

J.P. OLIVIER DE SARDAN

AVEC LA COLLABORATION DE A. ABDELKADER, A. DIARRA, Y. ISSA,
H. MOUSSA, A.OUMAROU ET M. TIDJANI ALOU

GOUVERNANCE LOCALE
LA DÉLIVRANCE DE QUATRE BIENS PUBLICS DANS
TROIS COMMUNES NIGÉRIENNES



www.institutions-africa.org

DÉCEMBRE 2011

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. QUELQUES CONCEPTUALISATIONS ISSUES DU TERRAIN	7
COMPOSANTES ELEMENTAIRES.....	7
CONFIGURATIONS DE DELIVRANCE.....	9
GOULOTS D'ETRANGLEMENT (NŒUDS STRATEGIQUES).....	10
REDEVABILITES PARTICULIERES	11
II. APERÇU COMPARATIF DES QUATRE BIENS	13
UNE PERIODISATION DU CONTEXTE HISTORIQUE	13
DYNAMIQUES HISTORIQUES DES QUATRE BIENS	14
DES BIENS DELIVRES DEPUIS LA PERIODE PRE-COLONIALE ET S'ETANT PROGRESSIVEMENT TRANSFORMES.....	14
DES BIENS DELIVRES DEPUIS LA PERIODE PRE-COLONIALE MAIS DONT LA DELIVRANCE CONTEMPORAINE A CONNU UNE RUPTURE FORTE AVEC LE PASSE.....	15
UN DECALAGE EVALUATIF	16
LE PROCESSUS DE GLOBALISATION ET SES EFFETS (PISTE A SUIVRE)	17
LES CONFIGURATIONS DE DELIVRANCE.....	17
LES CONFIGURATIONS OFFICIELLEMENT MONOPOLISTIQUES ET LEURS SUPPLEANCES	17
LES CONFIGURATIONS POLYCENTRIQUES	19
LES CADRES DE CONCERTATION INSTITUTIONNALISES	20
III. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA DELIVRANCE LOCALE DES QUATRE BIENS D'INTERET GENERAL (LES MODES LOCAUX DE GOUVERNANCE).....	23
LA REELLE PRESENCE DE L'ÉTAT, SA FAIBLESSE ET SES PARADOXES	23
MAILLAGE REEL.....	23
DENULEMENT GRAVE EN MATERIELS ET MOYENS DE FONCTIONNEMENT	23
PROBLEME DES RESSOURCES HUMAINES.....	24
DEBROUILLARDISES ET PRIVATISATIONS INFORMELLES	25
UN ETRANGE ET OMNIPRESENT « PROGRAMME SPECIAL »	26
LE ROLE TRES IMPORTANT MAIS TRES INEGALEMENT REPARTI DES PROJETS	26
DES MAIRIES DEVENUES INCONTOURNABLES MAIS.....	28
LES CHEFFERIES : UN ESPACE DE COMPETENCES QUI SE REDUIT MAIS UNE INFLUENCE QUI PERDURE	30
L'EFFICACITE PONCTUELLE DU CORPORATISME MARCHAND FORMEL (SYNDICAT DES TRANSPORTEURS) OU INFORMEL (DILLAL).....	30
LA FLORAISON DES PETITS METIERS	31
LA PRESENCE CRITIQUEE DES GRANDES SOCIETES PRIVEES	31
IV. QUELQUES VARIABLES POTENTIELLES	33

GOUVERNANCE LOCALE : QUATRE BIENS PUBLICS

GOUVERNANCE LOCALE : LA DÉLIVRANCE DE QUATRE BIENS PUBLICS DANS TROIS COMMUNES NIGÉRIENNES

JP. Olivier de Sardan

Introduction

Le présent rapport, rédigé en mai 2010, propose une synthèse des résultats provisoires obtenus par les chercheurs du LASDEL travaillant au Niger sur la délivrance de quatre « biens publics » (accouchement sans risque, sécurité, marchés, eau et assainissement), dans le cadre de l'axe « *Local leadership* » du programme APPP¹ (*African Power and politics*), financé par DFID (coopération du Royaume Uni) et par Irish Aid. Cinq rapports ont été rédigés dans ce cadre, qui servent de base à ce document. Ils seront édités dans la série « Etudes et Travaux du LASDEL »². D'autre part, des enquêtes de complément seront menées en 2010³, et un livre doit être publié une fois la recherche terminée, qui constituera un des volumes de la série « Les pouvoirs locaux au Niger » (dont le premier tome est déjà paru⁴).

Les principales conclusions, dans la perspective de la problématique du programme APPP, se trouveront à la fin de ce texte. Elles concernent les variables pouvant éventuellement expliquer une meilleure délivrance de biens publics au niveau local. Celles que nous avons privilégiées sont : *la coordination entre acteurs et institutions locales, le rôle décisif de réformateurs locaux, les usages stratégiques par des acteurs locaux des inputs des PTF (partenaires techniques et financiers, autrement dit les*

¹ www.institutions-africa.org .

² Cf. d'ores et déjà les numéros 90 et 93.

³ Ces enquêtes concerneront le rôle des syndicats et associations dans la délivrance des biens publics, les centimes additionnels perçus pour les évacuations sanitaires, l'observatoire de la vulnérabilité, les comités de quartier pour l'hygiène et l'assainissement, les commissions foncières et les destitutions de maires. D'autre part, l'équipe s'intéressera aux formes de motivation (*incentives*) des acteurs délivrant des biens publics dans les sites étudiés.

⁴ Olivier de Sardan, J.P. & Tidjani Alou, M. eds, *Les pouvoirs locaux au Niger* (Tome 1 : en attendant la décentralisation), Paris, Karthala, 2009.

institutions de l'aide extérieure), la privatisation informelle en tant qu'aboutissant à un co-financement Etat/usagers, le système des cotisations, les organisations corporatistes à base marchande, les formes d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines, et les mobilisations collectives.

Les sites

Trois sites ont été retenus sur la base des critères suivants :

- être des chefs-lieux de commune avec présence de services de l'Etat (sous-préfecture ou préfecture) ;
- relever d'ensembles linguistiques et économiques différents (Say est une ville de peuplement peul et de langue peule et zarma, au bord du fleuve, où se pratiquent la pêche et la pluri-activité agro-pastorale; Balleyara une ville de peuplement touareg mais de langue zarma, avec forte activité de maraichage et un marché international ; Guidan Roundji une ville de peuplement gobirawa et de langue hausa, au bord de la principale route nationale et proche du Nigéria, avec de nombreux échanges et une importante production agricole) ;
- avoir donné lieu à des enquêtes antérieures du LASDEL, de façon à avoir déjà un « fond de connaissances » constitué sur le contexte historique, social et politique local.

L'équipe

L'équipe qui a mené ce travail était composée ainsi :

- quatre chercheurs du LASDEL, étudiant chacun le même bien, chacun sur les trois sites : Aïssa Diarra pour l'accouchement, Younoussi Issa pour l'eau et l'assainissement, Aghali Abdoukader pour la sécurité, et Amadou Oumarou pour les marchés. Ils avaient tous déjà une expertise par rapport aux thèmes d'enquête : Aïssa Diarra est médecin et anthropologue de la santé et travaille sur l'accouchement et la santé maternelle; Younoussi Issa fait sa thèse sur la gestion de l'hydraulique rurale et a déjà mené plusieurs enquêtes sur la ville de Guidan Roundji ; Aghali Abdoukader fait sa thèse sur la première rébellion touareg ; et Amadou Oumarou, qui a fait une thèse sur les codes de bienséance peuls, a déjà mené plusieurs enquêtes sur la ville de Say. Chaque chercheur a recruté un assistant de recherche pour mener les enquêtes avec lui (respectivement Fati Diouldé, Mohamed Moussa, Cheybou Adamou, et Amadou Boubacar) ;
- un doctorant, Hassan Moussa (bénéficiant d'une bourse du programme APPP), travaillant de façon transversale sur les quatre biens et sur les communes dans les trois sites ;

- deux coordonnateurs, Mahaman Tidjani Alou et Jean-Pierre Olivier de Sardan.

Les enquêtes

Une première phase d'enquête collective, regroupant l'ensemble de l'équipe, à laquelle s'était joints Vicky Chambers et Fred Golooba-Mutebi (tous deux membres du programme APPP), a eu lieu du 15 au 19 juin à Balleyara (cf. rapport de Vicky Chambers). Puis, chaque chercheur a fait un mois de terrain avec son assistant (dix jours par site).

Le total des entretiens et observations détaillées menées sur les trois sites par l'équipe est de 414. La plupart des entretiens ont été enregistrés puis transcrits. Les entretiens ont été menés selon les cas en français ou dans les langues nationales locales (ffulde, zarma, hausa, tamasheq).

Chaque bien a donné lieu à un rapport par le chercheur responsable. Le doctorant a fait aussi un rapport. La présente synthèse est donc établie à partir de ces 5 rapports.

GOUVERNANCE LOCALE : QUATRE BIENS PUBLICS

I. QUELQUES CONCEPTUALISATIONS ISSUES DU TERRAIN

Les enquêtes ont montré que les quatre « biens publics » sélectionnés » (eau et assainissement, sécurité, marchés et accouchement sans mortalité) correspondaient tous à des préoccupations réelles partagées par les populations locales, qui ont des attentes fortes dans ces domaines, et qui considèrent que l'Etat et les pouvoirs politiques ont des devoirs en la matière (et déplorent donc leurs manquements et leurs insuffisances).

Les biens délivrés que nous avons investigués ont la particularité d'être perçus par tous comme indispensables à tous ; ils relèvent autrement dit d'un sens largement partagé de l'intérêt général. Le fait que ces biens délivrés aient un intérêt général (ou soient d'intérêt public) n'est certes pas spécifique aux seules arènes locales enquêtées : ailleurs aussi, un accès à l'eau potable, la lutte contre l'insécurité, le bon fonctionnement du marché ou la possibilité d'accoucher sans mourir apparaissent comme des « revendications » ou des aspirations partagées, latentes ou manifestes, des usagers/citoyens. Mais les conditions de délivrance de ces biens sont très largement locales (même si elles font intervenir des acteurs non locaux : Etat, sociétés privées, institutions de développement...), car c'est localement qu'on boit, qu'on est protégé, qu'on vend ses animaux ou qu'on met au monde.

Ces biens publics (ou d'intérêt général) ont une signification éémique : chaque habitant de nos sites voit bien de quoi il s'agit, *grosso modo*, et ils peuvent être traduits sans grandes difficultés dans les langues locales.

On dira en zarma *han kan ga borey kul nafa*, « ce qui profite à tous » ou *bor kul wone* « ce qui est à tous » et en hausa *mai ma kowa anfani* ou *na kowa*, De façon plus concrète, on dira par exemple en zarma *koyra kul deyo* (« le puits pour tous »). Avoir accès à ces biens est pour tout un chacun un enjeu, qui s'exprime d'abord sur un plan individuel (comportements opportunistes ou de « passager clandestin ») mais qui suscite aussi des formes d'organisations collectives, car les conditions nécessaires à la délivrance dépassent clairement l'échelle individuelle. On peut donc parler d'enjeu collectif.

Composantes élémentaires

Mais nos quatre biens restent encore largement abstraits. Quand on s'attache non plus à la définition générique de ces biens, mais à leur délivrance concrète, on voit qu'ils sont en fait des agrégations de composantes diverses, qui posent chacune des problèmes spécifiques quant à leur délivrance. Ces composantes respectives ne sont pas infinies, mais leur diversité impose de les distinguer soigneusement car

les enjeux, les infrastructures et les acteurs impliqués varient d'une composante à l'autre.

Par exemple, l'eau a divers usages (boisson, lavage, arrosage) et on y accède par diverses infrastructures (puits traditionnel, puits cimenté, forage normal, forage artésien, réseau d'adduction), avec des moyens variés, directement (cordes, pompes à motricité humaine, robinets) ou indirectement (porteurs d'eau *garwa*, vendeurs de sachets plastifiés *piya wata* - « pure water » - ou *hari yeyni*). Les difficultés rencontrées et les modalités de gestion sont très différentes selon ces paramètres, dont les acteurs eux-mêmes connaissent l'existence : les composantes de chaque bien ont une existence émique parfois plus marquée que le bien lui-même. Prenons par exemple les puits cimentés : la distinction entre « puits du gouvernement » (*gommenti deyey*, forés par l'Etat - OFEDES), et les « puits des projets » (*porze deyey*), forés par les projets de développement, renvoie à des différences de qualité, mais aussi à des modes de gouvernance distincts.

De même, si l'on se penche sur le bien « sécurité », diverses composantes se manifestent : les conflits fonciers ne sont pas de même nature et ne demandent pas les mêmes procédures que les vols de bétail, eux-mêmes distincts des attaques de camions, qui ne sont pas assimilables à la petite délinquance urbaine. Et, si l'on va encore plus dans les détails de l'enquête, dans la catégorie « conflits fonciers » on devra ne pas confondre les conflits entre agriculteurs avec ceux qui opposent agriculteurs et éleveurs (beaucoup plus nombreux et d'intensité plus forte), et il faudra même parfois, dans le cas d'un site (Balleyara), faire la différence entre les conflits qui opposent les éleveurs locaux et les agriculteurs locaux et ceux qui impliquent les transhumants peuls moutonniers Oudah, considérés localement comme une calamité publique.

Les marchés, quant à eux, regroupent en fait des espaces distincts, qui ont des règles du jeu très différentes les uns des autres (normes officielles comme normes pratiques) : le petit marché quotidien réservé aux échanges locaux de dépannage ; le grand marché hebdomadaire d'influence régionale ou internationale, qui lui-même se divise entre le marché des boutiques et étalages, d'un côté (avec des distinctions entre grossistes, détaillants et revendeurs ambulants, et des espaces différents selon les types de produits), le marché de bétail de l'autre (beaucoup plus complexe et organisé), sans oublier la gare routière, ni l'abattoir

Le caractère agrégé des biens pris en compte ne doit donc pas masquer que *c'est au niveau des composantes de chaque bien que les problèmes d'action collective se posent concrètement, et peuvent trouver des solutions chaque fois différentes*. Nous verrons ainsi que la régulation corporatiste de l'auto-gare de Balleyara semble fonctionner de façon satisfaisante, ce qui ne vaut pas pour d'autres composantes du « marché ».

Configurations de délivrance

Giorgio Blundo avait à juste raison souligné⁵ que le concept de mode de gouvernance local ne permettait pas d'appréhender la variété des acteurs et des formes de la délivrance de tel ou tel bien, et qu'il convenait d'entrer dans les enquêtes à partir des biens délivrés, plus que des modes de gouvernance locale. C'est d'ailleurs la stratégie de recherche de terrain qui a été adoptée, chaque chercheur de l'équipe se focalisant sur un bien particulier. Cette stratégie s'est révélée fructueuse, entre autres parce que chaque bien (plus exactement : les principales composantes de chaque bien) mobilise en fait une pluralité d'acteurs et d'institutions. La délivrance de ces biens passe par des formes de coordination complexes entre modes de gouvernance locale, autrement dit entre segments variés d'autorités ou de légitimités, ayant des systèmes d'action spécifiques, présents dans l'arène locale : services de l'Etat, chefferies administratives, communes, associations, projets de développement, etc. Nous appellerons *configurations de délivrance* les diverses combinaisons d'acteurs, d'institutions et de moyens qui permettent à un bien d'être délivré. Chaque composante d'un bien a une configuration spécifique de délivrance, mais nous pouvons cependant monter en généralité en considérant comme configuration générale d'un bien l'agrégation de l'ensemble des acteurs et des institutions et des équipements et ressources, qui concourent à la délivrance des diverses composantes de ce bien, quelles que soient les formes de cette co-délivrance : collaboration (directe ou indirecte, ponctuelle ou permanente), substitution, concurrence, complémentarité, etc.

Si la configuration de délivrance particulière de la composante « évacuation en cas d'accouchement dystocique » de l'accouchement inclut comme acteurs essentiels la sage-femme ou l'infirmier, les personnes qui peuvent payer le transport (parents, maire, chef), l'ambulancier, l'élément des FNIS, et l'équipe opératoire au centre de référence (et suppose en outre la disponibilité de l'ambulance, le moyen de la joindre et le paiement de son utilisation, l'existence d'un plateau technique opérationnel et des poches de sang au centre de référence), la configuration de délivrance générale de l'accouchement fait intervenir en outre des accoucheuses traditionnelles et des matrones, la mairie, le programme spécial du président, divers projets de soutien à la santé maternelle, et même la chefferie (ainsi que le centre de santé intégré et son équipement, et les procédures de maintenance de l'ambulance).

Toutefois le concept de *mode de gouvernance local* n'est pas pour autant à abandonner, même s'il doit rester au second plan, et s'il demande à être reformulé, en particulier pour mieux intégrer une double dimension : celle de l'autorité et de la légitimité d'un côté, celle de la délivrance de biens d'intérêt général de l'autre.

⁵ Cf. Blundo, G., note for the LL team, 2009, APPP; et Olivier de Sardan, JP. « Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest », *Etudes et Travaux du LASDEL*, n°79, 2009.

Goulots d'étranglement (nœuds stratégiques)

Nous avons constaté pour chaque bien, au niveau des composantes élémentaires, l'existence de certaines étapes ou lieux stratégiques qui favorisent ou au contraire bloquent la délivrance de ce bien, et peuvent constituer des goulots d'étranglement (ou inversement des facteurs de progrès) pour une délivrance plus satisfaisante. L'absence ou la présence d'un agent compétent ou d'une ressource indispensable, la prise d'une décision appropriée ou non, ont alors des conséquences importantes.

Ainsi, pour l'accouchement, trois goulots d'étranglement ressortent, tous trois liés aux cas d'accouchements dystociques : (1) en cas de début d'accouchement à domicile, la rapidité de l'évacuation vers une formation sanitaire ; (2) puis la rapidité de l'évacuation depuis la formation sanitaire vers un bloc opératoire fonctionnel ; (3) l'existence d'un bloc opératoire fonctionnel au niveau de l'hôpital de district, avec des personnels qualifiés disponibles, et du sang.

Pour la sécurité, on constatera que : (1) la disponibilité de moyens de transport et de dotation en carburant semble un goulot d'étranglement pour les interventions foraines ; (2) la mise en oeuvre de dispositifs spéciaux lors de la transhumance des Peuls Oudah (Balleyara) en est un autre ; (3) des patrouilles régulières et une présence de proximité constituent un goulot d'étranglement pour le milieu urbain.

Pour les marchés, les nœuds stratégiques semblent être : (1) la propreté et l'assainissement ; (2) la sécurité ; (3) la perception des taxes et leur gestion. Deux de ces nœuds renvoient donc à d'autres biens d'intérêt général étudiés lors de l'enquête.

Enfin, pour l'eau et l'assainissement, la liste comprendra : (1) la qualité biologique des eaux de boisson disponibles ; (2) l'évacuation des déchets ménagers.

Le cas de l'eau et l'assainissement montre qu'il peut y avoir divers niveaux de prise de conscience de l'existence d'un goulot d'étranglement. Tout le monde est à peu près conscient de ce que l'évacuation des déchets ménagers ne se fait pas de façon satisfaisante, et qu'il y a là un problème. Pour la qualité biologique de l'eau, la situation est différente : c'est un problème seulement pour une fraction de la population (éduquée ou sensibilisée sur les questions sanitaires), pour les services de l'hygiène, et pour les experts. Pour la majorité de la population, c'est le goût de l'eau qui est le critère de qualité.

Bien évidemment diverses configurations de délivrance peuvent apporter des solutions variées face à ces goulots, plus ou moins optimisées. Par exemple, pour le nœud (1) de l'accouchement (la rapidité de l'évacuation vers une formation sanitaire), on peut tenter d'imposer une obligation de ne pas accoucher à domicile et d'accoucher directement dans les formations sanitaires, obligation garantie au besoin par le recours aux forces de sécurité, la mairie et la chefferie ; on peut aussi inversement accepter les accouchements à domicile, mais avec des matrones formées à repérer les accouchements dystociques et un service d'évacuation d'urgence par charrette vers la formation sanitaire (ou, autre variante, promouvoir

l'appel en cas de problème à un agent de santé se rendant au domicile et demandant à l'ambulance de venir directement chez la parturiente).

Nous n'avons cependant pas vocation dans ce rapport à imaginer l'éventail de toutes les solutions possibles, et encore moins à décréter quelles seraient les meilleures, mais plutôt à décrire les configurations réelles que nous avons rencontrées, et comment leur acteurs ont affronté et géré les nœuds stratégiques actuels.

Redevabilités particulières

La question des redevabilités était un des fils directeurs de l'enquête. Celui-ci s'est révélé assez difficile à manier, et mériterait d'être mieux défini, selon le type de redevabilité propre à chaque mode de gouvernance, et en distinguant redevabilité formelle et redevabilité informelle.

1) Le concept général de redevabilité est difficile à exprimer pour nos interlocuteurs, et ne figure pas dans les registres émiques habituels, en français, en hausa, en zarma ou en peul. Si l'on cherche à le traduire malgré tout par des concepts locaux, ceux-ci évoquent diverses vagues et générales exigences de sociabilité, de réciprocité, de service rendu, de dette, d'obligation morale, qui sont trop loin du concept de redevabilité, et le rendraient sans intérêt à force de l'étendre et de l'élargir démesurément. Il faut en effet distinguer entre la redevabilité au sens large (qui est un fourre-tout, incluant les relations hiérarchiques, les rapports d'activité, les rapports de clientèle, les obligations sociales, la réputation) et les « redevabilités particulières » qui sont un concept plus intéressant car plus discriminant. Staffan Lindberg distingue ainsi douze types différents de redevabilité, incommensurables les uns par rapport aux autres⁶.

2) Si l'on considère par exemple la redevabilité représentative, on constatera que plusieurs modes locaux de gouvernance, tels que la chefferie (qui n'a pas de ce point de vue de compte à rendre aux populations) ou l'Etat local (dont les agents n'ont pas de ce point de vue de comptes à rendre aux usagers) fonctionnent en quelque sorte « hors redevabilité représentative ». Deux modes locaux de gouvernance fonctionnent par contre avec une redevabilité représentative incorporée : le mode associatif, et le mode communal. Les comités de gestion doivent rendre compte aux populations qu'ils représentent (mais dans beaucoup de cas, les assemblées générales n'existent pas). Les conseils communaux doivent rendre compte aux électeurs, et en leur sein les maires doivent rendre compte aux conseils. C'est à leur niveau qu'un approfondissement de la redevabilité représentative serait intéressant : le rôle des partis politiques et de diverses formes de patronage y serait sans nul doute mis en valeur.

⁶ Lindberg, S. "Byzantine Complexity: Making Sense of Accountability", working paper, APPP, 2008.

3) Mais d'autres redevabilités particulières peuvent être étudiées. Par exemple, les services locaux de l'Etat sont soumis à une redevabilité bureaucratique. Celle-ci, qui est de l'ordre des normes officielles, se réduit bien souvent à des rapports que l'agent doit fournir régulièrement à sa hiérarchie. Certaines formes d'évaluation de résultats (issues du *new public management*) ont toutefois été introduites ici ou là au Niger à l'initiative et avec l'aide de partenaires extérieurs, mais leur impact réel reste à investiguer. En effet, fréquemment la redevabilité réelle est très éloignée de la redevabilité formelle, et il serait intéressant d'examiner les variations et les formes de cet écart selon les services, et quels types de normes pratiques de redevabilité sont à l'œuvre.

4) De ce fait, les configurations de délivrance impliquent toutes des combinaisons d'acteurs et de modes de gouvernance relevant de redevabilités particulières différents : en l'absence de cadres de formels situés à un degré supérieur, *ces combinaisons, par leur hétérogénéité et leur labilité mêmes, échappent à des formes de redevabilité commune*. C'est une conséquence importante de nos travaux : les acteurs et institutions qui concourent à co-délivrer un service sont soumis à des redevabilités particulières incommensurables : le fonctionnaire est redevable bureaucratiquement à son chef de service, le maire est redevable représentativement à son conseil communal et à ses électeurs, le chef est redevable réputationnellement à ses pairs et à sa famille (voire à ses sujets), l'ONG locale est redevable financièrement à l'ONG internationale qui sous-traite auprès d'elle, etc...

5) Bien sûr, les citoyens/usagers jugent la qualité des services fournis, formulent des revendications, expriment des attentes, et parfois se mobilisent : cette évaluation populaire, à laquelle nous avons prêté attention, devrait être étudiée de façon plus approfondie, y compris dans les réactions qu'elles suscitent ou non chez les autorités, et les élites politiques. Peut-on estimer que, au-delà des redevabilités particulières propres à chaque institution, puisse se développer un sentiment de *redevabilité généralisée* envers l'utilisateur, qui serait au fond une forme de conscience civique partagée ? C'est l'avantage principal des communes, que d'être le seul lieu institutionnel officiel où cette redevabilité envers l'utilisateur coïncide de fait et de droit avec une forme de redevabilité particulière, en l'occurrence la redevabilité représentative.

II. APERÇU COMPARATIF DES QUATRE BIENS

Plutôt que de décrire chaque bien de façon séparée, nous mettrons en perspective les quatre biens étudiés à partir de deux critères : leurs dynamiques historiques et leurs configurations de délivrance. Mais il faut d'abord rappeler quelques grandes lignes du contexte historique nigérien

Une périodisation du contexte historique

On peut rappeler ici que c'est avec l'Etat colonial qu'est apparu l'Etat moderne au Niger, délivrant des services sous une forme particulièrement despotique (les greniers de réserve étant l'illustration d'une politique visant à délivrer un bien public fondamental, la sécurité alimentaire, sous une forme tellement répressive et bureaucratique qu'elle a suscité l'hostilité générale des populations ! ⁷). C'est aussi l'Etat colonial qui a créé la chefferie administrative (chefs de canton, chefs de groupements, chefs de tribus, chefs de village), qui a été la forme monopolistique de l'autorité publique locale sous la colonisation (et d'une certaine façon jusqu'à la décentralisation en 2004) et l'interface entre l'administration coloniale et les populations.

A l'indépendance, le parti unique RDA a géré le pays de façon aussi très autocratique, et très « stato-centrée », en s'appuyant sur les comités du parti à tous les échelons. Le régime militaire de Kountché lui a succédé, avec une recrudescence de la discipline, en développant par ailleurs une organisation de masse de jeunes, la *samaria*, comme forme de mobilisation et d'action collective locale (mais sous contrôle central fort).

Avec la Conférence nationale en 1991, le pays est entré dans une phase démocratique quelque peu turbulente (crises institutionnelles et coups d'état), mais marquée par de nombreux facteurs nouveaux : l'ajustement structurel commencé peu auparavant, des années de salaires impayés, le délitement de l'Etat dans certaines de ses fonctions de service et d'autorité, l'ère du multipartisme et du patronage électoral (avec une réelle implantation pendant 20 ans de 3 grands partis aux alliances fluctuantes et s'étant succédés au pouvoir), la généralisation de la corruption, une réelle liberté de presse et de parole (malgré quelques bavures), une dépendance de plus en plus grande envers l'aide extérieure, et la présence de plus en plus visible des projets et des ONG dans le paysage local. Le triomphe au sein de l'élite politique et de l'Etat de formes de patronage politique concurrentiel débridées associées à un affairisme croissant et à l'hégémonie des gros commerçants, d'une part, l'accroissement de la dépendance envers l'aide, d'autre part, sont les deux principales caractéristiques de cette période.

⁷ Cf. Olivier de Sardan, J.P. *Les sociétés songhay-zarma (chefs, guerriers, esclaves, paysans...)*, Paris, Karthala, 1984.

L'assimilation de la démocratie à une « anarchie » où règnent l'indiscipline, la corruption et la division, est un thème fréquent. Il exprime sûrement une certaine vérité, mais aussi une certaine idéalisation nostalgique du passé de la dictature militaire. Le fait que les services publics fonctionnaient mieux à cette époque est aussi dû à une série de co-facteurs (et non seulement au caractère vertical, autoritaire et répressif de la gestion sous Kountché) : le « boom » de la rente de l'uranium à l'époque, une population nettement inférieure et des services délivrés à un pourcentage beaucoup plus faible de celle-ci, des administrations beaucoup réduites et moins complexes, un endettement croissant, une aide extérieure beaucoup plus souple qu'après l'ajustement structurel, etc.

En 2004, ont été constituées 256 communes, avec pour la première fois des conseils communaux et des maires élus.

Dynamiques historiques des quatre biens⁸

Deux types de cas se présentent : pour certains biens, il y a eu une transformation progressive des conditions de délivrance depuis l'époque pré-coloniale ; pour d'autres biens, il y a eu rupture entre les conditions de délivrance anciennes et les conditions de délivrance contemporaines..

Des biens délivrés depuis la période pré-coloniale et s'étant progressivement transformés

Il s'agit des marchés et de l'eau. Ces deux biens jouaient déjà un rôle très important au 19^{ème} siècle. La création de marchés impliquait un investissement fort de l'autorité politique locale, l'existence d'un système d'alliances politiques, le recours aux spécialistes magico-religieux. La création d'un marché faisait (et fait encore, bien que de façon aujourd'hui plus discrète) toujours intervenir des pratiques rituelles impliquant la collectivité. La densité des marchés était toutefois faible autrefois, ils étaient dépendants du trafic caravanier, et les échanges portaient sur des produits très différents de ceux échangés de nos jours (esclaves, sel, percales). Avec la colonisation, les marchés se sont peu à peu multipliés, sous la supervision des chefs administratifs mais avec un contrôle strict des autorités coloniales (qui délivraient les autorisations), Les contextes et modalités des marchés sont ainsi devenus progressivement assez différents de la période pré-coloniale. Ils relèvent désormais officiellement de la compétence des mairies.

Ce type d'évolution se retrouve pour l'eau. Les puits étaient au centre du peuplement pré-colonial, marquant le droit des premiers occupants. Les puits dits « traditionnels » (en terre) existent encore aujourd'hui, mais plutôt dans les cours privées ou les jardins, et ont été peu à peu supplantés en tant que puits collectifs de quartier ou de village par les puits cimentés, qui, commencés sous la colonisation,

⁸ Les données historiques sont issues de nos travaux antérieurs et de la littérature sur le Niger.

ont connu une grande extension après les indépendances, avec l'office d'Etat, chargé des fonçages, l'OFEDDES, qui était omniprésent dans le pays. Désormais, l'ajustement structurel et le démantèlement des sociétés et offices d'Etat sont passés par là, les fonçages sont surtout l'affaire des projets de développement, et les forages pour des pompes à motricité humaine ou des mini-adductions d'eau se multiplient.

Des biens délivrés depuis la période pré-coloniale mais dont la délivrance contemporaine a connu une rupture forte avec le passé

La sécurité était une forte préoccupation au 19^{ème} siècle, mais dans un contexte de guerres et de razzias, ainsi que d'absence d'Etat et de fluctuantes alliances politiques. Aujourd'hui, et depuis la colonisation, la sécurité est devenue un monopole officiel de l'Etat, délivré dans un contexte de paix, et qui doit faire face aux conflits champêtres (en particulier l'aiguïsement de la concurrence entre éleveurs et agriculteurs sur l'espace, autrefois inconnue) et à la délinquance (brigandage, vols, cambriolage, etc.). La sécurité de type moderne est aujourd'hui perçue comme ayant été maîtrisée sous la colonisation, puis sous le parti unique et la dictature militaire, mais ayant dégénéré depuis l'avènement de la démocratie.

Quant à l'assainissement, les problèmes auxquels étaient confrontés les bourgades pré-coloniales (balayage épisodique des voies publiques) sont sans commune mesure avec ceux qui se constatent aujourd'hui dans nos sites (*excreta*, évacuation des déchets ménagers, décharges, évacuations des eaux usées et pluviales), lesquels, on le voit dans les rapports, reçoivent peu de réponses à la mesure des enjeux, malgré une insatisfaction populaire forte devant la « saleté » des lieux publics. Mais, entre les deux, la période du parti unique et celle de la dictature militaire restent perçus comme des sortes de *points d'équilibre*, où les problèmes n'étaient pas trop grands, et où la solution par le recours à la discipline collective (à l'époque encore efficace) pouvait suffire.

L'accouchement « sûr » (l'évitement des morts maternelles et infantiles), enfin, rentre aussi dans cette catégorie. Cette affirmation peut surprendre pour deux raisons: d'une part, un accouchement heureux est évidemment une préoccupation ancestrale et permanente ; d'autre part, les conditions dans lesquelles beaucoup de femmes accouchent aujourd'hui (à domicile, en position accroupie, avec l'aide éventuelle d'une accoucheuse traditionnelle) sont peu différentes de celles du passé. Mais l'accouchement « de type traditionnel », hors de tout contexte médicalisé, était le contraire même de l'accouchement sans risques : le titre d'une étude du LASDEL « *L'accouchement c'est la guerre* »⁹ montre bien les survivances de cette époque où la maternité était à hauts risques (et le reste encore trop : le taux de mortalité maternelle au Niger est le plus élevé du monde).

⁹ Cf. Olivier de Sardan, Moumouni, & Souley 2001 « L'accouchement, c'est la guerre ». Grossesse et accouchement en milieu rural nigérien », *Etudes et Travaux du LASDEL* n°1.

En fait, la maternité sans risques n'est accessible que depuis peu. Elle implique en effet des conditions techniques très précises, pour l'essentiel la possibilité de faire une césarienne à temps en cas d'accouchement dystocique. Sous la colonisation et pendant la première partie des indépendances, elle n'était pas accessible dans la plus grande partie du milieu rural, et l'accouchement continuait à se pratiquer à domicile dans des conditions où le seul recours, en cas de complications, était, comme avant, l'appel à un marabout pour des prières ou à un féticheur pour des sacrifices. Il se pratique encore parfois ainsi.

Pour ces raisons, la maternité sans risques n'est perçue que par une partie de la population comme étant un bien moderne accessible sous forme médicalisée, tandis qu'une autre partie pense encore plus ou moins que seules les pratiques magico-religieuses peuvent prévenir des décès, qui, lorsqu'ils surviennent, sont l'expression de la fatalité.

Un décalage évaluatif

En ce qui concerne les critères d'évaluation, ce statut particulier de l'accouchement sans risque distingue fortement ce bien des autres biens. Si tous les biens que nous avons retenus font l'objet d'un large consensus quant à leur intérêt général, les modalités de leurs perceptions en ce qui concerne l'efficacité ou la qualité de leur délivrance peuvent en effet être différentes selon qu'il s'agit d'une évaluation experte ou d'une évaluation populaire.

Dans le cas des marchés, de la sécurité, et de l'assainissement, l'évaluation populaire et l'évaluation experte se recouvrent sinon totalement, du moins assez largement : n'importe quel usager peut en effet avoir une opinion fondée sur l'expérience individuelle (ainsi que sur l'opinion publique locale) sur la propreté ou non de la ville, sur le succès d'un marché et son fonctionnement, ou sur la recrudescence des cambriolages ou de la lutte contre les coupeurs de route. Il n'y a sans doute pas d'écarts majeurs à attendre par rapport aux évaluations expertes (sous réserve d'enquêtes plus précises à faire à partir de chiffres : c'est en effet le point faible de nos enquêtes).

Pour la maternité sans risque, il y a un important décalage entre l'évaluation populaire et l'évaluation experte, en fonction des composantes élémentaires considérées. Si l'accouchement « normal » (eutocique) à la maison est préféré par de nombreuses femmes, ce n'est pas seulement parce que la possibilité d'une maternité sans risques n'est pas bien comprise (en cas d'accouchement « dystocique »), mais aussi du fait des mauvaises conditions d'accueil dans les centres de santé et du soutien familial que permet l'accouchement à domicile.

Dans le domaine de l'eau, il est aussi une composante, la qualité de l'eau, où se manifeste le décalage évaluatif. Comme on l'a signalé ci-dessus, les critères de goût sont privilégiés par les usagers, et ils peuvent être très différents ou opposés aux critères bactériologiques des laboratoires d'analyse (l'eau du fleuve préférée par de nombreux usagers est en effet porteuses de germes pour les agents de santé).

Le processus de globalisation et ses effets (piste à suivre)

Les biens étudiés sont connectés de façon assez différente au monde extérieur, à l' « économie-monde » et à l'expertise internationale. Si les marchés sont reliés par leurs produits à la Chine, à Dubaï, ou à l'Europe, leurs modes d'organisation sont par contre fortement locaux et embrayent peu sur l'extérieur. Par contre, l'eau et l'assainissement, qui figurent parmi les ODM, relèvent désormais de techniques et de procédures standardisées au niveau mondial. Il en est de même de la maternité sans risque qui suit des schémas promus par l'OMS dans tous les pays du Sud. Enfin la sécurité relève plutôt de systèmes fortement nationalisés (dans son monopole officiel), même si la « lutte contre le terrorisme » commence à induire des coordinations et des standardisations internationales.

Les configurations de délivrance

Les configurations de délivrance sont particulièrement nombreuses et complexes et posent donc des problèmes de coordination. Plutôt que de considérer les questions d'action collective de façon abstraite et formelle, les enquêtes permettent de les analyser dans des contextes précis, soumis à des contraintes spécifiques : quelles coordinations, entre quels acteurs, permettent la délivrance de quels biens (de quelles composantes) et avec quel niveau de qualité ?

On voit ainsi que, parfois, la concertation se situe dans un cadre formel, mais que, bien souvent, elle reste informelle. Elle peut aussi être bilatérale ou multilatérale, ponctuelle ou régulière, conjointe ou par étape.

Un premier constat s'impose : il n'y a aucun cadre global clair surplombant localement les diverses formes de co-délivrance (aucune instance coordinatrice de second degré, en quelque sorte, aucune institution « constitutionnelle »).

On peut distinguer trois familles de configurations assez contrastées, où les problèmes d'action collective se posent de façon différente. Il y a des configurations où des co-délivrances s'organisent pour pallier aux défaillances d'une institution officiellement monopolistique. D'autres configurations sont d'emblée polycentriques. Enfin, on observe quelques cadres de concertation formels, mais aux compétences limitées.

Les configurations officiellement monopolistiques et leurs suppléances

Il s'agit de la sécurité et de la santé (l'accouchement sans risque étant de ce point de vue enchâssé dans le système de santé dont il est difficile de l'isoler).

Les forces de sécurité et le système public de santé sont deux formes centrales de présence de l'Etat en milieu rural (on peut y ajouter l'éducation). Ce sont des corps professionnels fortement hiérarchisés. Leur maillage recouvre tout le territoire national. Leur hégémonie et leur légitimité dans leurs domaines respectifs ne sont contestée publiquement par personne. Ils ont un quasi-monopole au moins officiel de la délivrance de ces biens, même si, bien sûr, des

formes populaires informelles locales de délivrance ont toujours existé à côté de la délivrance étatique (cf. guérisseurs).

Cependant, les services de l'Etat ne sont bien souvent pas en mesure de délivrer leurs biens de façon satisfaisante. Leur dénuement évident en est une cause majeure. Face à cette défaillance, c'est la mobilisation d'autres acteurs et institutions qui seule peut « sauver » en partie les usagers. Autrement dit, les configurations complexes que l'on rencontre pour ces deux biens sont en quelque sorte des configurations « de sauvegarde » ou de « dépannage ».

C'est dans le secteur de la sécurité que ces collaborations informelles sont les plus surprenantes (compte tenu du monopole officiel de l'Etat en ce domaine, et de l'héritage de la colonisation et du régime militaire). La « démonopolisation de la sécurité » (Aghali) est désormais évidente.

Les solutions palliatives peuvent prendre plusieurs formes.

Les actions concertées inter-institutions

Face aux insuffisances des forces de l'ordre ou du système de santé, l'intervention d'autres acteurs en coordination avec les services de l'Etat s'avère indispensable. L'exemple le plus évident en est les patrouilles foraines de la gendarmerie, face aux conflits fonciers, qui utilisent leur véhicule, avec participation des FNIS (sans véhicule), et des cavaliers du chef de canton, alors que le carburant est payé par des cotisations de la population prélevées par les chefs de village, et par une contribution de la mairie. Pour la santé maternelle, les évacuations ne sont possibles que grâce à une ambulance du programme spécial du Président de la République, elles associent un infirmier, un élément des FNIS, le carburant et les frais annexes sont payés soit par une taxe prélevée sur les usagers du centre de santé soit par la famille de la parturiente, soit par une mutuelle, soit par la mairie.

La création de structures associatives

Celles-ci naissent pour compenser les « manques » des services de l'Etat, tout en se greffant sur cette mission d'intérêt public et en s'en revendiquant. On a ainsi, côté sécurité, les milices de jeunes *yambanga*, et, côté santé, les tontines dites « améliorées » ou les mutuelles de santé pour faire face aux dépenses dites « catastrophiques » telles les évacuations. Les unes sont informelles (milices, tontines), les autres formelles (mutuelles). Il faut noter que ces structures associatives fonctionnent sur des ressources locales (dons ou prélèvements pour les *yambanga*, cotisations pour les mutuelles et tontines)

La « débrouille individuelle »

Celle-ci aboutit en général soit au paiement direct par l'utilisateur du bien délivré de façon privée (un commerçant recrute un garde privé, une parturiente rétribue une

accoucheuse traditionnelle) soit à une forme d' « arrangement » entre l'utilisateur et un agent de l'Etat, autrement dit une forme de privatisation informelle de la délivrance (un commerçant paye les FNIS pour escorter son camion ; une parturiente paye une sage-femme pour bien s'occuper d'elle).

Les configurations polycentriques

Pour les trois autres biens, il n'y a pas de délivreur « officiel »¹⁰. Il s'agit en quelque sorte de *no man's land*. Les configurations de délivrance sont d'emblée multiples, « éclatées ». Là aussi, on constate différentes formes.

Les actions parallèles des institutions

Plutôt que des actions concertées, les institutions interviennent ici de façon séparée, Chacun a son propre programme, et mène ses propres actions. La coordination entre institutions est faible, voir absente. Par exemple, pour les puits, chaque projet fait ses propres forages sur ses propres critères. Les marchés sont divisés en espaces distincts (marché central, marché de bétail, auto-gare, abattoir) qui ont chacun leur propres formes d'organisation.

La création de structures associatives

A la différence des associations « palliatives », il s'agit ici d'associations très largement impulsées par des projets de développement et PTF, qui interviennent dans un secteur où l'Etat est absent, et qui prennent pour l'essentiel la forme de « comités » liés aux infrastructures ou aux programmes financés par ces derniers : comités de gestion des marchés de bétail, comités de quartiers pour l'assainissement. Le bilan de ces comités est plutôt négatif : ils ont soit été démis, soit sont tombés en sommeil.

Les réseaux de délivrance

La délivrance des biens considérés repose aussi en partie sur des chaînes d'acteurs intervenant par étapes successives dans le fonctionnement et se passant en quelque sorte le relais. C'est le cas des commerçants, qui se fournissent à travers des réseaux d'approvisionnement, incluant grossistes et intermédiaires, comme c'est le cas pour le réseau d'eau potable gratuite branché sur le forage artésien de Balleyara, dont la maintenance ou les branchements nouveaux impliquent

¹⁰ Parfois un bien peut avoir été délivré dans le passé selon une configuration officiellement monopolistique, qui a aujourd'hui disparu (cf. par exemple, le monopole de l'Etat après l'indépendance pour le fonçage des puits cimentés, OFEDES).

l'intervention successive et au coup par coup du sous-préfet, de la commune, des commerçants, et des artisans plombiers.

La « débrouille individuelle »

Elle prend ici les mêmes formes que pour les biens délivrés de façon officiellement monopolistiques.

Les cadres de concertation institutionnalisés

Toutefois, dans divers domaines particuliers, au niveau des composantes de certains biens, on constate l'existence de cadres de concertation institutionnels, qui peuvent apparaître comme des réussites et des innovations.

Les commissions foncières (COFO)

Il s'agit d'institutions officielles, dépendant du secrétariat permanent du code rural, ayant vocation à quadriller tout le pays. Leur originalité est de regrouper, à tous les niveaux (région, département, commune, village) l'ensemble des acteurs et parties prenantes dans les questions foncières, de façon à prévenir les conflits (ce qui en fait un élément potentiellement important de la sécurité), produire des normes partagées, stabiliser la tenure des terres et permettre l'identification des ayant-droits. On y retrouve donc chefferies, mairies, services de l'Etat, ONG intervenant dans le secteur, associations d'éleveurs, etc... Au niveau villageois, peu de COFOB sont fonctionnelles, elles sont par contre mises en place dans les régions, les départements (COFODEP) et la plupart des communes (COFOCOM). Cette formule originale et ambitieuse ne semble toutefois avoir de réels impacts que lorsque deux conditions sont réunies : (a) la présence d'un secrétaire permanent (salarié) compétent et motivé (facteur personnel); (b) le soutien d'un projet qui fournit des moyens de fonctionnement (logistique, transports...). C'est pourquoi la COFODEP de Guidan Roumji semble bien fonctionner.

Les COGES et COSA

Dans le cadre du recouvrement des coûts (Initiative de Bamako), des comités de gestion sont associés à toutes les formations sanitaires. Ils sont constitués par des représentants de la population (le président et le trésorier sont les deux rôles importants, qui siègent à côté de l'infirmier major, qui est le secrétaire), et assurent la gestion des recettes, le recrutement local et le paiement d'un gestionnaire (et parfois d'un manoeuvre ou gardien) et les achats de médicaments. La personnalité du président est un élément important. Quelles que soient les difficultés de ces comités (démobilisation des membres, représentativité contestée, court-circuitage par les personnels de santé), ils ont permis un fonctionnement globalement

satisfaisant du recouvrement des coûts et de l'approvisionnement en médicaments, une réelle expression des usagers (« *voice* ») et un droit de regard des notables locaux sur les centres de santé. Le système est pyramidal : à l'échelon du district sanitaire, puis de la région sanitaire existent aussi des comités de santé, avec des représentants de la population.

Contrairement aux COFO, les COGES et COSA fonctionnent de façon routinière dans tout le pays, sur la base des ressources internes générées, sans les perfusions de projets. Mais la politique actuelle d'exemption de paiement pour les enfants de moins de 5 ans menace paradoxalement l'équilibre du système (cf. étude en cours du LASDEL).

Ce sont les comités de santé au niveau régional qui ont pris parfois la décision (piste à mieux documenter), pour financer les coûts des évacuations (essences, frais des personnels) de prélever des « centimes additionnels » sur tous les usagers des centres de santé (autrement dit une taxe, y compris sur les usagers exemptés de paiement par la politique de gratuité)

L'observatoire du suivi de la vulnérabilité

Sous l'impulsion et avec le financement de l'Union européenne, le système d'alerte précoce (SAP) a mis sur pied, au niveau des départements, des réunions mensuelles de l'ensemble des services techniques pour regrouper leurs informations et leurs données sur la vulnérabilité et piloter des enquêtes. Elles ont lieu à Say et à Guidan Roumdji, mais avec irrégularité. Ces réunions sont intégrées dans les activités du comité sous-régional du système d'alerte précoce (CSRPGCA), dont le directeur départemental de l'agriculture est le point focal. Certaines communes dites « sentinelles » (comme Ballayara) sont également, avec l'appui de Care (projet APCAN), dotées d'un tel dispositif, si elles comportent un nombre minimal de villages classés comme « vulnérables ». On peut se demander si ces comités prennent réellement en compte les biens que nous avons enquêtés (piste à développer).

Les comités de pilotage du programme spécial

Ce programme étant fortement opaque et très centralisé, il n'est pas évident que ces comités prévus pour sélectionner à l'échelle départementale les actions à financer, sous l'autorité du préfet, soient réellement fonctionnels (cf. ci-dessous, p. 17).

Les comités de gestion et comités de quartier

Il ne s'agit pas d'initiatives locales, mais d'une ingénierie institutionnelle introduite par les projets, et reprise par les municipalités.

Comme souvent au Niger, c'est à l'initiative de PTF que des comités de quartier ont été mis en place par les mairies pour tenter de régler le difficile problème de

l'évacuation des ordures ménagères, comme à Guidan Roundji avec l'appui de la SNV. Ce fut un succès au début : les charretiers, recrutés avec l'aide des chefs de quartier, étaient régulièrement payés grâce à des cotisations de 50 FCFA par ménage. Mais, suite à des conflits politiques, les chefs de famille ont peu à peu refusé de payer les cotisations, et les charretiers, non payés, ont à leur tour refusé de continuer à faire leur travail, et ont fait un usage privatif des charrettes. Un scénario à peu près identique a eu lieu à Say.

On peut aussi parler d'un échec aussi des comités de gestion des marchés mis en place à Balleyara et à Guidan Roundji par les municipalités (deux séries de comités ont été démis et remplacés sur ces deux sites !) et du comité de suivi du marché à Say, toujours avec l'appui et à la demande des PTF. Le but était cette fois différent : il s'agissait de contrôler les percepteurs (nommés par les mairies sur critères politiques) soupçonnés de détourner une partie des recettes. Mais ces comités ont été très vite l'objet à leur tour d'accusations de détournement.

III. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA DÉLIVRANCE LOCALE DES QUATRE BIENS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (LES MODES LOCAUX DE GOUVERNANCE)

La réelle présence de l'Etat, sa faiblesse et ses paradoxes

L'Etat est partout présent, les « signes extérieurs d'Etat » sont nombreux, mais cette présence est en fait peu efficace, avec des agents souvent démobilisés, frustrés, peu motivés. L'Etat reste malgré tout un acteur central pour la santé et la sécurité, mais est beaucoup plus effacé pour l'eau et les marchés.

Maillage réel

L'Etat est d'abord présent par ses représentants officiels, les gouverneurs, préfets et sous-préfets, qui ont autorité sur tous les services déconcentrés (et qui exercent aussi une tutelle sur les communes), et dont la présence est reconnaissable dans des bâtiments publics reconnaissables, avec drapeau et vaste place, à l'image des résidences des anciens « commandants » de la colonisation.

La santé et la sécurité (il faudrait y ajouter aussi l'éducation, qui n'a pas été prise en compte) sont les secteurs, on l'a dit plus haut, où la présence de l'Etat dans le monde rural est la plus forte, visible et dense. La santé est sans doute le service public le mieux organisé, le plus implanté, le plus structuré, le plus fonctionnel. Les forces de l'ordre (gendarmerie et FNIS) couvrent également tout le territoire. Contrairement aux idées répandues sur le « retrait de l'Etat », ces corps professionnels sont en croissance. D'autres par contre sont en diminution ou voient leurs fonctions se transformer, comme les techniciens de l'hydraulique.

Mais le fonctionnement « réel » de ces services, loin des objectifs affichés et des attentes des usagers, est souvent critiqué par ces derniers.

Dénuement grave en matériels et moyens de fonctionnement

La grande misère des services de l'Etat est spectaculaire (cf. ci-dessus à propos des configurations monopolistiques). Certes tous les services sont représentés dans les préfectures et les communes, non seulement sur le papier mais aussi à travers des fonctionnaires affectés, mais ceux-ci ne disposent pas de locaux dignes de ce nom, ils n'ont ni matériels, ni moyens de fonctionnement, ni moyens de transports. Pour l'hydraulique, il n'y a pas de service communal, et les services départementaux se limitent à un seul agent, dépourvu de véhicule et de bureau. Les forces de l'ordre n'ont pas de dotation de carburant leur permettant d'assurer leur mission, la voiture de la gendarmerie est en panne à Guidan, en très mauvais

état à Say, les FNIS n'ont aucune voiture sur les trois sites, une moto à Guidan, deux à Say, rien à Balleyara. Le budget de fonctionnement du service du développement communautaire à Ballayara est de 60.000 FCFA annuels (moins de 100 euros) pas toujours versés...

Seuls les services de santé semblent à même de fonctionner tant bien que mal à un niveau élémentaire (avec des infirmiers), du fait du recouvrement des coûts : en effet le paiement des prestations médicales par les usagers permet l'alimentation en médicaments génériques. Mais ce système est menacé par la nouvelle politique de gratuité. Cependant, de graves problèmes de fonctionnement surviennent dans la chaîne des soins, comme l'absence de sang dans les hôpitaux de district. Pour les équipements, la situation varie grandement d'une formation sanitaire à l'autre, en particulier au niveau des hôpitaux de district, et aussi selon qu'il y a présence de PTF dans le domaine ou non.

Problème des ressources humaines

Dans un tel dénuement, les agents de l'Etat présents sur les sites mais dépourvus de moyens d'action sont souvent découragés. Dans les services techniques comme l'hydraulique, l'hygiène et l'assainissement, le développement communautaire, l'élevage, l'agriculture, il n'y a en général qu'un agent, isolé et désœuvré, parfois deux (un appelé du service civique le plus souvent).

Par contre, les personnels de santé sont plus nombreux, surtout avec les auxiliaires (filles de salle ou manœuvres, matrones, agents de santé communautaires, gestionnaires). Mais, en ce qui les concerne, deux problèmes se posent. D'une part, on constate une grande difficulté de la hiérarchie sanitaire à gérer de façon cohérente les affectations. Les CSI éloignés, même s'ils drainent une importante clientèle, n'ont qu'un seul infirmier, alors que dans les centres plus importants les personnels sont parfois pléthoriques. Les médecins réformateurs restent rarement longtemps dans un même endroit. Quant aux sages-femmes, le problème est bien connu dans les milieux de la santé. Elles refusent d'être affectées en milieu rural ou, si elles y résident, refusent d'être déplacées, mobilisant pour cela diverses « interventions ». Celles-ci peuvent provenir du niveau local, comme l'inamovible sage-femme de Guidan Roumdji (surnommée la « reine mère »), protégée par son frère le chef de canton. Mais les interventions peuvent aussi venir de cadres hauts placés dans le système administratif et politique, époux ou parents des sages-femmes¹¹.

D'autre part les comportements des agents de santé posent de nombreux problèmes, et sont sévèrement critiqués par les usagers : absentéisme, mauvais accueil, racket. On évoquera le refus de la sage-femme de Ballayara de faire des gardes, ou de celle de Guidan Roumdji de mener les activités PTME, comme le

¹¹ Cf. Jaffré & Prual, « Le corps des sages-femmes : entre identités professionnelle et sociale », *Sciences Sociales et Santé*, 11 (2), 1993.

constat que de nombreux agents de santé communautaires désertent leurs cases de santé.

Débrouillardises et privatisations informelles

Mais le non respect des normes et procédures officielles peut aussi être l'effet d'un désir de mieux délivrer les services attendus. On constate ainsi que le maire peut, en payant l'essence, mobiliser une patrouille des forces de l'ordre sans passer par le préfet. Un chef de village peut demander à un infirmier de soigner à crédit un patient, en se portant garant. Une ambulance évacuera directement une femme enceinte sur Niamey ou Maradi au lieu de passer par l'hôpital de district comme le prévoit le règlement. On admettra que des commerçants se déclarent simple « revendeurs » pour pouvoir bénéficier des branchements sociaux de l'eau.

L'illustration la plus positive en sont les diverses improvisations de l'anesthésiste et de l'aide chirurgien de Guidan Roudji, qui, loin des procédures officielles, assurent en l'absence fréquente du médecin (et aussi en sa présence !) les interventions chirurgicales de base (dont les césariennes) à l'hôpital de district. Le facteur personnel apparaît comme un élément important.

Les divers « arrangements » prennent aussi de plus en plus une forme monétarisée, qui peut permettre de parler de « privatisation informelle » des services de l'Etat, en tant que prestations des agents de l'Etat financées par les usagers ou par des tiers, faute de l'être par l'Etat lui-même. Cette privatisation informelle « de dépannage » est devenue quasi institutionnalisée, et permet que les biens d'intérêt général soient quelque peu délivrés malgré la défaillance de l'Etat. L'exemple le plus frappant en est la sécurité : les frais (essence et per-diems) des patrouilles foraines et des interventions pour conflits champêtres de la gendarmerie et des FNIS sont payés soit par la mairie, soit par des cotisations des paysans recueillies par les chefs, soit par le requérant lui-même. Ces pratiques sont publiques, et approuvées de facto par les représentants de l'Etat, les préfets (qui y ont eux-mêmes recours pour une partie de leurs déplacements). On peut aussi mentionner la « location » des éléments des FNIS à Ballayara par des gros commerçants afin de convoier leurs camions en toute sécurité. Il faut noter que les per-diems versés aux forces de sécurité (6.500 FCFA/jour) sont importants par rapport aux salaires, et relèvent plus d'honoraires ou de « *topping up* ». La privatisation informelle n'est donc pas seulement un moyen de dépannage pour faire délivrer le service, elle bénéficie aussi à l'agent lui-même.

On peut ainsi en arriver insensiblement à l'autre face des privatisations informelles, lorsque celles-ci ne bénéficient plus qu'à l'agent et s'opèrent au détriment des usagers, tournant même au racket, comme c'est le cas lorsque les forces de l'ordre guettent la nuit les pêcheurs à Say, ou que les sages-femmes prennent indûment de l'argent aux parturientes.

Un étrange et omniprésent « programme spécial »

Les ambulances, qui sont un maillon décisif de la lutte contre la mortalité maternelle (elles seules peuvent permettre l'évacuation rapide vers un plateau opératoire en cas de complications) sont présentes dans les trois sites grâce au programme spécial du Président de la République. C'est donc un pas en avant important. Mais divers problèmes demeurent autour de cette évacuation : il faut en effet payer l'essence, ainsi que les « indemnités » du chauffeur, de l'infirmier, et de l'élément des FNIS obligatoire à bord. En outre, en cas de panne, rien n'est prévu en dehors d'un envoi au garage administratif, où la réparation peut prendre des mois, et le véhicule connaît donc diverses immobilisations ; sinon, il faut cotiser espérer un don d'un « *big man* », ou un geste de la mairie.

Ce programme spécial, financé depuis plusieurs années par les remises de dettes (avec donc l'assentiment passif des bailleurs de fonds) est entièrement conçu et mis en oeuvre à partir de la Présidence. Il fonctionne comme un méga-projet de développement, à la fois interne à l'Etat (ce sont des fonctionnaires qui le mettent en oeuvre, depuis les conseillers de la Présidence jusqu'aux préfets) et court-circuitant l'Etat (ils agissent en dehors des procédures et hiérarchies normales). C'est aussi un axe central de la politique nationale d'investissement, un outil majeur de récompense envers les commerçants et entrepreneurs « amis », et une machine de propagande décisive au service du Président, qui est crédité personnellement de toutes les réalisations de ce Programme spécial (et aussi d'autres parfois avec lesquelles il n'a rien à voir !!). Ce projet intervient au niveau des villages pour la construction d'infrastructures (cases de santé, écoles, petits barrages), la délivrance aux groupements féminins de micro-crédits, les ventes de céréales à prix modérés, l'électrification rurale, ou la mise à disposition d'ambulances dans tous les districts. Un des problèmes est que la qualité des infrastructures construites par le programme est très faible (réceptions et contrôles bâclés ou inexistantes), et que l'accompagnement nécessaire fait défaut (personnels, crédits de fonctionnement). D'autre part, les actions entreprises dans le cadre de ce programme spécial peuvent contredire les normes mêmes de l'Etat : ainsi, les constructions des cases de santé ne respectent pas les critères de la carte sanitaire du Ministère de la santé.

Le rôle très important mais très inégalement réparti des projets

Les projets de développement sont devenus des acteurs incontournables de la délivrance locale des biens d'intérêt général, et suppléent en partie aux défaillances de l'Etat, à la fois en donnant aux services publics certains moyens de fonctionnement, et à la fois en se substituant à eux par des interventions directes ou par la promotion de structures associatives.

L'avalanche de sigles des intervenants extérieurs sur les trois sites en témoigne: FICOD, SNV, AMA, PDLT, PVDT, FSIL, IR, FAO, AREN, PAC, WAWI, FSIL, BADEA et quelques autres... Le plus souvent les interventions sont non coordonnées, chaque PTF ou ONG ayant son propre programme d'action. Les

services de l'Etat officiellement chargés de la coordination (développement communautaire) et les maires se plaignent de ne pas recevoir les rapports ou d'être tenus à l'écart (en particulier pour l'hydraulique : « chacun fait ses puits où il veut » !). Certains projets, toutefois, appuient paradoxalement la constitution de cadres locaux de concertation (cf. infra).

L'aide extérieure peut concerner soit des infrastructures, soit des moyens de fonctionnement, soit des formations, soit enfin des formes de gestion (ces registres étant souvent combinés).

L'essentiel des investissements locaux est ainsi le fait des projets. Ni les communes ni l'Etat n'ont de budgets d'investissement sur fonds propres, et tous attendent d'éventuels financements extérieurs. Les marchés en sont l'exemple type : alors que les communes comme l'Etat se reposent sur les taxes prélevées sur les marchés comme principale ressource fiscale locale, ils n'investissent aucun franc dans ces marchés, et, sur les trois sites, la réhabilitation des espaces et la réalisation d'infrastructures modernes (marchés de bétail, assainissement, bureaux, enceintes, abattoirs) a été le fait des PTF (le FICOD a investi 200 millions FCFA à Balleyara). On peut aussi évoquer les forages modernes, minis-adductions d'eau et pompes à motricité humaine, qui, désormais, sont tous financés par des projets.

Pour les dépenses de fonctionnement, le rôle des projets est plus difficile à cerner : il est très variable selon les services, parfois il complète un effort de l'Etat ou des communes, et parfois il constitue la seule véritable ressource. Dans la santé, les interventions extérieures sont de type « complémentaires », avec en particulier des projets « verticaux », comme la généralisation de la consultation pré-natale recentrée, ou la prévention de la transmission du VIH-SIDA de la mère à l'enfant. Par contre, les services de l'hydraulique ne fonctionnent qu'avec l'appui de projets, soit pour aider des communes, des villages, des groupements ou des individus à monter des projets, soit pour un suivi et contrôle des chantiers, mais toujours en recevant une aide financière personnelle des projets. En ce cas, l'appui en fonctionnement est associé à la privatisation informelle (cf. ci-dessus). Un montage désormais courant est d'ériger un agent d'un service technique local de l'Etat en « point focal » d'un projet, lequel le dote en moyens de fonctionnement minimum, l'insère dans son organigramme, et lui demande d'effectuer des prestations pour son compte..

La dispensation de formations en tous genres en direction des acteurs locaux (agents de l'Etat, élus municipaux et maires, personnels auxiliaires, membres des comités de gestion) est par ailleurs une activité importante, qui mobilise sans cesse des moyens humains sur les trois sites, et qui est entièrement financée par les projets. Les matrones sont par exemple formées dans ce cadre.

Enfin, les interventions des projets, pour les infrastructures ou pour le fonctionnement, impliquent aussi une certaine importation d'ingénierie institutionnelle, autrement dit de procédures et normes de gestion. La réhabilitation des marchés a ainsi été assortie d'une forte pression pour que soient constitués des « comités de gestion » de ces marchés. Les appuis à l'évacuation des

déchets ménagers sont aussi passés par la création de comités de quartier. Les appuis aux communes ont été associés à la confection de « plans communaux de développement ».

Mais les interventions des PTF sont inégalement réparties selon les biens et selon leurs composantes élémentaires: sur la sécurité en général, sur les évacuations sanitaires, sur la qualité de l'eau par exemple, on notera peu d'actions de leur part. Certains des principaux « nœuds stratégiques » sont donc ignorés par les projets, dont chacun poursuit sa propre logique, cherchant des problèmes pour les solutions qu'il propose...¹²

Des mairies devenues incontournables mais...

La décentralisation est récente : les communes dotées de conseils municipaux et de maires élus n'ont été créées qu'en 2004. L'Etat, en outre, n'a guère aidé ce processus, en ne versant pas aux communes les subventions promises, en ne leur reversant même pas les taxes qui leur étaient dues, en se souciant plus de contrôler, voire de réprimer, que d'appuyer.

D'un autre côté, les maires élus, en général grâce à des coalitions locales entre partis, ont été pour beaucoup contestés, et parfois démis, pour des soupçons de malversations le plus souvent: dans près des deux-tiers des communes, il y a eu des tentatives de destitution des maires, dans près d'un tiers des cas elles ont abouti. Ceci témoigne à la fois de l'importance des luttes de faction locales et du rôle que joue « l'espace de soupçons » autour de la gestion collective (car les accusations de détournement étaient déjà omniprésentes depuis longtemps dans les comités de gestion et les coopératives implantés dans tout le pays par la gouvernance développementiste)¹³ Nos sites n'échappent à cette règle : à Say, et à Guidan Roumdji les maires respectifs ont été démis et remplacés. A Ballayara, il y a même eu deux destitutions successives, et la mandature en est à son 3^{ème} maire !

Les problèmes et les difficultés des communes ne s'arrêtent pas là. Les budgets ne sont jamais respectés (les taux de recouvrement des recettes prévus sont presque toujours inférieurs à 50 %, parfois bien moins). Les dépenses de fonctionnement en indemnités et per-diems consomment la plus grande partie des recettes. Les commissions municipales ne se réunissent pas. La majorité des conseillers sont analphabètes et ne peuvent maîtriser les procédures De nombreux maires sont des cadres ressortissants ne résidant pas sur place.

¹² Cf Naudet, J.D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions: 20 ans d'aide au Sahel*, Paris: OCDE.

¹³ Cf. entre autres A. Elhadji Dagobi, 2002, « Les pouvoirs locaux à Diomana-Famale-Dessa », *Etudes et Travaux du LASDEL* n° 15 ; J.P. Olivier de Sardan & A. Elhadji Dagobi, 2002, « La gestion de l'hydraulique villageoise dans le département de Tillabéry », *Etudes et Travaux du LASDEL* n° 4 ; Souley & Hahonou, 2005, Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia, *Etudes et Travaux du LASDEL* n°24.

Et pourtant, malgré ces problèmes et ces difficultés, les communes sont en quelques années devenues incontournables. Les maires ont pris une place éminente parmi les acteurs importants de l'arène locale, surtout au niveau du chef-lieu de canton. La mairie est devenue une institution centrale, à laquelle se réfèrent désormais les autres acteurs et les notables locaux. Ses compétences, au départ assez floues, se précisent peu à peu, et ne sont guère contestées. Les préfets lâchent peu à peu du lest. Les recettes tirées des marchés sont importantes. Les budgets, aussi insuffisants soient-ils, et quelles que soient les défaillances de gestion, participent de façon non négligeable à la délivrance des biens d'intérêt général, y compris sur quelques nœuds stratégiques, tout en révélant, on ne saurait l'oublier, de nombreuses incapacités.

Dans la mesure où le marché est la principale ressource pour les communes, celles-ci ont recruté un réseau de collecteurs de taxes, qui s'est substitué à ceux nommés autrefois par les chefs, et elles ont partout consacré une grande attention à un meilleur recouvrement. 72 collecteurs travaillent chaque dimanche sur le marché de Balleyara. Les limites évidentes du système actuel sont que ces postes de collecteurs sont des récompenses pour les militants des partis au pouvoir, et que les habitudes d'« évaporation » sont bien installées.

La mairie fait peu en retour sur ses propres forces pour le marché, et se repose sur des projets extérieurs pour les infrastructures. On notera toutefois le recrutement municipal d'un gardien du marché de bétail à Balleyara.

L'assainissement est désormais clairement de la responsabilité des communes. Celles-ci disposent en général d'un agent d'hygiène et d'assainissement (fonctionnaire mis à disposition) mais qui ne joue guère de rôle et est en général accueilli par les centres de santé. Les mairies disposent aussi de manœuvres, mais ceux-ci sont mal payés et parfois non payés, et sont peu efficaces. On abordera plus loin leurs tentatives d'évacuation des déchets ménagers à travers des comités de quartier.

Les maires n'interviennent qu'à la marge dans la sécurité et dans la santé, en mettant un peu d'argent dans l'entretien ou les réparations du véhicule de la gendarmerie ou l'ambulance. Ils n'ont aucune autorité ni sur les forces de l'ordre ni sur les personnels de santé. Toutefois ils ont été associés à la mise sur pied des centimes additionnels, et même, à Balleyara, c'est la mairie qui en a pris l'initiative.

Les chefferies : un espace de compétences qui se réduit mais une influence qui perdure

Les chefs de canton (ils constituent le niveau le plus important et de loin le plus prestigieux de la chefferie administrative)¹⁴ ont été privés de certaines de leurs compétences au profit des maires. En particulier, ils n'ont plus d'autorité sur les marchés (affectation des places; choix percepteurs et collecte des taxes). Mais ils gardent plus ou moins officiellement deux fonctions importantes : la collecte des impôts personnels (de la taxe communale) pour le compte de la mairie ; et le règlement en première instance des divorces et conflits champêtres (comme les litiges fonciers ou les conflits entre agriculteurs et éleveurs). Ils continuent à entretenir des courtisans et des « cavaliers » à leur service (*dogari*). Au niveau des villages, où les municipalités sont absentes (le niveau infra-municipal est le maillon faible de la décentralisation), les chefs de village restent la seule forme véritable d'autorité publique, à laquelle se réfèrent les maires comme les autres intervenants en milieu rural.

Aujourd'hui les chefs, qui étaient et restent des auxiliaires de l'Etat, sont donc condamnés à collaborer avec les mairies, comme ils le faisaient auparavant (et continuent à le faire) avec les préfets et autres services de l'Etat.

Les chefs de canton gardent aussi une importante influence, par deux moyens : d'une part, ils sont membres de droit (consultatif) des conseils communaux ; d'autre part, ils « placent » et protègent leurs « parents et dépendants » au niveau des diverses structures locales (conseil municipal, comités de gestion, personnels de santé, charretiers...). Cette influence par clientèle interposée peut bloquer des réformes, et créer un nœud stratégique local, comme à Guidan Roundji où la sage-femme (surnommée « la reine-mère ») et d'autres parents du chef de canton employés dans la santé apparaissent comme « intouchables » et inamovibles malgré les innombrables critiques adressées à leurs comportements tant par leurs supérieurs (médecins) que par les usagers.

Enfin, les chefs de canton, qui sont désormais le plus souvent d'anciens cadres, et parfois hauts cadres, jouent à l'occasion un rôle de courtage envers les projets (comme à Guidan Roundji pour les réhabilitations de puits).

L'efficacité ponctuelle du corporatisme marchand formel (syndicat des transporteurs) ou informel (dillal)

Le cas le plus évident d'organisation corporatiste efficace est celui des auto-gares. L'organisation des tours de prise en charge des passagers et de sortie des véhicules, le chargement des bagages, la collecte des montants dus par les

¹⁴ Sur la chefferie administrative au Niger, cf. Tidjani Alou, 2009, « La chefferie et ses transformations » in Olivier de Sardan & Tidjani Alou (eds) *Les pouvoirs locaux au Niger*, Paris : Karthala-CODESRIA.

passagers, le prélèvement des cotisations syndicales, des taxes de sortie pour la commune, de la part des propriétaires, la surveillance des lieux et la chasse aux petits voleurs, la délivrance d'une compensation financière en cas de perte de bagage, le contrôle à la sortie de la ville contre les chargements clandestins, tout cela est pris en charge par l'organisation syndicale des propriétaires de véhicules passagers selon un système d'équipes (par lignes et brigades) et de clé de répartition de sommes perçues très complexe mais totalement fonctionnel. L'auto-gare de Ballayara en est une illustration spectaculaire. A Say, le syndicat paye même un manoeuvre pour balayer l'auto-gare, particulièrement propre.

Plus ancienne est la vente de bétail par l'intermédiaires de courtiers (*dillal* ou *dillan*), mais ceux-ci se sont adaptés aux conditions modernes des ventes sur les marchés et ont peu à peu mis sur pied une organisation complexe et fonctionnelle, selon les types de bétail, avec des cahiers des charges précis sur ce qui incombe au courtier : le paiement de la taxe de présentation pour chaque animal confié, son entretien (eau et nourriture), le repas des propriétaires de gros ruminants ; il doit aussi garantir (sur ses biens) que les animaux n'aient pas été volés ; les commissions sont versées selon un barème bien établi.

Les abattoirs eux aussi sont gérés de façon apparemment satisfaisante par les associations de bouchers.

Les associations de commerçants offrent un bilan plus mitigé. Si elles ont une certaine efficacité en certains domaines (à Balleyara l'association paye vigiles et gardiens le jour du marché, à Say les commerçants cotisent pour payer le balayage), elles sont souvent décriées pour leur inefficacité.

La floraison des petits métiers

A la périphérie de la délivrance des quatre biens d'intérêt général, ont fleuri une kyrielle de petits métiers, qui sont nécessaires à cette délivrance ou qui s'y greffent : pour l'eau et l'assainissement, on a des plombiers, vidangeurs, puisatiers et maçons, vendeurs d'eau, gérants de bornes-fontaines et de latrines ; pour la sécurité, des gardiens, des miliciens et des vigiles ; pour les marchés, des dockers, manoeuvres, portefaix, couturiers de sacs, coxeurs, courtiers de niveaux divers et leurs apprentis, taxis-motos, collecteurs de taxes; pour la santé, des matrones, filles de salles, gardiens, manoeuvres, ambulanciers.

Parfois ces petits métiers débouchent sur une petite entreprise artisanale rurale, comme la fabrication de sachets plastifiés d'eau « pure » (*pya wata*).

La présence critiquée des grandes sociétés privées

Dans deux sites sur trois, de grandes sociétés privées sont présentes. La SEEN (société d'exploitation des eaux du Niger, filiale du groupe international Veolia) distribue l'eau à Say et Guidan Roundji. Mais on lui reproche de ne pas assurer la continuité et la qualité du services, du fait de coupures trop fréquentes, et, à Guidan Roundji, du mauvais goût de l'eau.

GOUVERNANCE LOCALE : QUATRE BIENS PUBLICS

La SONITEL (société nigérienne de téléphone) et la NIGELEC (société nigérienne d'électricité) ont des installations sur la commune de Say et à ce titre devraient verser des taxes importantes à la commune. Mais elles accumulent les arriérés sans que la commune n'arrive à les recouvrer.

IV. QUELQUES VARIABLES POTENTIELLES

Les variables susceptibles d'expliquer de meilleurs fonctionnements dans la délivrance des quatre biens sont particulièrement difficiles à identifier. Il y a à cela diverses explications possibles, que nous ne développerons pas ici. Nous essaierons simplement de proposer quelques candidats au statut de « variables explicatives », et de commenter nos choix et leurs conséquences.

1) La *coordination entre acteurs et institutions locales* nous paraît être le candidat n° 1. Les monopoles de délivrance n'existent plus, si jamais ils ont vraiment existé. Aucun mode de gouvernance locale, aucune institution, aucun acteur privilégié n'est jamais seul en piste, pour aucun des biens. La co-production de biens d'intérêt général, par le biais de différentes configurations de délivrance, étant la situation la plus fréquente, *ce sont les conditions dans lesquelles chaque configuration de délivrance optimise ou non l'action collective et fait face aux nœuds stratégiques qui sont importantes*¹⁵.

On peut en tirer deux conséquences.

La première est qu'on peut désormais appréhender la chefferie dans une autre perspective. D'un côté, la chefferie n'est plus une institution en mesure de délivrer des biens de façon autonome ; elle n'est même plus un acteur central dans les diverses configurations. Mais elle joue par contre un rôle important dans les problèmes de coordination ou de concertation, du fait de l'influence qu'elle a gardé, ne serait-ce que sur un mode négatif : sans l'accord du chef, ou sans un minimum d'engagement de sa part, une action collective pourrait être fortement handicapée. Les chefs ont un pouvoir de blocage, et, parfois, une capacité d'animation, fortement dépendante de leur personnalité . Le fait que beaucoup de chefs soient d'anciens cadres, qu'ils soient dotés d'un important réseau de relations sociales au sein de la haute fonction publique, et qu'ils aient divers « hommes à eux » au sein des conseils municipaux renforce aussi leur position stratégique dans les problèmes de coordination. Mais il faut noter qu'il s'agit plus des chefs que de la chefferie : celle-ci a perdu la plupart de ses compétences.

La seconde conséquence est qu'il nous faut renoncer à l'opposition formel/informel, dans la mesure où :

¹⁵ On peut tenter de mettre en relation notre constat et les analyse de Peter Evans que nous résume David Booth sur les conditions qui permettraient une synergie positive entre agents de l'Etat et citoyens engagés, à savoir la complémentarité et l'enchâssement (*embeddedness*), ainsi qu'un contexte favorable, et une construction réussie des relations. A première vue, nous ne nous situons pas à la même échelle, nous ne considérons pas les mêmes objets et nous n'utilisons pas le même cadre d'analyse, mais tout ceci mérite réflexion et débat.

(a) la coordination implique autant des acteurs formels que informels (par exemple, gendarmerie, préfet, gardiens privés, *yambanga*, maire et cavaliers du chef concourent à la sécurité)

(b) les acteurs formels agissent eux-mêmes de façon souvent informelle (cf. les FNIS escortant les camions à leur compte)

(c) les acteurs informels sont souvent en quête de reconnaissance formelle (cas des *yambanga*)¹⁶

Par ailleurs, cette variable doit être décomposée en sous-variables, si l'on veut répondre à la question : qu'est-ce qui permet une coordination des acteurs et institutions co-délivrants à l'échelle locale à même à d'améliorer la délivrance des biens ?

On pensera alors à diverses situations rencontrées dans les enquêtes :

- une forte volonté politique de l'Etat au niveau central (certes ponctuelle et politicienne) : la sécurisation du référendum d'août 2009 ;
- une forte incitation/encadrement par un projet réunissant tous les services techniques : l'observatoire de la vulnérabilité ;
- une politique publique sur la longue durée fondée sur la mobilisation de ressources internes, mais largement encadrée internationalement : le recouvrement des coûts ;
- une politique publique innovante active sur la sécurisation foncière, soutenue par des PTF : les COFO, commissions foncières réunissant toutes les parties prenantes ;
- des initiatives locales de comités de santé reprises en tâche d'huile dans un cadre institutionnel par d'autres comités de santé : les centimes additionnels pour les évacuations.

Enfin, il est un autre cas de figure, que nous avons rencontré fréquemment lors d'autres enquêtes au Niger, mais dont nous n'avons pas eu d'exemple flagrant lors de la présente enquête : la présence de certains acteurs charismatiques est susceptible de favoriser l'action collective, quand ils sont aux postes stratégiques de maire, de chef ou de sous-préfet, et s'investissent dans la coordination. Ceci nous amène à la variable suivante.

2) Le rôle décisif de réformateurs locaux nous semble être le candidat n°2. Dans la mesure où les relations personnelles sont centrales dans les divers processus de délivrance que nous avons relevés, toute amélioration des biens délivrés passe par la présence d'individus désireux d'apporter des changements et en position de le

¹⁶ Cf. Lund, 2009, « Les dynamiques politiques locales face à une démocratisation fragile », in Olivier de Sardan & Tidjani Alou (eds) *Les pouvoirs locaux au Niger*, Paris : Karthala-CODESRIA.

faire. Mais ce constat qui peut paraître banal (bien qu'il soit souvent oublié dans les politiques de développement) implique deux conséquences importantes :

- comment l'action d'un réformateur peut-elle être « routinisée » et survivre à son départ ?
- dans quelles conditions un réformateur peut-il émerger ?

La première question pose le problème des *alliances réformatrices locales*. Les actions menées par un réformateur isolé ne survivent jamais à son départ. Toute routinisation implique une appropriation des actions réformatrices par un ensemble significatif d'acteurs concernés (en l'occurrence par certains membres actifs de la configuration de délivrance). On peut aussi formuler ainsi la question : comment un réformateur va-t-il réussir à transformer les normes pratiques en vigueur (par exemple en modifiant certains aspects de la culture professionnelle d'un service de l'Etat ou d'une commune) ?

La seconde question pose le problème de l'articulation entre des « contextes de réforme » (autrement dit des conditions institutionnelles favorables) et la présence de « réformateurs » (liée à des parcours biographiques particuliers). Certaines politiques publiques (en général co-produites par les bailleurs de fonds et l'Etat) peuvent créer ainsi des « fenêtres d'opportunité » dont certains acteurs locaux se saisissent en vue d'améliorer la délivrance d'un bien. Ceci nous amène à la variable suivante.

3) Un *usage stratégique local des PTF* peut être un bon candidat. Bien souvent, la présence des PTF (dont on a vu qu'elle était devenue chronique, endémique, structurelle, et donc très éloignée de ces « aides temporaires au décollage » qu'elles prétendent être) fournit des « contextes de réforme » et des « fenêtres d'opportunité ». La capacité de leaders locaux à mobiliser des PTF sur des nœuds stratégiques (ou à « manipuler » les projets au service d'objectifs développementistes locaux), doit alors être considérée avec attention. Les PTF sont alors considérés non comme des intervenants extérieurs, mais comme des ressources mobilisables par les acteurs locaux.

Ceci amène à prendre des distances avec l'opposition habituelle entre *endogène* (informel local) et *exogène* (projets de développement), où les interventions des bailleurs de fonds ne sont perçues que sous la forme d'une imposition de normes extérieures inadaptées aux contextes locaux (ce qui est le plus souvent vrai). Mais une politique publique, même lorsqu'elle est initiée par un bailleur de fonds extérieur (agence de développement ou ONG du Nord), s'insère toujours, lors de sa mise en œuvre sur le terrain, dans des stratégies, des logiques et des jeux d'acteurs locaux (elle est à ce titre « appropriée » ou « détournée »). Or, ces processus d'internalisation des interventions extérieures peuvent permettre à un acteur réformateur de tirer parti d'une nouvelle politique publique (autrement dit d'une importation de normes, ou d'une tentative de macro-réforme, toute nouvelle politique publique se présentant toujours comme une « réforme ») afin de la transformer en micro-réforme (ou en méso-réforme, selon son niveau hiérarchique), selon son propre agenda, alors même que les autres acteurs tentent

bien souvent de neutraliser la réforme et de perpétuer les modes anciens de délivrance.

En outre, le fonctionnement de l'Etat à l'échelle locale lui-même ne peut plus aujourd'hui être dissocié des modes d'intervention des PTF, qui sont devenus des apporteurs de ressources et de procédures incontournables

4) La *privatisation informelle* constitue après tout une variable explicative possible, dans la mesure où elle permet dans certaines conditions de continuer à délivrer un service, certes sous forme marchande, lorsque l'Etat ne tient pas ses engagements : se cotiser pour payer l'essence et les per-diem des gendarmes pour qu'ils puissent faire leur tournée, se cotiser pour payer des gardes privés... Dans de tels cas, la privatisation informelle rejoint une certaine forme de privatisation formelle, comme le recouvrement des coûts dans la santé qui est de fait un système national de semi-privatisation : l'Etat paye les salaires des personnels de santé et les locaux, les usagers payent les médicaments. Il y a en effet deux types de privatisation formelle : celle qui consiste à faire payer par l'utilisateur une partie de ce qui était autrefois fourni gratuitement par l'Etat, celui-ci restant le délivreur officiel du service, et celle qui consiste à transférer au privé des sociétés d'Etat. La première seule nous intéresse ici, car tout la rapproche de certaines formes de privatisation informelle : dans les deux cas il s'agit de demander à l'utilisateur de contribuer, par un paiement à l'acte, à la délivrance par les agents de l'Etat d'un bien public que l'Etat continue pour partie à financer; c'est donc la mise en place d'un co-financement Etat/usager.

Mais bien sûr il existe aussi une autre forme de privatisation informelle, qui consiste à ce que l'utilisateur finance non pas la délivrance partielle du service, mais une « prime » directe au fonctionnaire concerné. Celui-ci, payé par l'Etat pour délivrer un service, ne le délivre que s'il est « en plus » payé par l'utilisateur. C'est une des « formes élémentaires de la corruption »¹⁷.

Le problème est que, souvent, ces deux types de privatisation informelle sont emmêlés. Lorsqu'un commerçant paye les gendarmes pour escorter son camion, il co-finance la délivrance d'un service public, mais aussi il fournit une « prime » au gendarme.

Les systèmes de co-financement d'un service public Etat/usagers (sous forme de semi-privatisation formelle ou informelle), posent par ailleurs de la même façon le redoutable problème de l'accès des plus pauvres : en l'absence de toute aide institutionnelle stabilisée aux plus démunis, dans quelle mesure existe-t-il des systèmes de solidarité de proximité (famille, patronage, charité, etc) qui permettent à ces derniers d'accéder sans payer aux biens payants délivrés ?

5) Le *système des cotisations* est aussi souvent une forme de co-financement Etat/usagers, qui peut relever de la privatisation informelle. Mais ce peut être

¹⁷ Cf. Blundo & Olivier de Sardan, *Everyday corruption and the state. Citizen and public officials in Africa*, London, Zed Books, 2006.

aussi une forme directe de délivrance de service sans passer par l'Etat. A la différence du paiement individuel à l'acte, qui est la forme dominante du co-financement Etat/usagers, les cotisations sont recueillies et gérées par des acteurs intermédiaires. Face aux divers problèmes d'équipement, de fonctionnement et de maintenance en matière de biens publics, le recours à la « cotisation » est généralisé. Ces contributions *ad hoc*, auprès des usagers ou des acteurs de la délivrance, sont en général volontaires. C'est un système simple, efficace, qui exprime bien le caractère d'intérêt général du bien en question. L'initiative peut venir de plusieurs types d'acteurs : les chefs (cas des cotisations par villages pour payer l'essence et les per-diem des forces de l'ordre afin de faire face à la transhumance annuelle dévastatrices des Peuls Oudah), les gros commerçants (pour nettoyer le marché), la mairie (pour payer les charretiers qui évacuent les déchets ménagers).

On recourt aussi aux cotisations pour répondre aux conditionnalités des projets : en effet ceux-ci, lorsqu'ils prévoient de faire un investissement local, exigent souvent une contribution financière minimum de la population, dite « part sociale », ou aussi « quota ». Pour les projets, cette contribution par cotisation est censé garantir la « participation » des populations et témoigne de leur intérêt pour l'investissement en question. Il est intéressant de constater que, parfois, c'est un acteur unique qui paye cette contribution pour le compte de la population. Autrement dit ce dernier se substitue aux cotisations en payant à lui seul la somme demandée : ce peut être un mécène, comme ce peut être la municipalité.

Le système des cotisations a certaines limites :

- L'excès de cotisations (dans des contextes où les usagers, quand ce sont eux qui sont mis à contribution, sont en manque permanent de cash) engendre progressivement la démobilisation
- La gestion du montant des cotisations fait l'objet de soupçons permanents de détournements imputés aux acteurs intermédiaires.

6) Les *organisations corporatistes à base marchande* nous semblent aussi de très bons candidats (cf. ci-dessus). Le cas des gares routières au Sénégal est d'autant plus intéressant qu'il aboutit aux mêmes conclusions, avec une organisation corporatiste qui pourtant repose sur des formes différentes. Il reste à savoir pourquoi les gares routières (ou le courtage en animaux) sont les domaines où ce type d'organisation collective s'est mise en place.

7) Peut-être, à partir du cas ci-dessus, peut-on avancer que les formes d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines sont des variables importantes. L'Etat, mais aussi les communes ou les associations, qui sont les trois modes de gouvernance locale largement considérées comme les plus dédiées à la délivrance des biens collectifs (c'est leur mission officielle, réaffirmée sans cesse dans les discours publics) souffrent tous d'énormes problèmes d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines, faute, en ce domaine, de stratégies, de politiques, de travail d'équipe, ou de compétences, qui les préserveraient des innombrables improvisations, incohérences, doubles langages

et clientélismes qui régulent en fait les organisations de ce genre.. Les méthodes de management disponibles sont toutes des systèmes en kit importés de l'extérieur par couches successives, depuis la discipline de la chicotte coloniale (recyclée par les régimes « autoritaires » ou militaires, avec emprunts divers) ou le bureaucratisme procédurier classique européen, jusqu'aux outils du *new public management*. Ces systèmes n'arrivent pas à se greffer sur les structures administratives, associatives ou communales locales. Le succès des organisations corporatistes est peut-être d'avoir en partie résolu ce problème. Il y a sûrement d'autres solutions. C'est à explorer.

8) Les mobilisations collectives sont une autre piste (et les syndicats ne doivent pas ici être oubliés). Un des principaux succès du régime militaire de Kountché, qui déclenche les plus fortes nostalgies, a été la réhabilitation, l'extension, la coordination et la structuration des *samarita*, groupes de jeunesse, organisés par le pouvoir en une sorte de vaste fédération néo-traditionnelle, présente dans tous les villages, et très active sur le plan communautaire et culturel. C'était l'organisation de masse du régime. Festivals de théâtre, journées de salubrité (balayages collectifs des rues), animation sociale et ludique des villages, accueil des étrangers, défis de danses et de chants entre villages, travaux collectifs pour le village, ces activités regroupaient la plupart des jeunes et suscitaient un engouement certain. L'avènement de la démocratie a signé leur fin spontanée. La dictature militaire n'a pas reposé seulement sur une discipline verticale, largement alimentée par la peur. Elle a aussi su organiser une mobilisation populaire sur une base quotidienne, que les partis politiques ont été incapable de récupérer.

Le cas du Forum civil étudié au Sénégal par Blundo pourrait évoquer une reprise de formes de mobilisation collective. Les succès rwandais pourraient-ils aussi être rattachés à cette variable ?

9) Une autre hypothèse mérite discussion. Peut-on prendre en compte l'existence d'une forte adhésion religieuse impliquant des valeurs éthiques ? L'insécurité à Say semble moins grande qu'ailleurs, ce qui s'expliquerait, selon nos interlocuteurs, par son caractère de quasi « ville sainte », fondée par un cheikh illustre dont les descendants forment l'élite locale, ¹⁸. La ville est aussi plus propre. On peut penser, symétriquement, que l'hégémonie dans un village des fidèles des Assemblées de Dieu réduirait aussi la délinquance.

Mais des objections peuvent être soulevées. Partout au Niger, l'islam est la religion ultra-dominante, mais cela n'empêche pas à l'évidence les nombreux manquements à l'éthique de la probité, de la charité ou du respect des autres, qui sont très généralement déplorés sur tous les sites.

¹⁸ Par ailleurs une prise en compte de la variable religieuse nous semblerait imputer à tort à la « communauté » ce qui est en général le produit de l'action d'entrepreneurs politico-religieux modernes et conjoncturels. Il en serait de même des variables « ethniques », qui, elles, ne sont pas apparues comme importantes sur nos sites (tous sont multi-ethniques, autour d'un groupe dominant lui-même divisé), mais qui pourraient bien sûr le devenir sur d'autres sites si des entrepreneurs politico-ethniques s'en emparaient.

L'Islam n'a pas non plus fait disparaître les divers spécialistes magico-religieux traditionnels ou néo-traditionnels (prêtres des cultes de possession, devins, guérisseurs, fabricants de sortilèges), et y a plutôt ajouté les siens (marabouts). Mais ces acteurs « travaillent » en quelque sorte pour tous : pour les voleurs comme pour les gendarmes, pour garder les maris comme pour les détourner, pour favoriser un candidat aux élections comme pour faire élire son concurrent, pour les vendeurs comme pour les acheteurs. Il n'est donc pas évident de déterminer en quoi ils interfèrent, malgré les innombrables recours qui sont faits à eux, sur la délivrance des biens publics.

Cependant on peut penser que leur influence globale ne favorise pas l'action collective, et tend au contraire à renforcer les antagonismes, les compétitions, les soupçons, les accusations. C'est ce que souligne l'opinion publique : ils tirent leurs revenus des conflits et ont intérêt à les attiser. Ils contribuent sinon à créer du moins à accroître les espaces d'insécurité symbolique et sociale. On pourrait donc penser que les pratiques magico-religieuses les plus répandues (consultations individuelles d'un spécialiste pour un « travail ») contrairement à beaucoup de clichés, freinent l'action collective.

Inversement, les sectes (ici les sectes islamiques, comme les « isalistes » et d'autres plus récemment) fournissent à leurs adeptes des espaces de sécurité, protégés des agressions magiques ou sorcellaires, de la compétition et de la dégradation morale, au prix il est vrai d'une rupture avec la sociabilité sociale et islamique ordinaire environnante (et d'une rupture parfois agressive avec la délivrance normale de certains services publics : cf. le refus de la vaccination).

*Ce rapport est issu de la recherche APPP (African Power and Politics Program),
coordonnée par ODI (Overseas Development Institute)
et financée par le Département du Ministère du développement international
du Royaume-Uni (DFID) et par le Ministère des Affaires Etrangères Irlandais (Irish Aid).
Les opinions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas
nécessairement le point de vue officiel de DFID, Irish Aid ou des institutions partenaires.*

Le LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) est un centre de recherche en sciences sociales implanté au Niger et au Bénin), dont les principaux axes de travail portent sur la délivrance des services publics, la mise en œuvre des politiques publiques et les interactions avec les usagers (santé, hydraulique, pastoralisme, éducation, justice, etc.), les pouvoirs locaux et la décentralisation, et l'intervention des institutions de développement. Le LASDEL recourt à des méthodes qualitatives fondées sur les enquêtes de terrain approfondies. Il met à la disposition des chercheurs et doctorants son Centre de Documentation de Niamey. Il contribue à la formation de jeunes chercheurs, en particulier avec son Université d'été.

La collection « Etudes et Travaux du LASDEL » propose des rapports de recherche issus des travaux menés par le LASDEL. Ils sont disponibles en ligne (www.lasdel.net) ou en vente à son secrétariat.

Derniers numéros parus :

- n°91 *Une politique publique de santé au Niger. La mise en place d'exemptions de paiement des soins en faveur des femmes et des enfants, par Abdoulaye Ousseini (2011)*
- n°92 *Exemptions de paiement des soins en faveur des femmes et des enfants de moins de 5 ans. Mise en œuvre dans la région sanitaire de Dosso, par Abdoulaye Ousseini (2011)*
- n°93 *Le service public de l'eau et de l'assainissement à Say, Guidan Roumdji et Balleyara, par Younoussi Issa (2011)*
- n°94 *« Même la nourriture, on se fatigue de la manger, à plus forte raison le médicament... », les PvVIH et les médicaments au Niger, par Mahaman Moha (2011)*

LASDEL

LABORATOIRE D'ÉTUDES ET RECHERCHES
SUR LES DYNAMIQUES SOCIALES ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

BP 12 901, NIAMEY, NIGER – TÉL. (227) 20 72 37 80
BP 1 383, PARAKOU, BÉNIN – TÉL. (229) 23 10 10 50

WWW.LASDEL.NET