

# Revue Béninoise de Science Po (RBSP)

Volume 04

Numéro 11

Avril 2025

---

**ISSN 1840-8176**



Revue éditée par le Centre d'Etudes Sociologiques et de Science Politique (CESPo), autorisée par le Comité scientifique sectoriel des Sciences juridiques, Administratives et Politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) et agréée par le CTS Sciences Juridiques et Politiques du CAMES

**BP : 1683 Abomey-Calavi (BENIN) / Email : [cespouac@gmail.com](mailto:cespouac@gmail.com) / Tel. : (229) 97 07 32 27**  
**Site internet de la RBSP : [www.revue.cespo.org](http://www.revue.cespo.org)**

## **EQUIPE EDITORIALE**

### **Présidence d'honneur**

- **Professeur Théodore HOLO**, Président honoraire de la Cour constitutionnelle du Bénin, Titulaire honoraire de la Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- **Professeur Koffi AHADZI-NONOU**, Président honoraire de la Cour constitutionnelle du Togo, Président honoraire de l'Université de Lomé (Togo)
- **Professeur Luc SINDJOUN**, Membre de l'Académie des Sciences d'outre-mer (France)
- **Professeur Augustin LOADA**, Directeur honoraire de l'École Doctorale des Sciences juridiques et Politiques de l'Université de Ouaga II (Burkina Faso)
- **Professeur Mahaman TIDJANI ALOU**, Doyen honoraire, Université Abou Moumouni (Niger)

### **Comité de direction**

- **Prof. Dr. Hygin KAKAI**, Agrégé de Science Politique, Professeur Titulaire (CAMES), **Directeur de Publication**, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- **Dr Guillaume MOUMOUNI**, Docteur en Science politique, **Rédacteur en chef**, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- **M. Simplicie ABALLO**, M.sc en Science politique, **Secrétaire de rédaction**, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

### **Comité scientifique**

- Professeur Franck PETITEVILLE**, Université de Grenoble (France)
- Professeur Min REUCHAMPS**, Université Louvain-la-Neuve (Belgique)
- Professeur Francis AKINDES**, Université Alassane OUATTARA (Côte d'Ivoire)
- Professeure Nadine MACHIKOU**, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Professeur Sergiu MISCOIU**, Université Babès Bolyai (Roumanie)
- Professeur Auguste NGUELIEUTOU**, Université de Douala (Cameroun)
- Professeur Hygin KAKAI**, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- Professeur Yves MANDJEM**, IRIC-Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Professeur Paul Élvic BATCHOM**, IRIC-Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Professeur Joseph KEUTCHEU**, Université de Dschang (Cameroun)
- Professeur Moïse YANOU**, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Professeur Victor TOPANOU**, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- Professeur Louis Martin NGONO**, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Professeur Emmanuel AHLINVI**, Université de Parakou (Bénin)
- Professeur Léon SAMPANA**, Université Bobo DIOULASSO (Burkina Faso)
- Professeur Abdelkarim SAIDOU**, Université Thomas SANKARA (Burkina Faso)
- Professeure BOKA Marie**, Université Félix HOUPHOUËT-BOIGNY (Côte d'Ivoire)
- Professeur Bruno MVE EBANG**, Université Omar Bongo (Gabon)
- Professeur Gilbert MAOUNODONODJI**, Université de N'DJAMENA (Tchad)

### **Cellule informatique**

- M. Fawaz TAIROU**, Webmaster et concepteur informatique

# **Le cheminement de la gestion des affaires d'État. Dissection de la culture du secret dans l'administration au Sénégal**

**Ndeye Astou NDIAYE**

*Maitre-Assistant de Science politique*

*Université Cheikh Anta DIOP*

## **RESUME**

Cette recherche s'appuie sur une méthodologie mixte, combinant outils qualitatifs et quantitatifs, ancrée dans la psychosociologie de la science administrative et la sociologie des sciences et techniques, pour analyser la culture du secret dans l'administration sénégalaise. Elle interroge la nécessité historique du secret comme fondement du mythe et de la puissance de l'État, tout en explorant sa remise en cause à l'ère de la gouvernance démocratique et de la montée incontrôlable du numérique. À travers une approche diachronique, du Moyen-Âge au XXI<sup>e</sup> siècle, la réflexion porte sur le sens et l'évolution du secret administratif au Sénégal, dans un contexte marqué par l'héritage colonial français. Le secret apparaît à la croisée de plusieurs dynamiques : tradition coloniale, ordre social hérité et nouvelle réalité « connexionniste », alors que la figure du lanceur d'alerte, bien qu'omniprésente dans les débats, reste juridiquement et éthiquement floue dans le pays. Deux grandes lignes se dégagent : d'une part, la culture du secret est perçue comme inhérente à l'administration classique ; d'autre part, elle devient paradoxale face aux exigences contemporaines de transparence, redéfinissant ainsi les contours de la culture administrative sénégalaise.

**Mots-clés** : secret administratif- transparence- fonction publique- lanceur d'alerte- gouvernance.

## ABSTRACT

This study adopts a mixed-methods approach, combining qualitative and quantitative methodologies, and is situated within the fields of psychosociology of public action and the sociology of science and technology. It aims to analyze the underlying logics of the culture of secrecy within the Senegalese administration. By interrogating the historical function of secrecy—as a mythological and symbolic foundation of state power—the research also explores the contemporary tensions this paradigm generates in light of democratic transparency requirements and the uncontrolled dynamics of digital transformation. Given that Senegal's political history is closely linked to that of France as a former colony, how does the culture of secrecy fit in with the colonial legacy, the social order and the 'connectionist' reality at a time when the 'whistleblower' is at the centre of discussions without having been the subject of a terminological, legal and ethical framework in Senegal? Two aspects emerge from this reflection. On the one hand, it is part of the culture of secrecy that is immanent in traditional administrative culture. Secondly, the culture of secrecy appears to be a paradox in the modern dynamic of administrative culture.

**Keywords:** administrative secrecy- transparency- civil service- whistleblowers- governance

## DOCTRINE

« Être souverain, c'est organiser le secret »  
Un spécialiste du XVIIIème siècle<sup>1</sup>.

Tout semble finir par se savoir ! Voici une phrase qui paraît pertinente pour ce sujet<sup>2</sup>. Mais est-ce le cas lorsque le secret est sacralisé, normé ? En Afrique de manière générale, « la pratique du secret est bien connue des différentes sociétés traditionnelles où elle assure une fonction de lien social...<sup>3</sup>». Ailleurs, bien plus tard dans les États absolutistes, le secret est considéré comme légitime car il était nécessaire pour maintenir le pouvoir du roi<sup>4</sup>. Cependant, avec l'émergence progressive du principe de transparence dans l'action de l'État, cette pratique du secret par les autorités publiques est remise en question<sup>5</sup>. Ce qui peut paraître fort contradictoire avec des principes administratifs essentialisant l'obligation de

---

<sup>1</sup> Chrétien-Goni, Jean-Pierre., « *Institutio arcanæ* - Théorie de l'institution du secret et fondement de la politique » in Christian Lazzeri & Dominique Reynié (sous la dir.), *Le pouvoir de la raison d'État*, PUF, 1992, p. 152.

<sup>2</sup> C'est par exemple le cas à partir du 6 juin 2013 dans l'affaire Wikileaks, le jeune informaticien Snowden, fait fuiter des dizaines de milliers de la NSA décrivant le programme de surveillance massif de l'agence américaine. Même la collecte organisée par les États-Unis d'une dizaine de millions de communications échangées dans le monde, c'est une information des plus secrètes, qui a été révélée au monde par Edward Snowden à partir 6 juin 2013.

Tsala Tsala, Jacques-Philippe. « Secret de famille et clinique de la famille africaine », *Le Divan familial*, vol. 19, no. 2, 2007, pp. 31-46.

<sup>4</sup> Santschi Christian., Histoire du secret. In: *La Gazette des archives*, n°196, 2004. Varia : déontologie, accès aux archives, terminologie, archives orales des archives. pp. 49-58. En France historiquement, l'idée de légitimité du secret a été contestée dès le XVIIIe siècle<sup>4</sup>. En effet, avant cette époque, dans les États absolutistes, le secret était considéré comme légitime car il était nécessaire pour maintenir le pouvoir du roi.

<sup>5</sup> En faveur du maintien du secret administratif, v. Jean Denis. Bredin, « Secret, transparence et démocratie », *Pouvoirs*, 97/2001, p. 5 ; Jean-Marc Sauvé, « Transparence et efficacité de l'action publique », Intervention lors de l'assemblée générale de l'Inspection générale de l'administration, le 3 juillet 2017.

réserve. Comme l'a souligné A. Dewerpe<sup>6</sup>, « il est à observer une extension du droit au secret pour les citoyens, motivée par une demande croissante de protection de la vie privée par l'État ». Ainsi, la notion du secret évolue vers celle d'un droit de protection, comme en témoigne la création d'agence de la préservation des données personnelles.

Au Sénégal, ancienne colonie française régie par les mêmes lois pendant plusieurs années, un rapport de 2017 sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, élaboré par l'Inspection Générale d'État (IGE) contient en annexe un document intitulé « *MEMENTO* »<sup>7</sup>. Celui-ci fournit des analyses approfondies sur le concept de secret dans l'administration qui serait « un ensemble d'informations que l'administration ne doit pas révéler, qu'elle les ait élaborées ou qu'elle les détienne. Il peut donc s'agir d'informations sur les affaires publiques, mais aussi sur les personnes privées. » L'IGE s'est principalement appuyée sur le décret n° 2003-512 du 2 juillet 2003 relatif à l'organisation de la protection des secrets et des informations concernant la défense pour étayer son argumentaire.

Ce décret stipule l'obligation impérieuse de maintenir confidentiels les documents qu'ils soient écrits, graphiques, sonores, visuels, informatisés, etc., procédés et renseignements dont la divulgation pourrait compromettre la défense nationale et la sûreté de l'État. Cette obligation, énoncée de manière catégorique semble être largement acquiescée par l'ensemble des citoyens sénégalais étant perçue en sous-œuvre du patriotisme et comme un moyen de consolider l'État pour assurer la protection collective. Pour

---

<sup>6</sup> Dewerpe, Alain, Espion. *Une anthropologie historique du secret d'Etat contemporaine*, Ed.

Gallimard, Coll. Bibliothèque des histoires, 1994, 478 p.

<sup>7</sup> » Rapport de l'Inspection Générale de l'Etat (IGE), « Gouvernance et reddition des comptes », publié en 2017, pp.233-247.

conforter cette protection du secret de certaines informations sur l'administration et ses usagers, le Sénégal a voté la Loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008 portant sur la Protection des données à caractère personnel.

De là, l'objectif de cette recherche est de partir de la nécessité de la culture du secret autour du mythe de l'État au Sénégal pour interroger sa trajectoire et son éventuelle caducité face à la promotion de la transparence en temps de gouvernance et d'essor sempiternel et presque incontrôlé du numérique<sup>8</sup>. Elle constitue une contribution propice à la compréhension des enjeux contemporains liés au secret dans la bureaucratie et à la gouvernance démocratique.

Dans le cadre de cette étude, il convient d'examiner le vocable « secret », tant dans son utilisation en tant que substantif - « le secret » - que comme adjectif - « ce qui est secret ». Fondamentalement, le terme renvoie à la notion de dissimulation ou de prophylaxie d'informations. Sur le plan juridique, il est fréquemment employé pour qualifier la nature d'un document, d'un acte ou d'une procédure qui doit demeurer confidentiel et ne peut être divulgué source. En science politique, il relève d'une pratique aisément scrutée au sein des institutions gouvernementales et administratives, engendrant ainsi un questionnement quant à sa concordance avec les impératifs de clarté propres aux démocraties contemporaines<sup>9</sup>. Cette notion de secret peut revêtir plusieurs dimensions, allant de la protection des intérêts nationaux à la préservation de la vie privée des individus. Toujours est-il qu'elle soulève également des interrogations fondamentales

---

<sup>8</sup> Dagiral, Eric, Les enjeux de l'administration électronique, In : *Cahiers Français*, n° 346, 2008, septembre-octobre, p. 72-76.

<sup>9</sup> Grange, Ninon, « Le secret, un baroque du politique », *Rue Descartes*, 2020/2 n°28, pp.14-41

en matière de gouvernance démocratique et de responsabilité publique.

Au Sénégal le droit de la fonction publique régit le secret dans l'administration à l'image de la France où il puise son ancrage administratif. A rebours, l'histoire et les nouvelles orientations de la démocratie au niveau mondial promeuvent la bonne gouvernance qui va de pair avec la transparence et la nouvelle dynamique de protection du « lanceur d'alerte ».

Où situer maintenant le secret ou la culture du secret par rapport à ces instruments juridiques ? Il apparaît qu'appliquer la contrainte catégorique du secret à des domaines autres que ceux liés à la défense nationale et à la sûreté de l'État est pratiquement irréalisable. Par exemple, les modalités de concession pour l'exploitation de nos ressources naturelles (telles que le pétrole, le gaz, les mines, etc.) ou pour certaines infrastructures (comme les autoroutes à péage, les terminaux de port pour les navires rouliers et vraquiers, etc.) au secteur privé étranger ne sont pas soumises à cette obligation absolue de confidentialité.

Avant de rentrer avec acuité dans cette réflexion rattachée au champ de la science administrative, il serait opportun d'expliquer certaines notions centrales. En conséquence, « secrets » au pluriel est un « ensemble de connaissances, d'informations qui doivent être réservées à quelques-uns et que le détenteur ne doit pas révéler <sup>10</sup>».

Relativement à la culture du secret, pour la définir, il serait approprié de revenir sur l'expression « culture politique » qui explore les valeurs, les croyances, les comportements et les normes qui façonnent les pratiques politiques d'une société

---

<sup>10</sup>Guinchard, Serge, Debard, Thierry, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 27<sup>e</sup> Édition, 2019, 1126 p.

donnée<sup>11</sup>. Elle examine comment ces éléments influencent la manière dont les individus et les groupes interagissent avec le système politique, les institutions gouvernementales et les processus décisionnels<sup>12</sup>.

Touchant la culture du secret, dans l'administration, elle part de la même logique. Elle fait référence à l'ensemble des normes, des pratiques, des agissements et des croyances qui encouragent ou tolèrent la dissimulation d'informations au sein de l'administration d'une tradition politique coloniale pour ce qui concerne le cas du Sénégal. Elle organise à la fois un mode de vie, un mode de travail et un système de valeurs se fondant sur des traditions, des croyances, et le mimétisme : elle se construit par l'expérience de ses interactions avec autrui (autres fonctionnaires, dirigeants politiques, citoyens, entrepreneurs)<sup>13</sup>.

S'agissant de l'administration, dans ce contexte, elle désigne l'appareil bureaucratique et institutionnel chargé de mettre en œuvre les politiques gouvernementales. Cela inclut les organismes gouvernementaux, les ministères, les agences et autres institutions responsables de la gestion des affaires publiques et de la prestation des services publics. Sa conception sociologique qui nous intéresse davantage ici, met

---

<sup>11</sup> Almond, Gabriel, Verba, Sidney, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

<sup>12</sup> Pye, Lucian W, Verba, Sidney., *Political Culture and Political Development (Studies in Political Development)*, Princeton University Press, 574 p.

<sup>13</sup> Cartier-Bresson, Jean, « Cultures administratives et économie politique de la corruption », édité par Marcel Guenoun et Jean-François Adrian, *Institut de la gestion publique et du développement économique*, 2016 pp. 25-33.

en avant deux caractères de l'administration : la rationalité et la hiérarchie<sup>14</sup>.

Le caractère rationnel signifie que « *chaque agent occupe une fonction définie avec une compétence bien délimitée ; le recrutement et la promotion du personnel se font en fonction de la compétence technique, c'est-à-dire de la technicité et de la rationalité*<sup>15</sup> ». Et celui hiérarchisé insiste sur « les différentes fonctions établies selon une stricte hiérarchie où le pouvoir se trouve réparti à différents niveaux de façon que le niveau supérieur contrôle le niveau inférieur.

Ainsi l'administration repose sur le principe d'efficacité. En vertu de l'ordre hiérarchique, elle est conçue comme le gouvernement des experts et des spécialistes. Elle sécrète ce qu'on appelle la technocratie ou la technostructure <sup>16</sup> ». D'une manière plus générale, l'administration est un phénomène de rationalisation des actions collectives. Crozier et Friedberg relèvent que l'administration est « l'ensemble des moyens institutionnels mis en œuvre pour organiser et coordonner les activités d'un groupe social en vue d'atteindre des objectifs déterminés<sup>17</sup> ».

En effet, ce qui nous intéresse dans cet article, c'est plus exactement l'administration dans sa forme publique et centrale qui « *désigne l'ensemble des organes et des agents qui mettent en œuvre les politiques publiques définies par les autorités politiques. Elle exerce des fonctions réglementaires,*

---

<sup>14</sup> Chevallier, Jacques, Lochak, Danièle, Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'Administration française. In: *Revue française d'administration publique*, N°24, 1982. Le management public. pp. 53-94.

<sup>15</sup> Sy, Demba, *Droit administratif*, Ed. L'Harmattan, Coll. Harmattan Sénégal, 3<sup>e</sup> édition revue et corrigée 2021, p. 14.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Crozier, Michel, Friedberg, Erhard *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Ed. Seuil, 1977, 436 p.

*exécutives et de contrôle dans le cadre de l'État ou d'autres entités publiques*<sup>18</sup>. »

Afin de circonscrire le travail, il est à noter que l'administration au Sénégal, agent de l'État vacille entre le modèle wébérien de la bureaucratie<sup>19</sup> avec sa rationalité juridique et une réalité sociale procédant d'un tout autre ordre ou « ingénierie politique

Afin d'éviter toute confusion, des distinctions sont apportées :

- L'obligation de réserve<sup>20</sup>: elle constitue une contrainte professionnelle imposée à certains agents publics ou à des individus exerçant des fonctions spécifiques au sein d'une organisation, les enjoignant à la retenue dans l'expression publique de leurs opinions.
- La discrétion professionnelle<sup>21</sup>: elle renvoie à la capacité des individus à préserver la confidentialité des informations sensibles ou privilégiées auxquelles ils ont accès dans le cadre de leurs responsabilités professionnelles.
- Le secret professionnel<sup>22</sup>: il représente une obligation juridique et éthique de confidentialité, contraignant certains professionnels à ne pas divulguer les

---

<sup>18</sup> Shafritz, Jay, Milton; Russell, Eldon; Borick, Christopher Patrick; Hyde, Albert-Charles, *Introducing Public Administration*, Ed., Routledge, Taylor & Francis Group, 9e Edition, 2017, (89 p.

<sup>19</sup> L'idéal-type du modèle wébérien de la bureaucratie renvoie à l'autorité rationnelle-légale, la seule que l'homme modernité tend à accepter. La bureaucratie est un schéma d'organisation fondée sur la rationalité instrumentale concomitante de l'invention du capitalisme.

<sup>20</sup> Breton, Philippe, *L'argumentation dans la communication*, Ed. Collection Repères, 1996, 120 p.

<sup>21</sup> Evans, Tony, *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*, 2010, 200 p.

<sup>22</sup> Baudesson, Thomas; Rosher, Peter « Le secret professionnel face au legal privilege » in *International Business Law Journal*, 2006, pp. 37-66

informations confidentielles obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, comme cela est théorisé dans divers travaux philosophiques.

Toutes ces notions sont liées à l'administration traduisant l'action de l'État par le truchement d'instruments émanant du droit de la fonction publique. Ces représentations ont fait l'objet d'études dans différentes disciplines des sciences sociales. Concernant la culture du secret dans l'administration, la littérature qui y renvoie, est à foison mais rares sont les recherches afférentes à l'Afrique et au Sénégal en particulier. C'est ainsi que le secret dans l'administration de l'Égypte ancienne en particulier dans les affaires politiques jouait un rôle essentiel pour préserver l'autorité pharaonique et maintenir la stabilité de l'État. Cette approche profondément enracinée dans la conception centralisée du pouvoir, s'inscrivait d'après Eyre Christopher dans un contexte où l'ordre social et cosmique (Maât) dépendait d'un contrôle strict de l'information<sup>23</sup>.

Poursuivant, dans de nombreux royaumes africains le secret était central à l'exercice du pouvoir<sup>24</sup>. Les rois et chefs détenaient des connaissances ésotériques, considérées comme un fondement de leur légitimité. Dans le royaume d'Oyo au Nigeria l'Alafin (roi) travaillait avec un conseil secret (*Oyo Mesi*) pour prendre des décisions cruciales. Les discussions restaient confidentielles pour éviter toute dissension publique. De la même manière, dans le royaume du Buganda en Ouganda, le *Kabaka* (roi) s'appuyait sur un réseau de conseillers et d'espions pour assurer son contrôle, souvent dans le plus grand secret.

---

<sup>23</sup>Eyre, Christopher *The Use of Documents in Pharaonic Egypt*. Oxford, Oxford University Press, 2013

<sup>24</sup> De Heusch, Luc, *Le pouvoir et le Sacré*, Université libre de Bruxelles, Institut de sociologie, 1962, 186 p.

Un peu plus loin de l'Afrique, Itzhak Galnoor<sup>25</sup> s'interroge sur les gouvernements démocratiques qui naviguent entre la nécessité de divulguer des informations pour maintenir la confiance du public et garantir la responsabilité de protéger certaines informations sensibles pour des raisons de sécurité nationale qui selon lui est la substruction d'un État souverain. De son côté, l'historien Sébastien-Yves Laurent<sup>26</sup>, met en exergue la dimension secrète des affaires de l'Etat devant perdurer même si elle est de plus en plus contestée à l'heure de la « transparence » et de l'avancée des principes démocratiques. L'auteur navigue entre le cas français, britannique et étasunien. Il rappelle que le secret existait déjà au sein de l'État médiéval avant de s'appesantir sur la transparence. Poursuivant, dans l'article « *Logics of Political Secrecy*<sup>27</sup> », Eva Horn, esquisse une généalogie du secret politique, elle élucide la logique ainsi que les angles morts de la culture actuelle du secret.

Au sein de l'Union Africaine, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a conduit un travail portant sur une « loi-type <sup>28</sup>» pour l'Afrique sur l'accès à l'information. Cela peut apparaître comme une inspiration de l'ancienne CADA (Commission d'Accès aux Documents administratifs) qui régulaient l'accès à l'information aux textes de l'administration. Cette loi-type de l'UA évalue les politiques et les pratiques en matière d'accès à l'information dans différents pays<sup>29</sup>. Ici, il est question de promotion de la transparence par

---

<sup>25</sup> Galnoor, Itzhak, *Government Secrecy in Democracies*, Harper Collins, 1977, 317 p.

<sup>26</sup> Laurent, Sébastien-Yves, *État secret, État clandestin : essai sur la transparence démocratique*, Ed. Gallimard, Coll. NRF Essai, 2024, 360 p.

<sup>27</sup> Horn, Eva, « Logics of Politics Secrecy », in *Theory, Culture and Society*, Vol. 28 Issue 7-8, 2011

<sup>28</sup> Union Africaine, Résolution portant adoption de la loi type Africaine sur l'accès à l'information de 2013

<sup>29</sup> Une loi-type se compose généralement d'un ensemble de dispositions intégrant les normes internationales, régionales ou sous-régionales sur un sujet spécifique, dans le but de faciliter l'adoption de lois nationales

le biais de l'accès à l'information. Dans la mesure où les États ne sont pas obligés de l'appliquer comme telle, de grandes différences subsistent en Afrique, notamment selon qu'ils soient d'anciennes colonies françaises, britanniques ou portugaises.

Cette situation amène Omosede Osawe<sup>30</sup> à faire une étude comparative de l'accès à l'information entre le Nigéria et l'Afrique du Sud. Il travaille sur la loi nigériane sur la liberté d'information datant de 2011 (FOIA) et de la loi sud-africaine de 2001 sur la promotion de l'accès à l'information (PAIA). Généralement, il faut noter que les administrations sont peu analysées en Afrique<sup>31</sup>. Au Sénégal, aucune étude sur la culture du secret dans l'administration n'est répertoriée. Et la plupart des travaux entrepris en science administrative dans

---

correspondantes. Contrairement à un traité international, une loi-type n'a pas pour objectif d'être adoptée telle quelle dans le droit interne des États. Au contraire, les États sont libres de modifier son contenu pour l'adapter à leur contexte juridique ou autre. Par conséquent, contrairement à un traité international qui engage chaque État partie et lui impose des obligations, une loi type n'a pas de force obligatoire en elle-même. Son but est plutôt de servir de guide aux législateurs qui cherchent à incorporer dans leur législation nationale les obligations découlant des traités internationaux

<sup>30</sup> Osawe, Omosede A., "A comparative analysis of the right of access to information under the Nigerian Freedom of Information Act 2011 and the South African Promotion of Access to Information Act 2001", *African Human Rights Law Journal*, 476-492, 2022, pp-476-492

<sup>31</sup> Darbon, Dominique, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique », *Cadernos de Estudos Africanos*, 3 | 2002, pp. 65-92.

les « Afriques<sup>32</sup>» sont l'œuvre d'« africanistes »<sup>33</sup> et mettent l'accent sur le fonctionnement de l'administration de façon générale. Les recherches sur la culture du secret soulignent la nécessité de promouvoir la transparence et la notion de « lanceur d'alerte » pour améliorer la gouvernance démocratique. Elles abordent également le rôle du secret dans la bureaucratie notamment en matière de défense nationale et de diplomatie.

Par suite, la présente recherche part de l'inévitable nécessité de maintenir le secret dans l'administration telle une production, une croyance et une transmission pour maintenir la cohésion interne, tout en perpétuant l'inégalité entre l'administration et les administrés, pour ensuite mettre l'accent sur l'Etat avec les exigences de gouvernance démocratique face à une croissance outrancière du numérique. En effet, jusqu'aux années 1990 une inégalité profonde subsistait entre une administration toute-puissante et des citoyens considérés comme des « administrés-sujets ». Désormais, l'administration se présente sous une forme oxymorique, oscillant entre rigidité bureaucratique et aspiration à une démocratie fondée sur des droits humains en constante évolution.

---

<sup>32</sup> Le terme "Afriques" au pluriel souligne la diversité du continent sur plusieurs plans Il reflète d'abord une pluralité géographique et culturelle avec des régions distinctes des trajectoires historiques variées et une richesse linguistique et ethnique Il renvoie aussi à une approche historique englobant l'Afrique précoloniale coloniale et postcoloniale chacune marquée par des dynamiques spécifiques Il inclut également une dimension diasporique en intégrant les cultures africaines ayant évolué hors du continent à travers la traite des esclaves et les migrations Enfin il met en lumière les contrastes politiques et économiques entre pays riches en ressources et ceux plus dépendants entre démocraties et régimes autoritaires entre économies émergentes et fragiles.

<sup>33</sup> Ce sont essentiellement les chercheurs étrangers qui travaillent sur l'Afrique tels Dominique Darbon, Christian Coulon, Vincent Foucher, Catherine Boone, etc.

L'intérêt de cette recherche reste restreint et fragmenté. Il nécessite de plus en plus un effort d'empirisme résidant sur le fait qu'elle pose de manière centrale le bouleversement d'une culture du secret dans l'administration sénégalaise qui est confrontée de façon progressive à la promotion de principes démocratiques nouveaux et l'essor rutilant du numérique. De la sorte, partant du Moyen-âge, jusqu'au XXI<sup>e</sup> siècle, il est question de savoir ce que signifie la culture du secret dans l'administration au Sénégal. Comment s'y présente la culture du secret entre legs colonial, ordre social et réalité « connexionniste » au moment où, le « lanceur d'alerte » est au centre des discussions sans pour autant avoir fait l'objet d'un cadrage terminologique, juridique et éthique ? De même, comment contrôler le surplus d'informations face aux différents réseaux à même de produire du faux, appelé communément « de l'« *infox* » ou du « *fake news* » ?

En termes de présupposés, il est avancé que la culture du secret au sein de l'administration au Sénégal peut compromettre la transparence, la reddition des comptes et la gouvernance démocratique, en créant concrètement des obstacles à l'accès à l'information, à la participation citoyenne et à la responsabilité gouvernementale, même dans une dynamique d'instauration d'une e-administration. Cette culture du secret pourrait être enracinée dans des facteurs tels que les traditions bureaucratiques, les intérêts politiques, les pratiques informelles et les normes culturelles.

Pour arriver à vérifier et discuter ces hypothèses, il est fait usage d'une méthodologie mixte combinant approches qualitative et quantitative. Cela suppose une triangulation des résultats qui s'est faite avant la vérification de la validité des conclusions, tout en utilisant différentes méthodes pour examiner le même phénomène sous des angles différents. Cette étude a, à la fois fait l'objet d'une analyse documentaire impliquant la recherche et de l'examen de documents tels que

des publications académiques, différents rapports gouvernementaux sur une longue période, des textes juridiques, des discours, des données statistiques et des entretiens avec notamment, des témoignages recueillis sous forme d'interactions avec des individus ou des groupes ayant permis de collecter des données qualitatives. Cela a permis, grâce à la technique de la *snowball*, d'explorer en profondeur les perspectives, expériences, opinions et perceptions des agents de l'administration, notamment ceux de l'administration centrale, des ministères et des corps de contrôle. Parallèlement, cette approche a permis d'inclure les usagers du service public, qu'ils soient identifiés individuellement ou qu'ils appartiennent à des communautés actives sur les réseaux sociaux.

A ce titre, un échantillon de cinq- cent vingt-huit (528)<sup>34</sup> personnes a répondu à des questions fermées pour mesurer leur opinion sur le secret dans l'administration, sa pertinence et ses enjeux nouveaux.

Cet attirail s'accote aux courants psychosociologiques<sup>35</sup> ainsi qu'à la sociologie des sciences et techniques<sup>36</sup>. Le premier vise à découvrir et à analyser les comportements administratifs individuels ou collectifs. Et l'ouvrage le plus connu et qui en fait état est celui de Michel Crozier<sup>37</sup> *le phénomène bureaucratique*. Le deuxième porté par Callon et

---

<sup>34</sup> Ces individus sont de catégories sociales différentes partant de la fonction publique au secteur informel. Le but est d'avoir à la fois des réponses issues de personnes ayant pratiqué le secret en administration ainsi que la dimension du secret au niveau socio-anthropologiques

<sup>35</sup> Trapenard, Alain ; Soudet, Pierre, «- *L'administration vue par les siens... et par d'autres*. » In: *Revue française de science politique*, 12<sup>e</sup> année, n°1, 1962. pp. 192-195.

<sup>36</sup> Callon, Michel « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles de Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n°36, 1986 et Bruno Latour, *La Science en action trad. fr.*, Paris, la Découverte, 1989

<sup>37</sup> Crozier, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Points Essais, 1963, rééd. 1971, 384 p.

Latour examine les individus, groupes et objets dans leurs activités de traduction. Tout se construit et se déconstruit ou se déstabilise : les idées, les discours et les normes sociales façonnées dans le temps, à l'instar de la « sutura » (discretion, réserve, ou pudeur dans les interactions sociales en langue Wolof au Sénégal) mais aussi les processus politiques et les choix des acteurs politiques. Par ailleurs, la réflexion met en relief l'idée d'une administration sénégalaise congénitalement hiérarchisée et « close ». Elle crée l'idée d'une « culture du secret » qui peut également, être critiquée pour son potentiel à entraver la transparence, la responsabilité et la participation démocratique.

L'analyse se structure autour de deux axes principaux. Dans un premier temps, il sera question d'examiner la manière dont la culture du secret telle une immanence à la culture administrative (I) contribuant à la protection des informations sensibles et à la stabilité institutionnelle. Dans un second temps, l'attention sera portée sur le paradoxe que cette culture représente dans un contexte contemporain (II) marqué par des exigences croissantes de transparence et de responsabilité institutionnelle, particulièrement dans le cadre d'une dynamique administrative démocratique.

### **I- La culture du secret, une immanence à la culture administrative classique**

Jean-Jacques Gleizal fait noter que « le secret administratif peut constituer un ensemble de garanties en permettant d'éviter la transparence bureaucratique aux intérêts privés dominants<sup>38</sup> ». Au-delà, protéger l'intérieur de l'extérieur, l'Etat de la société civile tient lieu de l'existence de la naissance même de l'État. Le secret participerait à lui donner son caractère puissant. Il lui permet de pouvoir s'imposer à tout un

---

<sup>38</sup> Gleizal, Jean-Jacques, « Expression du for intérieur, le secret professionnel : le cas du secret médical. » in : *Le for intérieur*. Paris : Presses Universitaire de France ; 1994. p. 227-30

chacun dans le but de détenir une fonction de légitimation, de protection et de cohésion. C'est la raison pour laquelle s'installe l'exigence de protéger des informations confidentielles (A) analysant la réception socio-anthropologique de la culture du secret(B).

### **A- Le legs colonial**

Le secret administratif englobe les informations que l'administration ne peut divulguer, qu'il s'agisse de données publiques ou privées. Historiquement essentiel ce secret protège la sécurité nationale, la diplomatie et les intérêts stratégiques tout en garantissant la confidentialité des données personnelles, indispensable pour maintenir la confiance des citoyens. Ainsi, il évolue de règle juridique en pratique sociale consolidant une véritable culture au sein de l'État (1). Au Sénégal, cette culture s'ancre dans une histoire politique marquée par l'influence française, héritée de l'époque coloniale. En tant qu'ancien siège de l'Afrique-Occidentale française (AOF), l'administration sénégalaise conserve des traits « français ». Sous la colonisation, le secret servait à asseoir la domination, s'appuyant sur des formes de dissimulation et de violence symbolique, psychologique ou physique (2).

#### **1. Les ébauches culturelles du secret dans l'administration**

L'obligation de protéger des informations confidentielles au sein de l'administration est fondamentale pour diverses raisons et depuis la Grèce antique. A cette époque, certaines délibérations et prises de décisions à l'instar de celles du *Conseil des Cinq-Cents* (Boulè), se tenaient à huis clos pour éviter les pressions externes et protéger les intérêts de la cité<sup>39</sup>. Cela permettait une réflexion stratégique sur les

---

<sup>39</sup> Aristote, *La Politique*, traduction de Jules Tricot, Paris, Vrin, 1990, 499 p.

questions militaires, diplomatiques ou législatives renforçant la sécurité de la cité.

Dans la philosophie morale des Wolofs de même que dans leurs repères imaginaires culturels, un ethos du secret y est édicté. Ce qui donne tout son sens au proverbe « le secret augmente la force<sup>40</sup> ». Les affaires politiques sont, de fait, entourées de secret, mettant en lumière l'existence et la pérennité sibyllines du pouvoir politique en Afrique. Le secret était un pilier des sociétés politiques depuis l'Égypte antique<sup>41</sup>. En Grèce, était célébrée la sagesse voilée des oracles révélant et cachant à la fois des vérités sacrées à interpréter. Des cérémonies énigmatiques, les évidents mystères d'Éleusis notamment<sup>42</sup> se mêlaient au secret rythmant la vie démocratique à Athènes. Cette symbiose, plutôt que de s'opposer à la transparence, la parachevait.

Cet *us* s'est prolongé au Moyen Âge et au-delà, jusqu'au XIXe siècle. L'exercice du pouvoir lorgnait clairement la nébulosité. Les événements, les pourparlers opaques et la diplomatie parallèle étaient machinaux, comme en atteste le « Secret du roi » de Louis XV, auquel était adepte, le chevalier d'Éon<sup>43</sup>. Des familles gardaient ces secrets, et l'idée que cette part d'obscurcissement puisse léser l'équilibre mental de ses

---

<sup>40</sup> « *Kumpa day yokk doolé* », le secret augmente la force, le pouvoir...met en avant le caractère mystique que doit recouvrir le pouvoir politique

<sup>41</sup> Christian Jacq, *La mission secrète de Sinouhé l'Égyptien*, Ed XO, 2002, 382 p.

<sup>42</sup> Les Éleusinies ou Mystères d'Éleusis sont des fêtes mystérieuses célébrées en l'honneur de la déesse Déméter, d'abord tous les quatre ans puis tous les ans, selon les époques. La procession des Mystères, les Eleusinia, part du cimetière du Céramique, à Athènes, pour rejoindre Éleusis où se déroulent les Mystères pendant neuf jours au total. Ces fêtes subsistent jusqu'au règne de Théodose 1er, Empereur romain de 379 à 395.

<sup>43</sup> Charles de Beaumont est considéré comme l'un des premiers espions de l'histoire, sous les ordres directs du roi Louis XV. Jusqu'à sa mort, il se jouera de tout un Royaume en gardant le mystère sur sa réelle identité : était-il un homme ou une femme ?

membres ne se posait pas<sup>44</sup>. Les expressions étaient courantes, les missives codées, les réunions tenues à huis clos. Les traités d'alchimie renfermaient des symboles énigmatiques et d'étranges secrets de fabrication, sans susciter l'indignation. Inversement, il y avait un excès de transparence qui semblait dangereux pour les ancestraux, comme en témoigne le mythe de Gygès le Lydien<sup>45</sup>.

Cette tradition de la Cité athénienne retrouvée au Moyen Âge et au-delà, a lié les monarchies françaises aux républiques en passant par les monarchies mixtes. De fait, y invoquer le secret dans l'administration relevait d'une périssologie. E. Horn<sup>46</sup> se concentre sur deux logiques fondamentales du secret, déduites des termes latins « *arcanum* » et « *secretum* ». Alors que la logique de l'*arcanum* considère le secret comme une dimension légitime du gouvernement, la logique moderne du *secretum* est marquée par une dialectique inextricable entre le retrait et la communication des connaissances, entre le secret et la publicité.

Cette administration est énergiquement soumise à la tradition du secret, qui finit par s'imposer en culture voire en « *habitus* »<sup>47</sup>. Elle fit partie du processus de « socialisation administrative » entamée avec la formation des hauts fonctionnaires. Le secret engendre l'atmosphère de suspicion et de méfiance parmi le public, qui est enclin à anticiper des scénarios négatifs en raison du manque de transparence. De plus, le secret peut être à l'origine de pratiques clandestines

---

<sup>44</sup> Tisseron, Serge « L'enfant au risque des médias », *Enfances & Psy*, vol. n°26, no. 1, 2005, pp. 15-22.

<sup>45</sup> Le mythe de Gygès est parmi les plus célèbres de Platon. Cette histoire nous dit que « ceux qui pratiquent la justice agissent par impuissance de commettre l'injustice », Extrait de Platon, *La République*, livre II.

<sup>46</sup> Horn, Eva., "Logics of Politics Secrecy", *op.cit*

<sup>47</sup> Pour Bourdieu, ce sont des systèmes de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes »

des groupes de pression, ce qui complique les mécanismes de contrôle et contribue à la perpétuation d'erreurs et de dysfonctionnements. N'empêche, il a participé à la mythification de l'État, le Léviathan, passant par une bureaucratie au sens de Weber.

Sous l'angle comparatif, la France se distingue de différents États qui laissent percevoir dans leur constitution la nécessité d'informer les administrés et de rendre transparente la gestion des affaires publiques. C'est le cas de la Suède qui établit constitutionnellement<sup>48</sup> le principe de la publicité dans l'organisation et l'action administrative. De même, aux États-Unis, en juillet 1967, le *Freedom of Information Act* a été adopté, garantissant aux citoyens un véritable droit à l'information sur les activités de l'administration. Certes, des restrictions demeurent, notamment en matière de sécurité militaire, mais le principe de transparence tend à prévaloir. Cette orientation contraste avec la primauté accordée au secret en France, dans ses anciennes colonies, et particulièrement au Sénégal.

En 1960, cet État de l'Afrique de l'ouest reprend toute la dynamique de l'État français y compris dans la conception de son administration qui se décline tel « *un processus hybride qui combine des éléments sociogénétiques de bureaucratie coloniale, des facteurs politiques contingents, des variables culturelles qui interfèrent sur la rationalité administrative et modifient en profondeur les logiques de gouvernance de pouvoir administratifs*<sup>49</sup> ». Le caractère « hermétique » de l'administration s'inscrit dans cette perspective au Sénégal avec de hauts fonctionnaires formés au niveau de l'École

---

<sup>48</sup> Constitution de la Suède entrée en vigueur le 28 février 1974

<sup>49</sup> Boone, Catherine, *Political Topographics of the African State. Territorial Authority and institutional Choice*, Cambridge University Press, 2003, 422 p.

Nationale d'Administration<sup>50</sup> (ENA ex ENAM au Sénégal), une institution mise sur pied quelques mois après la fin de la Seconde Guerre mondiale, en novembre 1945, période véritablement marquée par la confidentialité et la perpétuation de la culture du secret.

## **2. La culture du secret dans l'administration coloniale**

Le concept de secret a été théorisé par Machiavel comme un outil de domination pour le Prince<sup>51</sup>, lui permettant notamment de dissimuler ses intentions et certaines informations stratégiques. Le secret selon lui, dans le visible, est la règle au niveau de l'administration. Mais c'était au XVIIe siècle où primait l'intérêt de l'État et non le droit. Qu'en était-il lors de la colonisation ?

Durant la période coloniale, les autorités françaises exerçaient un contrôle strict sur les affaires administratives, militaires et économiques des colonies<sup>52</sup>, reléguant les populations locales à un statut de subordination<sup>53</sup>. Dans ce contexte, le secret était souvent utilisé comme instrument de domination, d'autorité permettant de dissimuler les intentions et les actions des autorités coloniales aux populations autochtones. Le Sénégal n'en fit guère exception en dépit du fait d'abriter la capitale de l'Afrique occidentale française. La culture du secret y a été implantée et de façon hydragogue.

---

<sup>50</sup> L'École est créée en 1945 après avoir été pensée depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle par Hyppolite Carnot. Elle est finalement dissoute en 2021.

<sup>51</sup> Zarka, Yves Charles, « Politique et fiction », in Id., *Figures du pouvoir. Études de philosophie politique de Machiavel à Foucault*, Paris, PUF, 2001, p. 119-141 (sur Machiavel, voir p. 121-122).

<sup>52</sup> Durand, Bernard, *Introduction historique au droit colonial*, Ed., Economica, 2015, 564 p.

<sup>53</sup> Mabon, Armelle, « La tragédie de Thiaroye, symbole du déni d'égalité », *Hommes et Migrations*, 1235, janvier-février 2002, p. 86-95.

La stratégie du secret était également utilisée pour escamoter les pratiques discriminatoires et les injustices infligées aux populations. Les autorités coloniales avaient tendance à opérer dans l'ombre prenant des décisions importantes sans consultation ni transparence. Par ce fait, les populations locales étaient systématiquement exclues des processus décisionnels et n'avaient que peu ou pas accès aux informations sur les politiques et les pratiques administratives.

En guise d'illustration, le 1<sup>er</sup> décembre 1944, une force armée investit le camp militaire de Thiaroye dans la banlieue de Dakar. Cette intervention visait à réprimer ce que l'on qualifiait de « révolte » au sein d'une formation constituée de soldats africains, vétérans de la campagne de mai et juin 1940 et anciens prisonniers de guerre rapatriés d'Europe. À l'issue de cette confrontation, les forces militaires ont ouvert le feu. Outre le flou sur le nombre de tués<sup>54</sup>, toute la procédure qui a suivi, restait confuse, biaisée et surtout inéquitable. Des tirailleurs ayant échappé au massacre sont alors inculpés et condamnés au bout de deux jours de procès en 1945. Plusieurs documents sont alors inexploités, égarés, tus...<sup>55</sup>

En cohérence avec la culture du secret, des informations et documents sont sciemment cachés par l'administration coloniale. Des politiques mais aussi des scientifiques, au Sénégal comme en France, ont feint d'ignorer cette partie de l'histoire de l'administration coloniale en jouant la carte de la banalisation, là où il était question de ce que Halbwachs a

---

<sup>54</sup> Mansour Bouna Ndiaye écrit que « des coups de feu avaient été tirés sans sommation, faisant des centaines de tués. Jamais on ne connaîtra le nombre exact des morts dont les tombes situées à Thiaroye, au bord de la route nationale, sont impressionnantes. C'est dans l'ouvrage *Panorama politique du Sénégal ou les mémoires d'un enfant du siècle*, Dakar, Nouvelles éditions africaines, 1986, p. 29.

<sup>55</sup> Mourre, Martin, Thiaroye 1944. *Histoire et mémoire d'un massacre colonial.*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, Chap. 3, pp. 73-102.

popularisé la « mémoire collective<sup>56</sup>». M. Diagne, B.<sup>57</sup> fait noter que « Personne ne saura vraiment ce qui s'est passé réellement à Thiaroye. Les autorités sénégalaises, d'après les indépendances on fait fi de ce massacre où nous avons perdu frères, fils, amis... ». Ce qui fait penser au monstre « *froid qui est secret, discret, presque invisible* » de Nietzsche<sup>58</sup>, cette « Puissance<sup>59</sup> » de domination et de terreur dans les colonies.

Même après la colonisation ce pan de mystère subsiste encore autour de l'accès aux sources de l'histoire coloniale française et les efforts visant à maintenir certaines informations hors de portée du public. Les sources historiques relatives à la colonisation française sont souvent au cœur de conflits, lesquels reflètent les débats sur la mémoire collective, la responsabilité historique, les œuvres volées et les récits nationaux. Bien que les délais de communication des documents historiques aient expiré en France après cinquante ans, l'accès à ces sources reste souvent restreint en raison de complexes barrières institutionnelles et légales. Mais il n'en est pas pareil avec le cas d'Omar Blondin Diop<sup>60</sup>, retrouvé

---

<sup>56</sup>Halbwachs M., *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, Albin Michel, 1994 [1925].

<sup>57</sup> Entretien, le 10 avril 2024 avec Monsieur B. Diagne, ancien militaire ayant servi dans l'armée française et retrouvé dans son quartier dans la commune de Yoff (Dakar).

<sup>58</sup> Nietzsche, Friedrich, *Ainsi parlait Zarathoustra*, (trad. par Georges-Arthur Goldschmidt), Ed. Livre de Poche, Coll. Classiques, 1972, 416 p.

<sup>59</sup> « *Le service public est l'œuvre à réaliser par l'administration publique, la puissance publique est le moyen de réalisation* » (M. Hauriou). *La notion de puissance publique exprime et justifie le caractère exorbitant des moyens reconnus à l'Administration (imposer sa volonté aux tiers, modifier les contrats de manière unilatérale, exproprier, etc.)*. Nicolas Kada, Martial Mathieu, « Puissance publique », dans : Nicolas Kada éd., *Dictionnaire d'administration publique*. Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, « Droit et action publique », 2014, p. 404-405.

<sup>60</sup> Omar Blondin Diop (1946-1973) est une figure emblématique de la lutte anticolonialiste et des mouvements révolutionnaires en Afrique de l'Ouest. Né à Niamey, au Niger, dans une famille sénégalaise, il a grandi à Dakar, où il a commencé à s'intéresser à la philosophie, à la politique et aux idées révolutionnaires.

mort dans sa cellule de geôle à Gorée. Depuis 1973, sa famille et ses proches demandent une réouverture du dossier. A partir de leurs propres investigations, ils ont retrouvé des éléments pouvant prouver que le jeune militant ne s'est pas suicidé<sup>61</sup>.

Ainsi, depuis 2019, des dispositions législatives, notamment l'application de l'Instruction générale interministérielle 1300 (IGI 1300), ont restreint l'accès à de nombreux documents historiques relatifs à la colonisation. Ces mesures suscitent des préoccupations quant à la liberté de la recherche et à la transparence démocratique. A cet effet, l'héritage colonial contribue à façonner une culture du secret dans les anciennes colonies et spécialement au Sénégal. Cette culture du secret dans l'administration, sur le long terme, croise des valeurs sociétales telle « la sutura » qui en encourage son ancrage

### **B- La réception socio-anthropologique**

La colonisation laisse une estampe profonde sur l'administration sénégalaise. Par ce fait, la culture du secret, pénètre les structures administratives croisant la « sutura » (cacher de la vérité dans le but d'éviter de nuire) mal cernée ou convoquée de façon incongrue comme *habitus*. La notion passe du cercle privé au niveau public. S'agissant de l'élite bureaucratifiée, hiérarchisée, elle apparaît sous une forme carabinée et justifie le caractère secret de rapports, de transactions, de gestion, etc. L'administration complètement « éloignée » des administrés met subséquemment en place une politique de contrôle par la « distance » (1) et le dogme de la « sutura » (dissimulation de la réalité) à la croisée de la culture du secret dans l'administration (2).

## **1. Le contrôle par la distance**

Ces dirigeants « post-indépendance » ont maintenu un contrôle étroit sur l'information et ont eu recours à des pratiques opaques pour exercer leur autorité par le biais de l'administration. Ce pouvoir justifie la méfiance envers les gouvernements, héritée de l'expérience coloniale et alimentant une culture du pharisaïsme et du secret au sein de la société sénégalaise. L'écrivain, Souleymane Gassama dit Elgas écrira « Dans le labyrinthe du secret de l'administration, les malversations et les détournements installeront cette pratique opaque du pouvoir, de laquelle était exclue l'opinion publique<sup>62</sup>».

Dans *Les lois du silence* traitant des sociétés africaines, Jean Jamin confère au secret une fonction sociale et par ricochet politique<sup>63</sup>. Un cercle fermé pouvait y accéder. En récompense, la notion du philosophe comme « possesseur » d'une sagesse supérieure, brumeuse pour la majorité, est fondamentale dans la tradition ésotérique. Et cette approche s'ajuste au Dieu égyptien de la sagesse et de l'écriture, Thot. Laquelle écriture détient une part de « secret ». De la sorte, les hiéroglyphes n'étaient perceptibles et déchiffrables que par des "sachants" privilégiés, à l'instar du "corps" restreint que représente l'Administration. A l'avenant, la tradition de la

---

<sup>62</sup> Contribution parue sur le site [seneplus.com](http://seneplus.com), le 18 septembre 2018, « Diouf, Wade, hauteurs et largesse du pouvoir.

<sup>63</sup> Jamin écrivait « Elle rentre dans des stratégies de domination et des exercices de pouvoir. Elle se distribue hiérarchiquement en raison inverse de son utilisation : c'est dire, en somme, que tout gain de pouvoir se traduit par un gain de silence, par la mise en œuvre de mécanismes de pondération, de temporisation et de rétention de la parole et des discours. Jamin, Jean, *Les lois du silence. Essai sur la fonction sociale du secret*, 1977, 134 p.

« raison d'État <sup>64</sup> » a parfois justifié le secret au nom de la sécurité nationale ou des intérêts supérieurs de l'État<sup>65</sup>.

Poursuivant, l'influence persistante de l'administration coloniale, le Sénégal est resté dans ce moule, perpétuant le contrôle d'informations et la centralisation du pouvoir. Les régimes politiques qui se sont succédé, ont pu utiliser ce même contrôle pour consolider leur pouvoir et protéger des intérêts au même titre que les fonctionnaires coloniaux. Deux types de relations existent entre l'information et l'administration : celle entre l'administration et l'administré et celle au sein de l'administration.

Le premier, repose de *jure* sur la transparence avec l'article 8 de la Constitution. Lorsque l'administration contacte le citoyen notamment par courrier ordinaire, ampliation est faite à toute structure ou individu qui doit en prendre connaissance. Le périmètre des concernés est défini mais l'audience peut être élargie. *De facto*, les rapports entre l'administration et les citoyens se sont construits autour de pratiques marquées par l'ambiguïté et la partialité engendrant ainsi une atmosphère empreinte de méfiance, d'évitement et de risques d'exploitation opportuniste<sup>66</sup>.

L'information était donc loin d'être « publicisée » avec l'existence de médias publics (télévision, radio, quotidien) sous le contrôle du ministère de la communication et celui d'un homme qui marque l'administration à la fois coloniale et postcoloniale : Jean Baptiste Collin, homme politique

---

<sup>64</sup> La raison d'État est un pouvoir qui agit au-dessus de la morale et du droit, au nom ou au prétexte du bien commun.

<sup>65</sup> Warusfel, Bertrand, « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français ». Vincent Cattoir-Jonville et Johanne Saison. *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité* – Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq, 2011, pp. 461-476,

<sup>66</sup> Darbon, Dominique, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique », *Cadernos de Estudos Africanos*, 3 | 2002, pp. 65-92.

sénégalais, d'origine française ayant occupé des postes stratégiques tels que chef de service et de l'information à Diourbel, Gouverneur de la région du Cap-Vert, ministre des Finances puis de l'Intérieur, Secrétaire général de la présidence de la République... entre autres postes qu'il aura occupé.

D'ailleurs, M. Fall<sup>67</sup> soulignera que « *Collin est le symbole du secret dans l'administration. Il a prôné la culture des renseignements généraux dissimulés dans tout le territoire sénégalais, le contrôle de l'individu le privant d'informations et d'expression libre et est à l'origine de nombreuses décisions compromettantes y compris des disparitions de gens. Il saurait ainsi dire ce qui est réellement arrivé à Omar Blondin Diop ou par exemple pourquoi Abdou Diouf a été choisi pour succéder à Senghor* ». Ce personnage aura presque à lui seul, influencé la structuration de l'administration sénégalaise.

La dimension de cette dernière fait nécessairement penser aux travaux de Foucault et à l'évolution du pouvoir politique. Dans *Surveiller et Punir*<sup>68</sup>, le philosophe français examine en profondeur les pratiques disciplinaires au sein des institutions carcérales mais souligne également que ces méthodes se retrouvent usuelles dans d'autres institutions telles que l'école, l'hôpital, les usines et les casernes. Il note que ces institutions mettent en œuvre ce qu'il appelle une « individualisation coercitive » où les autorités exercent un contrôle étroit sur les individus en les observant, les surveillant et les réglementant dans le but de les transformer, de leur cacher des choses, de les corriger, de les normaliser et d'avoir de l'emprise sur eux. Cette « individualisation coercitive » repose sur un processus

---

<sup>67</sup> Entretien avec Monsieur Fall, le 9 avril 2024 à son domicile.

<sup>68</sup> Foucault, Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Ed. Gallimard, Coll. Bibliothèque des histoires, 1975, 352 p.

de normalisation, où les individus sont censés s'adapter à des normes sociales et comportementales prédéfinies.

Le second type de relation concerne l'administration où l'information est classée en trois niveaux : confidentielle, secrète et très secrète. L'information très secrète est hautement protégée avec des documents scellés. L'information secrète comme les rapports de l'Inspection générale d'État est classifiée pour éviter sa diffusion publique. Enfin, l'information confidentielle, telle que des correspondances, est accessible uniquement aux personnes concernées. Poursuivant, Abdoul Aziz Diouf<sup>69</sup> soutient que la justice doit jouer un rôle central dans ce processus, non seulement en garantissant l'équité devant la loi, mais également en incarnant les principes démocratiques qui rapprochent l'État de ses citoyens.

Cette démarche appelle à une rupture avec les pratiques coloniales, en faveur d'une administration plus inclusive et en adéquation avec les aspirations démocratiques du peuple sénégalais. Les premiers agents administratifs sénégalais ont été formés à l'École Nationale de la France d'Outre-Mer (ENFOM), une institution créée pour former les cadres des colonies françaises. Cette formation, marquée par les principes de l'administration coloniale, visait à maintenir les structures et pratiques issues de la gouvernance française. Même après l'indépendance en 1960, la présence prolongée de coopérants français dans l'administration sénégalaise a permis de perpétuer ces pratiques.

Selon Abdoul Aziz Diouf, cette continuité de l'héritage colonial a conduit à l'émergence d'une administration perçue comme

---

<sup>69</sup> Diouf, Abdoul Aziz, « Réécrire la justice pour fonder un État de droit au Sénégal », *Revue sénégalaise de droit*, n° 39, sept. 2024, pp.165-200.

isolée et déconnectée des préoccupations quotidiennes de la population. Comme l'État colonial, l'administration post-indépendance fonctionne selon des logiques autoritaires maintenues par des pratiques de dissimulation et de contrôle. Cette déconnexion entre l'administration et les citoyens a contribué à un déficit de confiance rendant difficile la mise en place d'une gouvernance participative et transparente. Pour combler cet écart une reconfiguration des pratiques administratives est nécessaire. La culture du secret administratif continue de poser un problème majeur dans la gouvernance moderne.

Ce secret qui a souvent joué un rôle de « monnaie d'échange » dans les relations hiérarchiques et clientélistes au sein de l'administration, contribue à la méfiance du public envers l'État. Ainsi, le maintien de cette culture crée une fracture entre le droit et les exigences démocratiques. De ce point de vue, il devient crucial de remettre en question l'usage excessif du secret et de promouvoir une gestion de l'information fondée sur la transparence, l'égalité et la responsabilité. Dans cette optique, la culture du secret n'est plus seulement une pratique administrative, mais un obstacle à la construction d'une véritable démocratie. Le défi majeur réside dans la capacité de l'administration à se réformer, à embrasser les principes d'un État de droit et à intégrer les citoyens dans une gouvernance participative.

Cette perspective appelle à une rupture avec les paradigmes coloniaux, au profit d'une administration plus inclusive, ancrée dans les réalités sociales et les aspirations démocratiques du peuple sénégalais. Ainsi, cet aspect secret de l'administration mène au XXI<sup>e</sup> siècle à une confrontation ou un déphasage entre le droit et les exigences démocratiques. Il reste à s'interroger sur le fait que la culture du secret n'ait finalement été qu'une sorte de « monnaie d'échange » dans les logiques

hiérarchiques clientélistes entre l'administration et les acteurs politiques ?

## **2. La « sutura » en intelligence avec la culture du secret**

Il importe ici de poser la maïeutique, « production du système bureaucratique » et « dynamiques sociales » à l'enseigne de l'État comme une administration découlant de l'histoire française » donc extérieure, voire inconnue de l'Afrique. Néanmoins, une greffe fut faite mêlant « ordre administratif » et ordre social. « La fameuse sutura a maintenu notre société dans une tradition de dissimulation et d'occultation. Une fille se fait violer dans sa maison, appel est fait à la sutura ; quelqu'un vole des milliards, il est couvert de sutura. Des bateaux de pêche étrangers surexploitent l'océan, la sutura est convoqué au même titre que la diffamation...<sup>70</sup>», notera M. Kane de la société civile pour remettre en question les retombées de la tradition de la « sutura » au Sénégal.

C'est une norme sociale, un précepte consistant à taire ce qui peut nuire autrui. Cela demande de la discrétion, le respect de la vie privée, un enseignement moral qui provient de la langue arabe avant d'être adapté aux codes de conduites des Wolofs<sup>71</sup>. Plusieurs mots qui dérivent de cette racine en arabe nous rapprochent des multiples sens qu'il revêt tels que « satara » ou « *sataaru* », qui veut dire « recouvrir » ou « voiler » et a également pour sens « dissimuler » et « protéger » ou « faire bouclier » mais aussi « pardonner » ou « tolérer, fermer les yeux sur quelque chose<sup>72</sup> ». Est-ce à dire qu'il faut non seulement « cultiver » le silence dans toute chose, même pour

---

<sup>70</sup> Entretien réalisé le 15 avril 2024, au siège de son organisation.

<sup>71</sup> Mills, Ivy, « Sutura: Gendered Honor, Social Death, and the Politics of Exposure in Senegalese Literature and Popular Culture », PhD dissertation, University of California, Berkeley, 2011,

<sup>72</sup> Wehr, Hans, A Dictionary of Modern Written Arabic: (Arabic-English), Wiesbaden, Otto Harrassowitz, 1994.

effacer un impair aussi grave qu'il soit ? Au-delà de la langue arabe arrivée au Sénégal par l'intercession le truchement de l'islamisation, les sociétés n'auraient-elles pas leur part d'énigme ? « *suturaal ma* » « *suturaal ko* », « *sutura moy lep* », « *gor du seenë* »<sup>73</sup> sont des expressions qui reviennent dans tous les ordres des sociétés wolof et par-delà de la société sénégalaise.

Dans une vision psychosociologique, promouvoir la culture du secret autour de l'administration n'est donc pas si étranger aux logiques sociétales de l'ancienne colonie française. Taire une forfaiture aussi grave qu'elle puisse être, permet de gagner en noblesse. Et la culture organisationnelle au sein de l'administration sénégalaise peut également influencer la propension au secret. Les normes et les valeurs internes, ainsi que les pratiques de travail établies, peuvent encourager ou dissuader la divulgation d'informations au sein de l'administration. C'est le cas par exemple de la « solidarité de corps » ou de « l'esprit de corps » qui s'étend jusque dans la conception gouvernementale. Michel Miaille analyse les critères de sélection, les parcours socioprofessionnels et les représentations qui façonnent un esprit de corps au sein de la magistrature. Son étude s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'impact de ces dynamiques sur la démocratie et l'espace public<sup>74</sup>. « Ce qui se passe dans un lieu, reste dans ce lieu et n'en sort pas quoiqu'il en coûte ».

Dans son argumentation, l'inspecteur général d'État à la retraite B. D<sup>75</sup> explique qu'il s'étonne encore de la promotion

---

<sup>73</sup> Dans l'ordre « couvre-moi », « couvre-le », « garder les choses pour soi est la meilleure de vertu », « un noble doit savoir garder un secret » ...

<sup>74</sup> Miaille, Michel, « Les prédispositions à l'esprit de corps : les candidats au concours de la magistrature », pp. 227 à 275 in Gilles J. GUGLIELMI (dir) et Claudine HAROCHE, *Esprit de corps, démocratie et espace public*, La Politique éclatée - PUF, 328 p.

<sup>75</sup> Entretien effectué le 2 mai, avec un ancien de l'Inspection Générale d'État sous-couvert d'anonymat.

actuelle de la dénonciation tenant lieu d'une image négative. L'ancien fonctionnaire prône la sacralisation de l'administration et de l'État en général. Ce qui veut dire que la culture administrative, imprégnée de normes de confidentialité et de secret<sup>76</sup>, doit persister quoiqu'il advienne pour sauvegarder l'essence de l'administration dont la plupart des agents sont formés « prestigieusement<sup>77</sup> » au niveau de l'ENA pour avoir une posture et un comportement évitant toute bavure. Il ne faut donc pas confondre les notions de « secret d'Etat », « secret professionnel », « droit de réserve », etc. Lesquels ont permis l'absence de divulgation proactive d'informations dans l'administration sénégalaise de 1960 à 2000<sup>78</sup>.

Cette culture du secret peut être attribuée à divers facteurs historiques, tels que l'héritage colonial, politiques, comme la politique du mystère entourant les affaires de l'État, et culturels, avec la sutura mêlée à la tradition du secret. Ces éléments se combinent pour façonner une dynamique où la dissimulation devient un moyen de gouvernance. Ces régimes qui se sont succédé ont privilégié le secret et la confidentialité pour maintenir leur autorité et légitimer la domination légale-rationnelle classique de la bureaucratie<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Dreyer, Emmanuel, « Les atteintes directes à l'administration », *Droit pénal spécial*, 2016, pp.673-723.

<sup>77</sup> Adverbe qu'emploiera plusieurs fois l'ancien IGE

<sup>78</sup> Pendant toute cette période les facteurs promouvant la culture du secret étaient au sommet de la conception de l'État. La libéralisation de ce dernier ainsi que le développement d'internet, la prolifération et l'indépendance des sociétés civiles permettent de constater une exigence grandiloquente des administrés.

<sup>79</sup> Weber, Max, « Les trois types purs de la domination légitime », trad. d'E. Kauffmann, avec la collaboration de J. Gauthier, *Sociologie*, vol. 5, n° 3, 2014b.

A l'instar de la violence symbolique<sup>80</sup> analysée par Bourdieu avec la reproduction sociale, l'administration se conçoit à travers l'intériorisation des hiérarchies et des normes que les citoyens se doivent d'accepter telles les règles du « contrat<sup>81</sup> » avec l'Etat et avec l'agent de l'Etat : l'administration. En conséquence, indubitablement la culture de la confidentialité et du secret au sein de l'administration sénégalaise s'est répandue avec peu d'incitations à la divulgation proactive d'informations aux citoyens ; et les fonctionnaires sont souvent réticents à partager des informations en dehors des cercles restreints du pouvoir.

Au regard de cette culture du secret allant de pair avec la « sutura », il est à se questionner sur l'évolution de l'administration sénégalaise. Comment se présente-t-elle dans un mouvement historique prenant en compte le nouveau millénaire et la première alternance politique vécue la même année en 2000 ? Lorsque Abdoulaye Wade arrive au pouvoir, c'est l'éternel opposant du régime socialiste qui devient chef de l'État. Il est libéral et loin d'être formé à l'ENA ou dans les arcanes des grandes écoles françaises. L'État et avec lui, l'administration apparaissent sous des formes nouvelles. D'un côté, la presse se libéralise, la transparence devenue un socle démocratique encourage les fonctionnaires à créer des syndicats et à dénoncer, la création d'organes de contrôle devient un impératif, etc. ; d'un autre la sutura et tout ce qu'elle recouvre, sont remis en question au niveau sociétal au moment où une approche nouvelle de l'administration voit le jour.

---

<sup>80</sup> Addi, Lahouari, « Violence symbolique et statut du politique dans l'œuvre de Pierre Bourdieu », *Revue Française de Science Politique (RFSP)*, Vol.51, 2001/6, pp. 949-963.

<sup>81</sup> Il est fait référence au contractualisme hypothétique du XVII<sup>e</sup> siècle qui pense l'origine de la société et de l'État comme un contrat originaire entre les humains, par lequel ceux-ci acceptent une limitation de leur liberté en échange de lois garantissant la perpétuation du corps social.

Effectivement, le New Public Management<sup>82</sup>, comme remise en cause du modèle traditionnel d'administration publique, s'est affirmé en Afrique de l'Ouest, au Sénégal en particulier même si son établissement laisse poindre des imperfections. Partant de ces faits, que deviennent la culture du secret et la sutura au moment où les démocraties modernes promeuvent la transparence et la responsabilité dans les institutions administratives,—afin de renforcer la confiance des administrés, d'atténuer les pratiques obstruées et de garantir l'égalité des citoyens devant le service public<sup>83</sup> ? Le secret devient-il une incongruité dans l'administration nouvelle ?

## **II- La culture du secret, un paradoxe dans l'administration moderne**

Dans ses Mémoires, le Président Abdou Diouf décrit subtilement différentes situations dans lesquelles le secret a permis d'empêcher une crise étatique, tout en restant légendairement discret voire silencieux sur d'autres ; comme pour se maintenir dans la culture du secret<sup>84</sup>. Curieusement de plus en plus, le secret fait naître la suspicion, développe la méfiance du public en arrivant à imaginer le pire. La culture du secret encourage l'action occulte des groupes de pression et d'intérêt qui sont encore mal perçus dans les pays d'héritage jacobin et centralisateur. Taire ce qui se passe à l'intérieur de l'administration rend difficile les contrôles car le « confidentiel » porte atteinte au principe d'égalité devant le service public.

---

<sup>82</sup> Gruening, Gernod, "Origin and Theoretical Basis of New Public Management". *International Public Management Journal*, 2001, 4, pp.1-25.

<sup>83</sup> Le service public est une activité prise en charge par une personne publique ou gérée par une personne privée sous le contrôle d'une personne publique en vue de satisfaire des besoins d'intérêt général.

<sup>84</sup> Diouf, Abdou, *Mémoires*, Ed., Seuil, 2014, 384 p.

Cette dynamique laisse en effet, entrevoir l'État « bourgeois » critiqué par Marx<sup>85</sup> et occultant l'espace public<sup>86</sup>, dans le sens de Habermas, lieu de « l'agir communicationnel ». De fait, cette entité politique, a eu le droit de mort sur ses sujets<sup>87</sup> avant de passer à l'étape de la biopolitique<sup>88</sup> pour enfin arriver à une révision ou une déconstruction du contrat qui le lie aux acteurs faisant sa substance<sup>89</sup>. Dans cette logique, la démocratie avance d'un cran malgré les critiques. Elle se veut une apparence avec de nouvelles exigences (A) qui laisse percevoir de réelles déclivités de la culture du secret dans l'administration (B).

### **A- Les nouvelles exigences démocratiques**

Les techniques de pouvoir évoluent de manière cyclique, en parallèle avec les transformations de l'État. Foucault en fait état singulièrement en écrivant que « L'État, la justice, l'administration ne fabriquent pas toujours du secret en

---

<sup>85</sup> Marx, Karl., Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte, *Ed. GF-Philosophie*, 2007, 218 p.

<sup>86</sup> Terme utilisé par Habermas pour désigner une sphère de la vie social, intermédiaire entre la sphère étatique et la sphère privée au sein de laquelle l'opinion publique peut se constituer en force de résistance à la domination, extrait du lexique de sociologie, 6<sup>e</sup> Ed. Dalloz, 2020

<sup>87</sup> Fillion, Emmanuelle, Memmi, Dominique « Faire vivre et laisser mourir. Le gouvernement contemporain de la naissance et de la mort ». *In : Politix*, vol. 17, n°67, Troisième trimestre 2004. Trajectoires de la notabilité. II. Production et reproduction sous la direction de Jean-Louis Briquet. pp. 203-207.

<sup>88</sup> Le pouvoir souverain a évolué vers le biopouvoir, une forme de pouvoir qui s'exerce sur la vie elle-même, à travers une anatomo-politique du corps humain et une biopolitique de la population. Ces pratiques visent à produire et à renforcer les forces vitales de la nation. Dans ce contexte, le droit de vie et de mort se présente comme une facette essentielle du droit pour la société d'assurer sa propre survie, de la maintenir ou de la promouvoir. Lire Michel Foucault, Histoire de la sexualité, vol. 1, Paris, Gallimard, 1976, p. 181. Voir aussi le cours au Collège de France du 17 mars 1976, « Il faut défendre la société », Paris, Gallimard/Le Seuil, 1997, p. 214.

<sup>89</sup> Vermandel, Frank, « Postmodernisme, discours et métadiscours : L'architecture comme paradigme et paradoxe. », *Tumultes*, 34, pp. 2010, 25-48

confisquant la vérité ; ils savent dissoudre le réel dans le documentaire. Un bel exemple parmi toutes les techniques du pouvoir.<sup>90</sup>»

Les nouvelles exigences démocratiques représentent un changement fondamental dans la manière dont le pouvoir est exercé et perçu au sein des sociétés contemporaines. Il est pensé au-delà de l'État par d'autres acteurs plus intransigeants qui arrivent à honnir le mal gouvernement en faveur de la gouvernance avec en toile de fond un rapprochement souhaitable entre l'administration publique et ses administrés (1). Une telle proximité brise la glace en remettant en cause toute l'agrégation de la culture du secret. Sous ce rapport l'évolution vers la gouvernance mène à la transparence élevée dorénavant en véritable principe fondamental de l'administration (2). Cette transparence implique la publication même la publicité de rapports, la participation aux processus décisionnels, l'accès à l'information, etc.

### **1. Le passage du gouvernement à la gouvernance**

Contrairement au gouvernement qui se perçoit sous le paradigme *Top down* de l'administration aux administrés, la gouvernance est multipartite. Elle est essentiellement un processus, étant donné que l'identification et l'intégration des acteurs ou parties prenantes ne se produisent pas machinalement et simultanément. Cette diversité d'acteurs impliquant le modèle *Bottom-up* voire un autre avec des mouvements alambiqués, implique un rapprochement de l'administration que lui impose, visiblement, le néolibéralisme. La communication politique devient une exigence. Ibrahima Silla en dira « Ainsi l'homme politique communique en soutirant du secret ; mais aussi en fabriquant du mythe et des

---

<sup>90</sup> Foucault, Michel, *Dits et écrits II*, Gallimard, 2001, p. 8.

légendes. Cela peut aller jusqu'à faire courir des rumeurs pour susciter des humeurs.<sup>91</sup>»

Indubitablement, au sein des pays anglo-saxons, les forums scientifiques des économistes et les *Think Tanks* néo-conservateurs se sont faits le relais enthousiaste de ces idées néolibérales alors qu'en France, c'est au sein même de l'appareil étatique que ce programme a été promu par les hauts fonctionnaires de l'État<sup>92</sup>. Un vent de modernité soufflait même dans les pays dits du sud et le Sénégal n'y échappe pas, étant sous régime d'aide au développement. Le mal gouvernement tant décrié par les « africanistes » avec des concepts de « néopatrimonialisme<sup>93</sup>», « d'État importé<sup>94</sup>», de « politique du ventre<sup>95</sup>» devait faire place à la gouvernance.

L'expression « gouvernance » inconnue au début des années quatre-vingt, fait désormais partie du langage courant de la coopération au développement. James Rosenau la définit comme « *un ensemble de mécanismes de régulation dans*

---

<sup>91</sup> Silla, Ibrahima, *Communiquer en politique. L'art d'en coudre et d'en découdre*, Editions des Trois Fleuves, 2011, p. 129.

<sup>92</sup> Bruno Jobert montre bien qu'en France le tournant néo-libéral s'amorce dans les années soixante-dix au sein de l'ENA (École Nationale d'Administration) qui fournit l'essentiel du personnel de la haute fonction publique. Au début des années quatre-vingt, les économistes néolibéraux prennent le contrôle des ministères à vocation économique et des instituts de recherche économique, tel l'INSE. Voir Jobert, Bruno (1994). *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, Ed. L'Harmattan.

<sup>93</sup> Depuis une trentaine d'années, les concepts de patrimonialisme et de néopatrimonialisme sont associés à l'analyse de certaines formes de construction étatique et de gouvernance tant en Afrique, qu'en Amérique latine et qu'en Asie. On l'associe souvent s'agissant de l'Afrique à Jean-François Médard. Néanmoins c'est dans les années 1970, que Eisenstadt s'interroge sur le « patrimonial ».

<sup>94</sup> L'État en Afrique et en Asie est volontiers considéré comme un « pur produit d'importation », selon l'expression désormais classique de Bertrand Badie et Pierre Birnbaum.

<sup>95</sup> La Politique du ventre est un concept qui désigne une manière d'exercer l'autorité avec un souci exclusif de la satisfaction matérielle d'une minorité. Il a été développé par Jean-François Bayart dans son ouvrage *L'État en Afrique : la politique du ventre*.

*une sphère d'activités, qui fonctionnent même s'ils n'émanent pas d'une autorité officielle<sup>96</sup>». Cette définition sous-entend d'une part, que la gouvernance n'est pas une notion s'appliquant uniquement aux autorités officielles, ; il y a donc une pluralité d'intervenants et de destinataires, D'autre part, transparaît l'idée selon laquelle la gouvernance correspond en fait à la gestion d'une sphère déterminée d'activités. C'est ainsi que Cynthia Hewitt de l'Alcantara<sup>97</sup> écrit : « la gouvernance a souvent été employée comme synonyme de gestion efficace d'organisations et d'activités de toutes sortes, depuis l'entreprise moderne ou l'université jusqu'aux fonds marins ».*

La part de pluralité d'acteurs est au cœur de la gouvernance contrairement au gouvernement qui permettait de promouvoir la culture du secret dans une administration hiérarchisée qui pouvait se prévaloir de taire le « secret » par devoir et par solidarité. La modernité requiert que l'administration opère dans la justification, la redevabilité, la responsabilité, la participation des citoyens du central au local mais surtout dans la transparence. Cette exigence s'est affirmée dès le XXe siècle, comme en témoigne la réflexion de Maurice Hauriou, sur l'impératif d'un accès des décisions et actions de l'administration au public. Cette quête de transparence découle d'une volonté croissante de contrôler l'action administrative au lieu de garder les affaires secrètes et de promouvoir la participation citoyenne.

Néanmoins, la persistance de pratiques opaques, caractérisées par la rétention intentionnelle d'informations, entrave ces aspirations reléguant les usagers au statut de

---

<sup>96</sup> Rosenau, James, "Governance without government [...], cité par Marie-Claude. Smouts » « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in *R.I.S.S.*, pp.85-94.

<sup>97</sup> Hewitt De Alcantara, Cynthia. « Du bon usage du concept de gouvernance » in *R.I.S.S.*, pp. 109-118

sujets dépendants d'un système administratif distant. De ce fait, la dichotomie entre le secret et l'idéal de transparence revêt une importance capitale et ne doit en aucun cas être sous-estimée. Alors que l'administration est investie de la mission de promouvoir l'intérêt général de manière efficace, cette responsabilité implique de plus en plus également de rendre des comptes et d'agir en conformité avec les normes légales préétablies. C'est ainsi que différents organes sont mis en place ou réactivés dans le but de produire constamment des rapports sur les pratiques administratives émanant notamment du chef de l'État et de son gouvernement<sup>98</sup>.

Par là même, le Président Macky Sall avait initié la création de l'OFNAC (Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption) avec la loi 2012.30 du 28 décembre 2012 ou encore le PAMA (Programme d'Appui à la Modernisation de l'Administration). Ce dernier est installé au niveau du ministère de la Fonction publique dans le but de contribuer vivement à la modernisation de l'Administration partant de la méthode de la gouvernance. Il comporte encore trois principes<sup>99</sup> dont :

-L'optimisation du cadre organisationnel de l'administration qui adresse les problèmes de structuration des organisations, de déconcentration et de décentralisation des centres de décisions publics.

-La professionnalisation de la gestion des ressources humaines qui vise à renforcer les capacités

---

<sup>98</sup> Avec le premier régime libéral avec le Président Wade à sa tête, plusieurs rapports ont été publiés impliquant notamment la gestion de nombreuses directions ou relevant délits commis par des ministres, députés ou encore PCA. C'est le cas avec un rapport de la Cour des Comptes qui avait révélé l'utilisation de 12,8 millions de Cfa des fonds de la Société des Infrastructures et de Réparation Navale (SIRN) par son président du Conseil d'administration (PCA) d'alors pour financer ses activités politiques.

<sup>99</sup> [www.fonctionpublique.gouv.sn](http://www.fonctionpublique.gouv.sn)

des agents et à promouvoir les principes et les valeurs du service public dans la conduite des politiques publiques et la délivrance des services publics de tous les jours.

-L'amélioration de la qualité des services aux usagers qui concourt à renforcer la gestion axée sur les résultats, la transparence, la bonne gouvernance et la qualité des services rendus aux populations.

Pour que les administrés puissent effectivement être satisfaits de la bureaucratie sénégalaise, il est impératif que des informations cruciales concernant son fonctionnement tels par exemple l'utilisation des recettes fiscale et les mécanismes de prise de décision, soient accessibles<sup>100</sup>. Cette perspective est en ligne avec les travaux de différents auteurs. A la lumière de cette démonstration, il convient à présent de mettre l'accent sur la transparence qui devient un impératif dans la nouvelle version de l'administration imprégnée de la logique de la gouvernance.

## ***2. La transparence au cœur de la nouvelle administration***

La clarté au centre de l'État moderne est un élément essentiel de la gouvernance globale<sup>101</sup> et du développement durable.

---

<sup>100</sup> D'après le rapport Afrobaromètre « impôts et taxes au Sénégal : entre déficit d'informations et faible légitimité publié en janvier 2022 : Plus de trois quarts (77%) des adultes Sénégalais estiment qu'il est « difficile » ou « très difficile » de se renseigner sur les impôts et taxes qu'ils sont tenus de payer au gouvernement. Encore plus (86%) affirment qu'il est difficile de se renseigner sur la manière dont le gouvernement utilise les recettes fiscales. Quatre citoyens sur 10 environ estiment que la « plupart » ou « tous » les agents des impôts (38%) et les inspecteurs et contrôleurs dans les services de douanes, impôts et domaines, et trésor (43%) sont corrompus. Moins de la moitié (46%) des Sénégalais font « partiellement » ou « beaucoup » confiance à l'administration fiscale.

<sup>101</sup> Chevallier, Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique, », *Revue française d'administration publique*, 2003/1, n° 105-106, pp. 203-217

Elle est « la matrice de plusieurs constructions inhérentes à la démocratie : la délibération et le débat publics, la responsabilité des gouvernants, la formation de l'opinion et l'expression de la citoyenneté, rien de tout cela n'est simplement concevable sans transparence <sup>102</sup>».

S'agissant de l'Afrique au niveau de la sous-région ouest-africaine en termes d'instrument de politique, la Directive 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine est ainsi, mise en place. La Commission et les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par ledit Code. Les dispositions de l'alinéa 1er du présent article<sup>103</sup> s'appliquent spécialement à la préparation et à l'adoption des directives portant Lois de Finances, Règlement Général sur la Comptabilité Publique, Plan Comptable de l'État, Nomenclature Budgétaire de l'État, Tableau des Opérations Financières de l'État, Plan Comptable et Nomenclature Budgétaire des Collectivités locales.

Cette directive est internalisée au Sénégal, en 2012 avec la loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques. De là, la culture du secret, un pléonasme jadis dans l'administration sénégalaise, devient un oxymore en suivant la voie de la transparence promue au niveau international, national voire local avec le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP)

---

<sup>102</sup> Exposé d'ouverture par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'état au colloque de Transparence Internationale France, le 5 juillet 2011   l'Assemblée nationale

<sup>103</sup> Article 2 de la Directive n°01/2009/cm/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

porté par la CEDEAO<sup>104</sup>. Faut-il donc être transparent sur tout s'agissant de l'administration ? Ne perdrait-elle pas de sa quintessence à force de se dévoiler, de se défaire de la dynamique sociale bien sénégalaise.

Cette tentative de se détourner du « sacré » de la culture du secret remet en cause toute une vision idéelle de l'administration permettant de la « *normer* » *aussi bien sur les textes que dans les faits*<sup>105</sup>. Une chose est au moins sûre : la culture du silence est souvent perçue comme l'un des deux fondements essentiels de l'administration. Elle repose sur la dissimulation systématique d'informations, qu'elles soient sensibles ou ordinaires, dans le but de maintenir le contrôle et l'autorité. Ce silence s'articule autour de mécanismes bien ancrés, tels que la confidentialité imposée, le cloisonnement des responsabilités, ou encore la limitation de l'accès aux données essentielles, même pour des acteurs internes à l'administration.

En parallèle, l'administration s'appuie également sur un second pilier : la production et la propagation de contre-vérités. Ce mécanisme, bien que plus insidieux, joue un rôle stratégique dans la consolidation du pouvoir administratif. En déformant les faits ou en manipulant les narratifs, il vise à influencer la perception publique, à éviter les remises en question des processus décisionnels, ou encore à détourner l'attention des dysfonctionnements internes. Ainsi la combinaison de ces deux dynamiques, le silence et les contre-vérités forme un cadre qui peut paradoxalement renforcer

---

<sup>104</sup> Le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) renvoie au processus qui vise à renforcer la performance des collectivités locales à travers un engagement civique et une participation active des citoyens afin d'instaurer une culture de la transparence et de l'inclusion et d'amener les élus et les organes de gestion des collectivités locales à rendre compte de leurs décisions.

<sup>105</sup> Extrait d'un entretien avec un ancien directeur de cabinet, effectué le 25 avril 2024 dans son actuel bureau au niveau du tribunal de Kaolack.

l'efficacité opérationnelle à court terme tout en érodant la confiance des citoyens sur le long terme. Ce modèle invite à une réflexion approfondie sur la manière dont ces pratiques affectent la transparence, la responsabilité et *in fine* la légitimité de l'administration.

Au Sénégal, la transparence est, en théorie, devenue un pilier fondamental de la gouvernance démocratique et de la légitimité du gouvernement. De la sorte, elle garantit aux citoyens l'accès à l'information nécessaire pour comprendre les actions et les décisions de leurs représentants élus tout en favorisant la responsabilité et la confiance dans les institutions publiques. A rebours de sa réputation de modèle démocratique en Afrique, le pays est encore dans une situation improbable en l'absence d'une loi sur l'accès à l'information<sup>106</sup> alors que le processus pour son établissement a été enclenché il y a plus de quinze ans.

Malgré toutes les tractations et tous les plaidoyers lancés par les sociétés civiles à travers des ONG ainsi que la convention des jeunes reporters, le Sénégal n'est pas arrivé à voter une loi spécifique dans ce sens. Et pourtant dans les démocraties modernes, la presse se positionne comme quatrième pouvoir de par sa liberté et son indépendance. L'adhésion du Sénégal au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) en 2018 ne reflète pas pleinement son statut actuel, marqué par une mise en œuvre limitée de l'article 8 de la Constitution<sup>107</sup>. M. Ndiaye, journaliste fera remarquer que « *travailler sur certains sujets tels les détournements de deniers publics, la mort de certains individus surtout en période de manifestation, de*

---

<sup>106</sup>[https://dataactivist.coop/guide\\_pagof/documentation/1-senegal-rendre-effectif-droit-acces](https://dataactivist.coop/guide_pagof/documentation/1-senegal-rendre-effectif-droit-acces)C'est

<sup>107</sup>L'article 8 de la Constitution dispose : « La République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs ».

*crises relève d'un grand risque car notre administration, malgré les apparences, reste très hermétique<sup>108</sup>».*

En effet, le Président Macky Sall n'avait pas manqué de dire « *si je n'avais pas mis mon coude sur certains dossiers...* » Il faisait ainsi allusion aux différents rapports que lui avaient présentés l'OFNAC ou encore la Cours des comptes incriminant des proches et des alliés qu'il a souhaités protéger. Dans ce mouvement de transparence, surgit l'hybridité découlant de phénomènes bureaucratiques inédits<sup>109</sup>. Assurément, ces pratiques clientélistes remettent en question toute la transparence requise même dans des secteurs telle que l'industrie extractive qui fait néanmoins l'objet d'une loi incitant à la transparence<sup>110</sup>. C'est dans la même veine que l'ITIE (Initiative pour la Transparence dans les industries Extractives du Sénégal) a produit neuf rapports qui couvrent les années 2013-2021. Tous ces rapports posent la pertinence actuelle d'une culture du secret dans l'administration en raison de leur disponibilité sur les réseaux sociaux avant même leur publication.

Ces dynamiques suscitent des questions sur les interactions individuelles mais aussi sur les rôles des groupes et des réseaux qui peuvent parfois s'avérer « déstabilisateurs ». Elles soulèvent également le débat sur une transparence dont la portée semble étroitement liée à la structure et à l'organisation intrinsèque de la société.

Enfin, finalement à quel niveau se situe le secret ? Si des rapports sont « publicisés » sans l'instruction de l'institution en charge de la faire, cela voudrait dire qu'à un niveau de l'administration

---

<sup>108</sup> Extrait d'entretiens groupés avec de jeunes reporters le 3 août 2023

<sup>109</sup> Darbon, Dominique, La culture administrative en Afrique : la construction historique du phénomène bureaucratique » *op.cit.*

<sup>110</sup> « Loi n° 2017-04 du 17 janvier 2017 » relative à la transparence dans la gestion des industries extractives au Sénégal", qui vise à promouvoir la transparence dans un secteur souvent entouré de secret.

il y a eu une fuite de façon délibérée ou non. Lorsqu'elle se produit expressément, il se pose la question de la déontologie pouvant impliquer un individu ou l'excès de toute une société qui est relative aux bonnes pratiques, aux règles et devoirs régissant un corps. A contre-courant, s'il relève une déroute inopinée, John Dewey aurait raison de mettre l'accent sur les incertitudes d'un monde commun dans sa philosophie pragmatique.

Dans la mesure où l'individu est pensé seul, en réseaux et avec des objets, une éducation voire une formation structurée autour de ces problématiques devient une nécessité sociale développant l'esprit. Cet enseignement permet d'être conscientisé sur ce qui peut être rendu public ou pas dans le respect des règles professionnelles. Toutefois, il en faut davantage pour permettre aux fonctionnaires d'agir avec transparence et éthique. Il en faut autant pour qu'un chef d'État puisse respecter la séparation des pouvoirs en ne s'impliquant pas du sort d'agents ayant commis des impairs dans l'exercice de leur fonction. Le problème de la conception qu'on a de l'État se pose singulièrement avec la permanente confusion entre la sphère privée et la sphère publique ou encore avec le néopatrimonialisme<sup>111</sup>. Ainsi entre la culture politique et le développement de la technologie, la culture du secret rentre dans une situation d'incertitude.

## **B- Les déclivités de la culture du secret dans l'administration**

Le secret est intrinsèquement lié à la pratique de certaines activités : il est indispensable au confessionnal religieux, dans la délivrance des soins de santé mais aussi dans le secteur

---

<sup>111</sup> Médard, Jean-François., « L'État néopatrimonial en Afrique noire », dans Médard J.-F., (dir.), *États d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 323.

des services publics pour protéger les intérêts fondamentaux de l'État et exprimer la puissance publique. C'est ainsi que la culture du secret peut s'extérioriser à travers des politiques institutionnelles, des traditions organisationnelles et des comportements individuels qui favorisent la confidentialité et la rétention d'informations au détriment de la transparence et de la responsabilité. Mais a-t-elle la même ampleur et la légitimité les administrations actuelles ?

Au moment où la transparence prévaut dans les relations entre la bureaucratie et les citoyens sous le prisme de la démocratie n'est-il pas temps de se dessaisir du secret comme culture dans une logique administrative énergique et rationaliste ? Avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et de l'intelligence artificielle, l'information se distille au-delà des frontières ; qu'elle soit vraie, amplifiée ou créée de toute pièce. Cet exercice épistémologique questionnant la culture du secret à travers les paradigmes de la transparence et de l'essor du numérique, expose cette dernière à l'épreuve d'un environnement numérique peu réglementé : cela favorise l'émergence d'accusations, même infondées. Ainsi, la culture du secret tend à céder la place à un culte de la dénonciation, qui peut profondément bouleverser les dynamiques institutionnelles et sociales susceptible finalement, de bousculer le rapprochement entre l'administration et l'administré.

### ***1. L'épreuve d'un numérique peu « réglementé »***

Les administrations africaines francophones bien qu'inspirées et structurées selon le modèle français, révèlent en leur sein des particularités distinctes. Ces différences reflètent une interaction entre les réalités sociétales locales, l'ordre social et les dynamiques imposées par un environnement globalisé en constante évolution. C'est ainsi que le numérique dans

l'administration rentre timidement dans le quotidien administratif sénégalais au moment où en France il devient une évidence<sup>112</sup>. Bien qu'étant un signe de développement, le recours au numérique au sein de l'administration pose divers défis à la culture du secret. Un tel environnement peut offrir une plus grande flexibilité dans les processus administratifs, en permettant des interactions plus rapides et des services plus efficaces pour les citoyens.

Cependant, il peut également entraîner des risques accrus en matière de sécurité des données, de protection de la vie privée, de protection d'information interne à une branche du service public, notamment en raison de la vulnérabilité face aux cyberattaques et au piratage<sup>113</sup>. A ce niveau, il est possible de relever deux dimensions qui peuvent justifier d'un caractère secret émanant de l'administration. D'un côté, il s'agit des données personnelles et de la vie privée et de l'autre, c'est une information détenue par un agent du service du seul fait de sa station professionnelle tels par exemple des rapports d'audits, des documents scellés ou pouvant compromettre la sécurité de tout un pays, de l'autre.

S'agissant de la première dimension, elle requiert une réglementation rigoureuse de l'utilisation des technologies au sein de l'administration pouvant affecter l'équité et l'accès aux services publics ou encore rendre public des informations initialement susceptibles d'être connues par un groupe restreint appartenant à l'administration. L'Etat du Sénégal a le devoir et est contraint de préserver ces données. L'Administration ne peut pas et ne doit pas tout faire avec les données des usagers. Après avoir été l'un des premiers pays

---

<sup>112</sup> Viboud, Olivier, « E-administration », Nicolas Kada éd., *Dictionnaire d'administration publique*. Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp. 177-178.

<sup>113</sup> Lamatsch, Harald, « Transformation numérique de l'administration : la recherche d'efficacité et d'agilité », *Revue Défense Nationale*, vol. h-, no. HS13, 2023, pp. 77-90.

africains à promulguer une législation sur la protection des données personnelles, le Sénégal a présenté un projet de loi visant à remplacer celle de 2008.

La loi de 2019 s'inscrit dans le cadre de la vision gouvernementale de modernisation du cadre légal et institutionnel dans les secteurs des télécommunications et de la technologie. Elle visait à aborder diverses questions émergentes telles que la biométrie, les métadonnées, l'intelligence artificielle, la géolocalisation et le « *cloud computing* ». Ce texte pallie les lacunes de la législation de 2008 concernant la composition et l'autonomie de l'autorité de surveillance, les mécanismes d'auto-déclaration et la coopération transfrontalière.

Cependant, le problème de la sécurité numérique existe encore au Sénégal en 2024. Du fait de l'absence de contrôle de l'application de la loi, la confidentialité est souvent remise en question particulièrement par les citoyens dont 78%<sup>114</sup> de nos enquêtés pensent que les agents administratifs ne font pas preuve de discrétion en ce qui concerne les informations d'autrui. Ils jugent d'ailleurs que la loi est peu comprise par une population majoritairement illettrée<sup>115</sup> et par les fonctionnaires de moins en moins motivés par le sens de la responsabilité et de l'éthique ainsi que du devoir de réserve. En termes de politique publique, l'État sénégalais étant encore en développement, souffre de « moyens et de volonté de ses problèmes identifiés ».

La deuxième dimension relevant des rapports et des documents scellés, il est à noter que la *sutura* ainsi que le serment des agents sont davantage remis en cause. C'est

---

<sup>114</sup> Pour donner suite à un questionnaire administré à cinq cent vingt-huit personnes par voie physique et numérique.

<sup>115</sup> L'Institut national d'études démographiques (INED) estime que le taux d'analphabétisme des 15 ans ou plus est estimé à 57,2% au Sénégal en 2023.

ainsi qu'au haut sommet de l'administration, des fuites d'informations sont légion. Un haut fonctionnaire de l'Etat l'assimile à « *une faillite de notre République en termes de préservation du secret dans l'administration*<sup>116</sup> ». En effet, des procès-verbaux, des messages des forces de défense ou encore des informations relevant d'une question de sécurité nationale tel l'achat d'armes se sont vu étaler sur la « place publique ». La culture du secret est de ce fait, ébranlée. Mais en même temps, au regard de ce que souligne Alexandre-François Vivien, « *Le pouvoir politique est la tête, l'administration est le bras*<sup>117</sup> », il est à se questionner sur les relations entre administration et conduite politiques. Visiblement au Sénégal, de façon plus marquée un désaccord s'est installé entre la bureaucratie et les pouvoirs politiques habitués à des pratiques peu orthodoxes. De 2014 à 2024 des fonctionnaires sous l'influence de partis d'opposition<sup>118</sup> sont arrivés au-devant de la scène en dénonçant des malversations au sommet de l'État.

Au vu de ce qui précède, la confidentialité au niveau de l'administration tient lieu de secret de Polichinelle facilité par un développement fulgurant du numérique qui est peu codifié ou pas du tout respecté dans la *praxis*. Ainsi, dans une volonté de rupture à la fois avec la sutura, mal placée et avec la culture du secret propre à l'administration, le nouveau régime arrivé en mars 2024 s'engage à instaurer une gestion plus transparente des affaires publiques. Cette initiative marque

---

<sup>116</sup> Entretien avec Mme Ndiaye, haut fonctionnaire de l'administration centrale, le 4 septembre 2023.

<sup>117</sup> Vivien, Alexandre François., *Études Administratives*, Ed. Guillaumin Librairie, 1845, 512 p.

<sup>118</sup> Il s'agit principalement du parti PASTEF avec à sa tête le leader Ousmane Sonko qui a fini par se faire radier de la fonction publique en 2016. Il s'est fait davantage connaître, étant député avec sa plainte concernant des faits supposés de « transactions immobilières irrégulières et de détournements de deniers publics » portant sur un montant de 94 783 159 000 FCFA.

une tentative d'opérer une transition vers des pratiques administratives fondées sur l'ouverture et la responsabilité. La dénonciation avec le phénomène de « lanceur d'alerte » va devenir la nouvelle pratique à « sacraliser », selon le nouveau Premier ministre. Mais est-ce pour autant que le côté abstrus, inhérent à l'administration ainsi que tout le mythe qui entoure l'institution étatique doivent disparaître pour laisser place à une toute nouvelle pratique ?

## **2. Le culte de la dénonciation**

L'antinomie de « sutura » en wolof est « jébané<sup>119</sup> » qui dénote un sens péjoratif. Dès que le rapprochement se fait en français, « voile d'indulgence » et dénonciation peuvent traduire les deux termes. Entre ces notions se joue la question du mélioratif et du péjoratif, mais aussi un prolongement de dialogue en matière de droit pénal et de droit administratif. En effet, la non-dénonciation d'un délit<sup>120</sup> ou d'un crime<sup>121</sup> tient lieu d'une faute répréhensible au même titre que la dénonciation calomnieuse ou imaginaire qui est une infraction instantanée. Passant de ce qui doit être à ce qui est, la dénonciation vient remettre en question le caractère secret dans l'administration. Cela équivaut-il à tout dire où à savoir se taire par moment ? Emmanuel Kant<sup>122</sup> semble y avoir répondu en transposant cette dialectique au plan de la morale, refusant le mensonge tout en plaçant la révélation de la vérité quelles que puissent en être les conséquences, au rang d'« impératif catégorique » non négociable et non violable.

---

<sup>119</sup> « Jébaané » veut dire dénoncer avec une ampleur et une ferveur abusée dans le but de nuire. Contrairement à un autre terme auquel il se rapproche « siiwël » -qui veut dire rendre public- il a un sens dépréciatif.

<sup>120</sup> Au Sénégal et un peu partout dans le monde la dénonciation d'un crime est une obligation. Quand elle n'est pas faite, la personne est punie d'une amende et d'une peine de prison

<sup>121</sup> Pour ce qui concerne le délit, il en est aussi de même ;

<sup>122</sup> Kant, Emmanuel, *Critique de la raison pratique*, PUF, 2016, 228 p.

En outre, Cheikh Anta Diop promouvait pour sa part « la force de la vérité ». Vu sous cet angle, la vérité dite-supplante le caractère culturel du secret dans l'administration. Mais où s'arrête la vérité ? La transparence entendue étymologiquement comme l'acte de rendre visibles certaines pratiques tout en dissimulant les processus et technologies sous-jacents pour offrir une expérience fluide aux utilisateurs connaît ses limites. Par ailleurs, un culte de la dénonciation et de la divulgation a émergé au sein des administrations à l'échelle mondiale marquant un tournant notable dans les dynamiques de gouvernance des dernières années. C'est ainsi que l'affaire Snowden<sup>123</sup> a « fait trembler » les États-Unis et au-delà en 2013, comme le « Penelopegate » a pu faire perdre à François Fillon alors candidat favori, l'élection présidentielle de 2017 en France. Il a suffi que le « *Canard enchainé* » publie deux articles dénonçant les salaires exorbitants de la femme de l'ancien Premier ministre travaillant comme attachée parlementaire pour que les résultats tournent en faveur d'Emmanuel Macron.

Dans d'autres régions d'Afrique, le *whistleblowing* ou alerte éthique s'impose progressivement dans les affaires publiques malgré l'absence d'une démocratie effective ou d'une loi protégeant les « dénonciateurs » ou « lanceurs d'alerte ». Ce phénomène met en lumière l'exigence pour un État de droit de reconnaître que la souveraineté administrative a des limites contrairement à l'époque de l'État de police. À cette période, rares étaient ceux qui osaient défendre les principes de

---

<sup>123</sup> Ancien employé de la Central Intelligence Agency (CIA) et de la National Security Agency (NSA), il a révélé l'existence de plusieurs programmes de surveillance de masse américains et britanniques. À compter du 6 juin 2013, Edward Snowden rend publiques, par l'intermédiaire des médias, des informations classées top-secrètes de la NSA concernant la captation des données de connexion des appels téléphoniques aux États-Unis,

transparence. Ce fut le cas de Rousseau<sup>124</sup> ou encore de Bentham<sup>125</sup>. Ce dernier discute du passage de l'invisible à la publicité et du bannissement de la culture du secret, dans la mesure où ce dernier est à l'origine de disparités. Cette logique est donc pour la pensée politique—à l'image de la question juridique où la « publicité » peut être corrélée à la dénonciation. Si en droit lorsqu'elle est mensongère, elle hérite de fait d'un caractère délictuel comment percevoir la dénonciation en théorie politique surtout lorsqu'elle couvre l'intérêt général ?

Le dénonciateur ou le lanceur d'alerte jadis redouté par la tradition jacobine et donc dans l'administration sénégalaise peut-il devenir louable au XXI<sup>e</sup> siècle ? Par exemple, les travaux des sociologues Francis Châteauraynaud et Didier Torny<sup>126</sup> mettent l'accent sur la notion d'alerte existait dans le domaine juridique dans lequel sa définition variait en fonction des secteurs d'activité. De ce postulat, le législateur français a inclus une définition du lanceur d'alerte dans la loi Blandin du 16 avril 2013. Pourtant cette précision était limitée aux domaines de la santé publique et de l'environnement. Ce n'est que plus tard avec la promulgation de la loi Sapin II que la protection des lanceurs d'alerte a été timidement garantie. Ce texte a également précisé plus rigoureusement la notion de lanceur d'alerte. De son côté, le Sénégal n'a jusqu'ici aucune disposition légale précisant ou protégeant le « lanceur d'alerte ». Néanmoins, le Premier ministre nommé en avril 2024 propose une loi dans ce sens. Cela illustre sans doute une transparence perçue comme un partage d'informations

---

<sup>124</sup> Starobinski, Jean, *Jean-Jacques Rousseau : la transparence et l'obstacle*, Ed. Gallimard, 1971, 462 p.

<sup>125</sup> BOZZO-REY, Malik, « La transparence chez Bentham : de l'invisibilité d'un concept à sa publicité », in : *La revue Tocqueville*, Vol.32, n°1, 2011, pp. 89-111

<sup>126</sup> Châteauraynaud Francis, Torny Didier. (1999), *Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éd., l'EHESS, Paris.

associé à la mise en place de processus décisionnels partiellement visibles et parfois opaques.

La diffusion d'informations offre aux citoyens et à d'autres acteurs concernés l'opportunité d'examiner consciencieusement les actions entreprises et de solliciter des explications de la part des gouvernements ou des entreprises impliquées dans ces actions. Il n'empêche, en l'absence de cadrage juridique la politique « sans instrument » pour l'heure de la promotion du lanceur d'alerte produit en pratique des effets d'abus qui rappelle la loi de Brandolini ou principe d'asymétrie des idioties<sup>127</sup> (*Bullshit asymmetry principle*). De fait, l'information n'est pas forcément sécurisée. Il va sans dire que la « quantité d'énergie nécessaire pour réfuter des idioties est supérieure d'un ordre de grandeur à celle nécessaire pour les produire. »

Or, le culte de la dénonciation arrive à produire des effets totalement indésirables et difficiles à « effacer » avec la facilitation des « *fakes news* » ou « infox ». Il désigne « une fausse information bénéficiant le plus souvent d'une large diffusion dans les médias notamment sur Internet et les réseaux sociaux ». Il se dissémine partout et arrive à bousculer les règles de la vie privée et publique. Comme le souligne Brandolini, démentir une fausse information demande plus d'efforts que de la créer.

Cette réalité met en lumière la fragilité de la culture du secret particulièrement au sein de l'administration. L'État souvent entouré d'un halo mythique voire mystique voit ce voile se fissurer. La séparation traditionnelle entre l'administration et les administrés s'effondre provoquant une remise en question des cohérences institutionnelles et culturelles qui semblaient

---

<sup>127</sup> La littérature sur la loi de Brandolini est peu développée et pour cause, elle est née lors d'un tweet d'Alberto Brandolini en janvier 2013.

autrefois solides. Cette rupture engendre une panique face à la perte des repères hérités du passé. A tout prendre, au Sénégal les administrés doivent être informés des conditions dans lesquelles des contrats ont été conclus au nom de la transparence et en vertu des dispositions constitutionnelles accordant des droits fondamentaux au peuple notamment celui à l'information (Art. 8) et celui de contribuer à la lutte contre la corruption et la concussion (Article 25-3).

## **Conclusion**

À l'instar de ses pairs, le Sénégal continue de justifier la culture du secret, héritage du legs colonial français au sein de son administration. Depuis les indépendances, psychosociologiquement le secret devient une pratique légale et rationnelle venue pénétrer intrinsèquement la structuration sociale déjà absorbée par la notion de « sutura » revenue plus de cent-trente-six fois lors de nos enquêtes<sup>128</sup>.

A cet effet, l'absence d'informations sur les pratiques internes de l'administration préservait sa distance avec les usagers. Et pour se prémunir des influences extérieures l'administration adoptait une attitude détournée à l'égard des citoyens. Cette distance a été renforcée par un niveau d'opacité élevé qui contribuait directement à établir un clientélisme d'État ainsi que des tares que certains chercheurs ont soulevées. Malgré cela, les innovations démocratiques et le développement progressif du principe de transparence de l'action de l'État impliquent une délégitimation de la pratique de la culture du secret par les pouvoirs publics. Simmel fait remarquer qu' « *il y a plus d'un siècle, que la société moderne occidentale était prise dans des tendances contradictoires dans la mesure où «la révolution démocratique et l'avènement d'un espace public*

---

<sup>128</sup> Le logiciel NVivo, nous a permis de classer les mots qui sont revenus le plus dans nos entretiens.

*renforcé par les mass media ont indubitablement conduit à une transparence accrue du politique<sup>129</sup>».*

Ces paradoxes s'intensifient avec l'usage des termes tels que « lanceur d'alerte » ou « dénonciateur » qui remettent en question à la fois l'identité de l'administration et les réalités sociales. Cette dynamique entre en tension avec le concept de sutura profondément, ancré dans la culture sénégalaise favorisant la discrétion et le respect de l'intimité. Mais jusqu'à quel niveau ? L'imaginaire de la « sutura » n'est-il pas réservé originellement aux affaires privées ? En contraste, le rôle du *boolé-kat* (le dénonciateur) ou du *jébané-kat* (dévoileur de secret au grand public, divulgateur) est souvent perçu de manière péjorative prétendument en rupture avec la norme du « silence pour protéger ».

Cette clarté émergente remet en question non seulement la logique du secret mais également l'attribut régalien de l'administration. Elle s'inscrit dans les contradictions décrites par Simmel où le secret en tant que fondement du pouvoir se heurte à la transparence exigée par les évolutions sociales. Il n'empêche que l'arrivée du régime nouveau se voulant représenter l'« antisystème<sup>130</sup>» voit tous les jours des « livers <sup>131</sup>» s'autoproclamant « lanceur d'alerte » au nom de la transparence. Ils brandissent souvent des documents censés être secrets et juste détenus par le service concerné. Il se pose donc la problématique du danger de l'absence de cadrage juridique et éthique du « lanceur d'alerte » au Sénégal dans la mesure où quel que puisse être le degré de modernité de l'État le sens du secret le plus éminent demeure

---

<sup>129</sup> Petitat, André, (1997) « Secret et morphogenèse sociale », *Cahiers internationaux de sociologie*, p. 139-160.

<sup>130</sup> Il prône la rupture systémique par rapport à la logique gouvernementale qui a prévalu depuis 1960.

<sup>131</sup> Ce sont des individus femme et homme qui font usage de certains réseaux sociaux sous forme de vidéos pour lancer des messages commerciaux, politiques...

celui de la protection de la puissance publique et de l'intérêt général.

Cette réalité vient reconsidérer toute l'importance de la transparence qui doit éclairer la dimension à la fois hermétique d'une administration responsable, intelligible et travaillant pour l'intérêt général. Il s'agit ici d'interroger sociologiquement la formation des fonctionnaires afin qu'ils renoncent à utiliser le secret pour recourir à des ruses, à l'opacité ou à une domination abusive comme cela se produit dans de nombreux États en Afrique et au-delà.

Finalement cette réflexion met en avant le rôle de la transparence et de la reddition des comptes afin d'être en adéquation avec les nouvelles exigences démocratiques et les valeurs sociétales. La réalité du terrain met en lumière des citoyens plus exigeants requérant une collaboration entre administration et administrés plutôt qu'une relation d'autorité ou de domination « illégitime ». Cette transformation suscite des craintes car elle pourrait banaliser l'État dans un monde interconnecté où les réseaux à la fois ouverts et fermés sont incontrôlables mais puissants. Ces réseaux semblent détenir à l'instar de l'État d'autrefois un « droit de vie et de mort » sur les « nouveaux citoyens numériques ». Cette inquiétude grandit avec la digitalisation du secret administratif qui fragilise la protection technique notamment face au décryptage des informations et à la menace du web sombre.

Mais quoiqu'il adienne et à défaut d'une fin de l'État, il convient de penser l'institution « dans une énergie continue<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Faisant allusion à l'ouvrage de Bayart « l'énergie de l'État » qui conçoit l'institution dans une logique de cycle permettant de passer « d'un monde d'empires, gouvernant par la différence ethnique et religieuse, à un système d'États-nations, imposant une uniformisation culturelle et une conception exclusive de la citoyenneté » à voir Jean-François Bayart *l'énergie de l'État. Pour une sociologie historique comparée du politique*, Paris, Ed. La Découverte, « Sciences humaines 2022 », 780 p.

en termes de « compénétration des durées » avec une perpétuelle évolution. Laquelle peut reposer infiniment les raisons et le sens du secret dans toutes les administrations du monde maintenant que les humains sont défiés par leur propre création : l'intelligence artificielle.

## COMMANDATIONS AUX AUTEURS

### Envoi

Par courrier électronique à : cespouac@gmail.com

### Titre de l'article

Un titre qui indique clairement le thème de l'article, n'excédant pas 25 mots.

### Nom de l'auteur

Le prénom et le nom de ou des auteurs (es)

### Présentation de l'auteur

Une courte présentation des auteurs (es) ne devant pas dépasser 100 mots par auteur.

### Résumé de l'article

Un résumé de l'article ne doit pas dépasser 200 mots. Le résumé doit être en français (police Arial, taille 12, interligne 1,15).

### Mots clés

Une liste de cinq mots clés maximum décrivant l'objet de l'article.

### Corpus de l'article

Les articles conformes aux normes de présentation, doivent contenir les rubriques suivantes : introduction, problématique de l'étude, itinéraire méthodologie adoptée, résultats de la recherche, perspectives pour recherche, conclusions, références bibliographiques. Compte tenu des exigences du CTS CAMES, les articles peuvent excéder 20 pages et ne doivent pas dépasser 35 pages, police Arial, taille 12 et interligne 1,5 (maximum 10 000 mots).

### Présentation de l'article

- ▶ Arial, corps 12 ; Interligne 1,15.
- ▶ Mettez le titre et les sous-titres en gras.
- ▶ Vos nom et prénom suivent le titre de l'article
- ▶ Le corps du texte doit être sans tabulation
- ▶ Écrire « les années 1980 » (et non « les années 80 » ou « les années quatre-vingt »).
- ▶ Les citations sont toujours entre guillemets à la française «...». En cas de besoin, utiliser des guillemets à l'anglaise dans un passage déjà entre guillemets "...".
- ▶ Tous les mots d'une langue autre que le français sont mis en italiques (exemple, ehuzu).
- ▶ Toute modification d'une citation (suppression, adjonction, remplacement de mots ou de lettres, etc.) par l'auteur du texte est signalée par des crochets droits [...].
- ▶ Évitez de procéder à d'autres mises en forme de votre texte.

### Présentation des références en bas de page

*\* Pour un article dans une revue*

- ▶ Champs auteur : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre : le titre de l'article écrit normalement. Les guillemets sont inutiles.
- ▶ Champ revue : + le nom de la revue, + le numéro de la revue (éventuellement le tome ou le volume), + l'année de parution, + les numéros de la première et de la dernière page de

l'article.

*\* Pour un ouvrage*

- ▶ Champs auteur : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre : le titre de l'ouvrage écrit normalement.
- ▶ Champs éditeur : + la ville d'édition, + le nom de l'éditeur, + l'année d'édition, + la page où la citation a été notée.

*\* Pour un chapitre dans un ouvrage collectif*

- ▶ Champs auteur 1 : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre 1 : le titre du chapitre écrit normalement.
- ▶ Champs auteur 2 : le nom du directeur (ou des directeurs) de publication (même règle que pour les noms d'auteur précédé par "in". C'est l'éditeur au sens anglais du terme. L'expression "(Ed)" suivant le nom du directeur de publication est un usage fréquent mais pas obligatoire.
- ▶ Champs titre 2 : le titre de l'ouvrage écrit normalement.
- ▶ Champs éditeur : + la ville d'édition, + le nom de l'éditeur, + l'année d'édition, + la page où la citation a été notée.

*\* Pour une communication d'un congrès ou colloque*

- ▶ Champs auteur 1 : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre : le titre de la communication écrit normalement.
- ▶ Champs congrès : + le nom du congrès, + la ville du congrès, + les dates du congrès, + la page où la citation a été notée.

### **Tableaux, figures et graphiques**

Les tableaux, figures et graphiques sont insérés directement dans le texte avec leurs titres. Les figures et les graphiques sont au format "gif" ou "jpg". Il convient de souligner que toute illustration (tableaux, figures et graphiques) doit être de très bonne qualité afin de permettre une reproduction directe.

### **Plagiat**

Dans la mesure du possible, nous analyserons les articles réceptionnés avec un logiciel anti-plagiat. Pour éviter un rejet de publication, il faudra préciser toutes les sources documentaires et d'Internet.

### **Impression**

Pour une bonne qualité d'impression de la revue, vous devriez utiliser le format 15,5 x 24 cm.

**La direction de la revue.**