Bierschenk reprend à la sociologie du droit la métaphore de l'entonnoir pour montrer qu'un grand nombre d'offenses rapportées n'arrive pas à terme dans le système pénal béninois : Bierschenk, Thomas, “The Everyday Functioning of an African Public Service: Informalization, Privatization and Corruption in Benin's Legal System”, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 40, n° 57, 2008, p. 101–139.

⁹⁹ Notes de terrain, octobre 2017.

¹⁰⁰ Notes de terrain, juin 2018.

Éviter la prison, c'est aussi un moyen pour les agents à garder la main mise sur une affaire. Dans le cas où une affaire est jugée minime par un agent, celui-ci peut développer un ensemble de stratégies pour éviter tout passage devant les tribunaux et désengorger le système judiciaire, mais aussi s'assurer une récompense à la fin. Le *constable* Robert commente un matin une affaire qu'il suit alors qu'il remplit un *caution statement* pour que le détenu soit déféré à la cour le lundi. Ce document permet une libération sous caution et l'accusé devra se rendre à la cour de lui-même. Il a volé pour 2.400Mk de bananes à une marchande de *Makata market* et celle-ci n'a pas voulu abandonner les poursuites :

Robert : *2.400mk... it's nothing. But we are trying to assist him.*

Paul : *How?*

Robert: *We can convince the complainant to drop the charges by telling her that it causes congestion at our prison. And for a case like this, he will have a suspended sentence anyway.*

Paul: *So you will summon the complainant here at the office?*

Robert: *Yes to talk and confront them. But first I will go on the weekend to talk to that lady and try to convince her¹⁰¹.*

Enfin, cela tient en grande partie à l'instabilité de la position des policier·ère·s au quartier. Dans bien des cas, éviter les tribunaux c'est accéder aux demandes de plaignant·e·s et d'accusé·e·s d'une justice « sur le champ ». Car c'est bien de cela dont il s'agit comme en témoigne les propos de l'agent du CID rapportés plus haut : le poste de police de Ndirande, et tout particulièrement le bureau de l'*investigation branch* se transforme en tribunal et les policier·ère·s revêtent l'habit du juge. Ce n'est pas toujours un rôle que les agents endossent avec plaisir. À de nombreuses reprises, ils se retrouvent coincés entre une exigence de respect des procédures pénales et une demande explicite des usager·ère·s d'obtenir justice immédiatement. C'est ce que m'explique le *sergeant* Kumundi, embarrassé, pendant une médiation, alors qu'un jeune homme vient se plaindre de son patron qui ne l'aurait pas payé :

Kumundi : *Most of cases reported here... these people are not educated and bring problems to us. You see, this one says he work for the other one, he says he has a contract but he fails to present it... So I walked them out and gave them some advices.*

Paul : *So for you this is not a police case?*

Kumundi: *No, it's not. Police is not there to solve personal problems but to bring peace within the community¹⁰².*

L'ensemble de ces usages détournés des procédures dans une optique de fluidification du service rendu aux usager·ère·s n'est pas complètement inconnu de la hiérarchie, comme une témoigne l'affiche du SO mentionnée plus haut, rappelant aux agents qu'ils ne sont pas des *debt*

¹⁰¹ Notes de terrain, juin 2018.

¹⁰² Notes de terrain, juin 2018.

collectors. Lorsque je demande au SO de m'expliquer le sens de cette affiche, celui-ci m'explique :

SO: *It's a tricky subject because mediation is part of our job. So it's normal to sit down and help people find an agreement, but I don't want my officers to be producing papers for that matter. They are not supposed to write a statement, to sign or stamp an agreement. Then they are not mediators any more... they become debt collectors.*

Paul: *And that's what they do currently?*

SO: *Yes! Why do you think you find papers all over the station? If we keep doing that, I am going to have piles of papers all over my office, from the floor to the ceiling!*¹⁰³

Par ailleurs, cette simplification administrative par le bas, pratiquée depuis de longues années a été entérinée courant 2018 par les quartiers généraux de la région à travers une circulaire : *“We receive new directives from the regional HQ because they say that we record to many cases so they ask us to reduce... because we have archived to many of them. So many cases are recorded in the registers and abandoned by complainants after 24 or 48 hours. So now we have a binder where we put case files before we archive them in the register*¹⁰⁴”. De cette façon la hiérarchie accorde un blanc-seing aux pratiques informelles des agents de terrain.

Conclusion

Le quotidien des policier·ère·s de Ndirande est saturé de pratiques informelles qui échappent à une définition wébérienne du travail bureaucratique : négociations orales aux abords du poste, voire carrément délocalisées dans d'autres lieux du quartier, transactions monétaires illégales, contournement des procédures pénales pour faciliter les arrangements tacites entre plaignants et accusés. Ce serait pourtant faire une grande confusion sur la réalité de leur travail que d'opposer ces pratiques à un ordre bureaucratique qui serait absent du quotidien des agents. Non seulement cet ordre bureaucratique, à savoir la croyance dans la supériorité morale de l'État et de la loi, guide les pratiques des agent·es mais n'entre pas directement en opposition avec ces pratiques informelles. À travers les usages et circulations des documents qu'ils produisent au quotidien – *case files*, registres et lettres de convocation – et les interactions occasionnées avec les populations, on a montré comment informalité et bureaucratie, corruption et respect de loi s'autoentretiennent et constituent deux faces d'une même réalité. Dans un contexte où les règles de l'institution sont particulièrement opaques pour les agents, l'ordre bureaucratique ne découle pas de textes et règles écrites mais il est nourri par l'ensemble des pratiques et expériences concrètes des agents.

¹⁰³ Notes de terrain, juillet 2018.

¹⁰⁴ Note de terrain, juillet 2018.