



Gouvernance locale :

La délivrance de quatre biens
publics dans trois
communes nigériennes
(*Synthèse phase 2*)

Jean-Pierre Olivier de Sardan

Working Paper

février 2012

21

Copyright: l'auteur.

Edité au nom du programme « Afrique: pouvoir et politique » par le Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, UK (www.odi.org.uk).

La série de « Working Papers » de l'APPP est dirigée par Richard Crook, Professorial Fellow, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK (r.crook@ids.ac.uk).

Afrique: pouvoir et politique est un programme de recherche dirigé par un consortium d'organisations. Le programme est financé par le Ministère britannique du développement international (DFID) et par Irish Aid pour le bénéfice des pays en voie de développement. Les opinions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de DFID, Irish Aid ou des institutions partenaires.

Gouvernance locale :

La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes (Synthèse phase 2)

Jean-Pierre Olivier de Sardan*

1 Introduction

L'équipe du Niger, composée d'Aïssa Diarra (accouchement), Younoussi Issa (eau et assainissement), Aghali Abdoukader (sécurité), Amadou Oumarou (marchés) et Hassane Moussa Ibrahima (institutions communales), avait mené des enquêtes en 2009 sur les trois sites de Balleyara, Say et Guidan Roudji, sous la coordination de Jean-Pierre Olivier de Sardan et Mahaman Tidjani Alou. Ces enquêtes ont donné lieu à la rédaction par les auteurs des enquêtes de cinq rapports en français, sur la base desquels un rapport de synthèse a été à son tour produit en avril 2010 (disponible en français et en anglais), qui a lui-même donné lieu à un article (en anglais) publié en 2011.¹

En 2010, des enquêtes complémentaires ont été effectuées dans les mêmes localités, par les mêmes chercheurs, pour approfondir des pistes qui avaient été dégagées en 2009, mais aussi pour tenter d'aborder un nouveau sujet, à savoir les « motivations » (*incentives*) des acteurs délivrant des biens publics locaux. De nouveaux rapports ont donc été rédigés en 2011 par les cinq chercheurs concernés.²

Le présent rapport de synthèse présente les principaux résultats de cette seconde vague d'enquêtes en deux parties très distinctes.

La première partie doit être lue comme une suite directe du rapport de synthèse de 2010, de par sa conceptualisation autour des nouveaux matériaux empiriques recueillis. Elle développe en effet quatre thèmes importants :

- l'incohérence des politiques publiques ;
- la délivrance palliative institutionnalisée des biens publics ;
- la multi-redevabilité des délivreurs de biens ;
- les postures réformatrices/conservatrices internes à chacun des principaux modes de gouvernance locale.

La seconde partie constitue une nouvelle porte d'entrée pour le programme APPP autour du thème des motivations et des démotivations, qui est particulièrement pertinent au vu des débats actuels sur la gestion des ressources humaines dans les pays africains.

* LASDEL, Niamey, Niger (jeanpierre.olivierdesardan@ird.fr).

¹ Olivier de Sardan (2011). Certains des rapports ont été édités dans la série "Etudes et Travaux du LASDEL" (téléchargeable sur www.lasdel.net) et sont en ligne sur le site APPP.

² Pour une prise en compte des spécificités propres à chaque site ou à chaque bien public, il faut se reporter à ces rapports. Cf. Issa (2011); Oumarou (2011); Abdoukader (2011); Diarra (2011); Moussa (2011).

L'accent mis dans ce rapport sur la conceptualisation à partir des données correspond à la priorité actuelle du programme APPP.

2 Autour des configurations de délivrance et des modes de gouvernance : quelques compléments³

2.1 L'incohérence profonde des politiques publiques

D'autres programmes de recherche du LASDEL (sur la décentralisation ou sur les exemptions de paiement dans la santé) nous ont permis de mettre en évidence les conditions assez particulières de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques au Niger (ainsi que dans d'autres pays africains) : impréparation technique et financière, pressions diverses et hétéroclites des partenaires techniques et financiers (PTF), annonces soudaines de changements de cap, mauvaise information des populations et des professionnels concernés, manque de coordination et nombreux goulots d'étranglements, réticences des agents de l'Etat sur le terrain, absence de dispositifs fiables de feed-back, etc...⁴. Le programme APPP confirme cette analyse, tout en fournissant des informations précieuses sur ce qui se passe plus précisément au point de délivrance des services publics aux usagers.

Par exemple, on sait que le principal facteur de mortalité maternelle, en cas d'accouchement dystocique nécessitant une césarienne, est l'absence d'évacuation, ou le retard dans l'évacuation. Cette absence d'évacuation ou cette évacuation tardive dépendent bien évidemment de différents facteurs. Mais au moins deux d'entre eux relèvent directement des politiques publiques de santé, à savoir la non disponibilité de moyens d'évacuation, et la barrière financière.

En ce qui concerne les évacuations (pour les femmes ayant des accouchements dystociques, mais aussi bien sûr pour d'autres malades), des ambulances ont été fournies à tous les districts sanitaires du pays en 2004 par le Programme spécial du Président de la République. Mais ce programme était une sorte d'Etat dans l'Etat, à statut totalement dérogatoire, géré par les préfets à l'extérieur des chaînes administratives normales, et sans réelle coordination avec le Ministère de la santé.⁵ Très personnalisé, hors procédures habituelles, et à visée électoraliste, il a d'ailleurs disparu en 2010 avec la mise à l'écart du Président Tandja. Le principal goulot d'étranglement généré par cette situation est le suivant : les ambulances sont certes fournies, mais sans que rien n'ait été prévu spécifiquement pour leur fonctionnement, ni par le Programme spécial (qui se limitait aux investissements) ni par le Ministère de la santé (qui n'avait pas été impliqué dans cette affaire). Il faut donc, en cas d'évacuation, que les familles des évacué(e)s trouvent en urgence de quoi payer les frais d'essence, ainsi que le per-diem du chauffeur, du personnel de santé accompagnant l'évacué(e) et celui du garde républicain devant nécessairement prendre place dans l'ambulance.⁶ Réunir la somme

³ Nous ne développerons pas ici les données complémentaires sur la gestion de l'auto-gare par le syndicat des transporteurs, dans la mesure où elles sont dans la ligne directe du rapport précédent.

⁴ Cf. Ousseini (2011); Olivier de Sardan & Ridde (2011). De nombreux numéros de « Etudes et Travaux du LASDEL » rendent compte des résultats de l'Observatoire de la décentralisation du LASDEL.

⁵ Un autre cas majeur de contradiction entre le Programme spécial et le Ministère de la santé a consisté dans le financement très coûteux de la construction d'hôpitaux pour la mère et l'enfant, grâce à des subventions de l'Arabie saoudite, mais sans tenir compte de la carte sanitaire et des priorités officielles en matière de santé, et sans prévoir les (énormes) frais de fonctionnement qu'allaient engendrer de telles structures...

⁶ Pour sécuriser la circulation des ambulances, le programme spécial avait exigé la présence à bord d'un garde républicain

nécessaire peut prendre du temps, voire même, pour les familles les plus vulnérables et dépourvues d'appuis, être impossible.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'Etat a développé une politique consistant à lever la barrière financière pour la référence obstétricale. En effet, le Président Tanja a décidé fin 2005 de rendre la césarienne gratuite (l'Etat remboursant alors une somme forfaitaire aux maternités de référence ayant pratiqué la césarienne). Mais le montant de l'évacuation, qui reste à la charge des usagers, peut dépasser le montant de la césarienne (35.000 FCFA). Il peut facilement atteindre 50.000 FCFA. Dans des zones d'accès difficile, le coût peut être nettement plus élevé (entre 150.000 et 200.000 FCFA à Ngourti !).

Un autre exemple d'incohérence des politiques publiques est fourni par l'extension soudaine des mesures d'exemption de paiement bien au-delà de la césarienne. Alors que, face à la crise du financement de la santé dans les années 80, le recouvrement partiel des coûts (Initiative de Bamako) était devenu la stratégie nationale depuis 20 ans, le président Tandja Mamadou a subitement décidé en 2006 d'introduire une exemption de paiement généralisée pour les enfants de moins de 5 ans. Cette mesure n'avait pas été vraiment préparée et les moyens financiers correspondants n'avaient pas été dégagés par l'Etat. Ce dernier en effet est censé rembourser aux formations sanitaires de tout le pays le coût des prestations et des médicaments délivrés aux enfants de moins de 5 ans. Mais ces remboursements ont pris un retard dramatique. Après 6 ans, les sommes dues par l'Etat aux formations sanitaires atteignent le montant énorme de 14 milliards FCFA. Chaque année le déficit s'accroît. Or, les consultations pour les enfants de moins de 5 ans constituent dans les formations sanitaires de premier niveau le plus gros des consultations et assuraient une grande partie des recettes. Les retards de remboursement par l'Etat menacent donc l'équilibre du système de santé : beaucoup de formations sanitaires sont sur-endettées auprès des grossistes en médicaments, et de nombreux médicaments font défaut.

On trouve bien sûr de nombreux exemples de telles incohérences dans d'autres domaines. La politique de décentralisation en témoigne : l'Etat a affiché cette politique comme un objectif majeur, promu la création de communes avec des exécutifs élus, et délégué à ces communes de nombreuses tâches, tout en leur refusant les moyens de les accomplir, en ne tenant pas ses promesses budgétaires, et en mettant d'innombrables bâtons dans les roues des conseils municipaux et des maires.

2.2 Les quatre types de solutions palliatives

Face à ces incohérences et ces goulots d'étranglement, face aussi aux multiples difficultés que connaît la délivrance de services publics par le mode de gouvernance bureaucratique en raison de son manque considérable de ressources financières et humaines, nous avons souligné en 2010 *l'importance de la co-délivrance des services publics locaux, en particulier de type « palliatif », pour faire face aux « goulots d'étranglement »*. Cette co-délivrance implique le plus souvent un recours au « paiement par l'utilisateur ». Mais il nous faut insister ici sur les diverses formes différentes – institutionnalisées ou non – que peuvent prendre ces solutions palliatives élaborées au niveau local⁷.

⁷ Rappelons aussi que des dispositifs de coordination supra-locaux mais pouvant avoir une existence locale existent dans certains domaines, impulsés par l'Etat et les PTF, comme les commissions foncières (COFO) ou les comités sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires. Ils réunissent des services multiples de l'Etat, ainsi que des acteurs non étatiques (ONG, associations, chefs, etc...) en vue d'une meilleure délivrance des services publics. Il s'agit là de dispositifs institutionnalisés à l'échelle nationale et intégrés dans le tissu administratif officiel. Il est donc difficile de les considérer comme étant des solutions palliatives locales. On constate toutefois que l'effectivité de ces structures est très variable

1) Les « bricolages informels » restent la règle générale, comme nous l'avons rappelé pour les évacuations, et on les retrouve pour l'eau potable, pour l'assainissement, pour la sécurité, pour les marchés. Improvisés au niveau local, et mettant en jeu les relations personnelles entre des acteurs relevant de différents modes de gouvernance, ils sont donc fragiles et facilement remis en cause. Même les collaborations entre forces de police du Niger et du Nigéria contre le banditisme frontalier dépendent presque exclusivement de relations personnelles et peuvent donc être remises en question à tout moment.

2) Certaines associations locales spontanées, qui restent à certains égards dans le registre informel, mais représentent aussi une certaine forme d'institutionnalisation (elles ont un nom, des membres, un responsable, sans être toutefois des associations formelles déclarées) prennent parfois en charge une délivrance palliative. C'est le cas des *yambanga* (*vigilantes*) en ce qui concerne la sécurité. De même les *fada*, qui sont des groupes de sociabilité fondés sur le voisinage et le statut social (analogues à divers égards aux « *grin* » du Mali) peuvent parfois jouer un rôle dans la sécurité (en « surveillant » ce qui se fait dans leur quartier) ou l'hygiène (en organisant un balayage collectif d'un espace public). Mais ces formes de regroupement, comme leur éventuelle mobilisation pour la délivrance de biens, restent elles aussi très dépendantes des personnes et donc fragiles (comme le montrent la non pérennité des *yambanga* à Balleyara ou le caractère sporadique de leur collaboration avec la police à Guidan Roundji).

3) D'autres structures associatives, formelles et de type « communautaire », sont mises en place par les « projets » pour faire face à un problème de délivrance de bien public. C'est un type plus élaboré d'institutionnalisation (avec bureau, assemblée générale, règles de gestion, architecture pyramidale), mais qui relève essentiellement du niveau local et qui est étroitement dépendante de l'initiative d'un projet, et surtout de son appui financier. Les comités de quartier pour l'assainissement, les comités de gestion des forages pour l'eau potable, les comités de gestion des marchés, présents dans les trois communes, sont de parfaites illustrations. Fini l'appui, finis les comités ! Si cette maxime connaît bien sûr des exceptions, elle a été confirmée sur nos sites d'enquête.⁸

4) Mais nous avons rencontré aussi une solution palliative originale, à la fois fortement institutionnalisée (car elle s'appuie sur des institutions intégrées dans le tissu administratif national), mais qui est pourtant « issue d'en bas », et sans « perfusion financière » d'un projet. Il s'agit de la mise en place des « centimes additionnels », pour résoudre le problème des évacuations.

La direction régionale de la santé de Dosso a en effet pris l'initiative en 2003, avec l'accord du comité de gestion régional représentant les usagers, de demander la perception d'un « centime additionnel », autrement une somme de 100 FCFA prélevée sur toutes les consultations dans les centres de santé de cette région, afin de constituer un fonds pour

d'un site à un autre : elles ne sont le plus souvent réellement fonctionnelles que si elles sont appuyées par un projet intervenant localement. Par exemple, dans le département de Filingué (où se trouve Balleyara) un « projet d'appui au dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires » (APACAN), exécuté par Care International et financé par SNV, a développé des Observatoires de suivis de la vulnérabilité ». L'observatoire communal de Ballayara a réuni ainsi, pendant la durée du projet, les services techniques (agriculture, plan, élevage), les élus locaux, la chefferie, les ONG et projets, et les forces de sécurité sous la présidence du maire et avec l'appui du chef de poste administratif. Missions d'évaluation dans les villages, collecte de données, réunions tous les 27 du mois, constituaient ses activités principales. Dès la fin du projet les missions et les réunions ont cessé, faute d'argent pour le carburant et les per-diem (le préfet détournant pour d'autres usages la dotation de l'Etat en carburant)

⁸ Il faut souligner que, contrairement à d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, où il existe un « mouvement paysan » autonome (Sénégal, zones cotonnières au Mali, au Burkina Faso ou au Bénin), la très grande majorité des structures associatives rurales au Niger est dépendante de l'aide extérieure.

financer les évacuations. L'origine exacte de cette initiative reste peu claire.⁹ Le dispositif s'est vite avéré efficace : des fonds largement suffisants ont été amassés, et placés dans un compte bancaire spécifique. La pratique des centimes additionnels s'est ensuite étendue spontanément comme une trainée de poudre dans tous les districts sanitaires du pays, sans faire l'objet d'une directive quelconque de la hiérarchie sanitaire, et sans que cette extension ne soit appuyée, financée ou pilotée par un « projet ». Ce dispositif consistant à prélever sur tous les usagers des centres de santé une taxe modique qui servira aux seuls cas nécessitant une évacuation, a été en quelque sorte plébiscité par les équipes de district et les comités de gestion.

Il s'agit certes d'une modalité de financement par l'utilisateur, mais qui est originale, en particulier par rapport au recouvrement des coûts.

2.3 Les diverses modalités du paiement par l'utilisateur

Rappelons que le système institutionnel et public du recouvrement des coûts, auquel tous les agents de santé ont été formés depuis la fin des années 1980, a une certaine affinité avec la *logique du paiement palliatif par l'utilisateur*, le plus souvent informel, mais parfois semi-institutionnalisé, qui, nous l'avons dit, est désormais généralisé face aux défaillances de l'Etat, et qu'on retrouve largement à l'extérieur de la santé. C'est ainsi que les forces de police, dont la dotation en carburant est dérisoire, ne se déplacent pour des constats que si les plaignants payent l'essence et « leurs frais ». Elles n'escortent les camions là où il y a des risques d'attaques par des bandits que si les propriétaires des camions les financent.

On peut débattre des logiques qui sous-tendent le recouvrement des coûts (promu à partir de l'Initiative de Bamako). S'agit-il avant tout d'une mise en œuvre au niveau de la santé de la stratégie et de l'idéologie néo-libérales, devenues dominantes dans les années 80 dans la foulée des politiques d'ajustement structurel, et prônant la privatisation et le désengagement de l'Etat ? Ou bien doit-on y voir, déjà, une « solution palliative institutionnalisée », mais issue « d'en-haut », visant à demander aux usagers de combler les insuffisances de l'Etat, devenu incapable de fournir les formations sanitaires en médicaments ? (Rappelons qu'à la veille de l'Initiative de Bamako les soins étaient gratuits, mais ils se terminaient inéluctablement, faute de médicaments, par la délivrance d'ordonnances payables au prix fort dans les pharmacies). En effet, le recouvrement des coûts auprès des usagers n'est que partiel (l'Etat fournissant les salaires des personnels de santé, les infrastructures et les matériels) et a pour fonction

⁹ Il semble établi que la direction régionale de Dosso a d'abord mené une expérience pilote dans le district de Gaya, avec l'appui de la CTB (coopération technique belge), qui supportait depuis longtemps cette direction. L'évaluation de ce dispositif s'étant révélée très positive, il a été généralisé aux autres districts de la région. Il faut souligner que les COGES ont été d'emblée responsabilisés et consultés, et qu'une vaste campagne d'information a eu lieu. Mais nous avons recueilli deux versions sur la préhistoire de cette initiative. Pour les uns, une première expérience d'un dispositif d'évacuation aurait été menée à la fin des années 80 à Say et dans le Boboy, sites pilotes pour le recouvrement des coûts, mais les fonds pour l'évacuation étaient alors simplement pris sur le recouvrement des coûts et gérés par la sous-préfecture, qui les aurait détournés. D'autres se réfèrent à l'expérience d'un dispositif d'évacuation avec radio-ambulances menée à Ouallam et Tahoua par la GTZ. Nous disposons d'une documentation sur l'expérience de Ouallam avec un article de ses animateurs : cf. Bossyns, Abache, Sani Abdoulaye, & van Leberghe (2005). En fait une partie des coûts récurrents de l'évacuation était payée directement par les familles concernées dans le cadre du recouvrement de coûts. Aucune de ces deux expériences antérieures n'a donc « inventé » le « centime additionnel ».

essentielle de permettre aux formations sanitaires d'acheter elles-mêmes les médicaments (et de financer de menues dépenses des centres de santé).¹⁰

En fait, il est raisonnable de penser que la logique néo-libérale et la logique du recours palliatif au paiement par l'utilisateur s'interpénètrent en l'occurrence. On constatera aussi que cette politique a été – pour une fois – relativement cohérente et efficace (les médicaments sont vite devenus disponibles à bas prix dans toutes les formations sanitaires), même si elle n'a pas réglé, loin s'en faut, les problèmes d'accès pour les plus vulnérables.¹¹

On retrouve le même processus, la même combinaison de ces deux logiques, dans le secteur de l'eau potable: l'eau des forages était, aux débuts des indépendances, gratuite, et la maintenance des infrastructures était assurée par un office d'Etat, l'OFEDDES. Mais, depuis la fin des années 80, elle est devenue payante, car l'Etat n'était plus en mesure d'assurer les réparations. La vente de l'eau au seau est apparue comme le seul moyen de garantir la maintenance et les réparations des pompes et forages, et ceci que la gestion soit communautaire (comités de gestion, à l'image des comités analogues dans le secteur de la santé) ou qu'elle soit déléguée à un opérateur privé (ce qui est une « mode » plus récente, concomitante de la création d' « associations d'utilisateurs de l'eau » pour contrôler ces opérateurs). Ce passage à la vente de l'eau n'a toutefois pas été un processus identique à l'Initiative de Bamako. Alors que le recouvrement partiel des coûts était le produit d'une politique nationale délibérée et volontariste soutenue massivement par les grandes institutions internationales (et fortement suggérée par elles aux Etats africains), dans un domaine – la santé - où l'Etat restait fortement présent, le paiement de l'eau par l'utilisateur a été plutôt le produit des stratégies tacites et convergentes de certains PTF, qui finançaient les forages ici ou là, ou qui promouvaient le développement local, dans un domaine - l'hydraulique rurale - où l'Etat s'était retiré de fait. Ce sont ces PTF qui ont impulsé de façon décentralisée la constitution de comités de gestion des ressources générées par la vente de l'eau aux points d'eau modernes afin de pallier aux défaillances des services publics de l'hydraulique. Cette politique n'a que partiellement réussi, les problèmes de gestion (« évaporation » des recettes) étant récurrents dans les comités de gestion, et nombre d'ouvrages restant en panne.¹²

Le cas des « centimes additionnels » est quant à lui assez spécifique, et pour cela particulièrement intéressant. Il s'agit certes, là aussi, d'une « solution palliative institutionnalisée », mais qui est d'une nature toute différente. En effet, ce n'est le produit ni d'une politique délibérée conjointe de l'Etat et des institutions internationales (comme le recouvrement des coûts), ni d'une stratégie de facto de PTF (comme la vente de l'eau). Au contraire, l'Etat comme les PTF se sont engagés, dans le secteur de la santé, à peu près au même moment, comme on l'a vu plus haut, dans une politique très différente, voire opposée, à savoir l'exemption de paiement.

¹⁰ Rappelons que le « package » de l'Initiative de Bamako comprenait, outre le recouvrement partiel des coûts, la mise sur pied dans tout le pays de comités de gestion des fonds recouverts (COGES), représentant les usagers, et le recours systématique aux médicaments génériques.

¹¹ Des mesures étaient prévues en faveur des indigents, mais elles n'ont jamais été vraiment appliquées (cf. Ridde, 2006).

¹² Le fait que dans les comités de gestion de la santé il y ait une « surveillance mutuelle » des représentants des populations et des personnels de santé, et une réelle implication de la hiérarchie dans les procédures de contrôle financier, explique sans doute que les « évaporations » y soient bien moindres que dans les comités de gestion des points d'eau, très peu encadrés, et souvent fortement contrôlés par la chefferie. Par ailleurs, on ne doit pas, selon nous, confondre les privatisations des sociétés publiques de type industriel, qui délivraient l'eau potable en ville sur une grande échelle (privatisations menées au bénéfice des multinationales et qui sont clairement un effet direct des stratégies néo-libérales), et la vente au seau de l'eau des forages, qui relève au moins autant (voire plus) de « solutions palliatives institutionnalisées » (même si l'idéologie néo-libérale a pu jouer un rôle).

La stratégie des « centimes additionnels » est très différente de la politique officielle d'exemption de paiement, mais aussi du recouvrement des coûts. Le paiement par l'utilisateur est d'une toute autre nature. L'évacuation est en effet devenue gratuite, et ce ne sont plus les usagers directs de l'ambulance qui payent (ce qui constituait auparavant un facteur de mortalité maternelle pour ceux dont la famille avait du mal à réunir la somme en urgence), mais l'évacuation est quand même payée en dernière analyse par l'ensemble des usagers. Autrement dit, le coût de l'évacuation est réparti dans le temps sur tous ceux qui ont fréquenté les centres de santé, selon un mécanisme qui est plutôt d'ordre assurantiel (et obligatoire). Ce dispositif a été intégralement « élaboré par le bas », sans consultation du Ministère, sans accord ni appui de ce dernier, et sans relever d'une stratégie des PTF ou d'un appui de ceux-ci, mais il est néanmoins de type institutionnel, non informel, dans la mesure où il a été validé par les équipes-cadres de district et les comités de gestion. Il constitue typiquement une « solution palliative institutionnalisée d'en bas » à une incohérence de la politique publique de santé concernant les évacuations.

Mais ce cas recèle encore d'autres enseignements. En effet, le Ministère de la santé a pris en 2009 des mesures qui ont entraîné une crise de ces fonds d'évacuation. Il a considéré que ce paiement par l'utilisateur était en contradiction avec la politique officielle d'exemption de paiement, puisque les usagers officiellement exemptés devaient comme les autres payer le « centime additionnel ». Il a donc interdit aux centres de santé de prélever les 100 FCFA sur les enfants de moins de 5 ans (plus de la moitié des consultations). Du coup, ces fonds se sont asséchés, et on en est revenu au paiement direct par l'utilisateur, parfois tempéré par des « bricolages informels locaux », qui prévalaient avant. Cette intervention du Ministère sur le mode de l'interdiction s'est faite en effet sans proposer de formule institutionnelle alternative.

Autrement dit, une mesure promulguée au nom de la *cohérence officielle* d'une politique publique a abouti à bloquer une initiative intéressante et efficace pour pallier *l'incohérence réelle* de cette même politique !

2.4 La multi-redevabilité

Nous avons évoqué dans le rapport de 2010 la question des « redevabilités multiples ». ¹³

Elle est réapparue de façon aigüe avec la période de transition faisant suite au coup d'Etat militaire de mars 2010 ayant mis fin au régime devenu illégal de Tandja Mamadou. En effet, les maires élus peu avant le coup d'Etat (décembre 2009) lors d'une élection boycottée par l'opposition ont été démis et remplacés par des administrateurs délégués nommés par le pouvoir, et en général choisis en dehors des arènes locales, souvent dans l'entourage de la junte.

Ces administrateurs délégués, qui ne devaient rester que pour une période courte (des élections municipales démocratiques ont en effet eu lieu comme prévu en janvier 2011), n'avaient donc pas de comptes à rendre aux électeurs (*redevabilité représentative*) et n'étaient soumis qu'à une *redevabilité bureaucratique-hiérarchique* (gouverneurs et Ministre de l'intérieur).

Leur action a été unanimement considérée comme efficace dans les trois communes dans un domaine où les maires élus n'avaient guère brillé auparavant, à savoir l'assainissement. Les administrateurs délégués ont en effet réglé différents problèmes en suspens, en particulier en

¹³ Giorgio Blundo a aussi développé cette question ces dernières années. Cf. entre autres Blundo (2012) et Blundo (2011). La multi-redevabilité a été soulignée pour la première fois dans le programme APPP par Staffan Lindberg (2009).

ce qui concerne l'assainissement : ils ont, dans les trois communes organisé des concours de salubrité, et distribué du petit matériel de ramassage des déchets ; à Say et à Guidan Roumdji ils ont réglé le problème des salaires des charretiers ; les comités de quartier pour l'assainissement ont été réactivés à Guidan Roumdji, des personnels municipaux ont été embauchés pour la propreté à Balleyara ; enfin diverses initiatives et innovations ont été mises en œuvre : fournitures de sacs poubelles, enfouissement des détritiques du marché (Balleyara), fournitures de seaux (Guidan Roumdji), récupération de plastiques (Say). Pour réaliser cette politique, les administrateurs délégués ont réussi à mobiliser les projets de développement intervenant dans les environs.

Ce succès est parfois attribué au fait qu'ils n'étaient pas soumis à des préoccupations électoralistes, et donc pouvaient se permettre d'être impopulaires en prenant des mesures rigoureuses, nécessaires du fait de l'indiscipline des populations sur ces questions.

Une interprétation rapide de ces données pourrait amener à penser que la *redevabilité représentative* serait de façon générale un facteur négatif pour l'efficacité de l'action publique, alors que la *redevabilité bureaucratique-hiérarchique* serait au contraire un facteur positif. On assiste d'ailleurs facilement à une extrapolation de ce raisonnement en termes de *régimes politiques*. La *redevabilité représentative* est en effet inhérente aux régimes de type démocratique, alors que la *redevabilité bureaucratique-hiérarchique*, lorsqu'elle n'est pas associée à la redevabilité représentative, apparaît comme une ressource typique des régimes despotiques, qui en font un usage musclé.¹⁴ Cette valorisation des régimes non démocratiques « à poigne », qui leur impute une meilleure délivrance des services publics, est d'ailleurs le fait de nombreux Nigériens, qui rendent la démocratie responsable du mauvais fonctionnement des administrations depuis la Conférence nationale, et évoquent avec nostalgie le régime de Kountché (une dictature militaire) comme une période de respect de la discipline et d'un sens de l'Etat qui s'est aujourd'hui perdu. Les critiques (par ailleurs largement justifiées) envers les injonctions et les conditionnalités des PTF voulant promouvoir une « bonne gouvernance » démocratique conçue sur un modèle occidental confortent de telles analyses, qui ont été mobilisées en leur temps pour légitimer par exemple les soutiens à Ben Ali en Tunisie ou Moubarak en Egypte.

Notre position ici est toute différente. Ni la dictature ni la démocratie ne garantissent par elles-mêmes une bonne délivrance des services publics. C'est vrai au niveau local comme au niveau national. Certains régimes autocratiques africains ont un bilan déplorable (le Mali de Moussa Traoré), alors que d'autres sont cités en exemple (le Rwanda de Paul Kagame). De même, il est des démocraties qui ont largement échoué sur ce plan (Nigéria, Bénin) et d'autres qui ont plutôt réussi (Ghana, Botswana).

Autrement dit, aucune forme de redevabilité associée à un régime politique n'est une solution miracle. Mais on peut aller plus loin : *aucune forme de redevabilité en soi n'est une solution miracle*. Les succès et les échecs relevant d'une forme particulière de redevabilité ne sont pas imputables à la nature de celle-ci, mais au contexte et aux stratégies de sa mise en œuvre.

Revenons en effet à notre exemple des administrateurs délégués. La redevabilité bureaucratique-hiérarchique à laquelle ceux-ci sont soumis n'a en fait rien de différent de celle à laquelle les services de l'Etat sont soumis en temps ordinaire. Les préfets, supérieurs

¹⁴ Divers travaux ont insisté sur les modalités de coexistence entre la redevabilité « verticale » et la redevabilité « horizontale » (je remercie Richard Crook pour ces références) : cf. O'Donnell (1998); Schedler, Diamond & Plattner (eds) (1999); Przeworski, Stokes, Susan & Manin (1999). Mais ces deux axes ne résument pas la question complexe des multi-redevabilités.

hiérarchiques directs de ces administrateurs délégués, sont des fonctionnaires que l'on retrouve tout autant quand les maires sont élus. Les personnels de santé ou les forces de gendarmerie sont aussi soumis à une redevabilité bureaucratique-hiérarchique forte. Ceci ne les empêche pas d'être souvent peu motivés, et parfois bien peu efficaces. Avant la décentralisation (en 2004), la nomination d'administrateurs délégués était la règle pour les communes urbaines (les seules qui existaient) et nombre d'entre eux ont mal géré sans améliorer les services publics locaux. Autrement dit, la redevabilité bureaucratique-hiérarchique peut engendrer le meilleur et le pire ! De même, la redevabilité représentative peut déboucher sur de « bons maires » ou sur de « mauvais maires », du point de vue des services délivrés (cf. infra).

Plutôt que de décider que la redevabilité bureaucratique-hiérarchique est « meilleure » que la redevabilité représentative, ou vice versa, mieux vaut tenter de comprendre pourquoi, parfois, les administrateurs délégués sont plus efficaces, et parfois non, ou pourquoi, parfois, un maire réussit là où d'autres ont échoué. Dans le cas qui nous occupe, plusieurs facteurs contextuels inter-reliés semblent décisifs (au-delà, bien sûr, des facteurs idiosyncratiques relevant de la personnalité des acteurs) :

- les administrateurs délégués étaient là pour peu de temps ;
- ils avaient reçu des consignes strictes et appliquaient une ligne politique des autorités de transition dans le domaine de l'action municipale en matière de propreté et d'assainissement ;
- ils avaient le soutien de l'Etat (préfets et gouverneurs), alors que celui-ci a mis sans cesse des bâtons dans les roues des maires de la première mandature ;
- ils étaient extérieurs aux arènes locales ;
- ils avaient un certain niveau scolaire, une expérience administrative minimum, ainsi qu'une expérience en matière de relations avec les « projets ».

Par contre, les maires issus des élections de 2011 semblent nettement mieux armés que leurs prédécesseurs élus en 2004 (à en juger par les 30 maires qui ont suivi les séances de formation du LASDEL), en termes de niveau scolaire, de compétences administratives, et de prise de conscience des problèmes.

Par ailleurs, les redevabilités sont souvent combinées. Un maire est ainsi redevable *représentativement* envers ses électeurs, mais il est aussi redevable *hiérarchiquement* envers le préfet (en tant qu'officier d'état-civil et en tant que soumis à un contrôle de légalité de ses actes). Le tableau se complique encore si l'on fait intervenir les *redevabilités informelles*: le maire est aussi redevable « partisanement » envers le parti politique qui l'a désigné et « clientélistiquement » envers les *big men* et les financeurs de sa campagne. De même, les administrateurs délégués étaient « clientélistiquement » redevables envers le chef de l'Etat ou celui de ses proches qui les avaient fait nommer. En outre, bien d'autres redevabilités informelles interfèrent régulièrement avec les comportements des acteurs publics quels qu'ils soient : redevabilités *corporatistes* (envers les pairs et collègues), *vicinales* (les personnes du voisinage, ou originaires du même terroir), *familiales*... Paradoxalement, la redevabilité envers les usagers des services publics est elle aussi de type informel : bien qu'elle soit proche de la redevabilité représentative, dans la mesure où les usagers sont aussi des électeurs) elle ne s'y confond pas (et on sait que la satisfaction envers les services publics délivrés n'est qu'un facteur parmi d'autres qui déterminent le vote des électeurs).

C'est au carrefour de ces multi-redevabilités que l'action des acteurs publics se situe, et bien souvent ces multi-redevabilités produisent des « injonctions contradictoires » (*double binds*), qui contribuent à la mauvaise qualité des services délivrés. En fait, chaque mode de

gouvernance est plus ou moins lui-même un système de multi-redevabilités. Chaque mode de gouvernance a ses formes de redevabilité incorporées, qui sont à la fois formelles et informelles. Et le fait qu'il n'émerge pas un type central de redevabilité, largement reconnu comme légitime par la majorité des acteurs, est sans doute une caractéristique de la délivrance des biens publics locaux au Niger, et peut-être au-delà.

2.5 Retour sur les modes de gouvernance et leurs réformateurs internes

Mais, comme pour les redevabilités, il y a la tentation de croire que tel ou tel mode de gouvernance serait par lui-même une solution miracle. Face aux difficultés des administrations africaines, les institutions de développement ont ainsi sans cesse cherché dans tel ou tel nouveau mode de gouvernance la clé qui ouvrirait toutes les portes. Après ce qu'on pourrait appeler le « grand échec » du mode bureaucratique de gouvernance dans l'Afrique des indépendances (que ce soit d'ailleurs sous des régimes despotiques ou des régimes démocratiques), échec qui se prolonge aujourd'hui encore, le mode de gouvernance associatif a été privilégié au nom de la participation communautaire. Puis c'est le mode de gouvernance communal qui s'est vu, avec les politiques de décentralisation, chargé de tous les espoirs. Le mode de gouvernance marchand, au nom du néo-libéralisme, a aussi ses supporters farouches. Certains enfin, déçus par les précédents, voient maintenant dans le mode de gouvernance chefferial une alternative... Le cas de la gestion des puits pastoraux est à cet égard significatif. Trois formes successives de gestion, relevant chacun d'un mode de gouvernance spécifique, ont été mises en place au Niger : la gestion bureaucratique (par un office d'Etat, l'OFEDS) ; la gestion communautaire (par des comités de gestion) ; et la gestion marchande (par délégation à un opérateur privé). Aucune de ces formes n'a mis en place un système satisfaisant, permettant de régler les problèmes permanents de maintenance et de réparation de ces ouvrages¹⁵.

Mais il en est des modes de gouvernance comme des régimes politiques. Contrairement aux attentes de nombreux experts en développement, aucun n'a des vertus intrinsèques qui garantiraient une meilleure délivrance des biens publics. *Dans chaque mode de gouvernance se confrontent des « réformateurs », soucieux d'améliorer cette délivrance, et des « conservateurs », qui préfèrent l'état actuel des choses et ses rentes de situation*¹⁶.

Prenons l'exemple des deux modes de gouvernance qui apparaissent aujourd'hui comme étant institutionnellement les mieux placés pour compenser ce « grand échec » du mode bureaucratique de gouvernance: les modes communal et développementiste.

Les réformateurs dans le mode communal

La décentralisation, qui s'est faite dans de mauvaises conditions, en particulier du fait du non respect par l'Etat de ses engagements financiers ou du faible appui accordé par les autorités de tutelle aux maires, a parfois été décrite comme une décentralisation de la mauvaise gestion et de la corruption. Il est vrai que les conseils communaux connaissent beaucoup de problèmes : sessions non tenues, mal préparées, expédiées ; budgets irréalistes ; quête de privilèges par les élus ; luttes factionnelles et système clientéliste ; faible recouvrement fiscal ; absence de dépense d'équipement ; accusations de malversations ; etc.

¹⁵ C'est ce que l'on voit à travers les études menées par le LASDEL sur l'élevage mobile dans la région de Tanout (cf. les thèses de doctorat de Sambo et de Bassirou).

¹⁶ Nous utilisons ici cette opposition entre « réformateurs » et « conservateurs » non pas dans son sens idéologique ou macro-politique habituel, mais uniquement par rapport à l'enjeu que constitue un meilleur accès aux services publics et une amélioration de leur qualité.

Mais cela ne doit pas pour autant masquer l'existence d'élus et de maires réformateurs. Dans des conditions très difficiles, ceux-ci tentent d'affronter les contraintes budgétaires, la défaillance de l'Etat, les pressions des partis et des commerçants, pour malgré tout développer leurs communes

Certes, il est difficile de distinguer les maires réformateurs des autres. Mais l'attitude des élus locaux face aux résultats de nos recherches, qui mettent en évidence les nombreux problèmes des conseils municipaux, est en elle-même un indicateur : ceux qui tentent de minimiser ces résultats ou qui même nient leur validité sont dans le camp conservateur, ceux qui sont intéressés par ces résultats et veulent s'en servir sont du côté des réformateurs...¹⁷

Les réformateurs dans le mode développementiste

Les institutions de développement ont elles aussi leurs pesanteurs, leurs incohérences, et leurs contradictions, que les comportements de la plupart de leurs agents contribuent à reproduire, et *elles ne sont certainement pas intrinsèquement et par nature réformatrices, contrairement à ce qu'elles prétendent*. Leurs interventions dans les domaines où nous avons enquêté témoignent d'un système de contradictions entre leurs objectifs affichés et leurs logiques d'action:

- Elles accentuent l'incohérence des politiques publiques qu'elles prétendent corriger ou redresser :

Ainsi les pressions de la Banque mondiale pour que le Niger applique une politique d'exemption de paiement, sans que les mesures financières permettant de la mettre en œuvre ne soit prises, ont abouti à déséquilibrer le système de santé nigérien tout entier.

- Elles accentuent la dépendance envers l'aide extérieure tout en se posant en champion d'un développement endogène et auto-entretenu :

Ainsi la distribution actuelle par la Banque Mondiale d'une somme mensuelle de 10.000 FCFA aux familles rurales dites vulnérables (selon des critères établis par un projet et opaques pour les populations) accroît les stratégies « assistancielles » locales.

- Elles sont transitoires et éphémères tout en se réclamant de la pérennisation et de la durabilité :

Ainsi les comités de quartier pour l'assainissement de Guidan Roundji ou l'Observatoire de suivi des vulnérabilités de Balleyara disparaissent dès que le projet qui les soutient disparaît.

¹⁷ Nous avons organisé en 2011 des formations (en deux sessions) auprès d'une trentaine de maires de communes du Niger où nous avons mené dans les années précédentes des enquêtes sur les pouvoirs locaux (dans le cadre non seulement du programme APPP, mais aussi d'autres programmes du LASDEL). Ces formations, non normatives et non prescriptives, étaient simplement fondées sur des débats autour de nos résultats d'enquête, et étaient pour eux complètement inhabituelles. Nous avons été surpris de l'intérêt, parfois enthousiaste, des participants, qui, pour une fois entendaient parler de la réalité de leurs communes telles qu'elles étaient, et non telles qu'elles devraient être pour les experts extérieurs

- Elles « plantent » leurs drapeaux sur leurs réalisations et font l'éloge incessant de leurs actions, alors qu'elles insistent sur l'impérieuse nécessité pour l'Etat national de s'affirmer :

Ainsi les projets multiplient les puits et les forages en leur nom, et communiquent sur « leurs » réalisations, tout en ne rendant pas compte de leurs activités aux services compétents : la mairie, le plan, l'hydraulique.

Les « réformateurs » au sein du mode de gouvernance développementiste, au niveau local tout au moins, apparaissent donc comme ceux qui « jouent la carte » de l'appui discret, non soumis au temps court, à l'argent et à la visibilité des « projets ». Ils sont à cet égard souvent à contre-courant des logiques d'action de leurs propres institutions. Nous pouvons revenir à l'exemple des « centimes additionnels ». C'est l'action « réformatrice » d'agents anonymes d'une coopération européenne, sans stratégie programmée de leur institution sur cette question, sans apposer partout le logo de celle-ci, sans injecter de financements ad-hoc, ni donner de consignes, qui a, du fait des relations de collaboration et de confiance qu'ils entretenaient avec un directeur régional et un médecin-chef de district, contribué à l'élaboration de ce dispositif.

On peut tenter de monter en généralité et proposer l'hypothèse suivante : l'un des principaux effets positifs – bien qu'inattendus – d'une coopération étrangère serait au fond de fournir des « fenêtres d'opportunité » à des réformateurs locaux. On peut en trouver divers exemples depuis que l'aide au développement existe, mais ils sont toujours resté relativement marginaux, hier comme aujourd'hui.

On peut aussi proposer une seconde hypothèse complémentaire : une « solution palliative institutionnalisée » passe par l'existence d'une « coalition réformatrice », sur le terrain, entre des réformateurs relevant d'un ou plusieurs modes de gouvernance.

Il semble certes peu probable que les agences de développement acceptent à la lecture de ce rapport de changer radicalement de stratégie et de fonder désormais leurs actions sur la fourniture de « fenêtres d'opportunité » à des réformateurs locaux et sur la constitution de « coalitions réformatrices » ! Mais la capacité d'institutions de développement à accorder au sein de leur mode d'intervention un réel espace pour ce type d'initiatives, autrement dit à *être réactives à des initiatives locales imprévues, non planifiées, et à les encourager*, pourrait être un indicateur de leurs propres capacités à s'auto-réformer.

2.6 La diversité des logiques de gouvernance

Les divers modes de gouvernance au Niger, comme ailleurs, recouvrent une grande variété de logiques d'action.¹⁸

Prenons par exemple le mode de gouvernance bureaucratique. On trouve en son sein des logiques clientélistes, mais aussi des logiques de compétence professionnelle, des logiques ultra-procédurales (respect obsessionnel des procédures) et des logiques d'échange généralisé de faveurs. On y trouve les logiques du « privilégisme » (extension aussi loin que possible de privilèges liés à la fonction), du soupçon permanent (tout collègue ou supérieur est suspecté de malversation ou de conspiration), de l'impunité (impossibilité de sanctionner un subordonné fautif) et, bien sûr aussi, du bricolage palliatif. On y trouve des logiques

¹⁸ Une logique d'action correspond selon nous à un arrangement spécifique de normes pratiques (s'éloignant plus ou moins des normes officielles et/ou des normes sociales) qui régulent des comportements convergents d'acteurs sociaux dans un domaine donné.

opportunistes (de type « passager clandestin »), des logiques charitables (la « gestion compassionnelle » vis-à-vis de collègues est un facteur sous-estimé des pratiques des agents publics),¹⁹ et des logiques de dévouement au bien public (il y en a aussi). Il nous semble pour cette raison impossible de mettre toutes ces logiques souvent contradictoires sous un label unique tel que « néo-patrimonialisme ».

3 Motivations et dé-motivations

La question des motivations financières des agents des services publics est à l'ordre du jour, et ceci de deux points de vue, celui des acteurs locaux, d'une part ; celui des intervenants extérieurs, et, entre autres, de la Banque mondiale, d'autre part. Cette convergence n'est toutefois qu'apparente, et cache de nombreux malentendus. En outre, dans les discours que nous avons recueillis au Niger, bien d'autres facteurs de motivation apparaissent comme devant être pris en compte.

3.1 Le NPM

Les techniques du New Public Management (NPM) sont de plus en plus importées en Afrique, à travers les cadres logiques,²⁰ les méthodes de « gestion axée sur les résultats » (GAR), les technologies informatiques et le recours aux primes et aux incitations financières.

C'est ainsi que, dans le domaine de la santé, de vastes programmes sont en cours en vue d'introduire des rémunérations fondées sur la performance. La Banque mondiale va financer ainsi l'introduction prochaine de ce système au Niger.

Il est vrai que le problème auquel ces techniques entendent apporter des solutions est bien réel. L'absence de gestion cohérente et efficace des ressources humaines dans les administrations africaines est sans nul doute un facteur décisif de la mauvaise qualité des services publics.²¹ Le travail d'équipe n'existe guère, les affectations sont largement fondées sur le clientélisme ou l'échange de faveurs, la fuite des meilleurs cadres vers les institutions de développement et les organisations internationales est massive, les responsables à tous niveaux donnent le mauvais exemple, le chef de service monopolise les décisions, la gestion transparente est inconnue, les compétences en leadership sont rares, etc.

Mais la solution privilégiée par les PTF, qui est focalisée sur des primes liées à l'évaluation des résultats, est contestable, à la fois parce que les facteurs qui influent sur le comportement des agents publics sont loin de se réduire aux seuls facteurs financiers, et à la fois parce que la distribution de telles primes est interprétée par les personnels publics dans un sens très différent de celui qu'il a pour ses initiateurs.

3.2 Les incitations financières multiples

Certes, les acteurs locaux accordent une très grande importance aux incitations financières qu'ils perçoivent en sus du salaire. Le terme de « motivation », qui est récurrent dans leurs doléances, a en effet au Niger un sens émique beaucoup plus économique que psychologique. « Motivation », dans le langage des fonctionnaires, signifie très directement prime, indemnité, encouragement financier.²²

¹⁹ Cf. Therkildsen & Tideman (2007).

²⁰ Cf. Giovalucci & Olivier de Sardan (2009).

²¹ Cf. Therkildsen (2005).

²² Mais nous garderons ici le sens habituel et beaucoup plus vaste de « motivation ».

Il faut souligner que ces primes et indemnités sont multiples : par exemple indemnités de fonction, de représentation, de logement, de téléphone, et d'eau pour les maires ; primes de caisse, prime de responsabilité, prime de comptabilité pour les employés de la société des eaux (SEEN). Il peut s'agir aussi de « ristournes » sur les recettes d'un service (comme pour les centres de santé avec le recouvrement des coûts). D'autres suppléments de salaires sont liés à la collaboration entre des agents de l'Etat et des projets, comme, par exemple, le fait qu'une sage-femme soit le « point focal » du projet X, ou que l'agent de l'hydraulique soit le « point focal » du projet Y. Il faut aussi préciser que les per-diem, accordés d'une part par l'Etat pour les déplacements de ses agents, mais surtout par les projets pour la même raison, ainsi que pour les multiples sessions de formation qu'ils financent (y compris quand il n'y a pas de déplacement),²³ sont considérés très généralement comme des sources de revenus additionnels importantes et donc rentrent, du point de vue des agents, dans la même catégorie que les primes et indemnités proprement dites.

La revendication quasi permanente de suppléments de salaires au sein des services publics renvoie en fait à quatre types de logiques qui se superposent:

1) Les salaires sont considérés comme très insuffisants, et sont complétés par diverses stratégies informelles visant à se procurer des ressources supplémentaires soit aux dépens des usagers soit aux dépens de l'Etat ou des projets

Les primes, indemnités, ristournes et per-diem sont alors considérés comme faisant partie de ces ressources supplémentaires tout azimuts,²⁴ dont la perception est légitimée par les faibles salaires, et ils ne sont pas indexés, dans la perception des agents, à de quelconques obligations de résultats.

2) Tout travail supplémentaire demandé à un agent public, quel que soit son niveau de travail réel, est considéré comme devant entraîner le versement d'une prime ; en l'absence de celle-ci, l'activité concernée sera le plus souvent « mal exécutée » ou boycottée de fait

Dans le contexte actuel d'une faible productivité des services publics au point de délivrance, voire même d'un désœuvrement de beaucoup d'agents publics (cf. notre rapport de 2010), un simple accroissement de la productivité, l'exécution d'une nouvelle tâche, ou une plus grande présence au travail, sont perçus comme nécessitant des primes.

Par exemple, dans les centres de santé, où, souvent, les personnels ne travaillent que trois à quatre heures par jour en moyenne, ces derniers traînent des pieds, faute de primes, pour développer des activités de *counselling* auprès des femmes enceintes à propos du dépistage du VIH-SIDA. De même, la gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans ayant entraîné une hausse de la fréquentation, les personnels de santé se plaignent amèrement de ne pas avoir reçu de gratifications pour ce surcroît de travail, bien que les 8 heures quotidiennes réglementaires de travail restent encore loin d'être effectuées.

Les agents d'hygiène en milieu rural n'ont le plus souvent pas de bureau de fonction et passent une bonne partie de leur journée assis sous un manguier. Mais si on vient à leur demander de recueillir des données inhabituelles, ils réclameront très généralement une prime.

3) Tout travail bien fait mérite une « gratification » supplémentaire, qui est une sorte de prime à la diligence, un « pourboire » pour service effectué

²³ On parle alors de « jeton de présence », d'« argent du taxi », ou de « frais d'essence ».

²⁴ Cf. entre autres les diverses « formes élémentaires de la corruption » décrites in Blundo & Olivier de Sardan (2006).

La présence de nombreux personnels informels non payés au point de délivrance des services publics alimente une « culture de la gratification » : ce sont en effet des « bénévoles » qui font une partie des tâches par « délégation informelle » de la part des agents de l'Etat. Leur seul revenu consiste en ces gratifications, distribuées soit par les usagers soit par les agents, qui sont perçues comme un « dédommagement » (terme aussi très utilisé dans le parler d'Afrique pour exprimer une rétribution en général informelle). Dans la santé, ce sont les secouristes, personnels auxiliaires en chômage, matrones, etc. qui effectuent une partie des soins dans les centres de santé, et reçoivent des petites sommes des malades ou des personnels de santé. Les gendarmes recourent à des informateurs, ainsi qu'à des commis bénévoles. Dans la justice, on a des secrétaires, des aides-greffiers, des intermédiaires en tous genres et sans salaires qui peuplent les tribunaux.

Les primes collectives ou ristournes distribuées aux personnels statutaires sont alors souvent redistribuées en partie aux auxiliaires qui effectuent à la place des statutaires, ou à leur profit, du travail non rémunéré. C'est une sorte de compensation.

Cette situation a une autre conséquence. Les personnels officiels s'approprient en retour eux aussi cette culture de la gratification et considèrent que toute tâche exécutée avec application et conscience professionnelle mérite un geste de la part de l'usager, qui d'ailleurs tend à ne pas faire à cet égard de différence entre les bénévoles et les statutaires. Le fait que les gardiens privés travaillant pour les commerçants ou les *yanbanga* reçoivent des « cadeaux » de la part des usagers, ou du chef des gendarmes, de façon parfaitement ouverte, légitime et normalise les « gratifications » que, à leur tour, les gendarmes ou les policiers perçoivent, de façon plus discrète.

La frontière entre primes formelles et gratifications informelles devient ainsi poreuse et floue.

4) L'importance de la « rente du développement » fait que toute intervention des PTF à un niveau quelconque du fonctionnement d'un quelconque service public est considérée comme déversant une manne financière dont tous les agents concernés doivent bénéficier quel que soit leur travail réel

Les programmes de développement ont depuis longtemps développé dans leurs interventions ce type d'attentes. Dans la santé, l'exemple le plus évident en est la vaccination : entre les vaccinations routinières et les campagnes de vaccinations foraines JNV (journées nationales de vaccination), des primes, financées par les PTF, sont distribuées aux formations sanitaires en fonction de la couverture vaccinale atteinte. Les JNV sont aussi considérées comme rémunératrices par les agents du fait des per-diem distribués.

La culture des « per-diem » a d'ailleurs été introduite pour l'essentiel par les projets de développement.

L'enchevêtrement de ces quatre logiques explique en quoi les primes, indemnités et ristournes sont d'abord et avant tout perçues comme un dû légitime, une ressource disponible à capter, et non comme une incitation à l'efficacité ou à l'excellence, comme le voudrait le NPM.

3.3 Les enjeux autour des primes

La distribution de primes crée beaucoup de tensions et de suspicions dans les services

Lorsque les agents de la ligne de front (les « bureaucrates d'interface »)²⁵ ne perçoivent pas de primes ou n'ont pas accès aux per-diem, leurs supérieurs sont systématiquement suspectés de les avoir gardés pour eux et de « s'en mettre plein les poches » avec l'argent des PTF.

Or, fréquemment, les primes promises arrivent avec retard, ou n'arrivent pas, du fait des lenteurs bureaucratiques, de problèmes de gestion, ou de changements de cap des projets, ce qui accroît encore le climat de méfiance.

D'autre part, les primes sont très inégales selon les projets qui les distribuent : dans la santé, les « points focaux » de la PTME reçoivent 7.000 FCFA/mois, les « points focaux » du programme tuberculose 17.500 FCFA/mois, et les « points focaux » de l'assurance qualité 25.000 FCFA/mois.²⁶ Il en est de même des per-diem, qui varient du simple au quadruple selon les projets.

De multiples inégalités sont donc créées par ce système : entre ceux qui ont accès aux ressources des projets et ceux qui n'en ont pas, entre ceux qui sont en lien avec un projet « généreux » et ceux qui travaillent avec un projet « avare », entre les agents recrutés directement par un projet, et les agents de l'Etat qui collaborent à ce projet, etc.

Dans ce contexte, qui favorise le « chacun pour soi » et les stratégies opportunistes et individualistes, les pratiques de « tricherie sur les chiffres » sont très répandues. En « fabriquant » des statistiques favorables pour avoir des primes plus conséquentes (cf. les cas de couverture vaccinales de la population supérieurs à 100% !!), en allongeant fictivement la durée des missions de terrain, les agents estiment être « dans leur droit » (non en termes de légalité, mais en termes de légitimité) : ils prélèvent ainsi par la ruse les ressources auxquelles ils considèrent qu'on ne leur donne pas suffisamment accès, ou dont ils pensent qu'on les prive injustement, et ils compensent par leurs combines le dénuement dans lequel ils exercent leurs fonctions. Habités à devoir sans cesse « bricoler » pour tenter de délivrer les biens dont ils ont la charge, ils « bricolent » aussi à leur propre profit, sur un fonds de démotivation générale.

3.4 Démotivation

En fait, c'est bel et bien la démotivation qui est première par rapport à la motivation !

Cette démotivation assez largement partagée des agents publics, qui s'exprime quotidiennement dans des mots amers comme dans des gestes et des attitudes de découragement et de laisser-aller, est attribuée à de nombreux facteurs : les salaires beaucoup trop bas, les conditions de travail catastrophiques (dénuement total en moyens de travail, de la feuille de papier aux bons d'essence), l'incurie ou l'affairisme des supérieurs hiérarchiques, le manque de ressources humaines et de compétences, le non respect par l'Etat de ses engagements, le sentiment d'être abandonné, envoyé au front sans arme et sans munitions...

Dans ce contexte de démotivation des acteurs publics, on comprend alors que le non versement de primes et avantages financiers accroît encore la démotivation de ces derniers,

²⁵ Cf. Olivier de Sardan (2009).

²⁶ Un « point focal », qui est censé assurer l'interface entre un projet et le service public compétent dans le domaine où ce projet intervient, et qui est un agent de ce service, bénéficie aussi d'avantages non directement pécuniers : accès aux intrants (vivres, médicaments, matériels, bons d'essence) ou au pouvoir de distribuer les intrants, accès aux formations ou au pouvoir de distribuer les formations, etc...

et que, inversement, leur versement est plutôt une récupération ou une réparation qu'une incitation à se surpasser.

On comprend mieux aussi pourquoi la fin d'un projet aboutit à la fin de l'engagement personnel des agents de l'Etat qui travaillaient avec ce projet (au-delà même du fait que le projet fournissait des moyens de fonctionnement qui désormais font défaut) : ne recevant plus de primes et de per-diem, les agents de l'Etat deviennent totalement « démotivés », contrairement à la théorie des institutions de développement qui voudrait qu'ils prennent avec enthousiasme le relais du projet.

De même, les agents qui ne sont pas « points focaux » d'un projet se désintéressent de toutes les activités que ce point focal est censé impulser dans leur service : puisqu'il reçoit de l'argent pour cela c'est son affaire, pas celle des autres...

3.5 Les motivations sociales et professionnelles

Mais si on en revient au sens large de motivation, ce qui ressort le plus des entretiens menés en 2010 est la variété et la complexité des motivations au-delà du seul registre financier. Ce sens large existe bien sûr dans les langues locales, et inclut cette diversité de causes possibles : on dira en zarma *hay kan ga bor no gaabi* (ce qui donne à quelqu'un la force), ou *hay kan ga bor zuga* (ce qui pousse quelqu'un).

Trois autres registres de motivations sont apparus comme ayant un fort potentiel de mobilisation : le registre symbolique, le registre moral, et le registre prospectif

Le registre de la reconnaissance symbolique

Il est question ici de récompenses, mais de récompenses symboliques. Il s'agit pour les acteurs publics essentiellement d'être « reconnus ». *Cette soif de reconnaissance s'est massivement exprimée. Elle semble très insuffisamment prise en compte.*²⁷

Certaines formes de reconnaissance symboliques ne sont toutefois pas sans incorporer une dimension financière qu'il est parfois difficile d'isoler : les « concours de balayages » entre quartiers relèvent de l'émulation, et les gagnantes sont fières de leur succès, mais elles reçoivent aussi de menus cadeaux ; les félicitations d'un supérieur hiérarchique ne sont pas sans susciter aussi l'espoir d'une promotion ou d'une augmentation ; la satisfaction des éleveurs à l'égard d'un agent diligent du service de l'élevage s'exprime aussi par des dons de lait ou d'animaux. Mais, même en l'absence d'avantages financiers, ou si ceux-ci sont dérisoires, la reconnaissance symbolique reste néanmoins fortement appréciée, et existe pour elle-même.

Elle se décline en plusieurs sous registres :

a) La reconnaissance hiérarchique

Nous avons été surpris de voir à quel point les « témoignages de satisfaction », accordés par le Ministre ou le directeur d'un service à un agent considéré comme consciencieux ou méritant sont valorisés par ceux qui en ont bénéficié (y compris par leur affichage dans le bureau ou le domicile). De façon plus quotidienne, les gestes et les mots d'encouragement ou de remerciement d'un supérieur sont importants.

²⁷ On peut aussi évoquer le livre bien connu de Tandler (1997).

Mais la reconnaissance hiérarchique joue aussi à l'inverse, du haut vers le bas : être apprécié de ses subordonnés (selon de multiples critères : par sa générosité, pour sa compétence, ou du fait de l'exemple donné...) est aussi une forme de reconnaissance professionnelle.

b) La reconnaissance par la « communauté »

La plupart des agents de l'Etat en milieu rural y sont affectés pour une durée limitée. Certains n'accordent donc pas une grande importance à leur réputation locale, alors que d'autres au contraire y sont très sensibles, et mettent en avant avec fierté les regrets et les nostalgies que déclenche chez les usagers leur affectation dans un autre poste.

Pour les personnels auxiliaires, qui eux ne sont pas soumis à des mutations dans d'autres localités, la reconnaissance communautaire est plus importante.

Le registre moral

La satisfaction morale du travail bien fait, l'exercice d'une profession vécue comme une vocation, le respect de valeurs éthiques, sont régulièrement évoqués par nos interlocuteurs.

Très normalement, ce sont trois institutions classiquement productrices de moralité qui sont le plus souvent évoquées comme références : la famille, l'école et la religion (essentiellement l'Islam). L'éducation reçue par le père, la mère ou un parent ou tuteur est citée comme source d'une éthique de la propreté, du respect des engagements, de la conscience professionnelle, comme le sont les conseils et l'exemple d'un enseignant. La religion apparaît plutôt dans le registre complémentaire de la compassion, de l'altruisme, de la charité.

Les motivations civiques (le bien public, l'intérêt général) relèvent aussi du registre moral, et sont en fait rarement évoquées. Il faut noter qu'elles ne sont pas mises au premier plan par les trois institutions évoquées ci-dessus, et qu'elles sont contrebalancées par un discours très répandu au sein des populations de rejet de la classe politique, de son verbiage, de ses promesses, et, au-delà, de la politique tout court (le terme *politik* est passé en *zarma* et en *hausa*, où il est connoté très péjorativement, et associé à *fitina*, discorde).

Le registre prospectif

De nombreux agents de l'Etat disent attacher de l'importance à leur travail avant tout dans l'espoir futur d'être promus et de « faire carrière ». Le travail présent est donc vu comme un investissement en vue de récompenses futures. C'est cette projection dans un avenir meilleur qui fait supporter les mille déceptions du travail actuel, et en particulier la pénurie de moyens, ou l'absence de rémunération digne de ce nom. Parmi ces satisfactions attendues de demain ou d'après-demain qui permettent de supporter aujourd'hui, il faut aussi compter les stages à l'étranger (producteurs de per-diem importants), les affectations dans des institutions ou missions internationales, les formations universitaires ou professionnelles.

Le registre prospectif est au cœur des stratégies des « bénévoles », dont le but ultime est d'arriver, après des années de travail sans salaire, à être « recrutés », c'est-à-dire embauchés dans la fonction publique (ou par la mairie). C'est une stratégie de l'incrustation qui finit souvent par payer, mais dans la longue durée.

Dans les comités de gestion (pour la santé, la salubrité ou l'eau), le caractère « bénévole » du temps consacré par les membres des bureaux, qui est censé être pour les projets le signe d'un engagement « communautaire », et qui est vécu par les intéressés comme une

conditionnalité imposée (cf. supra), relève aussi de cette stratégie : on espère, dans l'avenir, accéder à un salaire, ou à divers avantages financiers de la part des projets.

3.6 Quelques autres facteurs autour des motivations

La peur de la sanction

L'impunité est importante en matière de faute professionnelle ou de mauvaise gestion, et que nombreux sont les responsables qui s'en plaignent. On en arrive, dans le meilleur des cas, pour écarter un agent incompetent, à lui accorder une « promotion-placard » qui l'écarte des contacts avec les usagers (cf. l'affectation de la sage-femme de Guidan-Roundji). Cette impunité est dans les discours considérée comme un facteur de laisser-aller important, ce qui signifie en creux qu'une politique cohérente en ce domaine pourrait avoir des effets « motivants ». Mais elle se heurterait évidemment à d'autres logiques bien implantées (clientéliste, compassionnelle, etc.). Toutefois, nous avons rencontré une certaine efficacité de la peur de la sanction dans deux cas.

a) Le syndicat des transporteurs

Il semble que cette organisation corporatiste, qui gère efficacement partout les gares routières, utilise un dispositif de contrôle et de sanctions progressives qui, contrairement aux procédures administratives, connaît un certain succès.²⁸ Le contrôle est matérialisé par les nombreux barrages que le syndicat dresse sur les routes afin de détecter les chauffeurs fraudeurs. La palette des sanctions, commence par un « embargo » (le chauffeur fautif est temporairement interdit d'activité), puis y ajoute une amende, et enfin se termine par le recours ultime à la gendarmerie.

b) Les pouvoirs magico-religieux

La réputation magico-religieuse d'un chef, d'un préfet, d'un chef de gare routière ou de marché, ou d'un douanier fait parfois plus pour que ses directives soient exécutées que sa fonction proprement dite. Les pouvoirs mystiques ou occultes sont partout craints. Mais s'ils peuvent être mis au service d'un respect des règles, ils peuvent inversement protéger celui qui les bafoue. C'est toute l'ambiguïté du « blindage » des *yambanga*, qui leur assure une certaine invulnérabilité : ils peuvent aussi passer du côté des voleurs...

La fin des vocations ?

Les discours nostalgiques sont fréquents qui évoquent un temps ancien où l'on choisissait d'être infirmière par vocation, et où devenir fonctionnaire était indissociable d'une idéologie du service de l'Etat. Ces discours stigmatisent inversement un temps actuel où dominent les stratégies opportunistes, vénales ou carriéristes.

Quatre éléments sont régulièrement évoqués pour expliquer ce changement : (a) les années sans salaires, synonymes d'une perte de confiance en l'Etat ; (b) la progression spectaculaire de la corruption, du sommet de l'Etat à la base, et le mauvais exemple des élites politiques (« le poisson pourrit par la tête » est un dicton très régulièrement cité); (c) l'état déplorable du marché du travail et le chômage des diplômés ; (d) et, en ce qui concerne la santé, la multiplication des écoles de formation privées, purement mercantiles, sans contrôle des normes d'enseignement.

²⁸ Cf. Workman (2011).

Les obligations sociales et la féminisation des métiers

Le poids des « obligations sociales » (baptêmes, mariages, décès, en particulier), qui relèvent d'une sociabilité familiale et vicinale très étendue, interfère en permanence sur la délivrance des services, dans la mesure où c'est un facteur d'absentéisme important, au jour le jour, considéré de façon générale comme légitime.

Or, de l'avis général, ce sont les femmes qui sont le plus particulièrement astreintes à ce type d'obligations sociales, et qui leur accordent la priorité sur les obligations professionnelles. La féminisation de certains métiers (comme la santé) est donc souvent perçue comme se faisant aux dépens des nécessités du service public. L'absence pendant deux jours de la seule sage-femme de la maternité partie pour un baptême à la ville voisine en est l'exemple typique... C'est évidemment un facteur important de démotivation.

4 Conclusion

L'introduction prochaine par la Banque mondiale d'un système de rémunération basé sur la performance au sein de certains segments du mode de gouvernance bureaucratique fournira une opportunité unique pour voir comment un tel système, conçu par des experts économistes des institutions internationales et des Universités de management du Nord, sera mis en œuvre au Niger, dans des conditions très différentes de celles où il a été conçu, et comment il sera « approprié » (ou « détourné ») par les acteurs intéressés, en fonction des logiques d'action et des normes pratiques qui leur sont propres.

Il y aurait là une étude de cas idéale pour une analyse de l' « *implementation gap* », typique des politiques publiques, et pour un suivi en temps réel d'une réforme qui sera induite de l'extérieur, mais avec l'accord des autorités nationales, en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines, l'organisation des services, la productivité des agents et la qualité des services délivrés, qui sont effectivement des goulots d'étranglement importants de la gouvernance bureaucratique.

Ce système s'appuie sur une nouvelle forme de redevabilité que nous pourrions appeler la *redevabilité statistique* (qui est aussi décrite sous le nom de « politique du chiffre »), censée être enfin la solution face aux très réels problèmes de « motivation » des agents, en permettant de les rétribuer sur la base d'outils de suivis quantitatifs de leurs performances

On peut se demander ce que donnera comme effets une réforme qui privilégie une seule forme de redevabilité et une seule forme de « motivation », dans un univers professionnel et social dominé par le pluralisme et la co-délivrance. Il serait donc particulièrement intéressant de documenter, au Niger, et dans d'autres pays, le processus d'implémentation de cette nouvelle politique.

Bibliographie

- Abdoulkader, A. (2011) « La délivrance du bien public 'sécurité' dans trois communes : Guidan Roundji, Say et Balleyara. Enquête complémentaire et étude sur les motivations des acteurs », Niamey : rapport LASDEL
- Blundo, G. (2012) « Le roi n'est pas un parent. Les multiples redevabilités de l'Etat postcolonial en Afrique », document APPP
- Blundo, G. (2011) « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'Études Africaines*, 202-203: 427-452

- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.P. with N. Bako Arifari & M. Tidjani Alou (2006) *Everyday corruption and the state. Citizen and public officials in Africa*, London: Zed Books
- Bossyns, P., Abache, R., Sani Abdoulaye, M. & van Leberghe, W. (2005) « Unaffordable or cost-effective ? : introducing an emergency referral system in rural Niger », *Tropical Medicine and International Health*, 10 (9)
- Diarra, A. (2011) « La question des motivations dans le domaine de la santé », Niamey : rapport LASDEL
- Giovalucci, F. & Olivier de Sardan, J.P. (2009) « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement: le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, 198: 383-406
- Issa, Y. (2011) « Les motivations dans la délivrance des biens publics « eau » et « assainissement » à Belleyara, Say et Guidan Roundji », Niamey : rapport LASDEL
- Lindberg, S. (2009) « Accountability : The Core Concept and its Subtypes », Working Paper 1. London: Africa Power and Politics Programme.
- Moussa, H. (2011) « La délivrance des services publics dans les communes de Tagazar, Guidan Roundji et Say : réformes, suivi des vulnérabilités et motivations », Niamey : rapport LASDEL
- O'Donnell, G. (1998) "Horizontal accountability in new democracies", *Journal of Democracy*, 9(3): 112-26
- Olivier de Sardan, J.P. (2009) « State bureaucracy and governance in West francophone Africa. Empirical diagnosis, historical perspective », in Blundo, G. & Le Meur, P.Y. (eds) *The governance of daily life in Africa. Ethnographic explorations of public and collective service*, Leiden: Brill: 39-71
- Olivier de Sardan, J.P. (2011) « Local powers and the co-delivery of public goods in Niger », *IDS Bulletin*, 42(2): 32-42
- Olivier de Sardan, J.P. & Ridde, V. (2011) « Une comparaison provisoire des politiques d'exemption de paiement dans trois pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Niger) », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 89.
- Oumarou, A. (2011) « Le syndicat des transporteurs, entre complexité de fonctionnement et dynamisme dans la fourniture du service à Ballayara, Guidan-Roundji et Say », Niamey : rapport LASDEL
- Ousseini, A. (2011) « Une politique publique de santé au Niger. La mise en place d'exemptions de paiement des soins en faveur des femmes et des enfants », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 91
- Przeworski, A., Stokes, A., Susan, C. & Manin, B. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Ridde, V. (2006) *Equité et mise en œuvre des politiques de santé au Burkina Faso*, Paris: L'Harmattan
- Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M. F. (eds) (1999) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* , Boulder and London: Lynne Rienner
- Tendler, J. (1997) *Good government in the tropics*, Baltimore: The John Hopkins University Press
- Therkildsen, O. (2005) « Understanding public management through neo-patrimonialism. A paradigm for all African seasons ? », in Engel, U. & Olsen, G. (eds) *The African exception*, Aldershot, Hants: Ashgate
- Therkildsen, O. & Tideman, P. (2007) *Staff Management and Organisational Performance in Tanzania and Uganda: Public Servant Perspectives*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies/DEGE Consult, www.diis.dk
- Workman, A. (2011) *The Politics of Public Goods Provision in post-conflict Makeni, Sierra Leone*, Working Paper 15. London: Africa Power and Politics Programme. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110321-appp-working-paper-15-the->

[politics-of-public-goods-provision-in-post-conflict-making-sierra-leone-by-anna-workman-march-2011](#)