

JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN

LA ROUTINE DES COMPORTEMENTS
NON-OBSERVANTS AU SEIN DES
SERVICES PUBLICS NIGÉRIENS
CONNAÎTRE LA CULTURE BUREAUCRATIQUE
POUR LA RÉFORMER DE L'INTÉRIEUR

MARS 2014

SOMMAIRE

Préambule	4
INTRODUCTION	7
Pour dissiper d'éventuels malentendus...	7
Normes pratiques	10
Plan du rapport	15
Et ensuite ?	15
1. LA GESTION DES PERSONNELS	17
1.1. Nominations et affectations	17
1.1.1. L'interventionnisme incessant	17
1.1.2. Des postes « intéressants » : pour qui ?	23
1.1.3. Une gestion chaotique et incohérente des ressources humaines	24
1. 2. La fuite des cerveaux et le rôle des supplétifs	34
1.2.1. La fuite des cerveaux	34
1.2.2. Le rôle des supplétifs (bénévoles, auxiliaires, contractuels, civicards et autres « relais »)	37
1.3. L'impunité	41
1.4. Les failles du leadership	44
1.4.1. L'absence de délégation et l'hyper-personnalisation	44
1.4.2. La prime au laxisme	45
1.4.3. L'absence de travail d'équipe et le « chacun-pour-soi-isme »	46
1.4.4. La « courtoisie » et la « culture chefferiale »	47
1.4.5. Le « baabize tarey » au travail	48
1.5. Les absentéismes	50
1.5.1. L'absentéisme social	51
1.5.2. L'absentéisme économique et le gombo	52
1.5.3. L'absentéisme institutionnel	53
1.5.4. L'absentéisme de désœuvrement	53
1.5.5. L'absentéisme de convenance personnelle	54
Liste provisoire indicative (à débatter) de normes pratiques relatives à la gestion des personnels	56
2. LES MOTIVATIONS DES AGENTS DE L'ETAT	59
2.1. Une perspective historique	59
2.2. Les motivations financières	60
2.2.1. Une « culture de la gratification »	60
2.2.2. La chasse aux primes	61
2.2.3. Quatre logiques	62
2.3. Les motivations non financières	69
2.3.1. Le registre de la reconnaissance symbolique	70
2.3.2. Le registre moral	71

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

2.3.3. Le registre carriériste	72
2.4. Combiner les motivations	73
Liste provisoire indicative (à débattre) de normes pratiques relatives aux motivations	74
3. LA GESTION DE L'INFORMATION DANS L'ADMINISTRATION ET LE SUIVI DES ACTIVITES	76
3.1. L'échec du rapportage	77
3.1.1. Des données non fiables	77
3.1.2. Mais pourtant un excessif travail bureaucratique	79
3.1.3. Un archivage problématique	80
3.2. L'échec du système de supervision et de suivi-évaluation	81
3.3. L'échec du système d'inspection	82
3.4. Les limites des consultations	83
3.5. Les limites des audits	85
3.6. Camouflage ou double langage ?	86
3.6.1. Mettre fin à la pratique administrative du camouflage des problèmes	86
3.6.2. Paroles publiques et paroles privées	87
3.6.3. Discours et pratiques	89
Liste provisoire indicative (à débattre) de normes pratiques relatives à la gestion de l'information dans l'administration et le suivi des activités	91
4. RENTE DU DEVELOPPEMENT ET ASSISTANCIALISME	94
Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives à la rente du développement	100
5. LES PROTEGES ET LES AUTRES : UN SYSTEME A DEUX VITESSES	103
5.1. La politique de la recommandation et de l'intercession	103
5.2. Des faveurs parfois protectrices	104
5.3. Un échange généralisé de faveurs	105
5.4. Le mépris des usagers anonymes	106
Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives aux « protégés »	109
6. LA PRIVATISATION INFORMELLE	111
6.1. Faux diplômes, concours truqués, affectations achetées	112
6.1.1. Les faux diplômes	113
6.1.2. Les concours truqués	113
6.1.3. Affectations achetées	114
6.2. Les fournisseurs imposés et la passation des marchés	114
6.3. La création de files d'attente et la prise du temps en otage	117
6.4. Les fausses missions et les faux salaires	118
6.5. Les paiements indus et le commerce illicite	119
6.6. L'extorsion et le péage	120
6.7. Les détournements aux dépens des agents	121
6.8. Le problème du « cadeau »	121
6.9. Privatisation formelle et privatisation informelle	123
6.10. Un facteur favorisant la corruption : l'inadaptation des normes officielles	125

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives à la privatisation informelle	127
7. LA DELIVRANCE PALLIATIVE	130
Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives à la délivrance palliative	136
CONCLUSION : CULTURE ADMINISTRATIVE ET CULTURE POLITIQUE	137
Comment cette culture bureaucratique s'est-elle constituée ?	138
Normes pratiques d'origine coloniale	138
Normes pratiques d'origine post-coloniale	140
Normes pratiques d'origine « développementistes »	140
Normes pratiques d'origine néo-libérale	140
Normes pratiques d'origine « démocratique »	141
Empilement et emmêlement	141
Comment modifier cette culture bureaucratique ?	141

La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens

Jean-Pierre OLIVIER de SARDAN

Préambule

Nous voulons tout d'abord souligner ce en quoi le HCME a fait une démarche très innovante, en demandant au LASDEL de procéder à un diagnostic approfondi et empiriquement solide des comportements des agents publics au Niger.

En premier lieu, c'est une institution officielle de l'Etat nigérien qui s'adresse directement à un laboratoire de sciences sociales nigérien. Ceci est suffisamment rare en Afrique pour être mentionné. D'une part, il existe très peu de laboratoires de sciences sociales africains ayant ce type de compétences; d'autre part, bien peu d'institutions officielles africaines font d'elles-mêmes la démarche de s'adresser à des chercheurs nationaux indépendants (et non à des consultants).

Mais surtout, alors que, partout, à l'initiative des PTF, les réformes des services publics africains s'accumulent à grands frais dans tous les secteurs de l'Etat, le plus souvent sans résultats significatifs, c'est une méthode inverse qui est ici choisie : avant de proposer une réforme de plus, on procède à un diagnostic en profondeur. Autrement dit, on tente de comprendre la réalité avant de chercher à la transformer. *Quels sont les comportements quotidiens des fonctionnaires qui nuisent à*

la qualité des biens et services délivrés par l'Etat ? Comment sont-ils régulés, comment se reproduisent-ils ?

Cette méthode devrait donc, nous l'espérons, déboucher sur des mesures originales, *adaptées au contexte nigérien*, partant des pratiques réelles pour les modifier, et non projetant des modèles idéels, pré-formatés et standardisés, élaborés par des experts internationaux.

Pour sa part, le LASDEL souhaite contribuer à la réforme nécessaire, et complexe, des services publics au Niger. Cette contribution, sous forme de diagnostic des problèmes liés aux comportements de agents de l'Etat, repose sur les atouts scientifiques du LASDEL : des chercheurs en sciences sociales motivés et compétents, maîtrisant les méthodes qualitatives, connaissant particulièrement bien le pays, et refusant toute forme de censure ou d'allégeance.

Notre diagnostic comporte deux étapes.

Une première, dont le présent rapport est l'aboutissement, a été consacrée à un dépouillement des travaux existants relatifs au fonctionnement des services publics au Niger et mettant en évidence des écarts fréquents et convergents entre les normes et procédures officielles d'un côté, les comportements réels des agents de l'autre côté.

La seconde partie, dans les mois qui viennent, sera consacrée à des enquêtes nouvelles qui seront effectuées dans quelques sites précis relevant de quatre secteurs (santé ; justice ; agriculture et élevage ; Trésor public), et tenteront entre autres *d'identifier des comportements innovants, réformateurs, ou efficaces*. Elles donneront lieu à d'autres rapports complétant celui-là.¹

¹ Ce rapport a été soumis à l'ensemble des chercheurs du LASDEL. Je remercie Elieth Eyebiyi, Mahaman Moha, Amadou Oumarou, Abdoulaye Sounaye, et Mahaman Tidjani Alou pour leur lecture vigilante, leurs commentaires, leurs précisions ou leurs suggestions.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

INTRODUCTION

Ce sont des sources documentaires locales² qui ont été dépouillées, pour l'essentiel produites par des chercheurs ou des fonctionnaires nigériens : rapports de recherche, articles scientifiques et ouvrages, thèses, documents administratifs, audits, et rapports de consultants. On y a ajouté divers entretiens menés avec des responsables de la fonction publique à Niamey.³

Nous fournissons ci-dessous de nombreux exemples empiriques issus de cette documentation pour étayer nos analyses. Il faut savoir que ces exemples ne sont jamais des exceptions rares, mais qu'ils reflètent des comportements courants. Autrement dit, pour tout exemple présenté dans ce rapport, nous avons beaucoup d'autres témoignages analogues en réserve. Nous n'avons pas mis en évidence des cas particuliers ou marginaux, mais au contraire des cas typiques.

Quelques remarques préliminaires nous semblent ici nécessaires.

Pour dissiper d'éventuels malentendus...

1. Ce diagnostic n'est ni un bilan ni une évaluation, encore moins un audit. Il ne s'agit pas pour nous de donner des bons ou des mauvais points. Notre rapport se focalise délibérément sur les comportements « non-observants »⁴ fréquents au sein des administrations publiques, autrement dit sur les pratiques routinières qui s'écartent des lois, règles, règlements et instructions qui régissent la fonction publique. Il s'agit de comportements que tout fonctionnaire ou tout citoyen nigérien a déjà rencontrés, qui sont donc pour la plupart largement

² Tous les documents utilisés et cités peuvent être consultés au Centre de documentation du LASDEL

³ Ces entretiens (identifiés dans le présent rapport comme « enquête du LASDEL en cours ») ont été réalisés par deux étudiants de maîtrise en sociologie, Alassane Issoufou Abdoul-Aziz et Laouali Ibrahim Hamissou, qui ont aussi mené un travail de recherche documentaire auprès des services de l'Etat.

⁴ L'observance, en santé publique, désigne le respect par les patients des prescriptions médicales. Nous élargissons ici le champ de ce concept au respect par les agents publics des prescriptions légales, réglementaires, professionnelles et procédurales.

connus, mais qui sont néanmoins absents des rapports officiels, des évaluations, et des séminaires. On les retrouve sous des formes diverses du haut en bas des administrations. Ils sont le plus souvent tolérés (même lorsqu'ils sont déplorés), et ne sont pas sanctionnés (ou fort peu). Tous ne sont pas nécessairement perçus comme « négatifs, même si beaucoup le sont), et ils sont fréquemment considérés comme légitimes ou en tout cas inévitables.

Certes, ces comportements non-observants ne sont pas la seule cause des dysfonctionnements de nos services publics. Mais nous pensons qu'une modification de tout ou partie de ces comportements non-observants est nécessaire en vue d'une meilleure efficacité des administrations nigériennes et d'une meilleure qualité des biens et services publics délivrés.

Il s'agit donc bien d'un *diagnostic* au sens médical du terme (et non d'un bilan, ou *check-up*) : le radiologue recherche des lésions ou des dysfonctionnements. C'est dans cette logique, en tant que « radiologues du social », que nous avons recherché quels étaient les principaux maux des services publics au Niger liés aux comportements des agents⁵. Bien évidemment, notre objectif est de fournir une base solide, scientifiquement étayée, pour aider à concevoir et réaliser des réformes *enracinées dans la réalité nigérienne*. Trop de réformes au Niger ont en effet consisté en l'application de modèles extérieurs. Le but du HCME est d'élaborer un modèle spécifique, original, nigérien, d'amélioration de l'action publique, s'appuyant sur une connaissance approfondie

⁵ La prise de conscience de l'ampleur des problèmes existe désormais au plus haut niveau de l'Etat : « En effet le Chef de l'Etat a dressé un tableau inquiétant, pour reprendre son terme, de l'état de notre système judiciaire, notamment du point de vue de l'impunité, des influences délétères qui s'exercent sur les professionnels de la justice, des insuffisances en matière de ressources et de formation, et de l'état des maisons d'arrêt » (Etats généraux de la justice, 2012 : 8). Le système judiciaire n'est pas une exception. Le tableau est tout aussi inquiétant pour le système de santé ou le système éducatif. Pour être juste, il faut rappeler que lorsque Hama Amadou était premier ministre, il avait fermement dénoncé la corruption et divers autres maux qui sévissaient dans l'administration nigérienne. La prise de conscience au moins « verbale » est donc assez générale. Par contre, dans les faits, la réforme de l'administration nigérienne se fait toujours attendre à ce jour.

des pratiques qu'il convient de modifier. Notre ambition est de lui apporter autant que possible cette connaissance.

2. Mais si nous sommes qualifiés, de par notre méthodologie scientifique et notre longue expérience de chercheurs travaillant au Niger, pour faire un tel diagnostic de façon aussi rigoureuse que possible, nous ne le sommes pas, hélas, pour *prescrire* nous-mêmes des « remèdes ». Les chercheurs ne sont pas bien placés pour émettre des « recommandations » réellement pertinentes (si tant est que les « recommandations » servent à quelque chose, ce qui est loin d'être évident !). Seuls les responsables politiques, administratifs et techniques ainsi que les agents de l'Etat à différents niveaux peuvent trouver les remèdes et soigner ces maux (car ils sont, eux, dans l'action, contrairement aux chercheurs). *Mais nous sommes prêts à accompagner le HCME, ou les ministères et directions concernés, dans toute réflexion sur les mesures que l'on peut imaginer à partir de nos résultats, et pour tout suivi sur leur mise en œuvre.*

3. Notre diagnostic se veut, autant qu'il est possible, non partisan et non politique (au sens politicien du terme). Nous estimons que les maux dont souffrent nos administrations ne sont pas imputables à tel ou tel régime, tel ou tel gouvernement, tel ou tel chef d'Etat, mais sont plus profonds, et se reproduisent (ou même s'aggravent) depuis des décennies. Il ne s'agit en aucune manière de dénoncer ou inversement de justifier telle ou telle politique. C'est le fonctionnement réel de la « machine administrative » nigérienne (basé sur les comportements routiniers de ses agents) que nous décrivons, tel qu'il s'est mis en place progressivement. Jusqu'à ce jour aucun régime n'a pu ou su (ou voulu) le transformer.

4. Il n'y a pas non plus dans les lignes qui suivent de mise en cause des individus, ni de réquisitoire contre des responsables particuliers quels qu'ils soient (directeurs nationaux ou régionaux, coordonnateurs, chefs de service ou agents de première ligne). Il s'agit en effet d'un système qui s'inscrit dans le quotidien des services de l'Etat, et que chacun, selon les cas, subit ou met à profit. Nous sommes

face à une « culture bureaucratique » (une culture administrative, une culture de la gouvernance bureaucratique), qui fonctionne comme un ensemble de routines, d'habitudes, de tactiques, de contraintes et de ressources, auxquelles tous les agents de l'Etat sont confrontés. Tout au plus peut-on distinguer (mais ce n'est pas à nous de le faire et de donner des noms), à chaque échelon de l'appareil d'Etat, entre des *réformateurs*, qui veulent modifier, changer, améliorer ce système et cette culture, et des *conservateurs*, qui entendent, au-delà des discours, laisser les choses telles qu'elles sont.

5. Enfin, si le présent rapport est focalisé sur les comportements non observants et en donne une vue systématique, il ne faut pas en conclure que les administrations nigériennes ne fonctionnent pas. Elles fonctionnent « malgré tout », malgré ces écarts fréquents aux normes officielles, malgré l'extension de ces normes pratiques (et parfois grâce à elles : cf. ci-dessous partie 7 « La délivrance palliative »). Elles délivrent des services, et parfois le font plutôt bien malgré la faiblesse de leurs moyens. Il existe en leur sein ce que certains ont appelés des « îlots d'efficacité », comme il existe en leur sein des pratiques innovantes ou plus efficaces que la moyenne⁶. Les uns et les autres, qui n'ont pas été explorés dans le cadre du présent rapport, méritent une investigation spécifique, qui sera l'objet de nos recherches futures.

Normes pratiques

Il est nécessaire de faire ici une brève présentation du cadre théorique original qui sert d'armature au présent rapport, à savoir le concept de « normes

⁶ Nous n'utiliserons pas le terme de « bonnes pratiques » pour deux raisons : d'une part il connote un comportement de « bon élève » qui n'est pas nécessairement le mieux approprié pour une délivrance de services de qualité dans les conditions concrètes du Niger ; d'autre part il se réfère trop, implicitement au moins, au respect des normes édictées par les institutions internationales et au « *new public management* » d'inspiration néo-libérale.

pratiques », compris en tant que régulations des comportements des agents de l'Etat quand ils ne suivent pas les normes officielles.

Les fonctionnaires de l'Etat au Niger connaissent pour l'essentiel assez bien ou très bien les normes officielles, qu'ils ont apprises lors de leur formation initiale, soit au Niger même (par exemple Ecole nationale de l'administration et de la magistrature pour les administrateurs et magistrats, Faculté des sciences de la santé et écoles para-médicales pour les personnels de santé, Faculté d'agronomie et Institut pratique pour le développement rural pour les agents de l'agriculture et de l'élevage, Faculté des sciences économiques et juridiques pour les cadres du Trésor), soit à l'étranger (la plupart des cadres supérieurs y ont suivi des formations spécialisées). De plus, d'innombrables formations complémentaires s'adressant aux agents de l'Etat en fonction sont dispensées dans tous les domaines et à tous les niveaux, à l'initiative et avec le financement des PTF, au point que certains ont pu parler d'une « industrie des séminaires ».

Et pourtant, on constate, dans le fonctionnement des administrations, d'innombrables et constants écarts de comportements par rapport à ces normes officielles. Prenons-en quatre exemples courants.

1. Il peut s'agir de ce qu'on appelle parfois « la petite corruption ».

Il est presque impossible d'obtenir une pièce d'état-civil sans donner « quelque chose » à la secrétaire ou à l'agent concerné⁷.

Mais il s'agit aussi de pratiques considérées comme légitimes, qui s'écartent néanmoins des normes officielles, et nuisent à l'efficacité des services.

Bien au-delà du maximum de jours d'absence annuels stipulés par la loi, les absences pour cause de baptême, mariage ou décès concernant un large cercle de parents, amis et connaissances s'accumulent de semaine en semaine.

Parfois, certains comportements qui bafouent les lois et règlements peuvent être nécessaires dans l'intérêt du service.

⁷ Cf. le récit par Tidjani Alou (2007 : 141-143) des malheurs d'un fonctionnaire pour obtenir un certificat de nationalité à Niamey (dix jours de démarches !)

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

Les « arrangements » que font certaines brigades des Eaux et Forêts avec des contrevenants (perception d'une somme d'argent sans reçu à la place d'une amende formelle) permettent d'acheter de l'essence pour le véhicule ou des fournitures pour le bureau, alors que la dotation annuelle de l'Etat ne couvre que deux ou trois mois de fonctionnement⁸.

Enfin, certaines pratiques sont largement déplorées et pourtant elles se perpétuent sans être vraiment combattues.

Tous les chefs de service se plaignent de l'absence de sanctions à l'intérieur de l'administration, mais presque tous baissent les bras face aux problèmes que leur créerait toute tentative de leur part de punir un subordonné fautif.

On ne peut imputer ces différents écarts à une méconnaissance des normes officielles. Les secrétaires savent qu'elles ne devraient pas prendre de l'argent aux usagers ; les agents de l'Etat savent que leurs absences pour motifs « sociaux » sont abusives au regard du code du travail ; les brigadiers des Eaux et Forêts savent que les « arrangements » sont interdits ; les chefs de services connaissent la gamme des sanctions règlementaires disponibles.

Mais pourtant les uns et les autres continuent de façon routinière à se comporter ainsi. Chacun trouve plus ou moins « normal » de ne pas respecter en telles et telles occasions les normes officielles. Ces écarts aux normes officielles sont devenus des « habitudes ». *Il ne s'agit pas de comportements marginaux, ou pathologiques, ou criminels. Les comportements non-observants, c'est-à-dire non conformes aux règles publiques, sont fréquents, banals, tolérés, prévisibles.*

Autrement dit, les comportements non-observants sont *régulés*. Ils suivent d'autres règles que les règles publiques. Nous appellerons ici « *normes pratiques* » ces normes « invisibles » qui régulent les écarts habituels aux normes officielles.

Les normes pratiques ne sont écrites nulle part. Elles ne sont pas exprimées verbalement en tant que telles (mais sont souvent illustrées dans les discours privés, cf. ci-dessous 3.6.2.) et ne sont pas même toujours conscientes. Elles sont latentes, implicites, souterraines. Mais elles expliquent néanmoins la

⁸ Pour des études sur les Eaux et Forêts au Niger et au Sénégal, cf. Blundo 2011a et b, 2014

convergence des comportements non-observants. Et c'est cette convergence qui est au centre du présent rapport.

Par exemple, pour rendre compte des écarts aux normes officielles dans les exemples évoqués ci-dessus, on peut énoncer les quatre normes pratiques suivantes :

La délivrance d'un service de façon normale par un agent de l'Etat mérite une récompense venant de l'utilisateur.

Remplir ses obligations sociales passe avant les obligations professionnelles.

S'arranger avec les usagers fautifs est nécessaire pour faire fonctionner un service répressif auquel l'Etat ne donne pas assez de moyens.

Sanctionner un subordonné est source de réprobation et de problèmes qu'il vaut mieux éviter.

Bien évidemment, les normes pratiques ne sont pas nécessairement toujours respectées. Certains agents délivrent un acte d'état-civil sans prendre d'argent, certains fonctionnaires accordent parfois la priorité à une urgence professionnelle sur une cérémonie familiale, les Eaux et Forêts émettent aussi des procès-verbaux en bonne et due forme, et il arrive que des chefs de services punissent une faute grave.

Ceci signifie que les agents de l'Etat ne suivent pas tous et toujours les normes pratiques. Ils suivent aussi parfois les normes officielles. *Leurs comportements se déploient dans l'espace entre les normes officielles et les normes pratiques, ils sont parfois observants, parfois non-observants.*

Les normes pratiques sont inévitables, et ne sont pas nécessairement négatives. Un Etat où tous les fonctionnaires respecteraient à tout moment les règlements est inenvisageable (et serait sans doute invivable !). Certaines normes pratiques (que nous appelons « adaptatives ») permettent de rendre des normes abstraites et impersonnelles compatibles avec des contextes particuliers et des situations singulières ; elles peuvent aussi « humaniser » les procédures. Par contre, d'autres normes pratiques nuisent gravement à la délivrance de services publics de qualité ou au fonctionnement efficient des administrations (nous les

appelons « transgressives »). Et enfin certaines normes pratiques sont ambivalentes, elles facilitent de façon « bricolée » le fonctionnement de l'administration, tout en ouvrant la porte à des privatisations informelles (nous les appelons « palliatives ») : elles bafouent les règles mais permettent la délivrance du service.

Connaître les normes pratiques est indispensable pour toute réforme des comportements non observants, dont la fréquence et la nature posent problème (on supposera en effet que les comportements observants ne posent pas, eux, problème !). Cela veut dire connaître ce qu'il faut modifier (en tout ou en partie), ou ce qu'on doit accepter ou tolérer (parfois ou souvent, provisoirement ou à long terme). *Il s'agit donc de partir de la réalité vécue au quotidien des services de l'Etat.* Par contre, les réformes habituellement entreprises ne se soucient pas de connaître les normes pratiques en place, elles se contentent de superposer une nouvelle couche de normes officielles aux normes officielles qui existaient déjà (et qui étaient loin d'être toujours respectées)⁹.

Bien évidemment chaque métier de l'Etat a ses propres normes pratiques : par exemple, celles des policiers sont différentes de celles des instituteurs.

La mutualisation des gains illicites obtenus aux dépens des conducteurs et la rétrocession d'une partie à la hiérarchie est ainsi une norme pratique dans la police ou la gendarmerie¹⁰. Par contre, chaque enseignant garde pour lui les sommes que lui verseront tel ou tel parent pour « favoriser » son enfant.

Toutefois, de nombreuses normes pratiques sont transversales aux différents métiers de l'Etat et se retrouvent dans toutes les administrations, elles existent chez les policiers comme chez les instituteurs, chez les agents de santé

⁹ Nous précisons que l'existence de normes pratiques n'est en rien limitée au Niger, ou même à l'Afrique. Dans tous les pays, et y compris en Europe ou en Amérique du Nord, il y a des normes pratiques qui régulent les écarts aux normes officielles. Mais ces normes pratiques diffèrent selon les contextes historiques, politiques, économiques et sociaux

¹⁰ Cf. Tidjani Alou 2002.

comme chez les magistrats. Ce sont des *normes pratiques bureaucratiques communes*, et c'est de celles-là qu'il sera question ici.

Plan du rapport

Ce rapport sera consacré à rendre compte des normes pratiques bureaucratiques communes, régulant les comportements non-observants au sein des services publics nigériens, transversales pour l'essentiel à la fonction publique, quels que soient les domaines considérés. Nous regrouperons ces normes pratiques généralisées sous quelques rubriques principales, qui nous semblent stratégiques pour comprendre les dysfonctionnements des services de l'Etat en raison des comportements des agents publics, et pour tenter d'y remédier :

- 1. La gestion des personnels
- 2. Les motivations des personnels
- 3. La gestion du suivi et de l'information
- 4. La « rente » de l'aide au développement
- 5. Les 'protégés' et les autres : un système à deux vitesses
- 6. La privatisation informelle
- 7. La délivrance palliative de services

Notre conclusion portera sur la culture bureaucratique commune aux administrations nigériennes, qui est en quelque sorte la somme de ces normes pratiques, sur sa nécessaire réforme, et sur les liens qu'elle entretient avec la culture politique.

Et ensuite ?

A la fin de chaque partie, nous proposons une liste indicative de normes pratiques, correspondant aux analyses développées.

Nous en proposons un mode d'usage en deux temps.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

Une première étape serait *consacrée à la confirmation ou à l'amélioration du diagnostic*. Il s'agirait de discuter collectivement, au sein d'institutions de l'Etat et de certains services publics, de ces normes pratiques, de leur réalité, de leur extension et de leurs effets, mais aussi d'amender ou de modifier cette liste, et de suggérer éventuellement d'autres normes pratiques.

Ces débats permettraient aussi de dégager des agents réformateurs, qui acceptent de voir en face la réalité et veulent la modifier, et qui pourraient donc contribuer au processus de réforme.

Dans un second temps, on peut souhaiter une réflexion collective des services de l'Etat sur le tri qu'il convient de faire parmi les normes pratiques, le choix de celles qu'il faut modifier en priorité, et les modalités de ces modifications.

1. LA GESTION DES PERSONNELS

Les problèmes relevant de la gestion des personnels sont nombreux, et particulièrement aigus. On distinguera : la question des nominations et affectations (ce qui inclut la politisation de l'administration); les incohérences dans la politique des ressources humaines ; la « fuite des cerveaux » ; l'impunité ; les failles du leadership ; et, enfin, l'absentéisme.

1.1. Nominations et affectations

Le premier problème que pose la gestion des ressources humaines au Niger est sans doute la question des nominations, promotions et affectations, où interviennent en permanence des considérations politiques et clientélistes, qui vont à l'encontre d'un usage raisonné des capacités en vue d'une optimisation de la qualité des biens et services délivrés : l'optimisation se fait bien souvent aux bénéfices des intérêts particuliers et aux dépens de l'intérêt général. Mais on note aussi une absence souvent flagrante de toute politique cohérente en matière de gestion des personnels.

1.1.1. L'interventionnisme incessant

Bien évidemment, les critères de la compétence et de l'intérêt du service ne sont pas complètement abandonnés, et ils interviennent aussi dans la politique des affectations, à côté d'autres logiques, comme l'affectation-sanction ou l'affectation « sociale » (cf. Blundo 2011b.)

Mais ils se heurtent (ou se combinent) à de multiples et permanentes interventions en faveur de « protégés » multiples, parfois sans respect des critères de recrutement.

Il fallait, il y a près de vingt ans, nommer un nouveau chef à la tête de la division de l'information et de l'éducation pour la santé (DIEPS). Le favori incontesté était l'adjoint, doté d'une grande expérience, et venant de terminer une

spécialisation en Belgique. Il avait de bonnes relations avec les trois principaux agents de la division (tous trois avec une maîtrise, bac + 4). A la surprise générale, y compris celle de l'intéressée, c'est une jeune assistante sociale (BEPC + 3) sans expérience qui a été nommée (Elhadji Dagobi, 2010 : 76).

Ces interventions suivent deux lignes de pente différentes, mais qui se recoupent parfois : les interventions « politiques », et les interventions « PAC » (parents, amis et connaissances). Ces interventions induisent des redevabilités informelles souvent plus importantes que les redevabilités formelles : un fonctionnaire nommé à un poste « intéressant » sera plus redevable à celui qui est « intervenu » pour sa nomination qu'à son supérieur hiérarchique.

1.1.1.1. La politisation de l'administration

Celle-ci reste une donnée majeure (et négative) de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. La possession de la carte du bon parti est bien souvent le passeport nécessaire pour l'obtention de tel ou tel poste.

« Vous ne pouvez assurer votre carrière qu'en vous assujettissant au pouvoir politique... il faut plaire à quelqu'un » (un substitut du procureur, cité in Lasdel, 2003).

« Aujourd'hui, en fonction de qui dirige vous avez jusqu'au planton qui change. Donc, vous n'avez pas de capacité véritablement » (responsable d'ONG nigérienne, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 59).

« Les nominations aux plus hauts postes (directeurs de l'Hôpital national de Niamey, postes à responsabilité au sein du Ministère de la Santé...) ne sont pas fonction du mérite mais de la couleur politique des candidats à l'ascension sociale » (Hahonou, 2002).

« Aujourd'hui, dès qu'il y a des affectations en vue, les magistrats alertent leurs états-majors politiques » (magistrat, cité in Hamani, 2008 : 28).

L'absence de majorité stable au profit d'un seul parti, depuis la fin du régime militaire, a débouché sur un système d'alliances politiques souvent instable (constitution d'une mouvance présidentielle entre plusieurs partis, toujours susceptible de se fracturer), qui élargit le champ des affectations sur base politique, puisqu'une des obligations de l'alliance au pouvoir est de satisfaire les revendications en la matière de toutes ses composantes. Autrement dit, il faut

« caser » dans l'administration les politiciens et les principaux militants de tous les partis de la mouvance présidentielle, selon de complexes dosages (où interviennent à l'intérieur même de chaque parti des considérations d'influences personnelles mais aussi d'équilibres régionaux). Un mode de partage fréquent consiste à réserver tel ou tel ministère à tel ou tel parti, qui y placera du haut en bas ses hommes et ses femmes, selon ses critères.

« La qualité d'un ministère s'évalue en termes de nombre de projets et leur poids financier (...). Chaque ministre veillera à ce que les militants de son parti et de ses alliés soient embauchés par le projet. Du directeur de projet au planton, la machine clientéliste se met en marche » (Mohamadou, 2003 : 262).

Le système des partis tel qu'il fonctionne au Niger, où il règne sur la vie politique depuis la Conférence nationale de 1991, implique de telles distributions-récompenses de postes : tous les cadres d'un quelconque parti associé au pouvoir estiment devoir mériter des fonctions rémunératrices au sein de l'Etat en compensation de leur dévouement au parti, et exercent de fortes pressions en ce sens¹¹. Ce système donne en outre un pouvoir d'intervention exorbitant aux « financeurs » des partis (grands commerçants en particulier) qui ont fourni les sommes considérables nécessaires pour faire bonne figure aux élections, et attendent un « retour sur investissement ».

Ces affectations politisées favorisent une image négative de l'Etat, perçu comme un lieu de rentes, de privilèges, et d'occasion d'enrichissements.

Les récents remous autour de la formation d'un gouvernement d'union nationale et certaines déclarations d'hommes politiques ont mis en lumière la notion selon laquelle il y aurait des « bons ministères » (comme la santé, l'hydraulique, les mines, les travaux publics), ce que la rumeur publique traduit immédiatement comme des ministères « juteux » où les opportunités de commissions, de détournements et de placements rémunérateurs de copains sont nombreuses, et des « mauvais ministères », (comme le tourisme et l'artisanat, ou l'enseignement supérieur et la recherche) désignés comme des « coquilles vides », où il n'y a rien à gagner.

¹¹ Bien sûr le système du « *winner take all* » ou « *spoil system* » existe aussi dans les démocraties occidentales, mais reste en général réservé aux hautes fonctions administratives. Au Niger, c'est son amplitude qui est spécifique (comme son association avec des perspectives d'enrichissement personnel rapide).

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

« Quand une administration est politisée c'est qu'il n'y a aucun résultat. Les gens ont tendance à voir à travers les agents de la fonction publique des agents des partis politiques qui ne répondent qu'aux ordres des partis politiques » (entretien avec un responsable d'association de lutte contre la corruption)

On trouve ce mécanisme jusqu'au niveau des communes : la nomination des collecteurs de taxes sur les marchés est une illustration parfaite de la politisation des fonctions techniques, mais aussi du fait que cette « récompense » envers les militants implique de fait une sorte d'autorisation à « se servir » personnellement aux dépens du bien public. L'« évaporation fiscale » due à l'« indécatesse » des collecteurs est en effet considérable. Les sommes ainsi détournées servent à la fois à alimenter la caisse des partis et la poche des collecteurs.

« Chaque nouveau maire met en place une nouvelle équipe de percepteurs ou change les collecteurs de lieu de perception pour placer ceux qui lui sont favorables dans les espaces du marché qui offrent le plus de recettes. De plus, en 2009, le mouvement des *taẓartchistes* a eu des effets sur le personnel des percepteurs. Tous les percepteurs qui ont refusé de jouer le jeu du parti au pouvoir ont été suspendus de leurs activités » (Oumarou, 2011 : 92).

Les affectations politisées ont deux effets catastrophiques sur l'opinion publique.

1. Elles renforcent le sentiment que les politiciens au pouvoir et leurs nombreux protégés dans l'administration s'enrichissent impunément aux dépens de l'Etat, considéré comme une « vache à lait ».

2. Elles nuisent à l'image et à l'autorité des responsables à tous niveaux, dont on pense (parfois injustement d'ailleurs, mais souvent avec raison), qu'ils ont obtenu leur poste en raison de « piston » politique et non en raison de leur mérite ou de leur compétence.

« Finalement la hiérarchie n'a aucun sens parce que les gens ne voient pas le supérieur hiérarchique comme un supérieur, parce qu'ils sont redevables à un parti, parce qu'ils estiment que leur poste dépend d'un parti et qu'on ne peut pas les bouger sans l'accord de ce parti ». (entretien avec un responsable d'association de lutte contre la corruption)

Revendiqué par l'opposition, quelle qu'elle soit, le chantier de la dépolitisation est mis sous la table quand celle-ci arrive au pouvoir.

1.1.1.2. Les PAC

Les interventions au profit des protégés d'un « *big man* »¹² peuvent évidemment figurer au titre des interventions politiques, mais elles peuvent aussi s'en distinguer. Les réseaux d'influence sont en effet multi-dimensionnels, ils ne concernent pas que les partis, mais aussi, et au premier rang, la famille élargie. Ils s'étendent également à d'autres types de relations sociales, comme les « ressortissants » (originaires de la même région), les « promotionnaires » (condisciples d'école ou d'université), les « obligés » (dépendants économiquement ou socialement d'un « bienfaiteur »), etc. « Placer » quelqu'un à un poste, faire embaucher un dépendant, sont des activités courantes pour les *big men*, qui attestent de leur influence, et accroissent leur prestige.

L'interventionnisme joue aussi inversement pour le maintien à leur poste d'agents contestés tant par la population que par leurs supérieurs (cf. ci-dessous, 1.3.).

Dans un district sanitaire de l'arrondissement de Maradi : « Ces « intouchables » selon l'expression d'un de nos interlocuteurs ont toujours gardé leur poste malgré le fait qu'ils soient considérés par de nombreux soignants y compris leurs supérieurs comme étant source de dysfonctionnements dans les structures. Par exemple, un des frères, responsable d'un CSI rural, est contesté par la population, de plus selon un de nos interlocuteurs un audit extérieur a révélé qu'il présente de faux chiffres concernant les activités de son CSI » (Diarra, 2012 : 14).

La multiplication des interventions dans les affectations peut même menacer ou bloquer toute une politique publique, y compris dans un domaine considéré comme prioritaire (comme la santé maternelle).

¹² La figure du « big man », qui convertit son capital économique en capital politique et vice versa, a été décrite il y a longtemps par Médard à propos du Cameroun. Ce terme est recoupe plus ou moins ceux de « notable » (terme autrefois utilisé par l'administration coloniale), de « patron » (au sens de celui qui a une « clientèle »), de « personne d'influence ».

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

La très grande majorité des sages-femmes sont ainsi concentrées à Niamey¹³. Souvent mariées à des fonctionnaires, et même des hauts fonctionnaires, elles font jouer leurs « protections » pour ne pas être affectées en brousse (cf. Jaffré & Prual, 1993).

« Il [un chef CSI] a besoin d'être appuyé par une sage-femme, mais il ne croit pas aux affectations puisqu'il y a une qui l'avait été sur son CSI mais elle refusé de rejoindre son poste » (Diarra, 2011a : 22)

Dans les interventions « PAC », le régionalisme (les solidarités « ethniques ») peut aussi jouer un rôle (soit dans les faits, soit simplement dans les rumeurs ou les accusations).

« Le régionalisme, avant, je n'y croyais pas (...), il y a eu le cas du remplacement d'un comptable, il fallait choisir entre deux agents, il se trouve qu'ils sont d'ethnies différentes ; à ma grande surprise, ce critère a joué dans la nomination sous la pression du syndicat » (un ancien gestionnaire de l'INRAN, cité in Mohamadou 2003 : 263).

Un élément central pour expliquer le poids de l'interventionnisme est qu'il est considéré comme légitime par une grande majorité de la population. C'est à divers égards une question de bienséance élémentaire. Il est normal de rendre service. C'est celui qui refuse d'intervenir, ou qui refuse d'agir dans le sens de l'intervention, qui est « mal vu », et sera stigmatisé par l'entourage : on le présentera comme « méchant » et « insensible » (cf. ci-dessous, 1.4.2.).

Face à cette situation, qui pénalise les zones reculées et les postes peu attrayants, certains préconisent des recrutements locaux :

« Certains infirmiers ont exprimé publiquement lors de l'AG qu' « il faut arrêter le système du protectionnisme, il faut déployer les agents là où il n'y a qu'un seul agent, ne pas considérer qu'un tel a le bras long. » De l'avis général de tous les participants à cet AG, il ne faudrait plus attendre, du côté du ministère de la santé publique, une éventuelle affectation d'agents pour les structures désertées. Selon eux, il faudrait plutôt une solution locale basée sur le recrutement local » (Diarra, 2012 : 21).

¹³ En 2010, 90% des sages-femmes étaient à Niamey (500 sur 543), selon les chiffres du Ministère de la santé (cf. CREDES, 2010 : 7).

1.1.2. Des postes « intéressants » : pour qui ?

Une politique d'affectation devrait en principe avoir pour critère central l'intérêt du service, autrement dit l'optimisation des affectations du point de vue : (a) de la couverture nationale des services délivrés ; mais aussi (b) de leur qualité.

Deux normes pratiques proposent au contraire des critères complètement différents, et, de fait opposés, qui sont au cœur des politiques d'affectation (et donc des « interventions » qui les orientent en partie): la recherche des « postes juteux », d'une part ; la recherche des villes, d'autre part. On examinera dans la partie 6 sur la « privatisation informelle » (cf. 6.1.3.) la question de l'« achat » de ces affectations favorables.

1.1.2.1. La recherche des « postes juteux »

« Les postes frontaliers sont généralement considérés comme des endroits « juteux ». Les affectations à ces postes ne concernent que les gendarmes, les gardes nationaux, les douaniers et les policiers. Etre affecté à un « poste juteux » est le désir de n'importe quel élément des « corps habillés » (Abdoulkader 2011 : 16).

Ce critère est bien évidemment lié aux opportunités corruptives procurées par certains postes, lesquels sont d'ailleurs parfois « achetés » (cf. ci-dessous, 6.1.3.).

« Il y a eu un des directeurs généraux de la douane qui disait en son temps que 'former un gouvernement au Niger est plus aisé que de faire des affectations à la douane', parce que, dit-il, du planton jusqu'au plus gradé des douaniers, chacun a sa 'ceinture de sécurité'. Malheureusement, chacun veut que son parent ou ami aille dans un bureau où il y a beaucoup d'activités et où il peut s'enrichir. Il y a des agents qui ont fait le tour des postes juteux pendant que d'autres ont toujours exercé dans les mêmes bureaux où il n'y a rien » (cadre de la douane, cité in Bako Arifari 2007)

1.1.2.2. La recherche des postes urbains

Dans des corps comme l'éducation ou la santé, la recherche de postes en ville est devenue systématique, pour des raisons multiples : réseaux personnels et familiaux ; existence d'infrastructures scolaires et sanitaires ; conditions de

logement. On cherche donc à échapper à la « brousse » ou à y rester le moins possible. Le résultat en est la concentration excessive des personnels qualifiés dans les grandes villes (et bien sûr au premier chef Niamey) et leur grande rareté en milieu rural

Les seuls cas où des postes en brousse sont recherchés ou tolérés, c'est lorsqu'ils procurent des postes « juteux » (comme pour les services de l'élevage, ou lorsqu'il s'agit d'un « projet »). L'affectation dans un village sans perspective de gains est une très mauvaise nouvelle, perçue comme une brimade.

1.1.3. Une gestion chaotique et incohérente des ressources humaines

Au-delà des interventions abusives, il est rare de rencontrer une réelle politique de gestion des ressources humaines (réfléchie, cohérente), à quelque niveau que ce soit (du Ministère au service déconcentré).

Par exemple, les Etats généraux de la justice (2012 :15) ont relevé, parmi « 31 dysfonctionnements (...) la mauvaise gestion des ressources humaines (cas des magistrats à la maison depuis 2 ans ; qui sont sans poste défini, en contradiction avec les dispositions statutaires), l'absence de motivation du personnel, la non installation de la plupart des juridictions spécialisées et des chambres prévues par la loi sur l'organisation judiciaire, l'insuffisance de la formation tant initiale que continue du personnel, l'absence d'un plan de carrière des magistrats et des greffiers, l'absence d'une politique pénale cohérente, le coût élevé de la justice, la faiblesse du contrôle hiérarchique et de l'action disciplinaire » (rapport du sous-thème 1 sur l'état des lieux)...

Dans un hôpital de district à l'intérieur du pays : « Il y a 'une confusion dans les rôles' et ils peuvent se retrouver partout puisqu'il n'y a pas de responsable dans aucun service. Et il y a aussi une confusion des services : la pédiatrie est confondue à la médecine et celle-ci est confondue à la chirurgie. C'est ainsi que l'anesthésiste a eu à prendre la responsabilité du service des urgences sans la suggestion de ses supérieurs. Mais il a fini par s'en décharger à bout de force parce qu'il n'est pas parvenu à instaurer dans ce service l'ordre et les bonnes pratiques. « J'ai eu l'idée de m'en charger tout seul. Mais ce sont des gens qui ne faisaient pas comme il faut. Ils reprennent les mêmes erreurs. Par exemple, je mets les matériels et produits adéquats, le lendemain tout disparaît de l'armoire et c'est moi qui suis responsable et doit rendre compte au percepteur qui me les avait remis. Après j'ai dû laisser par frustration. » [infirmier, hôpital de district] » (Diarra, 2012 : 18).

Dans tous les secteurs de l'Etat, en matière de personnel, l'improvisation, l'arbitraire ou la gestion au jour-le-jour emblent dominer.

« A l'échelle des forestiers, tous corps confondus ; la gestion des hommes est ressentie comme anémique, arbitraire, implacable, voire inhumaine » (Blundo 2011b : 392)

On signalera quelques symptômes de cette gestion cahotique: la rotation excessive des postes ; la coexistence de sur-effectifs et de sous-effectifs ; l'impréparation des mesures d'affectation ; le dénuement radical ; la gestion sociale des personnels ; la neutralisation mutuelle ; la fuite en avant dans des « formations » inefficaces ; et le mauvais emploi des compétences.

1.1.3.1. La rotation des postes

On assiste bien souvent à un « turn-over » quasi permanent des postes, sans lien direct avec la question de la durée optimale des affectations évoquée ci-dessus. Les directeurs centraux, les directeurs régionaux, les gouverneurs, les préfets sont soumis à d'incessantes mutations, rendant presque impossible pour eux de bâtir une politique solide ou de réformer les pratiques de façon significative dans le domaine qui leur est confié.

A Tahoua, en 2003 : « Il y aurait eu 15 secrétaires généraux adjoints de la préfecture en 20 ans (pour des durées allant de 28 jours à 3 ans) ; 5 directeurs régionaux de l'éducation en 10 ans ; 10 sous-préfets en 10 ans » (Lasdel 2003).

Sans doute cette valse des responsables trouve-t-elle une de ses origines dans l'interventionnisme, qu'il soit de type politique, ou de type PAC, et son corrélat de pressions permanentes pour des affectations plus intéressantes, des mutations prometteuses, des promotions.

« En dix ans, il a été constaté le passage de huit directeurs à la tête de l'institution (l'hôpital national) (...) De manière générale, on constate une corrélation entre le mouvement des directeurs et les instabilités au sommet de l'appareil d'Etat. Autrement dit, chaque directeur est identifié par rapport à un régime qui l'a nommé » (Moumouni & Souley, 2004 : 57).

Sans doute y-a-t-il aussi d'autres composantes, comme le conformisme bureaucratique, le besoin d'affirmer son autorité, le souci de se constituer une

clientèle. Les « postes à avantages », qu'il s'agisse d'avantages légaux (véhicules de fonctions, logements de fonctions et privilèges divers, cf. ci-dessous 1.4.4.) ou d'avantages illégaux (opportunités corruptives, cf. ci-dessous 6.), très dépendants des influences et aléas politiques, sont particulièrement touchés par la rotation accélérée : préfet, sous-préfet, secrétaire général, secrétaire général adjoint... Il en est de même pour les directeurs régionaux.

Inversement, les « petits » postes (fonctionnaires subalternes, et personnels auxiliaires, cf. ci-dessous 1.2.2.) sont les plus stables, dans les services techniques comme administratifs, avec parfois un immobilisme total pendant des décennies. Ils constituent de fait la mémoire de l'administration à la base, et jouent un rôle important dans la reproduction des routines et des normes pratiques.

Toutefois, il existe quelques débats internes sur ces questions, qui témoignent de la recherche de repères plus stables et d'arguments plus solides.

Ils concernent deux questions emmêlées : la question du « régionalisme », autrement dit le problème de l'affectation ou non d'un fonctionnaire dans sa région d'origine, qui donne lieu à des controverses récurrentes quant à ses avantages et ses inconvénients respectifs ; et la question de la durée des affectations et la mobilité : ne doit-on pas empêcher un fonctionnaire de « s'incruster » dans un poste ?

« Quand vous travaillez dans votre région d'origine, il y a des interférences (...) Vous êtes entre le marteau et l'enclume, c'est le problème " (assistant d'un directeur régional de l'environnement). Comme le service des Eaux et Forêts est responsable à la fois de tâches de développement et de tâches de police, la direction essaye d'opérer des mutations régulières, tous les trois ans en principe, de façon à réconcilier deux exigences contradictoires : la nécessaire familiarité avec les réalités sociales et environnementales, et le risque de développer des relations de connivence avec la population (Blundo 2011b) ». (Blundo 2014)

« La référence à l'origine géographique comme critère pratique d'affectation a toujours été au centre du processus décisionnel au sein du conseil de la magistrature. De plus, en dépit de son usage courant, la pratique n'est pas institutionnalisée, ses usages ne sont pas non plus stabilisés : on peut la mobiliser dans une logique d'éloignement, donc de protection du magistrat contre les influences politiques de sa localité d'origine, ou à l'inverse dans une logique de rapprochement à la localité » (Hamani, 2008 : 23).

1.1.3.2. Sur-effectifs et sous-effectifs

La coexistence de secteurs administratifs avec un personnel pléthorique et inefficace coexiste avec des secteurs où un ou deux agents sont en permanence débordés par le travail. La santé en est une illustration : on connaît la concentration de sages-femmes à Niamey alors que l'intérieur du pays en manque dramatiquement. Certains CSI n'ont qu'un agent débordé face à une affluence massive, tandis que d'autres comptent plusieurs agents fréquemment désœuvrés.

Mais ce phénomène existe dans tous les domaines. Les rigidités des systèmes administratifs bloquent toute gestion rationnelle des personnels, y compris à l'échelle locale, où les disparités sont particulièrement visibles.

A Tahoua (2003) : « La direction départementale de l'éducation de base est ainsi en situation évidente de sur-effectifs, avec une pléthore d'instituteurs affectés à des services fantômes, et de personnels auxiliaires inutiles (plombier, électricien, maçon, blanchisseuses) alors que le tribunal manque dramatiquement de greffiers » (Lasdel 2003)

Dans une des directions d'un ministère à Niamey, sept agents se trouvent dans un même bureau. Ce bureau est équipé de deux tables et de trois chaises. Les premiers agents arrivés occupent les chaises et les quatre autres restent debout en attendant qu'une chaise se libère éventuellement, ou se baladent hors du service après s'être enregistrés comme présents (observation d'un chercheur du LASDEL)

1.1.3.3. L'impréparation

Une autre facette de l'incohérence dans la gestion des ressources humaines est l'impréparation des mesures en ce domaine, qui semblent le plus souvent improvisées ou mises en œuvre précipitamment pour répondre à un ordre d'un ministre ou du Président.

Le « programme spécial du Président » sous Tandja illustre bien cette incohérence.

Par exemple « des cases de santé ont été trop rapidement construites un peu partout. Cette frénésie de création de cases de santé est soutenue par le slogan hautement politique : « Opération 1000 cases de santé ! ». Les constructions sont faites sans tenir compte des critères qui jusque-là déterminaient la création des cases de santé et parfois à l'insu des responsables sanitaires locales (chefs CSI et ECD).

Les chefs CSI se plaignent de ces cases de santé qui poussent ainsi sur leur aire de santé sans qu'ils en soient informés. Par exemple un chef CSI nous dit : « Ce sont les malades qui m'informent en général. L'autre jour un malade m'a dit 'ha, il y a un nouveau *likita* maintenant dans notre village'. Vous voyez ? Est-ce que c'est sérieux ça ? » [Chef CSI rural]. Il faut ajouter que, outre le fait que ce programme ne respecte pas les critères officiels de création des cases de santé, il entre également en contradiction avec le plan stratégique du ministère de la santé » (Diarra, 2012 : 13).

Il en a été de même avec la politique de gratuité.

« Il n'y a pas eu d'études préalables ni même de débat préalable au sein du ministère ; c'est tombé sur la tête du ministère comme une douche ! » (conseiller technique au MSP, cité in Ousséini, 2011 : 24)

« Les décisions d'exemption (...) ont été aussi prises dans une grande précipitation, et sans préparation (...) annoncées soudainement et de façon publique, prenant de court et par surprise, non seulement les agents sur le terrain, mais aussi les techniciens des Ministères (...) ; l'ampleur des problèmes pratiques soulevés par ces décisions a été complètement sous-estimée (...) Le budget 2007 pour la gratuité des soins aux femmes enceintes et aux enfants de moins de 5 ans a été voté en toute hâte : il s'est avéré à la fois totalement sous-estimé (trois milliards, dont un milliard est venu finalement de l'aide budgétaire, au lieu des sept milliards nécessaires), et en même temps totalement irréaliste (seuls 70 millions, soit 4 % seulement, ont été effectivement versés) (...) Les personnels de santé ont été mis soudainement devant le fait accompli, sans discussions préalables ni préparation » (Olivier de Sardan & Ridde, 2011 : 20-22).

Un exemple plus récent, et tout autant significatif, a été la décision d'affecter d'un seul coup au niveau de tous les chefs-lieux de communes une vague de jeunes médecins recrutés pour l'occasion¹⁴. Il s'agit d'une décision subite du Président, alors qu'il existait au Ministère de la santé un projet d'installation progressif de médecins en brousse, prenant en compte les priorités locales et l'existence d'un environnement favorable, et s'appuyant sur les équipes-cadres de district (entretien avec un cadre du Ministère de la santé). L'affectation purement administrative, sans préparation, sur la base des chefs-lieux de commune, était par contre inadaptée aux réalités. Certains chefs-lieux de commune ont moins besoin de personnels que de grosses bourgades de la même commune, certaines communes sont prioritaires, et d'autres non. En outre, rien n'a été prévu pour l'accueil de ces jeunes médecins parachutés sur des terrains qu'ils ignoraient, et leurs tâches par rapport à celles des infirmiers déjà sur place n'ont pas été définies. De ce fait, un grand nombre de ces médecins de commune a déjà abandonné, d'autres sont en grande partie oisifs ou absentéistes (enquête en cours du LASDEL).

En 2004, diverses juridictions spécialisées ont été créées : tribunaux du travail, tribunaux administratifs, tribunaux du commerce, tribunaux pour mineurs, tribunaux du foncier rural. Mais cette création « bute sur le déficit en personnel

¹⁴ Il faut rappeler que le Niger a l'un des plus faibles taux au monde de médecins en milieu rural

qualifié, les magistrats n'ayant pas reçu une formation spéciale pour ces matières qui exigent un haut niveau de technicité » (Hamani, 2011 : 84).

1.1.3.4. Le dénuement radical: les affectations sans les moyens

C'est une des situations les plus déprimantes que peuvent rencontrer les fonctionnaires nigériens, et pourtant nombreux sont ceux qui l'ont vécue : être affecté à une tâche pour laquelle on ne dispose d'aucun des moyens nécessaires pour la remplir ! Il s'agit d'une sorte de désœuvrement obligé, qui représente un gâchis humain et financier total : on paye un agent de l'Etat à ne rien faire. Le plus étonnant est que cette situation n'est à peu près jamais rapportée dans le système d'information étatique (ceci montre les limites de ce système ; cf. ci-dessous 3.), et donc elle n'existe pas d'un point de vue officiel !

Mais dans la réalité elle existe bien, à de nombreux niveaux de l'administration. C'est très souvent le cas dans les services déconcentrés de l'Etat. Les inspecteurs de l'éducation n'ont pas la possibilité d'aller inspecter les écoles des villages, faute de moyens de déplacement, il en est de même pour les agents de l'agriculture, ou du plan, mais c'est aussi le cas pour les magistrats qui ne peuvent ni faire des audiences foraines, ni se déplacer pour une instruction, ou pour les commissions foncières qui ne peuvent procéder à des délimitations de terroirs.

A Tahoua, en 2003 : « A l'inspection du travail, il y un chauffeur totalement oisif car il n'y a pas de voiture. Le service de l'état-civil emploie 4 personnes, dont 2 bénévoles, pour au maximum 1 heure de travail par jour ». A la direction régionale de l'enseignement de base, on rencontre un bibliothécaire (enseignant de technologie) sans bibliothèque qui déclare : « Nous sommes au chômage technique, chômage forcé » ; « on m'a oublié », « tant d'années passées à dormir » (cité in Lasdel 2003).

« Pendant toute l'année certains services ne reçoivent en effet aucun centime. Ce fut le cas à l'hydraulique et au développement social en 2007 [à Guidan Roudji]. (...) Du côté des véhicules, ils sont tous en panne. Seule la direction départementale de l'hydraulique dispose d'un véhicule dont l'état est jugé acceptable. Mais à ce niveau il est souvent partagé entre les tâches du service et les réquisitions d'autres autorités administratives (Younoussi 2008 : 30-31)

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

« Dans le bureau du directeur [départemental de l'hydraulique], on trouve une table et une chaise en mauvais état et couvertes de poussière. Le contreplaqué de la table commence à se détacher et la chaise a un pied cassé. Le sol est poussiéreux et porte des traces d'insectes (grillons et cancrelats notamment) qui marquent leur présence. A l'entrée du bâtiment, des odeurs nauséabondes vous accueillent. Elles rappellent la présence dans les lieux de chauves-souris et de cafards. Des toiles d'araignées et des nids de guêpes maçonnées sont perceptibles sur les murs. Le toit du bâtiment est abîmé par la pluie. Les murs sont sales et fissurés » (Younoussi 2008 : 33).

Mais on peut retrouver ce dénuement auprès de fonctionnaires très qualifiés, comme les agronomes.

La documentation scientifique est indispensable à toute recherche. Mais, en tout cas dans les années 2000, « de ce point de vue les chercheurs de l'INRAN sont dans la paralysie totale. En effet la documentation scientifique fait cruellement défaut. Les deux centres de documentation dont dispose l'institut à Niamey et Maradi sont presque vides » (Mohamadou, 2003).

Ou encore dans un secteur régalien comme la justice.

« Le budget de la justice, presque complètement consommé par les salaires, laisse peu de place aux moyens de fonctionnement nécessaires à l'accomplissement des tâches administratives les plus élémentaires : faiblesse ou absence de possibilités de communication et de déplacement, faiblesse des dotations matérielles, faiblesse de l'équipement des juridictions, etc. Les administrations de la justice se trouvent par conséquent dans l'impossibilité de fonctionner normalement » (Tidjani Alou 2007 : 172).

« L'absence de moyens humains, financiers, sanitaires, d'espace, immobiliers, etc. qui confine au dénuement pour le monde carcéral rend difficile toute suggestion » (Mission d'analyse..., 2002 : 67)

Le dénuement est désormais une donnée de base du fonctionnement quotidien de la quasi-totalité des services de l'Etat, ce qui a bien entendu des effets négatifs sur les comportements des agents, et favorise les pratiques informelles, soit pour « se débrouiller » (cf. ci-dessous « délivrance palliative », 7.), soit au bénéfice des agents (cf. ci-dessous « privatisation informelle et extorsions », 6.).

« La logique du « manque de tout » est devenue une norme dans les structures de santé » (Diarra, 2012 : 64).

« Face au problème [de la sécurité en zone rurale], les forces de défense et de sécurité (gendarmerie et FNIS) sont souvent impuissantes car sous-équipées. Sur l'ensemble des sites étudiés, seules les brigades de gendarmerie disposent d'une voiture par brigade. Mal entretenues, sans pièces de rechange, ces voitures sont souvent à peine fonctionnelles. Les FNIS disposent tout au plus d'une moto DT 125 par peloton. Les forces de défense et de sécurité manquent en général de

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

carburant pour faire les patrouilles de sécurisation (...) Le carburant qui arrive dans les brigades est dérisoire et ne peut pas permettre la sécurisation des conflits fonciers » (Abdoulkader 2012 : 19)

On peut certes estimer que le dénuement ne relève pas de la gestion des ressources humaines, et renvoie à la pauvreté plus générale de l'Etat et du pays. C'est en partie vrai, mais en partie seulement. On peut en effet opposer à cela deux objections :

- Affecter quelqu'un à un poste sans lui donner les moyens de sa mission est une affaire de gestion des ressources humaines : les responsables de ces affectations devraient donc pouvoir refuser d'y procéder. Une priorité politique accordée au principe « pas d'affectation sans moyens correspondants » devrait permettre de trouver les fonds nécessaires dans le budget de l'Etat ou dans l'aide au développement

- L'absence de moyens est en partie due à l'ampleur de la corruption au sein de l'administration (cf. détournements massifs des fournitures de bureau, des matériels médicaux et médicaments, des bons d'essence, ou des crédits qui leur sont destinés, ci-dessous, 6.).

1.1.3.5. La gestion « sociale » des personnels

Le critère de l'« âge » (ou de l'aïnesse, ou de l'antériorité), comme le fait d'avoir une famille nombreuse à charge, la durée dans le service, le regroupement familial ou la proximité de la retraite, sont autant d'arguments qui justifient de la part des collègues et des supérieurs toutes les complaisances face à des fonctionnaires incompetents ou inefficaces, ou même parfois indelicats.

« On doit mettre à un poste « juteux » quelqu'un qui doit « préparer sa retraite ». Les épouses de fonctionnaires affectés seront « casées » même dans des postes inutiles : par exemple le service communal de l'agriculture ne doit son personnel qu'au principe de rapprochement des conjoints » (in Lasdel 2003)

« Une femme mariée est obligée de travailler où se trouve son mari. Socialement on ne peut pas diviser un couple, j'ai vu des cas de divorce » (un gestionnaire, cité in Diarra, 2011b : 10)

1.1.3.6. *La neutralisation mutuelle*

Les rapports de force complexes au sein de l'administration, l'existence d'interventions en sens opposés, ou le refus de certains responsables de prendre des risques, aboutissent parfois à des décisions absurdes, reproduisant l'irrationalité du *statu quo*, et censées satisfaire tout le monde ou ne mécontenter personne, au détriment de l'efficacité.

Dans le but officiel de développer la recherche à l'Université, une prime de recherche importante (entre 500.000 et 600.000 par trimestre) a été récemment accordée à tous les enseignants sans distinction, et sans aucune contrepartie, alors que la plupart d'entre eux n'ont pas d'activité de recherche et vont utiliser cette somme pour leurs besoins privés

A la faculté des lettres de l'Université Abdou Moumouni de Niamey, les différents départements ont des besoins très variables en personnel enseignant. En sociologie, il y a 9 enseignants pour plus de 1.500 étudiants. En histoire, il y a 7 enseignants pour moins de 100 étudiants. En 2014, 7 nouveaux postes ont été affectés à cette faculté. Plutôt que de répartir ces postes selon les besoins, chaque département a reçu un poste supplémentaire. Le département d'histoire a donc un enseignant de plus, comme la sociologie...

1.1.3.7. *Les formations en cours d'emploi*

Destinées aux agents en poste, elles se sont multipliées au fil des années, alimentant ainsi d'innombrables séminaires ou ateliers, dans les chefs-lieux de région ou de département, à Niamey, ou à l'étranger.

Une première conséquence de cette « formationnité » est la désorganisation des services, du fait des absences fréquentes pour cause de départ en formation, qui ont des effets négatifs pour les usagers se déplaçant pour rien. En effet, le plus souvent, l'agent absent n'est pas remplacé le temps de son absence (cf. ci-dessous, « l'absentéisme institutionnel », 1.5.3.).

« Bon, il faut dire aussi que la non observance [des traitements anti-rétroviraux par les personnes séro-positives] est liée quelque part à la mobilité des prescripteurs. On va en réunions, en séminaires, d'autres sont en formation, et les malades viennent, ils ne trouvent pas leur médecin prescripteur » (médecin prescripteur ; cité in Moha, 2011 : 51).

Un autre aspect réside dans le faible impact de ces formations. Les agents ainsi formés ne répercutent guère le contenu de leur formation à leurs collègues une fois de retour.

« Les effets des formations ne sont pas toujours évidents : (...) « Depuis que j'ai eu la formation je n'ai pas appliqué ça et d'ailleurs même ce que j'ai appris, je ne pense pas si je l'ai en tête encore » (major d'un service de médecine). Ceux qui reviennent de ces formations n'ont pas le réflexe de partager le savoir acquis avec leurs collègues ou leurs collaborateurs. En fait, ces formations sont le plus souvent perçues comme des « récompenses » pour ceux qui y sont envoyés, du fait des per-diem distribués » (Diarra & Moumouni, 2008 : 13).

Les per-diem sont souvent la motivation principale pour participer aux formations, vue la place qu'ils tiennent dans le revenu des agents.

Mais les formations sont aussi des récompenses que des chefs de service distribuent selon des critères clientélistes.

« Je devais assister à un atelier de formation à l'intention des gérants des pharmacies à Zinder. Il s'agissait d'une formation sur la gestion des médicaments. Mais le MCD [médecin chef de district] a signé un papier disant que je suis empêché qu'il a remis au chauffeur pour me représenter à cet atelier. Imaginez le chauffeur, un illettré, qui est parti à ma place ! Le MCD lui a dit à son retour de me faire le compte rendu et il est venu s'asseoir sur cette chaise pour me dire... quoi ? Il n'a rien compris de la formation. C'est juste pour gagner de l'argent qu'il a peut-être partagé avec son patron. Sinon pourquoi on m'empêche d'aller suivre une formation dans l'intérêt du district ? » (un gestionnaire de pharmacie, cité in Ousséini 2011 : 29).

1.1.3.8. Le mauvais emploi des compétences : surqualification et sous-qualification

Une institutrice qui passe ses journées à ne tenir que le registre du seul courrier sortant de la direction départementale, ou un instituteur employé depuis des années comme magasinier (sur-qualifications pour la tâche effectuée) contrastent ainsi avec une fille de salle faisant les accouchements à la maternité (sous-qualification pour la tâche effectuée) (Lasdel 2003).

Parfois, certains fonctionnaires ont une qualification nettement supérieure à la tâche qu'on leur fait effectuer.

Le secrétaire dont la tâche essentielle est de ventiler le (rare) courrier de l'inspection départementale de l'enseignement de base est en fait un enseignant près de la retraite payé 120.000 FCFA soit 3 à 4 fois le tarif d'une véritable secrétaire. Il en est de même dans de nombreux services utilisant des enseignants détachés

(DREBAA, DRESS, directions de la jeunesse, ou du développement social... (Lasdel, 2003).

Dans la santé, les médecins-chefs de district (en particulier lorsqu'ils ont une compétence chirurgicale) devraient consacrer une partie de leur temps à des activités cliniques ». Mais à G.R. comme ailleurs ce n'est pas le cas : « Il n'est pas le seul MCD à s'intéresser peu à la partie médicale de ses fonctions, un de nos interlocuteurs nous confie qu'en général ceux qu'il a vu passer dans cet HD ont la même attitude. Ils se disent trop débordés pour s'occuper d'autres chose que des fonctions administratives et les rares fois où ils s'intéressent à la partie médicale, c'est lorsqu'il y a la présence de personnes extérieures susceptibles de les juger (...) De mémoire de soignant, l'HD n'a connu qu'un seul MCD qui n'a pas adhéré à ce jeu de mise en scène. » (Diarra, 2012 : 17).

Mais l'inverse se rencontre aussi : des personnels sous qualifiés accomplissent des tâches délicates à la place des personnels qualifiés.

« C'est l'aide-chirurgien qui fait tout. Lors des césariennes, en présence du MCDA [médecin chef de district adjoint, en l'occurrence formé à la chirurgie obstétricale] c'est l'aide qui est à l'avant. C'est nous qui sommes dans la salle, on sait ce qui s'y passe en réalité. » (infirmier, hôpital de district, cité in Diarra, 2011a : 17).

« Les matrones font également les accouchements dans les structures de santé, mais elles ne l'avouent pas explicitement. Même chose avec les soignants qui, à la question de savoir si les matrones font les accouchements dans les maternités, répondent toujours systématiquement que « c'est interdit ». Mais dans les faits cela n'est pas le cas » (Diarra, 2012 : 57).

1. 2. La fuite des cerveaux et le rôle des supplétifs

Deux phénomènes complémentaires caractérisent l'administration nigérienne : d'un côté une hémorragie de cadres compétents, de l'autre côté la place croissante prise par les petits personnels « auxiliaires ».

1.2.1. La fuite des cerveaux

Par rapport à l'Afrique en général, c'est la fuite des cerveaux « externes » (vers les pays du Nord) qui est largement connue et stigmatisée. Celle-ci touche relativement moins le Niger que d'autres pays proches (cf. les médecins béninois ou les universitaires sénégalais). Par contre, il y a un vrai problème avec la fuite

des cerveaux « internes », qui draine hors de la fonction publique une grande partie des cadres de rang A.

Deux courants de fuite interne des cerveaux s'observent ainsi au Niger: vers les ONG, les OI et les institutions de « développement », d'une part ; vers la politique et les postes politiques de la haute administration, d'autre part. Certes, qu'il y ait une mobilité entre la fonction publique d'un côté, et le monde du développement ou le monde politique et gouvernemental de l'autre côté, est en soi normal. C'est l'importance très excessive de cette mobilité et sa durée excessive qui handicapent gravement la fonction publique au Niger : alors que les services de l'Etat manquent parfois dramatiquement de responsables compétents, ceux qui existent quittent presque systématiquement le secteur public !

1.2.1.1. Vers le monde du développement

Les meilleurs cadres de la fonction publique (formés par l'Etat) sont de plus en plus recrutés par les agences de développement, les organisations internationales (système des Nations-Unies) et les ONG du Nord, en général pour leurs représentations au Niger, mais parfois pour d'autres postes en Afrique.

« Les grands commis de l'Etat sont partis. Soit ils sont dans les organisations internationales, soit ils sont chez les bailleurs, soit ils dirigent des projets. Dans une direction technique, vous avez deux fonctionnaires, et le reste, ce sont des cadres bénévoles ou des civicards » (chercheur, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 35).

« Au Niger, l'administration est en train de perdre un certain nombre de compétences parce que c'est par exemple difficile pour tous ceux qui travaillent dans les projets et certaines agences de développement de revenir travailler dans l'administration. Et même s'ils ne quittent pas le pays, il est difficile pour eux de revenir dans l'administration parce qu'ils sont là en train de « farroter » (faire ce qu'ils veulent) autour des projets et ça, c'est une perte pour l'Etat. (responsable de direction technique, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 42).

Cela n'est pas sans susciter de grandes frustrations chez leurs promotionnaires ou collègues restés (en général malgré eux !) dans l'administration, tant les différences dans les salaires, mais aussi dans les avantages de fonction et le cadre de travail, sont grandes.

« Lors de la discussion sur un projet, la Banque est venue me dire par rapport à la grille salariale que les cadres qui devaient être mis en place dans le projet devaient avoir un salaire de 1 million 500.000 FCFA environ. C'était déjà 10 fois mon salaire à moi en tant que directeur des études et de la planification ! Donc le directeur de ce projet, qui n'a de compétence que sur les acteurs du projet, toucherait 10 fois mon salaire, moi qui avais pratiquement toute la question du développement agricole et rural comme responsabilité ! Donc, qu'est ce qui se passe ? Si les cadres ont la possibilité d'aller là-bas, ils vont partir, vous comprenez. Et puis en faisant cela, la Banque émousse ma capacité à gérer ce directeur-là » (directeur d'institution publique, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 64).

C'est un des facteurs d'accélération et de légitimation de la corruption (perçue comme un « rattrapage » de ces différences injustes...).

Un autre effet pervers est que la stratégie de nombreux cadres encore dans l'administration vise à tenter de se faire recruter par un « projet », ou, au moins de devenir le « point focal » d'un projet au sein de l'administration (cf. ci-dessous 4.).

Le fait que la coopération belge en matière de santé soit concentrée dans la région sanitaire de Dosso, et qu'elle dispose de bourses pour accéder à l'Institut de santé publique d'Anvers, déclenche régulièrement diverses pressions au niveau du Ministère pour pouvoir être affecté dans cette région (étude du LASDEL pour la coopération technique belge)

1.2.1.2. Vers le monde politique

L'autre forme de « détournement » des cadres de l'administration est l'entrée en politique. Ce n'est pas le militantisme politique qui est par lui-même en cause : rien de plus normal à ce qu'un fonctionnaire ait un engagement citoyen dans un parti. Le problème est dans l'« aspiration » de très nombreux cadres membres des partis de l'alliance au pouvoir vers des postes essentiellement politiques, loin de leurs fonctions normales, mais nettement plus prestigieuses et rémunérateurs que leurs fonctions professionnelles normales. Là encore, les meilleurs agents de l'administration quittent les tâches opérationnelles où leur compétence était nécessaire, pour peupler les cabinets ministériels, grossir les rangs déjà fournis des conseillers à la Présidence ou à la primature, voire devenir eux-mêmes ministres.

Un bon exemple, qui touche d'ailleurs directement le LASDEL, est le nombre spectaculaire d'universitaires appelés à des postes politiques liés au pouvoir. Cette hémorragie décapite l'Université et bloque toute recherche. En effet, s'il faut une dizaine d'années pour obtenir une thèse (et devenir chercheur junior), il en faut une bonne vingtaine pour devenir chercheur senior, c'est-à-dire diriger à son tour des thèses, monter des programmes de recherche, coordonner des ouvrages, fonder un laboratoire. Ce sont les chercheurs seniors qui sont le pilier de la recherche partout dans le monde. Or, c'est fréquemment au moment où des universitaires nigériens pourraient devenir chercheur senior qu'ils sont recrutés pour de hauts postes politiques, et qu'ils vont « décrocher » de toute recherche. Mais la responsabilité en est partagée : pour beaucoup d'universitaires une carrière politique ou ministérielle est l'objectif principal visé, et la recherche est à leurs yeux une activité peu lucrative et peu valorisée socialement. Le résultat est catastrophique et bloque tout développement de la recherche au Niger: les chercheurs seniors sont en effet une ressource très rare, dont la présence est indispensable au cœur du système universitaire.

1.2.2. Le rôle des supplétifs (bénévoles, auxiliaires, contractuels, civicards et autres « relais »)

L'effet symétrique et inverse de la « fuite des cerveaux » est la part spectaculaire prise dans le fonctionnement des services publics par les travailleurs « supplétifs », caractérisé par leur absence de statut, leur faible formation et leur précarité. Nous appelons ainsi une catégorie composite d'agents non fonctionnaires présents dans les services de base, certains étant formels (pris en charge par l'Etat, les collectivités territoriales, les comités de gestion ou les ONG) et d'autres informels (car « bénévoles », absents des fiches de paye et des organigrammes). Ce sont eux qui « dépannent » et même « font tourner » bon gré mal gré les administrations.

A Guidan Roudji « pour beaucoup de services, l'essentiel du personnel repose sur les appelés du service civique national et les contractuels (...) Outre l'inexpérience, cette catégorie d'agents est souvent peu motivée du fait du traitement dérisoire que lui réserve l'Etat : manque d'occupation, faible niveau de revenu, travail à plusieurs dans le même bureau, absence d'encadrement et de perspectives de carrière... » (Younoussi, 2008 : 30).

« Au niveau du service départemental de l'élevage les agents sont quasiment « introuvables » et, ceux qui sont les plus présents, les plus visibles, les plus accessibles sont les auxiliaires » (Issaley, 2011 : 26).

Les « agents de santé communautaires », titulaire d'un simple brevet et formés en six mois ont ainsi constitué une catégorie d'infirmiers au rabais assurant les soins dans les cases de santé. On peut y ajouter les « relais communautaires », sans formation, qui servent d'intermédiaires entre les populations et les formations sanitaires. Dans l'éducation nationale, les « contractuels » (anciennement « volontaires de l'éducation », surnommés à l'époque « volontaires sans volonté »), sont un type bien connu de supplétifs, formés de façon expéditive¹⁵, peu compétents, mal payés et peu motivés, dont l'origine remonte aux exigences de l'ajustement structurel, et dont la présence massive à la place des enseignants titulaires d'autrefois, en conformité à la politique de la Banque mondiale, est une cause directe de la dégradation de l'enseignement au Niger

« Le PAS, chez nous, ça a été la contractualisation. La masse salariale représentait 87 % du budget du secteur (...). La masse salariale a été perçue comme la variable d'ajustement. On a recruté des volontaires transformés en contractuels. La capacité de production d'enseignants par les Ecoles Normales d'Instituteurs a été jugée trop faible, donc on a baissé le niveau de formation. Il y a eu des recrutements massifs d'enseignants sans aucune formation : plus de 8000. Cela a induit une forte dégradation de la qualité des enseignements, et par suite, du niveau des enfants. On a fait trois tests à quelques années d'intervalle, on a observé une dégringolade dramatique du niveau » (cadre supérieur du MEN cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 58).

Les « civicards » sont un autre type connu, mais largement sous-estimé, dont le rôle est souvent central dans le fonctionnement des services. Ces « appelés du service national », avec un bagage universitaire formel (mais néanmoins de faible niveau), théoriquement engagés pour deux ans, sont très nombreux à continuer pendant des années leur service.

« Il y a un mal peut-être qui nous mine, c'est que 85 % de l'administration nigérienne, c'est des civicards, c'est des gens qui n'ont pas de responsabilités, qui ne sont pas encadrés, qui sont délaissés. Et quelques fois, c'est eux-mêmes qui vont à des réunions à la place des directeurs ou des titulaires. Donc il y a une nécessité de

¹⁵ Ils sont recrutés officiellement sur la base du brevet (mais le niveau du brevet est faible, ces diplômés s'achètent assez couramment aujourd'hui, et certains n'ont pas même le brevet), et reçoivent une formation de 45 jours. Ils sont payés 74.000 FCFA par mois pour le primaire et 95.000 pour le secondaire.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

la réorganisation de l'ensemble de l'administration » (responsable d'un réseau d'ONG cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 36).

« Au Niger, les services forestiers ont recours aux 'civiquards', jeunes diplômés de l'université pas nécessairement formés dans les sciences forestières, qui passent deux ans dans un service, la plupart ne connaissant pas exactement leur rôle concret (...) Une centaine d'entre eux est restée comme stagiaire après le fin du service civique, mais ils ne touchent plus leur 'pécule' et restent sur place en attendant de nouveaux recrutements. La précarité s'installe. » (Blundo 2011b : 380)

Mais il existe aussi d'autres travailleurs supplétifs, en général informels, accomplissant des tâches auxiliaires, qui jouent un rôle important dans le fonctionnement des administrations. Parfois « stagiaires » ou « bénévoles » à vie, ayant pour seul espoir de se faire un jour recruter à force d'obstination dans la fonction publique, absents des listings des Ministères, ils sont souvent indispensables.

« Les agents titulaires [greffiers, secrétaires] sont assistés par des agents supplétifs composés de bénévoles, des appelés du service civique national, et, pour le cas de Niamey, de stagiaires. Au tribunal de grande instance de Niamey, les agents supplétifs sont en surnombre, comparativement aux agents titulaires. Selon un recensement effectué en 2008, ils représentent plus de 50% de l'ensemble du personnel d'appui » (Hamani, 2011 : 209)

« Pendant 10 ans que je travaille ici, je n'ai rien reçu. Je viens tous les jours au travail parce que j'aime mon travail j'aime mon pays. Quand tu ne travailles pas tu oublies ce que tu as appris, donc il faut toujours venir au travail. Je n'ai ni prise en charge, ni indemnités » (une secrétaire bénévole dans un tribunal, in Hamani 2011 : 210).

M.M. a été secrétaire bénévole au Ministère de la justice depuis 1998, avec des espoirs toujours déçus d'être recrutée. En 2008, son statut a évolué, elle est devenue « stagiaire titulaire », mais toujours sans salaire (Hamani 2014)

L'importance numérique mais aussi fonctionnelle de l'ensemble de ces supplétifs (s'ils arrêtaient le travail, le service public serait complètement bloqué), pose un problème aigu de gestion des ressources humaines, qu'on retrouve dans d'autres rubriques de ce rapport.

- Comment leur reprocher leur absentéisme, alors qu'ils sont quasiment bénévoles ? (cf. ci-dessous 1.5.)

- Comment éviter qu'ils demandent « quelque chose » aux usagers, alors qu'ils sont très mal payés, ou pas payés du tout ? (cf. ci-dessous 6.9.)

« En fait le bénévolat est une stratégie pour se faire recruter (...) Mais en attendant le recrutement, le bénévole devient lui aussi un chasseur de primes comme les autres personnels de santé d'autant plus que lui, il n'a pas de salaire » (Diarra, 2011b : 27)

- Comment exiger d'eux un travail efficace alors qu'ils sont mal ou pas du tout formés ?
- Quelles promotions, quelles formations peuvent-ils espérer, alors que leur statut est précaire ou inexistant ?

« Le désengagement de l'Etat s'est fait au détriment de sa capacité à intervenir. Aujourd'hui, vous avez des chefs de services qui sont contractuels dans les ministères. On a même limité les recrutements. Le nombre de fonctionnaires tourne autour de 26.000, alors qu'il y a plus de 40.000 contractuels. Vous ne pouvez pas dans ces conditions, prétendre avoir un instrument qui va travailler convenablement et surtout, neutre, qui va travailler indépendamment de celui qui dirige. Ce n'est pas possible. Aujourd'hui, en fonction de qui dirige vous avez jusqu'au planton qui change. Donc, vous n'avez pas de capacité véritablement » (responsable d'ONG nigérienne, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 59).

Un effet pervers majeur de la présence de ces nombreux personnels supplétifs est qu'ils peuvent devenir vecteurs de corruption.

Tidjani Alou (2002) évoque le « laisser-aller qui a favorisé la prolifération d'un personnel supplétif très varié et qui aujourd'hui s'adonne à ces pratiques. Au début, ils étaient affectés à de nombreuses tâches : balayage, nettoyage, courses, et divers services. Ils sont plantons, manœuvres, anciens prisonniers, oisifs. Certains d'entre eux, comme les interprètes, plantons ou manœuvres, reçoivent des rémunérations officielles, mais d'un montant toujours modique. Ils perçoivent divers « cadeaux » de la part des juges, des avocats, des huissiers, des notaires, etc. (...) Aussi, s'autorisent-ils parfois à se constituer en intermédiaires pour un prisonnier ou un prévenu qui souhaiteraient une intervention auprès du procureur ou du juge d'instruction. On peut distinguer plusieurs catégories dont le dénominateur commun est d'assurer au justiciable l'accès, réel ou fictif, au bon juge ou au bon avocat, moyennant une rétribution. Ils s'imposent au tribunal en raison de la permanence qu'ils y assurent, et des nombreux services qu'ils rendent au système judiciaire, ainsi qu'à ses usagers (...) L'existence de ces intermédiaires, sans rétribution fixe et officielle au sein de l'institution judiciaire, favorise toute sorte de pratiques corruptives. »

1.3. L'impunité

En 1996, Mme X, qui travaillait à la cellule « information et communication » (IEC) de la Planification familiale, où on bénéficie de financements de projets et d'une large marge de manœuvre, est affectée par une décision du Ministre de la santé publique à la division de l'information et de l'éducation pour la santé (DIEPS), service de niveau supérieur, mais cantonné dans des tâches administratives et de suivi-évaluation. Elle ne rejoint pas son poste et reste dans la cellule, sans encourir de sanction. Elle reçoit même deux promotions en trois ans (Elhadji Dagobi, 2010 : 56)

« On ne sanctionne jamais, c'est pourquoi ça ne marche pas » (un médecin, maternité Issaka Gazobi, cité in Moumouni & Souley, 2004 : 27).

C'est un constat quasi unanime, fait à propos de tous les services de l'Etat, de l'hôpital au service des Eaux et Forêts, de la mairie à l'inspection régionale de l'enseignement : l'impunité règne pour les fautes professionnelles. Bien que le code du travail contienne des dispositions précises en ce domaine, allant de l'avertissement verbal jusqu'à la mise à pied ou la traduction devant un conseil de discipline, elles ne sont à peu près jamais appliquées, que ce soit pour des fautes professionnelles, des refus d'affectations ou des flagrants délits de détournement. La seule « sanction » est le déplacement de l'agent dans un autre service ou sur un autre site.

« Ces problèmes de corruption, de racket des malades sont donc bien connus de la direction mais les notes quoique placardées ici et là restent lettres mortes. Aucune sanction effective n'est prise à l'égard des coupables. Ainsi un infirmier pris la main dans le sac avec plus de 100 ampoules d'Ampicilline économisées sur les patients a juste été affecté ailleurs » (Hahonou, 2002)

Pourtant, tous les chefs de service s'en plaignent. Tous pensent que le service marche plus mal du fait de l'absence de sanctions.

« Si c'était moi qui gérais la maternité Issaka Gazobi, je ferais partir beaucoup d'agents. Il y a du laxisme. Il y a un laisser-aller incroyable à un tel niveau ! Certains agents indéliques sont protégés par les responsables » (un chef de service, maternité Issaka Gazobi, cité in Moumouni & Souley, 2004 : 27).

« Mais ils servent à quoi, les chefs de personnel, directeurs des ressources humaines, mais ils servent à quoi ? En réalité ils ne servent à rien parce qu'ils ne peuvent pas sanctionner les gens. Celui qui ne sait pas sanctionner, il ne sert à rien. On pourrait même supprimer les chefs de personnel et les directions des ressources humaines ». (un responsable d'association de lutte contre la corruption, enquête du LASDEL en cours)

« Tant qu'il y a l'impunité, il y aura jamais changement de comportement.»
(un inspecteur du service de l'élevage, enquête du LASDEL en cours)

Divers arguments sont invoqués pour expliquer ou légitimer cette impunité:

- la pression sociale environnante (qui plaide pour l'indulgence)
- l'interventionnisme (cf. ci-dessus 1.1.1.), qu'il soit politique ou de type PAC (qui fera multiplier les interventions de « protecteurs » du sanctionné auprès du sanctionneur)
- une morale de la charité et de la pitié (il faut pardonner)
- une morale de la « honte » (passer aux yeux de tous pour un sans-cœur », un « méchant »)
- les règles de bienséance (envers des aînés ou des personnes « respectables »)
- l'absence de culture managériale (on ne connaît pas les principes élémentaires de la gestion d'une équipe)
- ou encore les « combines généralisées » (qui font que le sanctionné éventuel en sait trop long sur le sanctionneur potentiel), etc.

“Le refus d'être compréhensif avec le fautif ou de s'arranger avec lui suscite de la désapprobation sociale: « Quand un officier des Eaux-et-Forêts ne veut pas d'arrangement' il est considéré comme le pire homme de la terre, comme le plus grand Infidèle (chef de brigade)” » (Blundo 2014)

« Les écarts des supérieurs hiérarchiques obligés de faire appel à des intermédiaires subalternes pour se réserver une chambre d'hospitalisation pour la bagatelle, se faire livrer de la viande en provenance des cuisines ou utiliser des matériels de l'Hôpital à des fins personnelles, les empêchent d'exercer leur pouvoir avec toute la rigueur théorique de leur position hiérarchique lorsque ces mêmes subalternes sont pris à manipuler les règles » (Hahonou 2002).

« L'affiliation politique est présentée comme la recherche « d'abri », d'une sorte de protection politique par les magistrats menacés de sanctions disciplinaires dans le corps » (Hamani, 2008 : 28).

« Il y a des chauffeurs qui, parce qu'ils sont militants d'un parti politique violent les règles de la gare routière sans qu'on ne soit capable de les sanctionner.

Même si on décide de les suspendre, il y a d'autres qui viennent plaider leur cause pour que la mesure soit levée avant les délais prévus » (un chef de ligne de la gare de Guidan-Roundji, cité in Oumarou, 2011).

« La plupart [des sages-femmes titulaires] sont respectées (craintes parfois) et désignées par des titres qui évoquent une certaine déférence : le personnel subalterne, les stagiaires, les bénévoles et les jeunes en général les appellent "maman" ou "tanti" (tante) ou encore les vouvoient ; les médecins et autres techniciens supérieurs les appellent "grande sœur", *umar gida* (madame) ou encore *hajjya* (en référence au pèlerinage à la Mecque). Ces marques de respect et de distinction impliquent que l'on ne s'adresse pas à elles comme à de simples collègues. Elles ont un statut [social] d'ainées auxquelles on s'abstient de faire des reproches, surtout de manière ouverte, et on ne donne pas d'ordre. On sollicite leur bienveillante collaboration de la manière la plus polie possible. C'est dire que l'on ne doit pas les déranger dans leur sommeil ou dans leur prière ou encore au cours de leurs pauses causeries ou déjeuner » (Moumouni & Souley, 204 : 20).

Les syndicats sont également de puissants freins aux sanctions.

« Dès que je suis informé, je vais voir le major ou le directeur pour tenter de calmer l'affaire afin que l'agent ne soit pas sanctionné, qu'il soit pardonné » (délégué du personnel à l'hôpital) » (Moumouni & Souley, 2004 : 69).

Lorsqu'un certain nombre d'agents de santé ont été emprisonnés suite aux importants détournements de fonds de l'affaire GAVI (vaccinations), les principaux syndicats du secteur de la santé dont le SYMPHAMED et le SUSAS, ont déclenché des mouvements de contestation pour faire libérer leurs collègues.

L'une des conséquences les plus négatives de l'impunité est qu'elle induit l'absence d'obligation de résultats.

« Les ministères n'ont pas une obligation de résultat. Ils n'ont pas d'obligation. Pourquoi ? C'est que les responsables qu'ils mettent là, quand ça ne marche pas, qu'est-ce qu'on en fait ? On les déplace, on met d'autres à leur place. Il n'y a aucune sanction » (responsable d'ONG, ancien haut fonctionnaire, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 76).

Par ailleurs l'impunité dans le fonctionnement ordinaire des services publics se conjugue aussi à une impunité de plus vaste ampleur et aux conséquences politiques directes qui est l'impunité dont bénéficient de la part des agents de l'Etat (douanes, impôts, justices) divers grands commerçants « intouchables » qui financent les partis au pouvoir. Quand bien même des agents de l'Etat voudraient sanctionner les fraudes et délits commis par ces commerçants (cela arrive), ils sont vite dissuadés par leur hiérarchie, voir déplacés s'ils insistent.

Le secrétaire général du SNAD (syndicat national des agents des douanes) déclare en en 2001 qu'il s'est instauré et institutionnalisé « une impunité depuis

l'avènement de la démocratie multipartite par le jeu d'une solidarité partisane commune à toute la classe politique nigérienne, caractérisée par le favoritisme et l'inégalité devant l'impôt au profit de certains opérateurs économiques qui ont constitué des provisions financières électoralistes à récupérer par tout procédé, une fois la victoire politique acquise » (cité in Tidjani Alou, 2002).

« Quelles que soient les « casseroles » (affaires de détournement, incompétence avérée, fautes professionnelles) attachées à tel ou tel individu, l'interventionnisme politique est un trait caractéristique du fonctionnement interne de l'Hôpital et plus largement du fonctionnement des administrations et services publics nigériens » (Hahonou 2002).

1.4. Les failles du leadership

« Ce à quoi on assiste et qui prévaut comme une espèce de norme admise, c'est la démission de la hiérarchie et le chacun pour soi. Lorsqu'on observe les rares structures de "bonne réputation", elles tiennent quasiment au charisme et à l'autorité (compétence professionnelle et intégrité morale) de leurs responsables. Le "bon fonctionnement" est fortement lié à l'omniprésence de ces responsables et si d'aventure ils venaient à partir, les structures ne seront plus managées pareillement. Ces responsables et ces structures qui "marchent" sont, hélas, des enclaves dans un environnement d'inhospitalité générale » (Souley 2003 : 155).

Les défaillances du leadership sont souvent relevées. On examinera les quatre plus évidentes : l'absence de délégation ; la prime au laxisme ; l'absence de travail d'équipe ; la « courtoisie ». Puis nous tenterons de les relier au problème du soupçon généralisé

1.4.1. L'absence de délégation et l'hyper-personnalisation

Le profil du cadre nigérien débordé, finissant après les heures légales, travaillant le week-end, toujours en retard dans ses rendez-vous, existe bien dans la réalité. Mais il coexiste paradoxalement avec les images toutes aussi vraies de fonctionnaires oisifs, d'interminables bavardages sous le manguier, de secrétaires jouant sans discontinuer au poker sur l'ordinateur de bureau.

Une de raisons de cette situation paradoxale (outre le dénuement, cf. ci-dessus 1.1.3.4.) est l'absence assez générale de délégation, par les responsables d'une direction ou d'un service quelconque. Le chef concentre tout, décide tout,

fait tout. L'adjoint est mis sur une voie de garage ou dans un placard, les subordonnés ne sont mobilisés que dans l'urgence, et laissés à eux-mêmes.

Cette hyper-personnalisation de la fonction est souvent associée à un laisser-faire à l'égard des subordonnés, qui, en l'absence du « patron » doivent se débrouiller sans consignes et sans appui.

« La fuite des responsabilités des supérieurs hiérarchiques revient souvent parmi les dénonciations des subalternes qui se sentent livrés à eux-mêmes » (Hahonou, 2002)

« Chacun règne à sa façon et comme il veut sur son petit secteur de travail, il n'y a pas de débat au sein des services sur l'organisation des tâches, sur l'amélioration de la qualité des soins ou sur les relations avec les malades » (Olivier de Sardan, Bako Arifari & Moumouni, 2007 : 227).

Cette démission de la hiérarchie s'intègre dans un laxisme plus général.

1.4.2. La prime au laxisme

Assurer une qualité du service implique en effet que le responsable d'un service soit exigeant envers ses agents. Cette exigence passe par le respect de diverses normes officielles, qui peuvent être techniques (respect de l'hygiène pour la santé, des procédures pour la douane, des programmes pédagogiques pour l'école, etc.), mais aussi administratives (respect des règlements concernant le travail, comme les horaires). Mais être exigeant, c'est s'attirer une mauvaise réputation, avoir des histoires, entrer dans des conflits, se créer des ennemis, et faire l'objet de pressions constantes. Le laxisme est donc la solution de facilité pour la majorité des responsables. Les rares chefs de service exigeants sont fortement critiqués.

« Les chefs de service comme le Dr X du pavillon Y qui sont assez regardants par rapport à la ponctualité des agents sont considérés comme des « durs » et font l'objet de plusieurs attributs : 'méchants' 'Annasara' [Blancs] » (Moumouni & Souley, 2004 : 58).

« Par contre les passifs sont traités avec des propos bienveillants : *boro banna* (quelqu'un de bien), ou *boro kan baa sii* (quelqu'un qui ne s'en mêle pas) : « Le major de la médecine BX ne sanctionne pas, mais il fait des remarques. Il ne veut pas créer de problème à ses subalternes. Je me réjouis de lui » (infirmière) » (Moumouni & Souley, 2004 : 67).

Ce [médecin chef de district] assumait toutes ses fonctions avec un contrôle exigeant sur les pratiques de ses subordonnés, ce qui n'était pas apprécié par certains de ces derniers comme en témoigne ce soignant : « Cela lui a créé un problème. On a pensé qu'il est autoritaire (...). Il exige des explications quant il voit quelque chose qui ne marche pas. » [Un soignant, HD Guidan Roumji] » (Diarra, 2012 : 17).

Ce laxisme et cette démission des responsables sont évidemment en partie des conséquences de l'impunité relevée plus haut (cf. 1.3.). Si un chef hiérarchique déclenche une sanction, et que celle-ci n'aboutit pas suite à diverses formes d'interventionnisme, son autorité sera entamée, et il aura tendance à diminuer son engagement personnel dans sa fonction

1.4.3. L'absence de travail d'équipe et le « chacun-pour-soi-isme »

Curieusement, dans un pays que beaucoup d'Occidentaux voient à travers des illusions communautaires, l'individualisme au travail est la règle, comme le remarquent de nombreux fonctionnaires.

« L'esprit d'équipe est absent au niveau de la maternité. Souvent, en cas d'urgence, les gens sont là, assis, à t'observer. Ils ne font rien pour t'aider. Vous leur demandez d'exécuter quelque chose, ils prendront cela comme un ordre et s'y refuseront » (étudiant en médecine, 7^{ème} année, cité in Moumouni & Souley, 2004 : 31)

« Interpeller un collègue sur son travail est considéré comme de l'immixtion dans des affaires personnelles. Chacun essaie de préserver son domaine d'action comme une propriété personnelle : « Lorsque tu dis à un collègue qu'il n'a pas fait son travail ou qu'il l'a mal fait, il te dira de quoi tu te mêles. Il te prend pour quelqu'un qui veut s'occuper de la vie privée des autres » (une bénévole de l'hôpital national) » (Moumouni & Souley, 2004 : 62).

Le « chacun-pour-soi-isme »¹⁶ domine : personne n'est censé se mêler du travail des autres, et on voit ainsi ces cas fréquents où un chef de service ne peut empêcher les « combines » pourtant faites au grand jour de ses employés, où un directeur d'hôpital de district n'ose pas mettre son nez dans le programme de travail des manœuvres.

¹⁶ Olivier de Sardan, 2004.

1.4.4. La « courtoisie » et la « culture chefferiale »

Dans la quasi-totalité des contextes administratifs, les ressources sont rares, et donc recherchées. Ces ressources consistent pour l'essentiel en missions (per-diems, carburant, voiture, chauffeur) et en formations (per-diems : cf. ci-dessus 1.1.3.7. ; et ci-dessous 6.4.), les unes et les autres très convoitées. On peut y ajouter divers avantages annexes (accès à un téléphone, bons d'essence, fournitures de bureau, accès au secrétariat ou à la photocopieuse, etc.). Le responsable du service contrôle ces ressources, le plus souvent sans aucune transparence, car l'allocation de ces ressources est fondamentale pour son pouvoir. Pour les membres du service, il faut donc « se mettre bien avec le chef ».

« Chaque responsable a ses protégés, ceux qui, pour une raison ou une autre, sont proches de lui, sont des privilégiés. Ils ont plus de facilités pour aller en mission ou obtenir du matériel. On les désigne par 'les gens du système'. Ils ont à l'affût d'informations, dont la manipulation est leur fonds de commerce vis-à-vis de leurs collègues et des responsables (...) ce qui leur permet de détourner à leur profit ateliers et séminaires. Certains n'hésitent pas à les appeler 'chasseurs de primes' » (Mohamadou, 2003 : 223).

Cette attitude de quémandage des subordonnés rencontre une attitude de distribution sélective de la part de leur supérieur. Mais ce sont des ressources publiques que, en fait, celui-ci répartit, dans un souci de récompense ou pour s'attacher des obligés. Il s'en attribue (et on lui en attribue) tout le mérite. Cette distribution clientéliste de ressources professionnelles se fait pourtant le plus souvent au détriment des intérêts des usagers et de la mission du service public. Elle correspond de fait à une intrusion de la « culture chefferiale » à l'intérieur de l'administration. Tout chef de service est en effet confronté à la tentation de se comporter comme un « chef de canton », distribuant à des courtisans faveurs, postes, crédits, ou missions.

« La chefferie exerce une véritable fascination sur les élites nigériennes. Au-delà, le comportement même de nombreux responsables de l'État ou de chefs de partis politiques évoque presque irrésistiblement la chefferie. Le mode chefferial de gouvernance semble donc s'être étendu bien au-delà de la gouvernance locale, qui est son fief institutionnel, pour devenir une sorte de culture politique ayant pénétré au sein même du mode de gouvernance public en général (pourtant régi officiellement par des normes « occidentales ») » (Olivier de Sardan, 2009 : 24-25)

Un autre aspect de la culture chefferiale est le « privilégisme »¹⁷. De même que le chef de canton a droit aux égards, aux places d'honneur, aux offrandes de ses administrés, à diverses formes de prise en charge par l'Etat, de même le chef de service grandit son statut par l'usage ostentatoire de privilèges associés à son poste.

Ce qu'on peut appeler le "privilégisme", autrement dit l'extension maximale de l'accès à des privilèges liés à une fonction et leur usage à titre personnel, se retrouve dans les services de santé comme dans les préfectures, dans les services de l'hydraulique comme dans l'éducation, dans les Ministères comme dans les mairies : toute voiture de fonction devient de fait une voiture familiale, et les bons d'essence du service servent non seulement aux courses du conjoint mais aussi à faire des cadeaux aux connaissances et aux obligés (cf. Olivier de Sardan, 2004)

Le dernier aspect de la culture chefferiale est le fait que le chef doit bénéficier régulièrement d'offrandes et redevances de la part de ses sujets (en l'occurrence ses subordonnés), soucieux de se rappeler à son bon souvenir, afin d'obtenir des faveurs ultérieurement. Faute de dons spontanés, le chef peut les solliciter impérativement...

« Tu sais, les responsables, pour bénéficier de leur grâce, il faut les entretenir en leur faisant des cadeaux de temps en temps. Ici, même nos chefs font cela. Ils envoient du poisson, du bois au directeur régional, au DG ou toute autre personne bien placée. De cette façon, l peut avoir des affectations à des bons postes. Il arrive que nos chefs envoient à ces responsables une importante quantité de poisson. Ils remplissent des gros thermos d'une capacité de 30 à 50 kg. Parfois c'est de Niamey que certains responsables envoient des thermos vides. Sans aucun franc, ils demandent à ce qu'on leur envoie du poisson. (...) Moi aussi, j'ai des gens comme le directeur départemental, le chef du personnel et le conseil du DG à qui j'envoie des choses. Comme ça, le jour où j'ai un problème, ces personnes peuvent intercéder en ma faveur » (chef de poste forestier, cite in Blundo, 2011b : 384)

1.4.5. Le « baabize tarey » au travail

« C'est ainsi que l'PHD (hôpital de district) est dans les faits le territoire d'une sœur alliée du chef (...) tandis que le CSI est celui de sa cousine, une opposante. Les deux femmes se livrent mutuellement la guerre et ont entraîné avec

¹⁷ Mais une autre origine du privilégisme vient de l'administration coloniale : les commandants de cercle n'ont-ils pas été appelés par un de leurs « les rois de la brousse » ?

elles la plupart des agents de santé qui se retrouvent partagés entre les deux clans comme le souligne cet enquêté : « Il y a un conflit de famille entre la sage-femme responsable et l'infirmière chef CSI. Elle a voulu me mettre dedans. Elles sont toutes de la même famille. Elles ne s'entendent pas : si tu travailles à la maternité la chef CSI ne t'adresse jamais la parole (...) A G.R. tout le monde est patron, chacun veut commander » [Un enquêté] » (Diarra, 2011 : 15)

Le concept local de « *baabize tarey* » (littéralement en *zarma* : « la condition d'enfants de même père », sous-entendu « mais non de même mère » ; *en uba en hausa*) peut nous servir de fil directeur pour mieux comprendre certaines failles du leadership public au Niger. En effet, cette expression connote de fait tous les conflits de proximité. Ce concept est issu au sens strict de la sphère familiale, dans des contextes de polygamie, où les demi-frères¹⁸ se disputent l'héritage du père (alors que les *nya-ize*, « enfants d'une même mère », *en uwa* en hausa, se serrent au contraire les coudes). Dans le même sens, il est particulièrement adapté aux conflits de chefferie (la concurrence étant sévère entre membres d'une même famille, frères et cousins, qui désirent succéder au chef à sa mort). Plus généralement, *baabize tarey* connote la jalousie, la rivalité (alors que *nya-ize tarey* connote l'entraide et la solidarité).

Un tel concept s'étend de façon courante aux conflits de proximité dans le monde politique ou dans le monde du travail. Dans le monde politique, il trouve une application évidente avec le factionnalisme interne aux partis politiques nigériens, et leur lot de transhumances, retournements de veste, trahisons, et haines entre anciens camarades. Un chef de parti est donc sans cesse poussé (par son entourage, par sa famille, par ses courtisans, et, plus encore, par ses féticheurs, marabouts ou devins¹⁹), à se méfier de son second ou de son collaborateur, dont on susurre qu'il veut prendre sa place. Mais il en est de même au sein de l'administration. Un chef de service est lui aussi incité à se méfier de son adjoint,

¹⁸ La notion de « frère » s'applique également aux cousins patrilinéaires

¹⁹ Ces divers spécialistes magico-religieux, considérés comme capables de maîtriser le monde de l'occulte, sont de puissants « accélérateurs de suspicion », car, dans leurs consultations, ils mettent presque toujours en cause l'entourage proche du consultant comme étant responsable de ses malheurs ou conspirant contre lui.

ou d'un nouvel arrivant plein d'initiatives, dont on aura vite fait de lui suggérer qu'il veut l'évincer.

En ce sens le *baabize tarey* ne désigne pas seulement les conflits de proximité, il les crée, en constituant tout espace de pouvoir en espace de défiance.

Dans la mesure où il est généralement admis que des relations de collaboration professionnelle efficaces impliquent de construire un minimum de confiance interne, les effets de cette propension au soupçon et à la rivalité sont évidemment négatifs, en particulier pour ces deux composantes du management moderne que sont la délégation des tâches et le travail d'équipe

1.5. Les absentéismes

« Je me rends à la direction départementale de l'élevage (...). Deux agents, cinq auxiliaires (trois aides, un planton, un gardien) et un bénévole travaillent au niveau des bureaux, mais ce jeudi il n'y avait que moi et le gardien qui, lui, loge dans l'enceinte du service. Le directeur est généralement présent les matinées. Quant à l'adjoint il est de ceux qui ne viennent que rarement au bureau, bien que sa maison soit en face du service (à moins de 20 m). Il passe le matin à l'abattoir faire l'inspection sanitaire de la viande et après il vaque à ses occupations. Les deux auxiliaires qui sont des aides ne viennent aussi que quelquefois car ils sont surtout utilisés lors des vaccinations ou bien quand un éleveur a besoin d'une intervention à domicile (...). Plusieurs personnes s'étaient présentées qui, avec un agneau malade ou fracturé, qui avec un âne mal en point, mais personne n'était là pour s'occuper d'eux (...) Un autre éleveur qui se présenta avec une brebis malade me rétorqua, pensant que j'étais la secrétaire de la direction : « Mais où est-ce que tes chefs sont partis ? Toi, où est l'utilité de ton travail ? Tu ne peux même pas me donner des médicaments pour mon animal ? Maintenant, ça, c'est du travail, par Allah ?! ». Cependant il se résigna à s'en aller en maugréant » (Issaley, 2011 : 24).

L'absentéisme est partout déploré par les responsables de services, mais ceux-ci n'arrivent pas à y mettre fin. Un des problèmes est que les causes d'absentéismes sont multiples : l'absentéisme social et l'absentéisme économique sont les plus connus, mais on peut y ajouter trois autres formes d'absentéisme qu'on pourrait appeler respectivement l'absentéisme institutionnel, l'absentéisme de désœuvrement et l'absentéisme de convenance personnelle.

Il faut déjà noter que toutes ces formes d'absentéisme retombent en fait en dernière analyse sur l'usager, qui se heurte à des portes closes. En effet, la quasi-totalité du temps, aucun collègue n'est chargé de remplacer le fonctionnaire manquant, ou de traiter ses dossiers.

Cet absentéisme renforce aussi le rôle des auxiliaires (cf. ci-dessus 1.1.3.8.), qui sont souvent les seuls à être présents sur le lieu de travail.

« Au niveau du service départemental de l'élevage les agents sont quasiment « introuvables » et ceux qui sont les plus présents, les plus visibles, les plus accessibles sont les auxiliaires » (Issaley, 2012 : 151).

Il faut aussi remarquer que c'est un domaine où s'exprime souvent une nostalgie des « années Kountché », celui-ci étant crédité par la mémoire collective d'une grande vigilance sur les horaires de travail et la conscience professionnelle (avec de nombreuses anecdotes célèbres à l'appui). Inversement, on impute à la « démocratie » le laisser-aller qui se serait développé depuis les années 1990 (et son corollaire l'impunité, cf. ci-dessus 1.3.).

1.5.1. L'absentéisme social

Nous avons déjà évoqué plus haut ce problème. Toutes les cérémonies familiales (baptêmes, mariages, décès) qui touchent la famille élargie, mais aussi le réseau (large) de connaissances de tout un chacun sont considérées comme des obligations sociales auxquelles on ne peut se soustraire, et qui justifient de quitter le travail ou de s'y présenter avec quelques heures de retard.

Les femmes, étant plus impliquées que les hommes dans les baptêmes et mariages, sont apparemment plus concernées encore que les hommes par cette forme d'absentéisme. La féminisation de certains métiers (comme la santé) est donc souvent perçue comme se faisant aux dépens des nécessités du service public.

L'absence pendant deux jours de la seule sage-femme de la maternité partie pour un baptême à la ville voisine est citée ainsi en exemple ... (Diarra)

1.5.2. L'absentéisme économique et le *gombo*

En Côte d'Ivoire, on appelle « *gombo* » les petits travaux complémentaires que font les fonctionnaires pendant le travail officiel, après celui-ci, ou à sa place. Le *gombo* peut se pratiquer au sein même du service : les fonctionnaires prennent sur leur temps de travail pour accomplir de « petits business » divers.

La vente de pagnes, de bijoux, de parfums au sein des services par le personnel féminin est une activité connue de tous. « Elles [les femmes fonctionnaires] font plus de commerce qu'elles ne travaillent, le plus clair de leur temps » (agent de la DREBAA, cité in Lasdel 2003).

« A B., il existe un réseau entre des infirmières et sages-femmes et un imprimeur. Ces dernières reçoivent des stocks de carnets qu'elles vendent au moment des consultations. Cette activité n'est pas prévue. Une fois leur carnet acheté et la consultation finie, les femmes font plastifier le carnet à la sortie du centre médical par un manoeuvre ou un chauffeur qui les attend. Il peut aussi se pratiquer hors travail, mais en général aux dépens du travail, car les agents concernés descendent alors plus tôt » (Souley, 2002).

Il s'agit parfois, pour des enjeux plus importants et à des postes plus élevés, de véritables abandons de postes.

« Le cas le plus flagrant est celui du médecin d'un pavillon de médecine à qui ses collaborateurs et les malades reprochent d'avoir fait abandonné son service. Il paraît qu'il lui arrive de passer plusieurs jours sans se présenter dans son service, mettant ainsi les malades et le personnel soignant dans une mauvaise posture : « Les malades ou leurs accompagnants nous harcèlent souvent parce qu'ils ne voient jamais le médecin. Certains finissent par abandonner le service et se remettre à Dieu. Je trouve cela inacceptable dans un hôpital de référence comme le nôtre » (infirmière) (...) Il semble que l'intéressé dispose d'un cabinet médical qui explique de tels agissements » (Moumouni & Souley, 2004 : 66).

Pour les cadres qualifiés (et plus encore pour les universitaires et chercheurs), chez qui la pratique de la consultation est habituelle, et qui sont fréquemment en train de démarcher pour en obtenir, les consultations se font souvent sur le temps de travail normal (rares sont ceux qui en font seulement pendant leur congé ou en demandant une disponibilité), permettant de cumuler le salaire de l'Etat, et des honoraires beaucoup plus rémunérateurs.

« Le marché de la consultation s'est développé de façon impressionnante au cours des dernières années, ce qui a entraîné une multiplication des cabinets privés. Ces derniers ne disposent en général pas de personnel propre. Ils collectent

des CV des cadres de l'administration auxquels ils font appel en fonction de la nature de l'appel d'offre (...) De nombreux chercheurs de l'INRAN ont recours à ces consultations pour arrondi les fins de mois, soit en utilisant leur temps de congé légal, soit en le prenant sur celui de l'INRAN, et ce, d'autant plus qu'il y avait un vide juridique concernant ce type de prestations » (Mohamadou, 2003 : 277).

1.5.3. L'absentéisme institutionnel

L'Etat et les institutions de l'Etat montrent d'une certaine façon le mauvais exemple, car étant paradoxalement à l'origine de deux formes d'absentéisme.

L'une concerne les réunions, séminaires, missions et formations, qui se multiplient (cf. ci-dessus pour les formations, 1.1.2.4.).

Hahonou (2002) évoque « les missions diverses qui rendent inopérants certains services pendant une période prolongée : « il y a un (médecin) nigérien en formation en France... en chirurgie thoracique, mais d'ici son retour, il restera que des os blancs sous quelques mètres de terre » (un FFI à propos d'un malade nécessitant une intervention)

Les JNV (journées nationales de vaccination) sont ainsi connues pour désorganiser chaque année de façon importante la délivrance des services de santé de premier niveau.

L'autre est relative au grand nombre de jours de congé, que, au fil des années, divers régimes ont accordé pour des motifs souvent électoralistes et populistes et qui se sont accumulés sans que l'on n'ose jamais revenir en arrière. Le Niger cumule fêtes chrétiennes, fêtes musulmanes, et fêtes « civiques » diverses, et a donc 12 jours officiels chômés.

1.5.4. L'absentéisme de désœuvrement

Dans les services où la productivité du travail est faible, et il y en a beaucoup dans une ville comme Niamey (chaque lecteur a sûrement en tête de nombreux exemples !) et plus encore dans les services déconcentrés, le désœuvrement est fréquent (cf. ci-dessus 1.1.3.4.). Il peut être comblé par des formes de « gombo », par des activités de sociabilité dans le service (bavardages « sous le manguier », venue d'amis oisifs avec qui converser), mais aussi par des

absences fréquentes : à quoi bon venir pour ne rien faire ? De nombreux « civicards » (appelés du service civique national) ont vécu de telles expériences, mais aussi nombre d'agents titulaires.

« Beaucoup d'agents accusent l'administration de ne pas leur donner du travail » (entretien avec un responsable du Ministère de l'Agriculture, enquête LASDEL en cours)

« La direction n'a pas un budget. Or sans budget, comment on peut travailler ? Les agents fuient le bureau parce qu'il n'y a rien à faire » (directeur départemental de l'hydraulique, Guidan Roudji, cité par Younoussi, 2008 : 32)

1.5.5. L'absentéisme de convenance personnelle

Nous appelons ainsi les comportements de nombreux personnels, qui rognent délibérément sur leurs heures ou leurs journées de travail, soit qu'ils arrivent régulièrement en retard, ou partent systématiquement en avance, soit qu'ils s'accordent des journées de repos indues, ou refusent de prendre des gardes.

Dans les CSI urbains, c'est une pratique systématique.

Ce constat fait au CSI Boukoki est valable pour de très nombreux CSI : « Ces consultations qui doivent théoriquement commencer à 7h30, ne débutent réellement qu'à 9 heures, et parfois même au-delà » (Moussa, 2003 : 369)

« Les sages-femmes s'arrangent pour arrêter les activités (de CPN uniquement) - ayant débuté vers 9 heures à 10 heures. Cela, quand on ne sort pas d'une grève de deux ou plusieurs jours qui aurait "accumulé" le nombre des patientes. Dans ce cas de figure, les sages-femmes se voient forcées de prolonger leurs consultations jusqu'à 11 heures. Les patientes qui ont la malchance de venir après cette heure sont le plus souvent refoulées. Même quand elles sont acceptées, on assiste à une "consultation - éclair" menée de bout en bout dans une atmosphère de grande crispation » ((Moussa, 2003 : 374)

« Le service commence partout, à l'exception des gardes et des permanences, au plus tôt, vers 9 heures le matin et vers 16 heures l'après-midi. Il s'achève le matin dans les environs de 11 heures et l'après-midi à 17 heures et demie au plus tard. Cela nous amène à un maximum de 4 heures de travail par jour soit 20 heures par semaine, au lieu de 40 heures légales. Pour les gardes et permanences, les agents alternent 12 heures de service et 48 heures de récupération. On arrive là à un maximum de 24 heures par semaine » (Souley 2003 : 131)

Mais cela arrive aussi en milieu rural.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

« A la maternité [d'un hôpital de district rural], les sages-femmes ne prennent pas la garde. Il semble qu'une tentative par le chef CSI de les amener à la faire ait échoué. La première sage-femme a refusé de faire la garde en disant qu'elle est seule avec ses enfants qui sont trop petits pour qu'elle les laisse la nuit (son mari est enseignant contractuel à Niamey). C'est pourquoi la seconde a aussi refusé de la faire même si elle est logée dans l'enceinte du CSI. Au final, ce sont les infirmières et les matrones qui assurent la garde à la maternité » (Diarra, 2012 : 18).

Et c'est également vrai dans des services de référence.

« Quand il y a les étudiants, les autres agents profitent pour s'absenter et nous laisser tout le boulot » (un étudiant faisant fonction d'interne, maternité centrale, cité in Moumouni & Souley, 2004

Beaucoup de chefs d'établissement scolaires dans les villages se plaignent ainsi des « contractuels » de l'éducation, qui, depuis les politiques d'ajustement structurel, ont remplacé une grande partie des personnels titulaires de l'éducation nationale. Mal payés et mal formés, ils ne sont pas « à la craie » par vocation, mais faute de mieux, et ils prolongent fréquemment leur week-ends ou leurs vacances à l'extérieur du village où ils sont affectés.

Dans le village de N. : « Les enseignants sont très peu concernés par la vie du village (...) Ils restent entre eux après le travail, partent à Niamey dès que possible (avec un absentéisme « informel » important, en particulier chez les « volontaires de l'éducation ») » (Olivier de Sardan, 2005)

Il en est de même avec nombre d'agents de santé communautaires.

« C'est dans le rang des ASC formés à travers le « programme spécial » et qui ont été, en quelque sorte, parachutés dans les villages que l'on compte le plus d'absentéisme, certains abandonnant carrément leur poste. Autrement dit, dans leur cas, le problème du manque de ressources humaines se traduit plutôt par l'absentéisme ou l'abandon du poste » (Diarra, 2011 : 19).

L'importance numérique des agents n'ayant pas rejoint leur poste (moins néanmoins payés), ou s'octroyant eux-mêmes de généreuses absences, mériterait d'être évaluée par des méthodes quantitatives rigoureuses.

***Liste provisoire indicative (à débatter) de normes pratiques relatives
à la gestion des personnels***

- Il faut récompenser les meilleurs militants et les notables du parti par des nominations à des postes du haut en bas de l'administration
- L'appartenance politique est un critère majeur pour les affectations
- Obtenir des postes pour ses protégés est un signe de réussite sociale
- On ne peut refuser une faveur à un proche ou à une personne puissante
- Il est normal de faire des cadeaux aux supérieurs dont on veut s'attirer les bonnes grâces
- Rejeter une intervention est un signe de méchanceté
- Les postes s'évaluent en fonction des avantages financiers collatéraux (licites ou illicites) auxquels ils permettent d'accéder, ou des avantages familiaux qu'ils procurent
- Toute intervention pour accéder au poste qu'on souhaite est normale
- Les affectations à des postes ne prennent pas en compte les moyens réels de travail accordés à ce poste
- Les mesures annoncées par un Président sont préparées après l'annonce et non avant
- Etre embauché par un projet, une ONG, une OI, est un objectif central pour un fonctionnaire
- Devenir ministre ou membre d'un cabinet ministériel ou présidentiel est une ambition qui passe avant toute ambition professionnelle
- Il est normal que beaucoup de tâches subalternes soient effectuées par des bénévoles, stagiaires ou civicarts
- Il est normal que les personnels bénévoles soient rétribués par des petits cadeaux
- Il est normal d'être indulgents avec des aînés
- L'assistance aux formations est surtout motivée par les per-diems distribués
- Toute nomination à un poste politique passe avant les exigences professionnelles du métier de l'Etat qu'exerce le nommé

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

- Sanctionner un subordonner est source de réprobation et de problèmes qu'il vaut mieux éviter
- Remplir ses obligations sociales passe avant les obligations professionnelles
- Il faut se méfier de ses adjoints ou de ses subordonnés trop actifs
- Déléguer, c'est s'attirer des problèmes
- Le travail en équipe comporte trop de risques et de contraintes
- Il faut éviter les conflits et ne pas se mêler des affaires des autres
- Un bon chef partage et redistribue les ressources
- La présence au travail n'exige pas le respect des horaires officiels pour ceux qui y sont assujettis
- Il n'y a pas lieu de prévoir un remplacement si on s'absente
- Il est normal de cumuler deux emplois (y compris pour les personnels qui n'en ont théoriquement pas le droit)

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

2. LES MOTIVATIONS DES AGENTS DE L'ÉTAT

Cette question est évidemment centrale : elle cumule de nombreuses facettes : financières, morales, gestionnaires. Mais elle a aussi une histoire qui s'impose.

2.1. Une perspective historique

Un discours domine au Niger, parmi les fonctionnaires, mais aussi chez les usagers : l'éthique du service public a disparu ! L'éthique du service public reste dans l'imaginaire collectif la marque du régime du général Seyni Kountché (1974-1987), en particulier du fait de nombreuses anecdotes colportées sur son exigence envers les fonctionnaires et la rigueur qu'il affichait²⁰.

La généralisation de la corruption, la perte du sens du devoir professionnel, la disparition de l'esprit civique sont inversement imputées à la démocratie.

Les effets négatifs de l'ajustement structurel, la semi-privatisation des secteurs sociaux (éducation, santé), qui se traduit par la multiplication des cabinets, cliniques, écoles et formations privées, la crainte du chômage, le désengagement partiel et progressif de l'Etat (suite à la levée de son monopole), la généralisation de la corruption, le mauvais exemple des élites politiques (« le poisson pourrit par la tête » est un dicton très régulièrement cité), tout semble concourir dans les discours populaires à la perte de la notion de « vocation » et à des stratégies professionnelles essentiellement opportunistes et vénales.

« Tout ceci est dû au fait que les gens ne sont pas motivés. Ils ne font pas le métier par vocation. Ils sont là parce que il n'y a pas là où aller » (major d'un service hospitalier, cité in Diarra & Moumouni, 2008 : 20)

²⁰ Le régime de parti unique du PPN-RDA est plus rarement évoqué.

« On n'est plus motivé. On serait toujours fiers si l'Etat avait rempli ses engagements. Depuis la première année, on a arrêté d'être fier » (infirmier, cité in Diarra, 2011b : 11)

Bien sûr la réalité historique est plus complexe, et on connaît la tendance quasi universelle à idéaliser le passé. Les affectations autoritaires d'antan à la sortie du bac (pré-recrutements) se souciaient peu de vocations, la corruption n'était pas ignorée sous Kountché (mais il est vrai qu'elle était nettement moins visible et généralisée), l'affairisme et le clientélisme existaient déjà (sous des formes toutefois plus discrètes et de moindre ampleur).

Quoi qu'il en soit, cet imaginaire collectif existe et doit être pris en compte. Il comporte, à travers sa forme éminemment nostalgique, un aspect positif : regretter un esprit civique disparu implique souhaiter qu'il renaisse !

Le paradoxe aujourd'hui, dans les rares travaux qui ont porté sur les motivations des agents publics, est que, sur la scène publique, on constate un affichage omniprésent des motivations financières, alors que les motivations non financières (qui sont associées à la notion d'esprit civique) semblent néanmoins importantes pour les fonctionnaires, et les usagers, mais sont fortement négligées dans les politiques publiques.

2.2. Les motivations financières

2.2.1. Une « culture de la gratification »

Les revendications financières sont mises en avant par les syndicats, bien sûr. Elles affleurent aussi en permanence dans les propos des agents, en particulier autour des enjeux des primes.

Les personnels de santé, au Mali comme au Niger, se plaignent du surcroît de travail non rémunéré que cela [la gratuité des soins] implique pour eux (c'est l'éternel problème des « motivations » c'est-à-dire des primes) » (Olivier de Sardan & Ridde, 2011 : 24).

Le terme de « motivation », qui est récurrent dans les doléances des agents, a en effet au Niger un sens local surtout économique, qui tend à masquer ses autres significations. « Motivation », dans le langage quotidien, veut dire très directement prime, indemnité, encouragement financier.

2.2.2. La chasse aux primes

Ces primes et indemnités sont multiples, selon les fonctions, et augmentent à mesure qu'on monte dans la hiérarchie : indemnités de fonction, de représentation, de logement, de téléphone, d'eau; primes de caisse, primes de responsabilité, primes de direction, primes de comptabilité ; « ristournes » sur les recettes d'un service²¹. D'autres suppléments de salaires sont liés à la collaboration entre des agents de l'Etat et des projets, comme, par exemple, le fait qu'une sage-femme soit le « point focal » du projet X, ou que l'agent de l'hydraulique soit le « point focal » du projet Y.

Il faut aussi préciser que les per-diem, accordés d'une part par l'Etat pour les déplacements de ses agents, mais surtout par les projets pour la même raison, ainsi que pour les multiples sessions de formation qu'ils financent (y compris quand il n'y a pas de déplacement²²), sont considérés très généralement comme des sources de revenus additionnels importantes et donc rentrent, du point de vue des agents, dans la même catégorie que les primes et indemnités proprement dites.

La distribution de primes crée beaucoup de tensions et de suspicions dans les services. Lorsque les agents de base ne perçoivent pas de primes ou n'ont pas accès aux per-diem, leurs supérieurs sont systématiquement suspectés de les avoir gardés pour eux et de « s'en mettre plein les poches » avec l'argent des PTF (ce qui peut arriver en effet parfois : cf. 6.7.). Or, fréquemment, les primes promises arrivent avec retard, ou n'arrivent pas, du fait des lenteurs bureaucratiques, de

²¹ Nous reprenons ici une analyse présentée dans Olivier de Sardan, 2012.

²² On parle alors de jeton de présence, d'argent du taxi, ou de frais d'essence.

problèmes de gestion, ou de changements de cap des projets, ce qui accroît encore le climat de méfiance.

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

2.2.3. Quatre logiques

La revendication quasi permanente de suppléments de salaires renvoie en fait à quatre types de logiques qui se superposent et qui créent ce qu'on pourrait appeler une « culture de la gratification » au sein de l'administration. L'enchevêtrement de ces quatre logiques explique en quoi les primes, indemnités et ristournes sont d'abord et avant tout perçues comme un dû légitime, une ressource disponible à capter, et non comme une incitation à l'efficacité ou à l'excellence, comme le voudraient leurs initiateurs

1) Les salaires sont considérés comme très insuffisants, et sont complétés par diverses stratégies formelles ou informelles visant à se procurer des ressources supplémentaires soit aux dépens des usagers soit aux dépens de l'Etat ou des projets (cf. ci-dessous 6.).

Les primes, indemnités, ristournes et per-diem sont alors considérés comme faisant partie de ces ressources supplémentaires tous azimuts, dont la

perception est légitimée par les faibles salaires, et ils ne sont pas associés, dans la perception des agents, à de quelconques obligations de résultats.

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

« Les agents insistent sur le fait qu'un travail parallèle sans primes n'augure pas de bons résultats. Et ils ne manquent pas de raconter l'exemple de ces agents qui partent sans primes dans les villages lors des campagnes de vaccination et qui ne font pas réellement le travail, préférant s'asseoir à l'ombre d'un manguier pour remplir à main levée les fiches » (Diarra, 2011b : 17)

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

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

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

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

La présence de nombreux personnels informels non payés au point de délivrance des services publics alimente cette « culture de la gratification » : ce sont en effet des « bénévoles » qui font une partie des tâches par « délégation informelle » de la part des agents de l'Etat (cf. ci-dessus, 1.2.2.). Leur seul revenu consiste en ces gratifications, distribuées soit par les usagers soit par les agents, qui

sont perçues comme un « dédommagement » (terme aussi très utilisé dans le parler d'Afrique pour exprimer une rétribution en général informelle).

Dans la santé, ce sont les secouristes, personnels auxiliaires en chômage, matrones, etc. qui effectuent une partie des soins dans les centres de santé, et reçoivent des petites sommes des malades ou des personnels de santé. Les gendarmes, les douaniers, les policiers, les agents des eaux et forêts recourent à des informateurs, communément appelés « *kare'n* » (hausa : chien), ainsi qu'à des commis bénévoles. Dans la justice, on a des secrétaires, des aides-greffiers, des intermédiaires en tous genres et sans salaires qui peuplent les tribunaux.

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

Cette situation a une autre conséquence. Les personnels officiels s'approprient en retour eux aussi cette culture de la gratification et considèrent que toute tâche exécutée avec application et conscience professionnelle mérite un geste de la part de l'utilisateur, qui d'ailleurs tend à ne pas faire à cet égard de différence entre les bénévoles et les statutaires.

Le fait que les gardiens privés travaillant pour les commerçants ou que les *yambanga* reçoivent des « cadeaux » de la part des usagers, ou du chef des gendarmes, de façon parfaitement ouverte, légitime et normalise les « gratifications » que, à leur tour, les gendarmes ou les policiers perçoivent, de façon plus discrète (cf. Abdoukader 2012).

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

4) Les revalorisations salariales obtenues par certaines catégories de cadres supérieurs sont considérées comme des dûs, sans contreparties demandées en termes d'efficacité, ou de refus de la corruption.

L'octroi d'augmentations très substantielles et de statuts particuliers ces dernières années pour les magistrats, douaniers, forestiers, enseignants-chercheurs, et médecins, ne semble guère avoir permis l'amélioration du service public et la diminution de la quête de l'argent illicite. Il est vrai que rien ne leur a été exigé en échange

5) La cinquième logique renvoie à la « rente du développement » et à la quête d'avantages financiers auprès des projets et bailleurs de fonds.

2.2.4. Les motivations financières impulsées par les PTF

Chacun estime en effet être en droit d' « avoir sa part » dans les flux financiers de l'aide ou dans les avantages qu'elle distribue. L'importance de la « rente du développement » fait que toute intervention des PTF à un niveau quelconque du fonctionnement d'un quelconque service public est considérée comme déversant une manne financière dont tous les agents concernés doivent bénéficier quel que soit leur travail réel (cf. également ci-dessous 4.).

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

La culture des « per-diem » a d'ailleurs été généralisée et systématisée par les projets de développement.

Mais les primes et per-diem sont très inégaux selon les projets qui les distribuent

Dans la santé, les « points focaux » de la PTME reçoivent 7.000 FCFA/mois, les « points focaux » du programme tuberculose 17.500 FCFA/mois, et les « points focaux » de l'assurance qualité 25.000 FCFA/mois²³. Il en est de même des per-diem, qui varient du simple au quadruple selon les projets.

De multiples inégalités, source de frustrations infinies, sont donc créées par ce système : entre ceux qui ont un accès aux ressources des projets et ceux qui n'en ont pas, entre ceux qui sont en lien avec un projet « généreux » et ceux qui

²³ Un « point focal », qui est censé assurer l'interface entre un projet et le service public compétent dans le domaine où ce projet intervient, et qui est un agent de service, bénéficie aussi d'avantages non directement pécuniaires : accès aux intrants (vivres, médicaments, matériels, bons d'essence) ou au pouvoir de distribuer les intrants, accès aux formations ou au pouvoir de distribuer les formations, etc.

travaillent avec un projet « avare », entre les agents recrutés directement par un projet, et les agents de l'Etat qui collaborent à ce projet, etc.

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

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

« La désignation d'un point focal PTME dans les centres de santé conduit parfois les autres sages-femmes ou les infirmiers (bien que formés à la PTME) à refuser de dispenser les services de la PTME, arguant que celle-ci est chargée de le faire » (Kouanda & Moha, 2010 : 22).

2.2.5. Le paiement basé sur la performance

Le paiement basé sur la performance (PBF), qui doit être dans un premier temps réalisé sous forme d'expérience pilote dans la région sanitaire de Dosso, puis par la suite généralisé, sous l'impulsion de la Banque mondiale, à l'ensemble du secteur de la santé au Niger, est un exemple significatif de la mise au premier plan des motivations financières par les institutions de développement sans analyse du contexte local où un modèle standardisé est implanté.

Il s'agit d'une de ces techniques et politiques du *New Public Management* (NPM), qui sont de plus en plus importées en Afrique, à travers les « cadres logiques », les méthodes de « gestion axée sur les résultats » (GAR), les technologies informatiques, ou encore la privatisation. Tous ces dispositifs

reposent sur des processus de quantification, qui ne sont pas nécessairement adaptées à un contexte où la qualité et l'effectivité des activités réalisées constituent un problème majeur et où les chiffres sont souvent « fabriqués ».

Le problème auquel ces techniques entendent apporter des solutions est certes bien réel. L'absence de gestion cohérente et efficace des ressources humaines dans les administrations africaines est sans nul doute un facteur décisif de la mauvaise qualité des services publics, comme ce rapport le démontre. Mais on peut avoir quelques doutes sur l'efficacité de la généralisation du paiement basé sur la performance en tant que solution privilégiée par les PTF.

En effet, l'expérience des vingt dernières années n'est pas très concluante.

Les primes et indemnités instaurées depuis 2007-2008 pour les agents de santé travaillant en milieu rural n'ont pas eu d'effet significatif (CREDES, 2010 : 7).

Depuis longtemps, le paiement à la performance existe en ce qui concerne les vaccinations (JNV). La résultante en a été certes une augmentation du taux de vaccination, mais aussi une augmentation de la fraude et de la tricherie chez les agents de santé, une baisse de la qualité des vaccinations, et une désorganisation des services tout au long des campagnes de vaccination, pendant plusieurs semaines (les agents étant occupés à courir les primes).

« Si les primes créent l'esprit de compétition, il arrive que certains agents utilisent des moyens peu orthodoxes pour arriver à leur fin : ils falsifient les données statistiques et présentent des indicateurs qui sont en deçà de la réalité (...) Certains CSI peuvent fournir des résultats qui atteignent jusqu'à 120% de couverture vaccinale et vont par la suite connaître des épidémies qui en disent long sur leur « performance » selon les normes du PEV (...). La compétition dans ces conditions a un impact négatif sur la qualité du travail soignant. On note que dans de nombreux districts comme ceux de la région de Niamey, les primes pour la PTME sont souvent données aux districts à tour de rôle, les critères de performance étant peu pris en compte » (Diarra, 2011b : 16)

On peut donc estimer qu'une introduction massive standardisée (et coûteuse) du paiement basé sur la performance dans le domaine de la santé devrait être précédée par un bilan sérieux des expériences passées et par une prise en compte fine du contexte nigérien actuel, autrement dit des normes pratiques des agents. Sinon, la mise en œuvre d'une telle politique, qui a été en fait élaborée hors de ce contexte, risque d'être fortement compromise.

Privilégier de façon centrale les primes liées à l'évaluation des résultats pose en effet dans le contexte nigérien trois problèmes majeurs.

1. Le premier porte sur les procédures mêmes d'évaluation des résultats. Ce système s'appuie sur une forme de redevabilité que nous pourrions appeler la « redevabilité statistique » (qui est aussi décrite sous le nom de « politique du chiffre »), et repose sur des outils de suivis quantitatifs des performances. La hiérarchie est-elle en mesure de le faire de façon incontestable ? Comment réduire les nombreuses possibilités de « contournements » ou de tricheries (qui risquent au contraire d'être « boostées » par de telles mesures)? Comment évaluer la qualité ? Ces trois questions mériteraient des réponses, avant toute généralisation du paiement à la performance.

2. Le second porte sur l'acceptabilité d'une distribution inégale des primes en fonction de résultats différents. La distribution de telles primes risque en effet d'être interprétée par les personnels publics dans un sens très différent de celui qu'il a pour ses initiateurs, autrement dit selon des normes pratiques fort différente des normes officielles (distribution clientéliste, attitudes arbitraires des chefs hiérarchiques, « méchanceté » et règlement de comptes, suspicions de détournements à tous niveaux), comme le montre aussi ce rapport.

3. Enfin, privilégier avant tout les facteurs financiers dans la motivation, c'est aller dans le sens de la « privatisation informelle » et des stratégies opportunistes de recherche de gain facile qui sont justement un des facteurs majeurs de la dégradation du service public, et c'est ne pas tenir compte de l'importance des facteurs non monétaires de motivation, qui sont placés par beaucoup de fonctionnaires et d'usagers comme étant au cœur du problème.

Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où le système de rémunération basé sur la performance serait malgré tout introduit prochainement au sein du système de santé sans études plus approfondies, on aura là une opportunité unique pour voir comment un tel système, conçu par des experts économistes des institutions

internationales et des écoles de management du Nord, sera mis en œuvre au Niger, dans des conditions très différentes de celles où il a été conçu et expérimenté, et comment il sera « approprié » (ou « détourné ») par les acteurs intéressés, en fonction des logiques d'action et des normes pratiques qui leur sont propres. On pourra donc déterminer si ce système permet réellement d'améliorer la gestion des ressources humaines, l'organisation des services, la productivité des agents et la qualité des services délivrés, qui sont effectivement des goulots d'étranglement importants de la gouvernance bureaucratique. Il serait particulièrement intéressant de documenter, au Niger, et dans d'autres pays, le processus d'implémentation de cette nouvelle politique.

2.3. Les motivations non financières

Dans les discours que nous avons recueillis au Niger, bien d'autres facteurs de motivations apparaissent comme devant être pris en compte. Ce qui ressort le plus d'entretiens menés en 2010²⁴ est la variété et la complexité des motivations, au-delà du seul registre financier. Ce sens large existe bien sûr dans les langues locales, et inclut cette diversité de causes possibles : on dira en zarma « *hay kan ga bor no gaabi* » (ce qui donne à quelqu'un la force), ou « *hay kan ga bor zuga* » (ce qui pousse quelqu'un).

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

²⁴ Cf. Diarra, 2011b ; Oumarou, 2011 ; Hassan, 2011 ; Younoussi, 2011 ; Abdoukader, 2011 ; Olivier de Sardan 2012.

2.3.1. Le registre de la reconnaissance symbolique

Il s'agit pour les acteurs publics essentiellement d'être « reconnus ». Cette soif de reconnaissance professionnelle s'est massivement exprimée. Elle semble très insuffisamment prise en compte.

Certaines formes de reconnaissance symboliques ne sont toutefois pas sans incorporer une dimension financière qu'il est parfois difficile d'isoler.

Les félicitations d'un supérieur hiérarchique ne sont pas sans susciter aussi l'espoir d'une promotion ou d'une augmentation ; la satisfaction des éleveurs à l'égard d'un agent diligent du service de l'élevage s'exprime aussi par des dons de lait ou d'animaux.

Mais, même en l'absence d'avantages financiers, ou si ceux-ci sont dérisoires, la reconnaissance symbolique reste néanmoins fortement appréciée, et existe pour elle-même.

Elle se décline en plusieurs sous registres :

2.3.1.1. La reconnaissance hiérarchique

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

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

2.3.1.2. La reconnaissance par la « communauté »

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

« Je fais de mon mieux dans mon travail pour qu'après on dira du bien de moi » (gendarme, cité par Abdoukader 2011 : 17)

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

2.3.2. Le registre moral

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

« La seule motivation, seul le travail paie. Un de mes professeurs disait : "il y a trois bonnes choses : travail, travail et travail bien fait" » (membre de l'équipe cadre de district, Say, cité in Diarra, 2011b : 8)

« Les motivations font souvent référence aux valeurs morales et sociales. On évoque l'éducation d'une part, et, d'autre part, la religion » (Younoussi, 2011 : 19).

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

dominante est que ces trois institutions fonctionnaient mieux auparavant, en particulier en milieu rural.

« Tu vas voir en ville des choses qu'on a honte de faire en campagne. Peut-être que c'est parce qu'on est élevé dans la campagne que j'ai ce sentiment de droiture, de travail bien fait » (infirmier, cité in Diarra 2011b : 10)

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

2.3.3. Le registre carriériste

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

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

2.4. Combiner les motivations

Bien évidemment, les motivations non financières ne peuvent être opposées aux motivations financières. Des salaires décents, des primes, et des moyens suffisants pour travailler font partie des revendications de tout travailleur, public ou privé.

« La motivation pour un agent dans son travail c'est d'abord de bonnes conditions de travail. Ainsi, on ne peut de mon point de vue séparer la motivation des intérêts matériels que l'agent peut gagner ; bien évidemment, les primes sont une partie de ces intérêts matériels qui motivent qui poussent quelqu'un à bien faire son travail ». (un responsable de la SEEN de Guidan Roumdji, cité par Younoussi, 2011 : 17).

Mais inversement, mettre unilatéralement l'accent sur les seules motivations financières, c'est oublier que d'autres formes de motivations existent, qui sont également indispensables, et que, en leur absence, diverses stratégies informelles permettent dans les conditions actuelles de gagner de l'argent sans augmenter la qualité du service et la productivité de l'agent (cf. ci-dessous 6.). Gagner plus d'argent légal ne dissuade pas nécessairement de la quête de l'argent illégal, dès lors que celle-ci est passée dans les habitudes (les normes pratiques).

Liste provisoire indicative (à débattre) de normes pratiques relatives aux motivations

- Les primes, indemnités ou ristournes sont des compléments de salaire normaux et non des ressources liées à des astreintes particulières
- Tout surcroît de travail, quelle que soit la charge réelle de l'agent, demande une prime supplémentaire spéciale
- Un travail supplémentaire sans prime peut être expédié sans application ou même non effectué
- Tordre le cou aux chiffres pour bénéficier de primes est une pratique très répandue
- Un travail effectué avec diligence doit bénéficier d'une gratification de la part de l'utilisateur
- Chacun doit avoir sa part de l'aide extérieure, quitte à la prendre si on ne la lui donne pas
- Quiconque n'est pas aidé par un projet n'a pas lieu de montrer de l'ardeur au travail
- Les différences individuelles dans le montant des primes reçues reflètent des attitudes de favoritisme et de clientélisme
- Les chefs ne reconnaissent pas le travail fourni par les subordonnés
- Les motivations morales sont les plus importantes mais disparaissent de plus en plus
- Tout employé « bénévole » ne continue que parce qu'il espère être recruté un jour

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

3. LA GESTION DE L'INFORMATION DANS L'ADMINISTRATION ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS

C'est là, comme la gestion des ressources humaines, qui d'ailleurs s'y confond parfois, un vaste domaine où les dysfonctionnements sont nombreux. C'est pourtant le domaine par excellence à travers lequel devrait se réaliser le « pilotage » de l'action publique, l'amélioration de la qualité des prestations fournies par l'Etat, la « correction » des erreurs, et, au total, la modification des comportements inappropriés des agents. Mais on en est loin.

Le suivi et le contrôle des activités des services publics se font par cinq canaux majeurs. Deux d'entre eux font l'objet de demandes *ad-hoc* et ont le plus souvent recours à des agents extérieurs à l'Etat (les consultations d'une part ; les audits d'autre part) ; ils connaissent de sérieuses limites. Trois sont des procédures internes à l'Etat, et constituent globalement des échecs profonds (les rapports produits de façon routinière d'une part ; les supervisions et monitorings, d'autre part ; les inspections, enfin). En effet ces trois systèmes de suivi de l'information ne sont pas en mesure de relever les dysfonctionnements de l'administration.

Bien souvent, celle-ci ne dispose pas des informations minimales nécessaires

« Actuellement, les juridictions nigériennes ne peuvent évaluer leur activité. Il est difficile par exemple de dire si les juridictions sont submergées ou sous-employées. Dans ces conditions, l'administration centrale n'a aucune vision d'ensemble de l'activité judiciaire et ne peut ni contrôler ni même évaluer les besoins » (Mission d'analyse..., 2002 : 36)

« La direction des ressources humaines ne maîtrise pas la gestion des effectifs et des compétences. Elle ne dispose pas d'une base de données du personnel fiable et actualisée ». (Perspectives, 2013)

En outre, les informations qui néanmoins sont collectées reposent sur des sources peu fiables et témoignent d'un langage stérilisé (auto-censure).

Ces défaillances majeures chroniques des systèmes de suivi se manifestent aussi bien au niveau des points de délivrance des services publics (écoles, formations sanitaires, tribunaux, mairies, services déconcentrés de l'agriculture et de l'élevage, police, etc.), ce qui favorise une mauvaise qualité de ces services, mais aussi à un niveau plus élevé de l'appareil administratif, où éclatent régulièrement des « scandales », comme les « affaires » Zeinab, PSOP et LAPS, MEBA, fonds Gavi, désensablement du fleuve Niger, Fonds mondial etc. que l'absence de contrôle a nourris.

« Le contrôle de l'exécution budgétaire des fonds GAVI SSV ne nous paraît pas à l'issue de cette évaluation, être en place. Il n'y a pas d'évidence de l'effectivité du rôle du Contrôleur Financier dans le contrôle des dépenses sur fonds SSV. Cette faiblesse est renforcée par la supervision insuffisante par le CCIA de l'exécution du budget GAVI SSV (...) Le contrôle par les structures d'audit interne de l'Etat sur les fonds GAVI SSV n'est pas effectif. » (mission d'investigation Gavi, 2012 : 6).

3.1. L'échec du rapportage

Nous mettons sous ce terme de « rapportage » la tenue régulière des cahiers, supports et documents comptables au sein des services, et la production régulière de rapports d'activités²⁵.

3. 1.1. Des données non fiables

Un premier constat s'impose : bien souvent les registres ne sont pas tenus, ou très mal.

Pour une étude menée par un chercheur burkinabé en 2010 sur les comités de gestion des formations sanitaires dans un district au Niger, les conclusions sont claires : « Les systèmes de collecte et de gestion des données au niveau des formations sanitaires présentent des insuffisances majeures qui ont restreints l'ambition de nos objectifs de recherche. Le remplissage, l'archivage adéquat et la disponibilité des outils de gestion demeurent des points faibles à améliorer par les formations sanitaires, et ils confirment un certain niveau de dysfonctionnement des

²⁵ Une recherche du LASDEL (Oumarou Hamani) est en cours sur la question de la tenue des « dossiers médicaux ».

systèmes. Les fiches de stock des médicaments qui permettent de mesurer la disponibilité des médicaments ne sont, pour la plupart, pas remplies (...) Au Niger, on note la quasi absence de documents comptables, tel que le livre de trésorerie où devraient être consignés l'ensemble des dépenses et des recettes effectuées (...) L'ensemble des données financières sont enregistrées sur des fiches sur papier libre et non consignées dans des documents regroupés et archivés » (Kafando & Ridde 2014)

Un second constat doit être fait : bien souvent les données produites par le système de rapportage sont peu fiables, en particulier du fait de leurs conditions réelles de production.

Les chiffres du paludisme en sont l'exemple : les infirmiers des CSI classent comme « paludisme » la grande majorité des épisodes fébriles auxquels ils ont affaire, sans diagnostic biologique le plus souvent

Cet entretien avec un chef de district agricole montre bien certains problèmes liés au service d'alerte précoce (SAP):

Q : « Comment se fait le suivi des villages pendant la saison hivernale ?

R : Théoriquement, il y a d'abord la procédure d'identification des villages. On prend un village au hasard, on recense la population, on choisit cinq paysans au hasard comme échantillon et on fait le carré de rendement : dix mètres sur dix pour les céréales et cinq mètres sur cinq pour les légumineuses, tout en comptant le nombre de poquet dans chaque carré. Ensuite, il y a le suivi de ces villages pendant la saison hivernale. Normalement, on doit faire un rapport de la situation chaque décade du mois et un rapport mensuel (...).

Q : Tout au long de votre explication vous dites « normalement », « théoriquement » ?

R : Oui, parce que dans pratique, la direction départementale ne nous donne pas les moyens d'exécuter tout ça. Il y a un manque crucial de moyens, pas de dotation en carburant et d'ailleurs, même les 4x4 et les motos ne sont pas fonctionnels » (in Ali Bako, 2006).

« Les chefs de district fournissent donc des chiffres qui ne sont pas produits réellement sur la base de ces carrés, mais qui proviennent d'estimations beaucoup plus subjectives, que les agents de l'agriculture recueillent sur quelques marchés ou auprès de quelques chefs de village. Au niveau des comités sous-régionaux, les chiffres des districts sont agrégés mais aussi rectifiés en fonction de divers paramètres (interventions de chefs de canton, de maires, de fonctionnaires de l'Etat, du préfet, de députés, etc.) » (Olivier de Sardan, 2007 : 15).

Enfin, parmi les données non fiables il faut ranger celles qui relèvent de la fraude délibérée et de la corruption au sens large (cf. ci-dessous partie 6.).

Mahaman Moha dans sa recherche doctorale a observé, au niveau d'un district de la région de Maradi, un infirmier, qui a pendant trois ans reçu des primes de performance du fonds GAVI, en déclarant une couverture vaccinale au-dessus de 100%. Un audit réalisé par un nouvel MCD a montré que la couverture vaccinale était en fait inférieure à 15%. Une semaine après la découverte de la supercherie, une épidémie de rougeole a été déclarée dans l'aire de santé tenue par le fameux infirmier.

3.1.2. Mais pourtant un excessif travail bureaucratique

Malgré ces défaillances dans la tenue des registres, tout semble néanmoins tourner autour d'une infrastructure centrée sur les dossiers et les rapports. De ce point de vue, aux exigences de rapportage bureaucratique de l'Etat se rajoutent souvent les exigences de rapportage bureaucratique des bailleurs de fonds.

« L'analyse de la mise en œuvre de la gratuité des soins révèle « le caractère très complexe des procédures et de la logistique comptable. Les outils de gestion sont nombreux et demandent du temps pour les remplir. Une avalanche de fiches, de registres, de factures, de bordereaux est nécessaire pour tenir la comptabilité des (...) forfaits remboursables. Cette complexité bureaucratique pèse d'abord sur les formations sanitaires délivrant les prestations (...) : les gestionnaires des CSI et des maternités, mais aussi sur les échelons intermédiaires (...) : les équipes cadres de district et les directions régionales, et sur les échelons centraux (...) : la cellule gratuité et le Ministère des finances. Le papier, le stylo, les calculettes et l'informatique sont lourdement mis à contribution et non financés par la politique de gratuité » (Olivier de Sardan & Ridde, 2011 : 23).

« Les enseignants doivent remplir chaque année un questionnaire de recensement scolaire (9 pages), un rapport de rentrée, un rapport de fin d'année ; quand il y a une cantine, ils doivent fournir chaque mois une fiche de consommation, chaque trimestre une fiche d'information et une fiche de stock. La distribution de vivres PAM dans les cantines scolaires implique des OCT (ordres de chargement et transport), des « lettres de voiture », et la tenue, à la direction régionale, de fiches d'effectif, de 10 autres types de fiches, plus un registre de consommation... » (Lasdel 2003).

Dans un environnement administratif aussi bureaucratisé, le service du courrier apparaît donc comme un rouage central. Toute direction régionale ou départementale comporte donc des fonctionnaires affectés à cette seule tâche (parfois mêmes deux, un pour le courrier entrant, un pour le courrier sortant).

Et pourtant, beaucoup de communications administratives ne passent pas par le courrier officiel.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

« Ces factures [envoyées par les formations sanitaires de tout le pays à la cellule gratuité pour remboursement par l'Etat] arrivent à la cellule par trois voies :

1. Par les compagnies de transport terrestre. Les formations sanitaires les plus éloignées envoient leurs factures dans une enveloppe libellée au nom du coordinateur de la cellule. La plupart du temps c'est le coordinateur qui va chercher les enveloppes au niveau de la compagnie (Rimbo, Air-Transport, etc.) ; pour cela il utilise sa propre moto. (...) Les frais d'envoi sont à la charge des formations et ne sont pas facturés dans le remboursement. Les enveloppes contenant les factures ne sont pas enregistrées au Bureau d'Ordre (BO) ; elles sont directement envoyées à la cellule de la gratuité. (2)

2. Par courrier. Des factures sont également envoyées par le circuit administratif au nom du Ministre de la santé publique. Elles sont reçues au niveau du Bureau d'Ordre (BO) du MSP, puis elles sont enregistrées et envoyées au cabinet du ministre pour appréciation et suite à donner. Elles vont au niveau du Secrétariat général puis reviennent au niveau du BO avec imputation à la DGSP. De la DGSP, le courrier va à la DOS et à la Cellule de la gratuité. Le délai de ce circuit dépendant de la disponibilité du ministre ou du SG. Le délai le plus court est de 5 jours. Seules les formations sanitaires de la communauté urbaine de Niamey font ce type d'envoi. Mais pour éviter ce long circuit, ces formations déposent en même temps un courrier, directement à la cellule de gratuité.

3. Par dépôt direct à la cellule. C'est une pratique des formations sanitaires des régions limitrophes de la communauté urbaines de Niamey (Tillabéry, Dosso). Elle consiste à envoyer la facture par l'intermédiaire d'un agent en déplacement sur Niamey. Ces factures également ne sont pas enregistrées au BO. Elles sont directement déposées à la cellule de gratuité par l'agent en déplacement » (Ousséini, 2011 : 40).

3.1.3. Un archivage problématique

Cependant l'archivage et le classement de ces écritures sont presque partout déplorables. Les documents existent parfois, mais sont peu accessibles, stockés en désordre, « mangés » par les termites, et, de fait, presque inutilisable d'un point de vue administratif.

D'autre part, toute cette machinerie écrite est sans cesse « court-circuitée » par le poids des relations « orales », des rapports personnels et des arrangements informels. Quelle est donc sa fonction réelle ?

3.2. L'échec du système de supervision et de suivi-évaluation

Outre le rapportage, la hiérarchie est censée faire régulièrement des tournées de supervision, afin de contrôler les activités des agents. On constate que beaucoup de supervisions déclarées effectuées ne l'ont pas été (mais les per-diem correspondants ont été empochés), et que celles qui sont réellement effectuées sont bien souvent essentiellement bureaucratiques, expéditives, sans contrôle de qualité ni fonction formatrice, avec une part de temps importante consacrée à une collation offerte par les supervisés²⁶.

Le rapport Gavi, à la suite duquel un certain nombre de cadres du Ministère de la santé et des directions régionales ont été inculpés, a mis en évidence des fraudes importantes relatives aux supervisions des activités de vaccination.

« Les activités de stratégie mobile décentralisée et de supervision de vaccination telles qu'elles sont actuellement conçues et mises en œuvre au Niger sont les plus concernées par la fraude et constituent le principal moyen par lequel la fraude est réalisée. Ceci peut avoir pour conséquence directe la non fiabilité des statistiques de vaccinations qui sont produites et communiquées ultérieurement à GAVI Alliance. Cette fraude se caractérise soit par l'absence d'ordres de mission devant appuyer les activités mentionnées ci-dessus, soit par l'établissement des ordres de mission fictifs, le paiement des per diem pour des activités fictives, l'obtention ou la production des factures de carburant et autres dépenses d'entretien non probantes ou frauduleuses, l'absence de rapports de supervision, ou la présentation de rapports de supervision fictifs, etc. » (rapport Gavi : 18²⁷).

Certes le fonds Gavi est sans doute un cas extrême, mais qui met en évidence des mécanismes de « supervisions fantômes » ou de « superviseurs fantômes » assez répandus, non seulement dans le système de santé, mais dans tous les domaines où il s'avère possible. S'il s'agit de pratiques qui relèvent à divers égards de la corruption (cf. ci-dessous, 6.), il faut y voir aussi une des causes (ou un des symptômes) de l'inefficacité des dispositifs de supervision.

²⁶ Il s'agit de données convergentes issues d'une recherche du LASDEL (Mahaman Moha) qui est en cours sur la question des « supervisions dans la santé ».

²⁷ Le rapport continue par une description détaillée des mécanismes de fraudes relatives aux supervisions.

Mahaman Moha mène actuellement dans le cadre d'un programme de recherche du LASDEL sur « Les problèmes négligés du système de santé » des enquêtes sur la réalité des supervisions dans la santé, qui montre les nombreuses limites de celles-ci (non faites, faites de façon expéditive, faite parfois par des superviseurs parfois non compétents, etc.).

Plus généralement, les activités de supervision ne portent que sur des aspects bureaucratiques (tenue des registres, statistiques, comptabilité), mais pas sur la qualité des services fournis par les agents de l'Etat.

« En matière de contrôle, la qualité des activités réalisées n'est pas contrôlée, seule l'effectivité des réalisations et la conformité des dépenses sont vérifiées » (CREDES, 2010 : 57)

Un autre problème des supervisions réside dans la capacité de mise en scène des supervisés, adoptant des comportements conformes aux normes officiels pendant le seul temps de la supervision.

Enfin, quand de nouvelles politiques publiques ou des réformes sont mises en place, il n'existe pas de véritable dispositif de suivi-évaluation, permettant d'identifier les problèmes de mise en œuvre et d'améliorer les dispositifs d'action.

En ce qui concerne la politique de gratuité des soins, on constate « la quasi absence de suivi évaluation » et « l'absence totale de feed-back à tous les niveaux » (World Audit, 2011 : 37).

« Pas de suivi des activités sur le terrain par le projet, le responsable de suivi évaluation du projet n'a effectué aucune mission de suivi » (Inspection générale des services, 2013)

3.3. L'échec du système d'inspection

Chaque ministère dispose d'une inspection des services. En outre, une inspection générale de la gouvernance administrative logée à la Présidence de la République coiffe les dispositifs ministériels ainsi que divers démembrements de l'Etat (institutions de la République, collectivités territoriales, sociétés d'Etat et d'économie mixte etc.)²⁸. Ce système d'inspections devrait théoriquement

²⁸ Les inspections des services ont théoriquement un rôle pédagogique, tandis que les inspections d'Etat ont un rôle répressif.

regrouper les meilleurs éléments de chaque corps et jouer un rôle central d'alerte et de régulation. Ce rôle n'est pas rempli.

« Les mécanismes de contrôle s'avèrent donc insuffisants au niveau des établissements sanitaires. Les quelques contrôles effectués par l'inspection générale renseignent peu sur ces mécanismes (...) La question de la fiabilité des informations et factures fournies par les services de santé est régulièrement posée » (Word Audit, 2011 : 37)

« Depuis sa création en 1996, l'inspection générale des services judiciaires n'a pas été réellement opérationnelle. A ce jour, ce service fonctionne toujours au ralenti, faute de moyens certes, parce qu'animé seulement par deux inspecteurs, mais aussi et surtout par manque de motivation et d'engagement propres à lui permettre d'assurer ses missions » (Mission d'analyse..., 2002 : 57).

« L'absence de contrôle opéré par l'institution judiciaire tant sur les conditions de détention que sur les mesures individuelles de placement en détention est difficilement admissible » (Mission d'analyse..., 2002 : 67)

On constate que les inspections des services comme les inspections d'Etat sont en fait des « placards » ou des « garages » où l'on affecte les hauts fonctionnaires indésirables, et où ceux-ci végètent sans moyens pour effectuer leurs missions.

Les Etats généraux de la justice (2012 : 16) ont constaté « la rareté et la mauvaise conduite des inspections ».

« Les inspecteurs des services judiciaires eux-mêmes ont de l'inspection une image dévalorisante. Une fois qu'ils y sont affectés, les magistrats ont le sentiment d'être 'désœuvrés', d'avoir été envoyés 'au garage'. Dans le monde judiciaire, l'affectation à l'inspection des services judiciaires est perçue comme une 'punition' » (Hamani, 2011 : 252, d'après un entretien avec un ancien inspecteur des services judiciaires)

3.4. Les limites des consultations

Un vaste marché de la consultance s'est constitué, pour procéder entre autres à des études et évaluations dites « externes », à peu près toujours initiées et financées par les PTF. Il porte sur de nombreux domaines (les projets de développement en particulier), mais concerne aussi divers secteurs de l'Etat.

Il existe certes d'excellents consultants, nationaux comme internationaux. Mais hélas ce marché est bien loin d'être toujours régulé selon des critères de qualité. De nombreux consultants se contentent de quelques entretiens, quelques

« focus group », et font beaucoup de plagiat de travaux existants (le LASDEL en sait quelque chose, pour avoir été vu souvent ses travaux pillés par des consultants !). Beaucoup d'enquêtes quantitatives menées par des cabinets d'études sont exécutées par des enquêteurs peu motivés, qui n'hésitent pas à remplir seuls les questionnaires à l'ombre d'un arbre. La censure et l'auto-censure sont fréquentes, pour ne pas déplaire au bailleur de fonds ou à l'institution commanditaire.

Un rapport sur la santé en milieu carcéral (Abouzeidi & Roustang, 2008) réussit le tour de force de ne mentionner nulle part la corruption, qui est pourtant très forte dans ce secteur, et crée de fortes inégalités dans l'accès aux soins. En effet : « Certains (prisonniers) séjournent à l'hôpital sans motif médical avéré grâce à la complicité du médecin responsable du service, et d'agents de l'institution pénitentiaire. L'enjeu est non seulement de faire éviter au bénéficiaire les dures conditions de détention mais aussi de créer médicalement les conditions de sa relaxe (en les déclarant porteurs d'une maladie grave, par exemple) » (Olivier de Sardan, Bako Arifari & Moumouni, 2005 : 13). En effet, l'obtention de certificats médicaux attestant que le prisonnier souffre d'une infection comme la folie, la tuberculose, ou le VIH, permet d'accéder à des mesures de remises de peine ou de grâce.

De fait, si les rapports de consultations mentionnent parfois diverses difficultés qui ne ressortent en général pas des rapports internes, c'est sur un mode toujours très indirect et pudique, sans s'attacher aux comportements quotidiens des agents.

Enfin, quand les rapports de consultation déplaisent, autrement dit qu'ils soulignent des réalités qui contredisent ou questionnent les stratégies politiques des décideurs, ils sont purement et simplement mis au placard.

Des consultants avaient produit une estimation chiffrée du coût de la gratuité des soins (pour les femmes enceintes, les césariennes et les enfants de moins de 5 ans) avant sa mise en œuvre au Niger : ils l'évaluaient à environ 12 milliards FCFA par an (Brunet-Jailly, Cissé & Keita 2007). Cette estimation a été jugée par le Ministère de la santé comme totalement exagérée et le rapport a été refusé. Rappelons que, au début de la gratuité l'Etat n'a budgétisé que 2 milliards FCFA la première année; que, après 8 ans, la dette de l'Etat envers les formations sanitaires dépasse les 20 milliards FCFA (le montant exact est inconnu !); et que, aujourd'hui, le coût annuel de la gratuité est estimé par le Ministère de la santé à plus de 8 milliards FCFA.

3.5. Les limites des audits

Un des mécanismes de contrôle promus (et souvent imposés au moins en principe) par les PTF est le recours à des audits réguliers.

On peut estimer qu'il s'agit d'un progrès, à divers titres, imposant une plus grande traçabilité de la gestion et le recours à des procédures comptables plus rigoureuses.

Mais bien souvent ces audits sont en retard et ne permettent pas de rectifier à temps les erreurs.

Le rapport Gavi (21) critique « la non réalisation dans les délais prescrits, des audits externes obligatoires sur les fonds GAVI SSV. A titre d'exemple, les états financiers de l'exercice 2007 n'ont pas été audités tandis que les états financiers des exercices 2008 et 2009 n'ont été audités qu'en 2011 »

Alors que la politique dite de « gratuité » connaissait de graves difficultés, et que les retards de remboursements par l'Etat aux formations sanitaires s'accumulaient, l'audit annoncé sur cette question dès 2008 n'a finalement eu lieu qu'en 2011 (Worldaudit, 2011)

D'autre part, les audits sont pour l'essentiel comptables (et parfois organisationnels), mais ne permettent pas d'évaluer réellement les comportements des agents de l'Etat (et leurs normes pratiques), comme le fait la recherche qualitative de type socio-anthropologique.

Enfin, certains auditeurs surtout nationaux, souvent cooptés sur base clientéliste, ont eux-mêmes leurs propres normes pratiques et ne respectent pas toujours les normes officielles de leur profession, surtout lorsqu'ils ont une certaine proximité avec les audités.

Le LASDEL devait ainsi être audité sur un de ses programmes de recherche. Un des auditeurs d'un cabinet local nous a demandé ce que nous souhaitions « cacher » aux regards extérieurs, et a semblé très étonné de notre réponse négative, manifestement inhabituelle.

Et quand ces audits sont réalisés par des cabinets indépendants et expriment quelques critiques, les agents de l'Etat tentent bien souvent d'éviter que

les résultats soient rendus publics, ou parfois les travestissent pendant les restitutions.

« Au Ministère on a tenté de cacher des choses. Ils ont fait une communication sur l'audit. Cette communication n'a pas fait ressortir les points critiques mis en exergue par l'audit sur la gratuité. » (un agent d'ONG, in Moha et Ridde, 2014).

Enfin ces audits sont pour l'essentiel orientés sur les comptes, et n'ont pas les moyens d'analyser la façon dont sont réellement délivrés les services publics, et moins encore les « normes pratiques » des agents.

3.6. Camouflage ou double langage ?

3.6.1. Mettre fin à la pratique administrative du camouflage des problèmes

Quand, pour rédiger ce rapport, nous avons entrepris de prendre connaissance, au sein de divers Ministères, des rapports d'inspection, des évaluations et des audits déjà effectués, la tâche a été particulièrement difficile, et très peu d'informations écrites nous ont été fournies, et ceci malgré une lettre de mission émanant du cabinet du premier ministre.

Ceci témoigne de ce que la transparence n'est pas la vertu principale de l'administration nigérienne. La mise à jour des problèmes n'est pas une pratique courante, et c'est plutôt leur camouflage qui règne.

« Ce langage franc (quoique non polémique ni accusateur), fondé sur des enquêtes sérieuses (...), prononcé par une recherche indépendante, surprend le plus souvent des responsables politiques habitués à consulter les données des services officiels ou à commanditer des études et des évaluations auprès de consultants dont beaucoup se limitent strictement à la perspective et au cadre défini par leurs commanditaires²⁹. Dans les deux cas, les analyses produites ne sont pas réellement indépendantes, et la censure et l'auto-censure y sont fréquentes. De plus, le langage

²⁹ Pour une analyse critique des rapports entre recherche et consultance en Afrique, cf. Olivier de Sardan 2011.

des responsables politiques et des représentants d'agences de développement tend en général à faire l'apologie des actions menées une fois les décisions prises, et à sous-estimer les difficultés rencontrées : on pourrait parler d'une « culture du camouflage » (Olivier de Sardan, 2014).

« Les circuits officiels de recueil et de remontée de l'information sont victimes de conflits d'intérêt : aucun responsable public n'a évidemment avantage à souligner les défaillances à son niveau ou aux niveaux inférieurs qu'il supervise. Les discours, chiffres et rapports officiels font donc assez systématiquement état d'activités réalisées et d'objectifs atteints. L'auto-satisfaction domine largement, que ce soit au sein des administrations africaines, des institutions internationales, des agences de coopération ou des ONG » (Ridde & Olivier de Sardan, 2014).

C'est en effet ce que révèle l'expérience que le LASDEL a accumulé au fil des années, avec de nombreux exposés et restitutions rendant compte des résultats de nos enquêtes devant des agents de l'Etat au Niger. Nous avons été souvent confrontés à des réactions assez négatives de fonctionnaires ne supportant pas la description des nombreux problèmes mis à jour pourtant de façon convergente par nos observations, et par nos entretiens avec des usagers et avec des agents de l'Etat. Leur déni de cette réalité avait sans doute deux raisons majeures : d'une part, ils se sentaient mis en cause en tant que responsables d'activités ou de services dont nous soulignions la fragilité, les limites ou les échecs ; d'autre part, ils sont habitués à une « langue de bois » administrative et développementaliste masquant quasi systématiquement les dysfonctionnements réels.

Ainsi, lors d'un séminaire de formation pour des membres de directions régionales de la santé, le simple constat que la PTME marchait mal, que les supervisions étaient peu efficaces, et que beaucoup de malades étaient mécontents a soulevé une volée d'attaques contre le chercheur du LASDEL. Mais, après, celui-ci a eu le soutien de participants qui étaient d'accord mais n'avaient pas osé le dire publiquement.

Nous pensons qu'il faut absolument ouvrir le débat sur ces questions, quitte à être ainsi critiqués et attaqués. Il faut absolument qu'on parle enfin de la réalité quotidienne des services publics au Niger.

3.6.2. Paroles publiques et paroles privées

Alors que, dans les paroles publiques (discours, séminaires, ateliers, rapports, conférences), les pratiques non observantes des agents de l'Etat n'ont

presqu'aucune place, et les écarts aux normes sont minimisés, par contre la parole privée (entre amis, dans une *faada*, à la maison, lors d'un *faakaarey* – bavardage ...) est beaucoup plus libre et réaliste. Les vérités du quotidien y sont dites, commentées, de façon parfois crue, sous forme d'anecdotes, sans faux-semblants.

Les paroles publiques sont (auto)surveillées, proférées en situation de contrôle social et professionnel, lisses, « dans la ligne », et évoquent la « langue de bois ». On parle dans un registre de la mise en scène. Inversement, les paroles privées sont impertinentes et chargées de « vécu ». On parle dans un registre de la confiance et de la décontraction. Les paroles publiques sont par ailleurs presque toujours exprimées en français. Les paroles privées sont presque toujours exprimées dans une des langues nationales.

Mais comment bénéficier, en matière de production d'information, des avantages de la parole privée, alors que tout le dispositif administratif est focalisé sur la production de parole publique ?

C'est l'avantage des méthodes qualitatives rigoureuses utilisées par le LASDEL : elles se mettent en situation de recueillir de la parole privée (par des entretiens libres, aussi proches que possible du *faakarey*), alors que les méthodes quantitatives recueillent plutôt de la parole publique (par le biais de questionnaires).

« Les méthodes qualitatives sont souvent déroutantes, pour les spécialistes de santé publique à l'ancienne comme pour les décideurs, habitués aux protocoles quantitatifs routiniers : il n'y a ni échantillonnage préétabli, ni représentativité statistique. On parle de triangulation, de saturation, d'études de cas, de représentations partagées, de propos significatifs. Mais l'objectif de rigueur scientifique, s'il s'exprime dans des procédures très différentes des procédures quantitatives, n'y est pas moindre que chez les quantitativistes, et les données qualitatives sont tout aussi « probantes » (mais autrement) que les données quantitatives³⁰ » (Ridde & Olivier de Sardan, 2014).

³⁰ Pour une analyse détaillée de « la rigueur du qualitatif » cf. Olivier de Sardan 2008.

Certains constatent de façon positive que les chercheurs font émerger les paroles privées dans des espaces publics.

« Ce qu'on se dit tout bas, et ce qu'on n'ose pas se dire, le rapport du LASDEL le dit tout haut » (un médecin lors d'une restitution d'une enquête du LASDEL, in Olivier de Sardan, Diarra & Moumouni, 2006 : 4).

Pour d'autres, c'est une menace !

« C'est à nous de choisir les gens qui faire les communications. Nous n'allons pas accepter que des chercheurs viennent ici nous raconter ce qu'ils veulent » (un membre du comité d'organisation de la conférence sur la gratuité de soin au Niger, in Moha & Ridde, 2013).

Les nombreuses citations dans ce rapport qui sont extraites d'entretiens menés par des chercheurs formés en méthodes qualitatives témoignent de ce souci de donner à entendre les paroles privées, et par là même de donner accès à des informations absentes des modes habituels de recueil de données par l'administration nigérienne.

Mais, en les publiant, nous leur donnons une place dans l'arène publique, et nous leur donnons pour une fois une place dans les discours publics.

3.6.3. Discours et pratiques

Le décalage entre discours et pratiques est universel. Il existe bien sûr, sous des formes spécifiques, chez les agents publics nigériens. Comment appréhender alors leurs pratiques « réelles » ? Là aussi les méthodes habituelles de production et de suivi de l'information au sein des administrations sont défailtantes.

L'usage du discours privé est une première piste, dans la mesure où il est beaucoup plus près de la réalité des pratiques que le discours public. Mais c'est insuffisant. L'observation des pratiques doit aussi intervenir. Or c'est justement une des exigences et un des outils privilégiés des méthodes qualitatives. Beaucoup des exemples utilisés dans ce rapport reposent sur des observations.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

On voit ici en quoi le recours à des méthodes qualitatives (qui, au sein de l'Etat, peuvent être à inventer sous une forme spécifique) devrait faire partie des dispositifs de suivi-évaluation.

Liste provisoire indicative (à débattre) de normes pratiques relatives à la gestion de l'information dans l'administration et le suivi des activités

- Faire de fausses missions de supervision est une façon normale d'obtenir des ressources complémentaires
- On avertit les intéressés lorsqu'on va les superviser
- Une supervision est une corvée que l'on doit s'imposer de temps en temps
- Les services supervisés ne se comportent pas lors des supervisions comme ils le font habituellement
- L'accueil que les superviseurs reçoivent des supervisés est un important élément d'évaluation favorable
- Les rapports et supervisions sont des corvées bureaucratiques dans lesquelles on ne s'investit que peu personnellement Etre nommé inspecteur des services est une sanction déguisée
- Faire état de difficultés ou de problèmes dans son service c'est perdre la face
- Il est malséant de parler des écarts entre normes officielles et comportements des agents dans les réunions, séminaires et espaces publics
- Un consultant doit faire un rapport tel que celui-ci lui permettra d'avoir une nouvelle consultation avec le même commanditaire
- Les audits sont des exigences externes et non un besoin interne
- Les chiffres sont plus souvent « évalués » ou « fabriqués » que produits rigoureusement
- Seuls les chiffres sont scientifiques et servent d'évaluation
- Il est normal de tordre un peu un chiffre dans le bon sens

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

4. RENTE DU DÉVELOPPEMENT ET ASSISTANCIALISME

« Tous les véhicules qu'on a eus, ce sont des legs des projets » (adjudant-chef à la direction départementale de l'environnement, cité in Blundo 2011a : 438)

Il est devenu impossible de parler de la fonction publique au Niger et du comportement de ses agents sans évoquer aussi l'aide au développement et les institutions de développement (au sens large : organisations internationales, agences publiques du Nord, ONG, « projets »...), tant la « rente du développement » est devenue un aspect structurant de l'action publique au Niger.

Nous avons déjà abordé (ci-dessus, 1.2.1.1.) un de ses aspects : la « fuite des cerveaux », et ses effets pervers sur ceux qui restent dans la fonction publique (stratégies afin d'être recrutés par des institutions de développement, pour les uns ; aigreur et corruption pour les autres).

« L'image d'un Etat démuné contrastant avec celle de projets pourvoyeurs et détenteurs de moyens conséquents pour appuyer l'élevage transparait depuis la fin des centres pastoraux » (Issaley, 2012 : 149)

« En tout cas si le gars gagne un projet, il préfère être dans un projet [...]. Dès que quelqu'un commence dans un projet, il préfère finir dans un projet que d'être dans le service classique » (chef de poste forestier, cité in Blundo, 2011a : 435)

La comparaison entre les moyens que donnent les « projets » (qui constituent autant d'enclaves de luxe) et ceux que fournit l'Etat (où règne le dénuement), est en effet terriblement au désavantage de ce dernier, ce qui a des conséquences très négatives pour l'image de ce dernier et les motivations professionnelles de ses agents.

« Quatre des cinq agents de l'inspection départementale de l'alphabétisation sont chacun le répondant d'un projet, ce qui donne à ce service une activité inhabituelle par rapport aux autres inspections. » (Lasdel 2003)

« Les services et agents qui ne sont pas liés à un projet se sentent délaissés, abandonnés. Les projets sont devenus aujourd'hui les principaux facteurs d'un fonctionnement efficient temporaire (car tous les projets sont temporaires) de certains services locaux de l'Etat, mais en laissant les autres à l'abandon, et donc en

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

créant une grande inégalité entre les services et les agents selon l'accès ou non à un projet » (Lasdel 2003)

Mais il ne se s'agit pas que de « moyens » (matériels ou financiers). La comparaison des styles de management est elle aussi très en défaveur de l'Etat.

« Je suis très reconnaissant à X [une ONG internationale implantée au Niger] pour tout ce que j'y ai appris, aux différents postes que j'ai occupés. Je m'y suis vraiment beaucoup épanoui. (...) Je suis persuadé que dans l'administration, je n'aurais pas eu cette possibilité de changer et d'innover : à la préfecture de Maradi, où j'avais fait mon stage, j'avais eu la malencontreuse idée de donner mon point de vue à des supérieurs qui m'ont dit : « toi, tu es stagiaire, il y a ton bureau là-bas derrière et que tu ne viens plus discuter avec nous ». (...). Au contraire, à X, j'ai pu m'exprimer et prendre de la hauteur sur un certain nombre de choses. Je crois que c'est pour cette possibilité de pouvoir s'exprimer que beaucoup de cadres préfèrent travailler avec les ONG que pour les administrations, où on sait que quand on veut apporter des changements, c'est difficile » (responsable d'une ONG nationale, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 24).

Par contre, pour ceux qui restent dans les structures publiques sur le terrain, l'amertume est forte.

« Certains partenaires, sous prétexte qu'ils viennent nous aider, vont souvent directement dans les villages sans même passer dire 'bonjour' aux agents qui représentent quand même l'Etat sur le terrain (...) On a l'impression qu'ils sont en train de mépriser les services de l'Etat » (un agent de service à Guidan Roundji, cité in Younoussi 2009 : 31).

Bénéficiaire des flux de l'aide au développement est devenu aujourd'hui un objectif central pour les acteurs nigériens à tous niveaux : paysans, éleveurs, commis, cadres, hauts fonctionnaires, universitaires... Il en résulte une forte propension à tenir les discours qui conviennent aux institutions de développement, à ne pas contester leurs orientations, à se comporter en « bons élèves », à ne pas faire état des problèmes car cela pourrait décourager les bailleurs de fonds : « A cheval donné on ne regarde par les dents »³¹.

« Il faut faire l'âne pour avoir le foin » (consultant, ancien ministre, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 35).

³¹ C'est le titre du numéro 83 des Etudes et Travaux du LASDEL (Lavigne Delville & Abdelkader, 2010), consacré à la perception de l'aide au développement par les cadres nigériens.

« L'aide devient alors une finalité qui fait vivre les gouvernants et fait vivre aussi les cadres » (responsable d'une ONG nigérienne, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 25).

« On a l'impression que nos Etats se sont abonnés à l'aide internationale, et tout laisse croire qu'ils n'ont pas envie de sortir de ce cercle vicieux » (consultant, ancien ministre, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 25)

L'Etat est certes désormais proclamé « partenaire » dans les actions financées par l'aide extérieure, mais cela reste souvent une pure façade rhétorique, négociée au seul niveau politique, sans réel poids des experts nationaux dans les décisions.

« On vous dira que le ministère est en position de chauffeur, mais en fait, ce sont les projets qui décident. On vous dira « les cadres du ministère ont été associés ». Mais « associés », ça ne veut pas dire en position de décision » (cadre supérieur de ministère, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 65).

« Vous savez, ici il y a le diktat des bailleurs de fonds à chaque moment ; comme l'Etat n'a pas pu, il y a longtemps, donner les moyens pour construire ces ouvrages-là, c'est toujours les bailleurs de fonds qui ont des exigences et qui imposent leurs méthodes pour attribuer ces points d'eau » (fonctionnaire du service de l'hydraulique à Madarounfa, cité in Tidjani Alou, 2006 : 11).

« La Banque Mondiale vient avec ses projets, qui sont les mêmes partout. Ils [les cadres de l'administration] prennent, et ils signent. J'ai l'impression que le Niger est un vaste champ où le propriétaire laisse tout le monde venir travailler, même s'il y a des problèmes de cohérence » (une consultante, citée in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 79).

« Aujourd'hui, tout le fonctionnement des services, c'est soit les projets ou en tout cas certains partenaires qui financent ça. Mais l'État même ne joue plus son rôle » (directeur régional du service de l'environnement, cité in Blundo 2011a : 446)

Cette dépendance à l'aide, devenue structurelle, freine l'innovation interne, crée des comportements passifs, favorise les pratiques opportunistes par rapport à la rente externe, et multiplie les stratégies « assistancialistes » dans la société nigérienne mais aussi au sein des administrations.

« Jusqu'à présent les cadres attendent toujours. C'est-à-dire que, pour n'importe quelle activité, on attend toujours qu'un projet vienne intervenir. Pour définir n'importe quelle politique, on attend un séminaire qui donne l'occasion d'aller à Kollo pour le faire. La crainte que nous avons, c'est que ça développe une attente de nos cadres pour ce type d'interventions. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, vous ne pouvez pas leur faire entreprendre quoi que ce soit en dehors de ce mécanisme. C'est en ce sens que ça devient négatif » (responsable d'une ONG nigérienne, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 25).

« Certains organismes, quand ils veulent aider, ils vous disent : « mais est-ce que vous ne voudriez pas être aidés dans tel ou tel domaine ? ». Ces domaines-là ne sont pas forcément vos priorités. Mais quand on dit par exemple : « est-ce que vous voulez être aidés dans ceci ou dans cela », ça vous tente, c'est-à-dire que vous, ça vous empêche d'avoir vos propres réflexions par rapport à ce que devraient être vos propres besoins, parce que celui qui aide est venu déjà avec une recette » (directeur d'institution publique, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 83).

En effet, l'aide irrigue de plus en plus directement le service public lui-même, sous formes de « projets d'appui » (intégrés dans l'aide sectorielle), avec leur architecture si particulière, dérogatoire au fonctionnement normal de l'administration : « comité de pilotage », « unité de gestion de projet », « cellule » logée dans un Ministère, « points focaux » dans les services déconcentrés. C'est là que sont les ressources. Et il faut appliquer les activités, les modalités de décaissement, les procédures et les rythmes de politiques définies à l'extérieur du pays (quelle que soit la rhétorique du « partenariat »).

« Aujourd'hui, s'il y a un service qui bouge, c'est grâce aux projets » (directeur départemental de l'hydraulique, Guidan Roudjji, cité par Younoussi 208 : 32)

« On a créé un tas d'organisations bilatérales, gouvernementales, non gouvernementales et chacun vient avec sa vision messianique, ou avec un discours un peu discours idéologique pour justifier son intervention. Dans les institutions des Nations Unies, on définit la vérité, et ensuite on envoie des apparatchiks sur le terrain pour prêcher la bonne parole, et il faut que ça passe, il faut que ça passe dans tous les pays. Les gens qui sont sur le terrain au Niger, ici, ont intérêt à avoir des résultats, sinon on leur tape sur les doigts. Et comme la plupart des carrières ne sont pas garanties, il faut bien que ça marche. Alors, ils tirent sur la tige de mil pour la faire pousser. Bon, ça n'a jamais fait pousser la tige de mil, ça, ça peut l'arracher mais pas la faire pousser. Il en résulte une verticalité des interventions, une centralisation énorme. Et les Ministères, ils suivent. On dit « ils sont libres », mais c'est la liberté dans un train. Et ça ne marche pas » (assistant technique expatrié, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 30).

« Il y a une forme de servitude qui se crée parce que, localement, vous avez des gens qui par le fait d'être habitués à l'aide n'arrivent pas à fournir suffisamment d'efforts. (consultant, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 25).

Les priorités des agents de l'Etat ne sont plus celles relatives à leur poste et définies par leur administration, mais celles des opportunités que procurent les institutions de développement, et que, souvent, il faut quémander.

« Parfois nous faisons de petites courbettes au niveau des différents projets, des requêtes pour nous appuyer un petit peu pour mieux faire notre travail » (chef de brigade des Eaux et Forêts, cité in Blundo 2011 : 438)

« Les compléments de salaire, les per diem, c'est vrai, mais aujourd'hui c'est ce qui donne la possibilité à un fonctionnaire de travailler. Le salaire qu'il a ne peut même pas couvrir ses charges familiales. Donc, les gens préfèrent courir dans les comités de pilotage, dans les missions, pour avoir un per diem que de rester faire le travail » (responsable de réseau d'ONG, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 43).

« C'est clair, le fonctionnement des ministères se fait sur l'effort des projets » (responsable d'ONG, ancien haut fonctionnaire, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 76).

La rente du développement est souvent « utilisée » (« instrumentalisée »³²) par les responsables politiques nigériens au service de leurs propres stratégies clientélistes (c'est une des conséquences de la politisation de l'administration, cf. 1.1.1.1.)³³.

« Comment les gens détournent l'aide au profit de leur région, leur ranch ? En fait, c'est dans les programmations classiques de l'Etat. Mais ça marche parce que l'administration est politisée, tu n'as pas une administration neutre. Tu as une administration de gens placés par des partis politiques. Tu as certains ministères, le ministre, est de tel parti, tous les grands cadres sont de tel parti. Tu vois ? Donc ça se passe dans l'allocation des ressources » (un chercheur, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 38).

Mais quand la « perfusion » s'arrête, quand les projets prennent fin, les activités s'effondrent. Le « passage de témoin » ne se fait pas, le relais n'est pas pris par les structures publiques³⁴.

« Quant aux sessions (de la commission foncière départementale) qui devraient se tenir deux fois par an, elles ne sont pas faites ; le SP évoque un manque de moyens car le coût d'une session s'élève à plus de deux millions et demi de FCFA. La dernière session tenue date de 2007. Certains lient ces irrégularités dans le fonctionnement de la COFODEP au fait que ses membres avaient des per diem conséquents avec le Projet de gestion des ressources naturelles, et qu'après le

³² Lavigne Delville & Abdelkader (2010 : 40) évoquent une « aide instrumentalisée dans le jeu politique ».

³³ A cet égard, l'exemple le plus évident de l'usage « politicien » de la « rente du développement » a été le Programme spécial du Président de la République sous Tandja Mamadou (avec la complicité de fait des institutions internationales, qui ont laissé le Président utiliser comme il l'entendait et sans contrôle les fonds de remise de la dette PPTE).

³⁴ Le LASDEL (Mahaman Moha) mène actuellement dans le cadre de son programme « Problèmes négligés des systèmes de santé » une recherche sur : « Que se passe-t-il après le départ des ONG médicales ? ». Une analyse de ce type a déjà été commencée à propos du soutien des ONG du Nord à la politique de gratuité des soins (Diarra, 2014 ; Olivier de Sardan, 2014).

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

départ de ce projet (2001) la manne s'est arrêtée : personne ne veut plus travailler bénévolement » (Issaley, 2012 : 184).

Enfin, les projets de développements et plus généralement les divers flux d'aide constituent des sites d'enrichissement, de clientélisme et de corruption importants, comme toute ressource « rentière ».

« Dans les projets, c'est difficile de faire une gestion honnête. Le second directeur du projet où j'ai travaillé avant était très critiqué parce qu'il était honnête : « ça c'est un pauvre type, il ne sera jamais riche ». Les fonctionnaires, les commerçants, tout le monde le critiquait. Les gens honnêtes sont perçus comme des cas pathologiques. Et ils sont rares. Dans ce projet, les chauffeurs même se construisaient des maisons ! (cadre d'une agence d'aide, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 :45).

Les projets sont généralement perçus comme un moyen d'enrichissement individuel mais aussi de redistribution des ressources (...) Celui qui ne s'enrichit pas après avoir servi dans un projet est socialement mal vu » (Mohamadou, 2003 : 262).

En conclusion, on peut penser que la présence des « projets » et la dépendance envers l'aide au développement ont des effets contradictoires et ambivalents. D'un côté, le soutien institutionnel des projets à l'Etat (qui est conçu comme devant permettre un renforcement des capacités publiques) aboutit fréquemment à détourner les agents de l'Etat de leurs fonctions au profit des projets eux-mêmes, et à affaiblir l'image de l'Etat (souvent les projets fonctionnent grâce aux agents de l'Etat qui les exécutent, mais seuls les projets sont visibles). D'un autre côté, les projets introduisent néanmoins, dans les segments étatiques qu'ils pénètrent ou avec lesquels ils travaillent, une gestion plus rationnelle des ressources humaines et matérielles, et des critères d'évaluation technique et professionnelle actuellement absents de fait. Ils fournissent en outre des « fenêtres d'opportunité » pour des réformateurs nigériens, qui, grâce à leur appui, peuvent introduire certaines innovations.

***Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives
à la rente du développement***

- Toute aide extérieure est bonne à prendre
- Etre embauché par un « projet » est ce qui peut arriver de mieux à un fonctionnaire
- Mettre en évidence les difficultés d'un programme, c'est risquer qu'on coupe l'aide
- Il faut apparaître comme de « bons élèves »
- L'Etat est discrédité face aux bailleurs
- L'Etat ne mérite pas qu'on lui donne son temps et son énergie
- L'innovation au sein de la fonction publique n'est pas payante
- Seuls les « projets » et les PTF fournissent des conditions de travail acceptables
- Revenir à la fonction publique après des fonctions politiques ou des responsabilités dans les institutions internationales et les ONG est un échec
- La pérennisation d'un projet financé par les PTF sans poursuite de l'aide est impossible
- Chacun doit pouvoir avoir « sa part » de l'aide, quitte à la prélever soi-même si on ne vous la donne pas

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

5. LES PROTÉGÉS ET LES AUTRES : UN SYSTÈME À DEUX VITESSES

5.1. La politique de la recommandation et de l'intercession

On retrouve ici le système des « interventions », non plus pour les affectations (cf. ci-dessus 1.1.1.), mais plus généralement pour influencer le comportement des agents publics en faveur de l'utilisateur « recommandé »

« On a connu de tout temps les interventions intempestives des autorités politiques, coutumières et administratives pour demander des passe-droits pour eux-mêmes ou leurs parents et alliés. Nous avons souffert que ces mêmes autorités interviennent avec beaucoup d'énergie pour demander que telle ou telle marchandise (frauduleusement introduite) soit restituée, ou que telle valeur soit minorée. Cet interventionnisme est rentré dans les mœurs de notre service, il est récurrent et apparemment tous semblent s'en accommoder » (Yacouba, 2001 ; cité in Tidjani Alou 2002)

« Seulement, dans le cadre de la chasse, ce n'est pas toujours les paysans qui s'y adonnent, ce sont surtout les "grands bonnets" comme on dit. Il y a des voitures qui passent ici souvent dont on sait qu'ils contiennent du gibier, mais on n'ose pas les contrôler. (...) Ce sont des gens qui sont au-dessus de la loi. Moi, j'ai eu un problème en 1994 ou c'était en 1995, je ne me souviens plus. Et si c'est grâce à l'appui de mon chef qui m'a couvert, que je puis m'en sortir... C'était avec M. G. J'ai arrêté sa voiture qui était pleine de gibier, surtout de la viande de biche. Tout mon tort c'était d'avoir exigé son permis de chasse. Et ça a failli me créer de sérieux ennuis. (...) À cause de cela, trois voitures pleines de militaires ont débarqué ici pour me menacer » (un agent forestier, in Tidjani Alou 2002).

Mais il ne s'agit pas seulement des interventions d'« en-haut » pour demander des faveurs au profit des opérateurs économiques. Le système des « faveurs » irrigue l'ensemble de l'administration dans ses rapports avec les citoyens, à tous les niveaux, et dans tous les domaines : santé, justice, éducation. C'est un système à deux vitesses. Il y a d'un côté les usagers anonymes, auxquels on applique la loi (sauf s'ils recourent à la corruption), et de l'autre les « protégés ».

« Le système de "faveurs" crée une grande discrimination entre les usagers. Nos deux illustrations sont à cet égard très révélatrices de ce que recouvre

cette notion. Tout d'abord, l'usager ne subit pas les procédures routinières ; il ne fait pas le rang, il n'attend pas. Ensuite, il bénéficie d'un accueil chaleureux (salutations, convivialité, etc.). Enfin, il est satisfait du point de vue du service pour lequel il est venu dans la structure de soins. En clair, "faveur" autorise Zeinabou (notre deuxième cas) à venir assez tard aux consultations (presque 10 heures) sans susciter la moindre remarque chez la même assistante sociale qui reprochait à Amina (notre premier cas) d'être venue après le ramassage des carnets (à 8 heures et 3 minutes). "Faveur" permet à Zeinabou d'accéder à la consultation sans attendre, sans faire la queue (...) C'est aussi et toujours "faveur" qui fait que l'enfant de Zeinabou est vacciné alors même que l'assistante sociale lui déclare qu'il y a rupture de seringue. Amina, dans ce cas de figure, serait retournée chez elle sans avoir fait vacciner ses jumeaux » (Souley, 2003 : 110)

« 'Passe' est le terme utilisé et consacré par les personnels pour parler des faveurs accordées aux parents, amis, connaissances et clients (...) « Les passes de certains d'entre nous, quand ils viennent en consultation, ils ne s'arrêtent pas pour au moins payer le carnet. Ils vont directement voir les soignants. Si je décidais de m'opposer au système de passe, nous ne nous entendrions pas ». [BI, percepteur dans un hôpital]. Ces propos se passent de tout commentaire. Pour tous ceux qui travaillent dans une structure de santé, il est quasi naturel de s'occuper d'abord de leur "passe". On peut aussi confier son "passe" à un collègue et il aura le même traitement de faveur, c'est-à-dire un bon accueil, un bon traitement, sans perte de temps et, peut-être, cerise sur le gâteau, le médicament offert gratuitement » (Souley 2003 : 141-42).

Parfois, les recommandations ou les interventions PAC apparaissent comme des solutions alternatives à la corruption, qui dispensent de payer.

« Il faut connaître les gens pour être épargné de donner quelque chose » (cité in Tidjani Alou 2002)

Parfois, elles sont, au contraire, indispensables à la corruption, comme dans le cas de la justice.

« Il n'est pas rare que des compensations financières soient proposées au juge à travers les relations personnelles (...). 'En réalité, on est passé par sa famille. Tu sais, la famille du juge et ma belle-famille ont un certain rapport de parenté. On est passé par ma famille pour donner les 100 000 FCFA à sa famille' (ancien détenu de la prison civile de Niamey, cité in Tidjani Alou 2007 : 153).

5.2. Des faveurs parfois protectrices

Les interventions ne sont pas nécessairement orientées vers l'obtention de privilèges pour ceux qui sont déjà privilégiés, ou pour distribuer des faveurs à ceux qui sont déjà favorisés (même si c'est souvent le cas). Elles peuvent aussi jouer un

rôle de protection pour des faibles. En particulier en milieu rural, la chefferie utilise parfois son prestige ou son influence pour alléger les amendes (et aussi certains rackets) dont sont victimes les petits paysans ou les petits éleveurs.

« Nous travaillons auprès des masses rurales, et les masses rurales sont dirigées par les chefs traditionnels. Si je prends quelqu'un sur le fait, je préfère l'emmener devant le chef de village ou le chef de canton. Et je demande au chef « qu'est-ce que je dois faire avec lui ? ». Si tu infliges une amende de 50.000 FCFA et que le chef te demande de baisser (...) Tu sais, devant les gens, je ne peux pas dire « non » au chef » (agent forestier). Pour résumer, pour les agents forestiers comme pour leurs chefs, l'enjeu est de trouver un consensus qui arrange tout le monde » (Blundo 2014).

Inversement un « pauvre » qui ne bénéficie d'aucune protection (et ne peut bien sûr en acheter) est dans une situation critique : la véritable pauvreté, ce n'est pas seulement l'absence de ressources, c'est autant ou plus l'absence de relations.

5.3. Un échange généralisé de faveurs

En tout cas une même norme pratique est à l'œuvre partout. Lorsqu'à Niamey, Maradi, à Zinder, un citoyen doit faire une démarche administrative, son premier mouvement sera de chercher qui il connaît dans le service en question, ou qui, parmi ses relations, y connaît quelqu'un, et non de se renseigner sur la procédure à suivre. En fait, le système des faveurs fonctionne à la fois comme une norme pratique interne à l'administration et comme une norme sociale répandue dans toutes les couches sociales. Chacun se comporte comme si les relations personnelles étaient un ticket d'accès naturel à un passe-droit, comme si elles permettaient d'éviter une application normale du règlement, de la loi, des procédures.

« Le juge, comme tous les fonctionnaires détenteurs de position d'autorité dans leurs relations avec les usagers, est constamment soumis, dans l'exercice de ses fonctions, aux pressions de son milieu familial et des réseaux sociaux et autres cercles de solidarité auquel il appartient (parti politique, amitié, voisinage, ethnie, promotion, confrérie, etc.). En effet, il n'est pas rare qu'un parent, un ami ou une connaissance, intervienne auprès du juge, pour lui-même ou au profit d'un justiciable » (Tidjani Alou 2007 : 152)

« La fonction que moi j'ai eu à exercer, même à Gaya je crois que le terme le plus fréquent c'est le terme d'arrangement, là, 'essayez d'arranger'. Chaque fois

que je rédige une reconnaissance, et que je refuse un dédouanement sur une certaine base, ou on me dit “ *a gyara* ” (arrangeons-nous), ou alors ce sont les marchandises de telle personne, ou alors on joue carrément sur nos relations. Ou on vous dit que le propriétaire de la marchandise il est tout pour vous, c’est l’ami de votre frère ou ceci cela, on vous cite des gens que vous connaissez déjà pour vous casser un peu moralement » (un contrôleur des douanes, cité in Tidjani Alou 2002).

Le système des faveurs est généralisé au sens où il ne concerne pas seulement des échanges de services entre deux personnes qui se « rendent la politesse », mais il s’étend à toute personne « recommandée ». Tout agent de l’Etat qui bénéficie de passe-droits (d’où qu’ils viennent) dans des situations où il est « usager » délivrera à son tour des passe-droits (à qui que ce soit pourvu qu’il soit recommandé) quand il sera en position de fonctionnaire.

5.4. Le mépris des usagers anonymes

Le système généralisé des faveurs n’existe que parce que le sort réservé aux autres, ceux qui ne sont pas recommandés, n’est guère enviable. Son corollaire est en effet le mépris des usagers anonymes, qui sont considérés comme des importuns, qui ne méritent pas l’attention. Les services de santé sont le lieu typique où se manifestent de tels comportements. Tout Nigérien en a déjà fait l’expérience³⁵.

Le personnel peut encore transformer le hall [d’attente du CSI Boukoki] en réfectoire ou encore y faire un “petit somme” même à des heures de grande affluence des malades. C’est ce que confirme notre observation : “*A 9h30, les trois secouristes dorment paisiblement après avoir bien mangé leurs beignets. Au même moment, il y a encore des malades qui continuent d’attendre sagement jusqu’à ce que l’on s’intéresse à eux*” (Moussa, 2003 : 367)

« Dans leur majorité, les sages-femmes parlent aux clientes d’une façon qui serait inadmissible en un autre lieu. Elles les réprimandent sans ménagement ou pire les refoulent sous prétexte d’un retard de consultation ou d’une prescription non observée. L’attitude des patientes durant la consultation laisse le plus souvent entrevoir un sentiment d’embarras et de malaise (...). La consultation sur la table

³⁵ Pour des analyses détaillées des comportements des personnels de santé au Niger, cf. Souley, 2001, 2003 ; Moussa, 2003, 2004, 2012 ; Moumouni & Souley, 2004 ; Diarra, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2012c, 2014 ; Diarra & Moumouni, 2007a, 2007b, 2008 ; Olivier de Sardan, Diarra & Moumouni, 2006 ; Ridde, Diarra & Moha, 2010 ; Kouanda & Moha, 2010 ; Moha, 2011.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

(consultation intime) est selon certaines patientes - d'ailleurs corroborés par nos propres observations- plutôt cauchemardesque. La pudeur qui empêche une femme d'être détendue (pour se débarrasser de son pagne, pour suffisamment écarter ses jambes, pour répondre à certaines questions embarrassantes ou socialement jugées impudiques...) est un prétexte pour la sage-femme pour se montrer désobligeante, surtout à l'égard d'une célibataire (qui subit d'ailleurs le même traitement dans une salle d'accouchement) » (Moussa, 2003 : 375).

Dans les CSI à Niamey, « La routine ignore complètement le temps des usagers : ils arrivent très tôt, très souvent avant les agents, et ils attendent longtemps avant d'accéder au service désiré. Il n'y a pas de système d'agenda, de rendez-vous personnalisé, programmé. Ce qui permet aux agents de venir au service en retard, de commencer le travail lorsqu'ils ont jugé que tous les patients étaient rassemblés et de refuser les usagers qui se présentent après une certaine heure, alors même que le travail n'a pas commencé » (Souley, 2003 : 110)

Parfois, on croit que le non-respect des normes officielles serait dû aux poids des normes culturelles traditionnelles. Mais lorsqu'à l'hôpital un jeune infirmier, recevant en consultation une vieille femme au pagne élimé venant de brousse, ne lui témoigne d'aucune considération, ne la salue pas, ne la fait parfois pas même s'asseoir, il agit en complète contradiction avec le respect dû aux anciens dans les « cultures nigériennes », autrement dit il ne respecte pas les normes sociales de bienséance. Les comportements de mépris des usagers anonymes ne suivent pas des normes culturelles traditionnelles, mais relèvent d'une norme pratique spécifique³⁶.

« Certains usagers ou observateurs voient en l'hôpital un lieu d'arbitraire où le mépris et la violence verbale sont le lot quotidien de l'usager anonyme. Voici ce que dit un interlocuteur : « Les infirmiers ferment les yeux (*i ga mo daabu*), ils ont le cœur noir (*binéy ga bi*). Quand tu leur présentes ton malade, ils restent plusieurs minutes sans réagir comme si la souffrance du malade ne les touche pas » (un accompagnant au B 4) » (Moumouni & Souley, 2004 : 41).

« Il n'existe pas de système d'information des patients sur la disponibilité ou non des médecins. Lorsqu'un médecin s'absente, il est difficile sinon impossible d'informer à temps ses patients. Une telle disposition n'a jamais été envisagée par le système d'organisation en place. En général, tous les services de prise en charge organisés connaissent le même problème » (Diarra & Moumouni 2008 : 17).

³⁶ S'il faut chercher une origine historique à cette norme pratique, elle remonte sans doute à la colonisation, et au mépris des « indigènes » par les commis.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives aux « protégés »

- Une intervention d'un supérieur ou d'un PAC ne peut être éconduite
- Pour toute démarche, il vaut mieux chercher un appui que connaître les procédures
- Toute personne recommandée mérite attention et obligeance
- Les usagers sont des ignorants
- Les faveurs d'un puissant sont nécessaires aux petits
- La pire des pauvretés est l'absence de relations
- Tout usager est une source potentielle de problèmes
- Le service est un espace dédié aux fonctionnaires, où les usagers sont seulement tolérés
- Il faut remettre les usagers anonymes à leur place

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

6. LA PRIVATISATION INFORMELLE

« Quand je suis arrivé à mon premier poste [dans un service technique local], j'ai tout de suite compris comment se géraient les sous, tout le business qui se faisait là. La 1^{ère} formation que j'ai reçue de mes collègues, c'est qu'on m'a montré comment magouiller ! La façon de fausser les devis, de s'arranger avec les commerçants sur les factures. Même sur les 45 000 FCFA de dotation trimestrielle qu'on avait à l'époque ! » (cadre d'une agence d'aide, ancien fonctionnaire, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010).

La corruption est devenue systémique au Niger, en ce qu'elle est désormais généralisée (du haut en bas de l'Etat, et du côté des fonctionnaires comme du côté des citoyens et usagers) et banalisée (elle fait partie des routines quotidiennes)³⁷. Payer un agent de l'Etat soit pour le service légal qu'il fournit, soit pour qu'il fournisse un service illégal, faire de fausses missions ou de fausses factures, sont des comportements qui n'étonnent plus personne, et qui apparaissent « normaux »³⁸.

« La tentation, ce n'est pas seulement à l'égard des magistrats, c'est d'abord dans l'esprit du justiciable. D'après mon expérience de 9 à 10 mois, j'ai fait l'amer constat que, dans l'esprit de la population, la justice s'achète [...] Donc, il n'y a pas une personne qui est emprisonnée dont la famille ne vienne pas vous proposer quelque chose. Quand le membre de la famille vient, ce n'est pas dans le sens de savoir ce que leur parent a fait. Sa première approche, c'est de proposer quelque chose au juge (...) tout le monde est tenté, le justiciable pour lui, si tu n'as pas l'argent, tu ne peux pas avoir de la justice dans ce pays... » (jeune juge d'instruction au tribunal régional de Niamey, cité in Tidjani Alou 2007 :148)

En ce qui concerne la douane entre Bénin et Niger « les usagers développent des stratégies d'anticipation sur les demandes de corruption des agents » (Bako Arifari 2007 : 200)

C'est en quelque sorte le « cercle vicieux de la corruption » : l'utilisateur pense que le fonctionnaire s'achète et donc propose une transaction illégale au

³⁷ Une étude socio-anthropologique approfondie sur la « petite corruption » a été menée au Niger, au Bénin et au Sénégal, de 1998 à 2000, avec la participation active du LASDEL (cf. Tidjani Alou, 2001, 2002, 2007; Bako Arifari, 2007 ; Olivier de Sardan, Bako Arifari & Moumouni, 2007 ; Blundo & Olivier de Sardan, eds, 2007).

³⁸ Pour une analyse comparative des formes de « petite corruption » au Bénin, Niger et Sénégal et la distinction entre « sept formes élémentaires de la corruption », cf. Blundo & Olivier de Sardan, 2007.

fonctionnaire, lequel accepte, ce qui démontre à l'usager qu'en effet le fonctionnaire s'achète ! Chacun justifie son attitude par le comportement de l'autre. Tous deux ont d'ailleurs une justification supplémentaire commune : l'exemple vient d'en-haut. La corruption des élites politiques, attestées par de nombreuses « affaires » (affaire MEBA, affaire Gavi, personnage de Zakey, etc.), ainsi que par d'innombrables anecdotes et rumeurs, illustre le proverbe abondamment cité « le poisson pourrit par la tête ». Et cette corruption « d'en-haut » légitime pour chacun la corruption « d'en-bas », illustrée par cet autre proverbe encore plus cité : « la chèvre broute là où elle est attachée ». Chacun fait de même à son niveau.

« Chacun bouffe sur son palier. Si tu es au 2^e palier tu bouffes sur ton palier mais ne regardes pas ce qui se passe sur le 1^{er} ou le 3^{ème} palier » (un agent de police, cité in Bako Arifari, 2007 : 209)

Les méthodes et les sites de corruption sont innombrables et spécifiques à chaque métier de l'Etat.

« Il existe quatre moyens d'acquérir des médicaments pour les soignants : le détournement de la dotation de l'Etat, les dons des délégués médicaux ou de supérieurs hiérarchiques (médecins en général), la récupération de reliquats de produits administrés aux clients et l'achat direct en pharmacie » (Souley, 2002).

Pour la douane, le système des acquis, le reversement et le faux transit, les escortes, le sous-classement des marchandises, l'écor, le parrainage de fraudeurs, les dépotages nocturnes, l'arrondissement au millième supérieur, la facturation du travail extra-légal sont autant de techniques de corruption (Bako-Arifari 2007)

Mais on peut néanmoins repérer quelques formes incontournables, transversales aux divers secteurs.

6.1. Faux diplômes, concours truqués, affectations achetées

Dans la fonction publique la corruption commence désormais dès l'entrée dans le corps, ou même avant l'entrée, dans la mesure où non seulement les concours de recrutement sont parfois biaisés, mais où les diplômes permettant d'y accéder le sont aussi.

De telles manœuvres, qui sont devenues banalisées, ont des effets à long terme particulièrement négatifs sur la déontologie des fonctionnaires, puisque l'Etat recrute ainsi de jeunes agents habitués dès le début de leur carrière aux pratiques corruptives, et qui vont continuer à les développer au sein de l'administration.

6.1.1. Les faux diplômes

« La corruption est ancrée dans nos mœurs à tous les niveaux. C'est le comportement typique des nigériens. La corruption a gangrené le système éducatif avec les faux diplômes » (un cadre du Ministère de l'Agriculture, enquête du LASDEL en cours)

La marchandisation des diplômes commence avec l'école secondaire : le BEPC est en effet assez largement truqué, sous deux formes : des notations complaisantes pour les élèves recommandés ou ayant versé quelque chose; des diplômes falsifiés. On retrouve ces procédés pour le baccalauréat, assorties de pressions et propositions diverses aux présidents de jury. Mais la fraude s'étend aussi en partie à l'Université, sous des formes plus discrètes. Le plagiat est devenu répandu chez les étudiants, mais hélas aussi chez certains enseignants. De faux doctorats soi-disant obtenus à l'étranger ont fait peu à peu leur apparition. La vigilance et la vérification ne sont pas toujours au rendez-vous, et, lorsque des falsifications caractérisées sont démasquées, les interventions empêchent parfois de véritables sanctions.

A Tahoua, au début des années 2000 « les auteurs d'une fraude caractérisée (vente de faux certificats de brevet) se retrouvent finalement en liberté, dans leurs services, sans sanction de leur administration, qui n'a pas porté plainte ; pour un magistrat qui a traité l'affaire ' rien ne nous a été épargné, coup de fil à droite, coup de fil à gauche ' » (Lasdel 2003).

6.1.2. Les concours truqués

L'entrée à l'ENAM a fait ainsi l'objet de certaines tentatives d'« arrangements » plus ou moins monnayés. La présentation de faux diplômes y a aussi été détectée (enseignants, enquête en cours)

6.1.3. Affectations achetées

L'achat d'un poste « juteux » est une pratique complémentaire à celle des affectations « par faveur » ou par « intervention » (cf. ci-dessus).

« Certains agents [des douanes] poussent le zèle jusqu'à nous dire parfois qu'ils ont payé leur poste, donc il faut qu'ils gagnent dedans » (un chauffeur de camion, cité in Tidjani 2002).

« Les « acheteurs de poste » sont considérés par les autres agents comme ceux qui se livrent le plus activement aux pratiques de corruption, afin de récupérer les fonds investis ou promis pour avoir les affectations » (Bako Arifari, 2007 : 211)

« (...) Si tu vois que le dossier de quelqu'un qui est en brousse est suivi, c'est qu'il a fait toujours un geste, ce qui n'est pas normal. (...)

Q : C'est-à-dire il a envoyé... ?

R : ... Une enveloppe.

Q : A qui faut-il envoyer l'enveloppe ?

R : A celui avec qui vous avez tissé de bonnes relations et qui est à un niveau où il peut vous défendre.

Q : Donc ce n'est pas forcément celui qui s'occupe du personnel ?

R : Non, parce que lui il peut avoir des relations intimes avec celui qui s'occupe du personnel, donc aidant-aidant ! C'est à peu près comme ça » (agent forestier, cité in Blundo 2011b : 385).

La différence entre postes juteux et postes secs est en effet parfois énorme.

« Affecter un agent à la direction est considéré comme une punition. Pour quelqu'un qui gagne à peu près 200 000 à 300 000 FCFA par jour, l'amener là où il ne voit aucun commerçant, vous voyez, c'est une punition. Aucun douanier ne veut quitter ici pour la direction générale » (informateur des douanes - *karen dwan* -, cité in Bako Arifari, 2007 : 211)

6.2. Les fournisseurs imposés et la passation des marchés³⁹

L'interventionnisme souligné plus haut à propos des affectations (cf. 1.1.) ou des sanctions (cf. 1.3.) joue aussi pour les achats, de façon régulière, afin de favoriser des commerçants « amis » ou « protégés », pour les remercier de services

³⁹ Pour une analyse détaillée de la corruption dans les marchés publics au Bénin, Niger et Sénégal, cf. Blundo 2007

rendus, ou pour bénéficier de leur part d'une commission illicite ou de faveurs diverses.

« A la direction, on nous impose les fournisseurs. On t'amène quelqu'un qui ne sait même pas faire une facture. Et lorsqu'on rejette les dossiers, il y a des conflits. Il n'y a plus de liberté au niveau du choix des fournisseurs. (...) Il y a du favoritisme dans le choix des fournisseurs. C'est un militant un frère, un cousin... » (cadre du Ministère de l'élevage, enquête LASDEL en cours)

Face à ces ententes les appels d'offre sont présentés par les institutions internationales comme une panacée. Ce n'est pas si sûr.

Tout d'abord le fractionnement des marchés est une stratégie très largement utilisée pour ne pas passer par une procédure d'appel d'offre (nécessaire à partir de 5 millions FCFA). Mais cette stratégie n'est pas nécessairement synonyme de corruption, car elle permet parfois d'éviter « pour la bonne cause » des délais et des procédures trop longs.

Dans la plupart des cas, il s'agit pour l'agent public en charge de la passation des commandes de favoriser un fournisseur dont il sait qu'il lui donnera « sa part » (un « dessous-de-table »).

« Quand ils veulent donner le marché à quelqu'un, il est le seul informé et à charge pour lui de trouver les 3 pro-forma. Il s'arrange alors avec ses frères et ses amis qui vont servir de faux concurrents » (Mohamadou 2003 : 270).

La clause du « moins-disant » sert à favoriser un commerçant ami. Mais elle aboutit à une considérable dégradation du bien ou service fourni⁴⁰.

En cas de soumission d'offres par plusieurs commerçants non complices, les responsables du marché « communiquent à leur fournisseur les prix proposés par ses concurrents. Il lui suffit de proposer moins pour être retenu. Le principe du moins disant (même quand il est le plus mauvais) explique pourquoi le matériel fourni aux chercheurs est de très mauvaise qualité » (Mohamadou 2003 : 270).

Les « petits marchés », non soumis à appel d'offre, sont source d'une « petite corruption » assez généralisée qui peut devenir au fil des jours importante : prestataires qui donnent une enveloppe à l'agent qui a passé commande et/ou à

⁴⁰ La mauvaise qualité des écoles et cases de santé construites dans le cadre de l'ancien Programme spécial du président en est une illustration bien connue.

son chef (fournitures de bureau, organisation de séminaires), consultants qui rétrocèdent une commission au fonctionnaire (national, mais parfois aussi international) qui a passé commande, etc. Ces « rétributions » sont souvent légitimées comme des gestes de « bonnes manières », des « remerciements » normal pour service rendu, une sorte d'élargissement de la notion de « *tukunci* » (cadeau à l'annonceur d'une bonne nouvelle)...

Les passations de marché concentrent et combinent en fait tout un ensemble de pratiques illicites : fractionnements non justifiés, appels d'offre truqués, dessous-de-table, entente entre fournisseurs, prête-noms, non-respect des normes, fausses facturations ou surfacturations, etc...

« La passation des marchés révèle des cas anormaux de fractionnement des marchés, de surfacturations manifestes et d'utilisation de fournisseurs dont la domiciliation physique est difficile à établir » (Mission d'investigation Gavi, 2012 : 6)

« L'exploitation des fiches de réparation auprès du Garage administratif du Ministère de la Santé Publique (Garage SERPA) censé produire les devis et effectuer lesdites réparations laisse transparaitre que des réparations présumées réalisées au cours de la période contrôlée pour FCFA 85 330 680 ne l'avaient pas été en réalité » (Mission d'investigation Gavi, 2012 : 16)

« L'investigation réalisée a permis de relever qu'au lieu de motos YAMAHA DT 125 d'origine Japon, ce sont des motos d'origine chinoise de bas de gamme qui ont été livrées, à un prix unitaire moyen F CFA 2 100 000 alors que leur prix de marché relevé par nos soins et indiqué par la mercuriale officielle se situe entre F CFA 350 000 et 400 000. Le taux moyen de surfacturation relevé dans ce cas s'élève à 517%. Par ailleurs, en examinant les documents de livraison de trois des fournisseurs, nous avons relevé que le bordereau de livraison fourni par chacun a les mêmes similitudes et caractéristiques (contenu, caractère, police, texte, taille), ce qui établit clairement qu'une simulation frauduleuse de mise en concurrence a été faite, le marché ayant en réalité été attribué à une seule personne se cachant derrière des prête-noms fictifs » (idem : 16)

« Pratique anticoncurrentielle : Cette pratique consiste en la participation à des ententes anticoncurrentielles entre fournisseurs et qui ont pour objet ou pour effet de restreindre le champ de la concurrence et/ou de fausser son libre jeu. Deux des fournisseurs qui ont fréquemment bénéficié des commandes ou des marchés à la DI, que nous avons rencontrés séparément, puis de manière conjointe, nous ont affirmé qu'ils s'étaient livrés à de telles pratiques » (idem : 17)

Le paiement de commissions touche même le milieu de la consultation (peuplé de hauts cadres et d'universitaires).

« Dans les marchés de consultation, il y a trop d'affaires. Il y a des projets qui font des marchés avec des dessous de table. Tu reverses 10 % du montant. Donc, forcément, dans ces cas, il y a complaisance dans le choix. C'est un copain, il t'a appelé, etc. C'est très fréquent. Tu viens pour signer le contrat, et tu signes avec la commission des marchés, qui ne sont pas des techniciens. C'est là que tu négocies les 10 % » (consultant, cité in Lavigne Delville & Abdelkader, 2010 : 48)

6.3. La création de files d'attente et la prise du temps en otage

La file d'attente peut être réelle comme elle peut être artificielle, mais, dans les deux cas, l'agent de l'Etat invoquera l'existence de délais important pour exiger quelque chose afin de délivrer rapidement le service auquel l'utilisateur a droit.

« Vous avez eu gain de cause dans un procès, vous attendez que le jugement soit rédigé, que le factum soit rédigé, tapé par la secrétaire pour avoir l'expédition. L'expédition, c'est-à-dire la décision tapée à la machine. La secrétaire ou la greffière qui doit faire ça, elle va vous montrer une pile de dossiers, des dossiers qui attendent depuis deux ans. Mais si elle vous montre ça, c'est tout simplement parce qu'elle s'attend à quelque chose, pour que vous fassiez un geste, pour que dans les 30 mn on vous fasse votre travail » (un avocat à la cour, cité in Tidjani Alou 2002).

* Si je lui donne 1 000 FCFA par exemple c'est fini, elle va me le faire tout de suite. Ce n'est pas à la justice seulement que les gens sont comme ça, dans tous les services c'est comme ça que ça se passe » (un usager au palais de justice de Niamey, cité in Tidjani Alou 2002)

Au sein de l'appareil judiciaire, la demande d'actes d'état-civil ou judiciaire est toujours forte : certificats de nationalité, extraits de casier judiciaire, jugements supplétifs, etc.. (...). Même quand l'utilisateur accomplit toutes les formalités requises, la seule façon de les obtenir, dans des délais raisonnables, est de « payer ». Il faut toujours « donner quelque chose » pour gagner du temps, ou bien être recommandé » (Tidjani Alou 2007 : 152)

Pour payer les commerçants, le système de la « file d'attente » est aussi fréquemment utilisé par certains gestionnaires d'organismes publics (soit effectivement par manque de trésorerie, ou en raison de décaissements tardifs d'un bailleur de fonds, soit pour des motifs imaginaires) : le gestionnaire ne paiera que les fournisseurs « compréhensifs », et fera attendre les autres.

« Pour être 'programmé' il faut mettre la main à la poche. A ceux qui n'ont pas compris, on répondra toujours que le dossier est dans le circuit administratif » (Mohamadou 2003 : 273).

6.4. Les fausses missions et les faux salaires

Alors que la corruption dans le cadre des marchés publics est largement connue, la corruption liée aux faux ordres de mission est moins souvent signalée. Elle est pourtant importante, et permet, par exemple aux responsables qui ont la position stratégique de signer les ordres de mission (directeurs régionaux par exemple) de faire des gains importants et rapides. Les per-diem sont en effet, on l'a vu (cf. ci-dessus 2.2.2.) un enjeu important, et il est tentant d'en bénéficier sans même se déplacer.

Un directeur régional de la santé avait en deux ans construit plus d'une dizaine de villas. Une de ses sources d'argent était les ordres de mission : aucun de ses agents ne pouvait partir en mission dans la région sanitaire s'il ne mettait pas sur sa demande d'ordre de mission le nom du directeur comme étant aussi missionnaire; bien sûr le directeur restait à son bureau et touchait les per-diem (enquête du LASDEL pour la CTB)

« Il est fréquent que les chercheurs (INRAN) ne réalisent pas le nombre de jours prévus et se font payer pour la durée initialement prévue » (Mohamadou 2003 : 277).

On a vu plus haut (cf. 3.2.) que le rapport relatif au fonds Gavi avait mis en évidence les fraudes portant sur les missions de supervisions.

Les missions impliquent toutes des dépenses en carburant (et en réparations de véhicules). Il s'agit là aussi d'un site important de fraudes et de détournements. Il est tentant d'utiliser les bons d'essence pour des usages personnels (c'est en fait une pratique totalement généralisée, et nombre de « petits cadeaux » quotidiens se font sous la forme de bons d'essence).

Le rapport Gavi (idem : 20) décrit une « fraude systémique sur ces soi-disant achats de carburant »

Une autre catégorie de paiements frauduleux est constituée par les salaires versés par l'Etat à des personnes qui n'y ont aucun droit : anciens agents de l'Etat ayant quitté la fonction publique, ou résidant à l'étranger, agents décédés, agents n'effectuant plus leur services (comme certains enseignants à l'Université ou

médecins hospitaliers), etc. ; on peut y ajouter certains salaires exorbitants versés de façon totalement injustifiée sans respecter la grille de la fonction publique.

Un cadre du Ministère de la santé publique estime ainsi à 45% le montant des salaires injustifiés payés chaque mois par l'Etat ; selon lui, la situation est même pire dans l'Education nationale. Il semblerait que certains responsables hiérarchiques ou agents des finances « prennent leur part » dans ce système (entretien du LASDEL).

Fausse missions et faux salaires constituent ainsi un gisement de ressources potentiel important pour l'Etat si ce dernier s'attaquait réellement au problème.

6.5. Les paiements indus et le commerce illicite

Ces pratiques sont largement répandues, et largement connues, nous nous contenterons donc de les évoquer avec quelques exemples parmi des milliers.

« [Dans] le bureau “fétiche” du major, il entreposerait entre autres des médicaments représentant des reliquats des dotations antérieures et qu'il gère à sa guise. En effet, ces médicaments sont soit vendus aux malades anonymes, soit gracieusement servis aux PAC (parents, amis et connaissances). La stratégie adoptée avec les premiers consiste dans un premier temps à leur délivrer systématiquement une ordonnance à l'issue de la consultation, puis leur proposer par la suite les produits prescrits afin dit-on de leur éviter le long trajet pour la pharmacie du coin (...). Il est aidé dans ce commerce illicite par le gardien ou le manœuvre du centre » (Moussa, 2003 : 369)

« On exige systématiquement un carnet plastifié. Ce sont les secouristes qui se livrent à la vente de carnets de santé. Un carnet vaut 150 FCFA. Quant à la plastification, elle est assurée par le chauffeur de l'ambulance à raison de 100 FCFA par carnet. Ces transactions (vente de carnets, puis plastification) se font sur place dans la PMI, de façon ouverte et banale, au profit des secouristes (et de leurs commanditaires) et du chauffeur de l'ambulance » (Moussa, 2003 : 373)

Extrait du carnet de note d'une élève sage-femme, stagiaire, pendant la nuit du 2 au 3 mai, dans une maternité de Niamey : « (...) A 5 heures 30, accouchement de Mme A d'un enfant de sexe féminin, né vivant, à terme. Cinq minutes après nous observons une vente, par la sage-femme, de synto [produit accélérant les contractions] à une femme en travail. En fait c'est le reste du synto acheté par une autre patiente. Après avoir reçu l'argent du produit, elle place la perfusion à la femme. Il est à remarquer que la sage-femme s'est réveillée uniquement parce qu'elle voulait vendre son synto » (rapport de A. Souley, Niamey, cité in Jaffré & Olivier de Sardan, 2003 : 63).

Dans la justice, « les opportunités de corruption sont nombreuses. Elles sont directement liées aux différents pouvoirs attribués par les dispositions légales

aux magistrats » (Tidjani Alou 2007 : 154) : classement sans suite, abus du flagrant délit, conditions de vie en prison, gestion de la garde à vue, remises gracieuses de peine, marchandisation de la liberté provisoire.

« Le système des peines n'est pas rigide et connaît assez souvent une application sélective. Il est soumis à des transactions marchandes incessantes dont l'enjeu est tantôt la liberté, la remise gracieuse de peine, voire l'évasion d'un détenu, tantôt l'amélioration des conditions de vie en prison ou la gestion de la garde-à-vue hors de toutes normes légales » (Tidjani Alou 2002).

« A B., des représentantes de groupements féminins ont soulevé ce problème des mauvais traitements et du racket dont les femmes sont victimes auprès des membres du Coges (...) Le chef CSI de Balleyara (...) nous confie : « Ils ont reconnu les faits, ils rançonnaient les malades. Ils m'ont dit qu'ils vont arrêter. Mais moi, je reste vigilant, je mène de temps à autre ma petite enquête » [Chef CSI] » (Diarra, 2012 : 35).

6.6. L'extorsion et le péage

En ce qui concerne en particulier les corps dotés de fonction de répression (douanes, police, gendarmerie, Eaux et Forêts) les ponctions sur les usagers sont bien connues.

« Quand vous allez à Zinder ou à Maradi par exemple avec un camion chargé, chaque agent de douane sur la route, notamment dans les brigades, exige de nous quelque chose, alors qu'on a fait les formalités dès le départ. Vous êtes contraints de donner ou alors on vous menace de décharger le camion pour soi-disant un contrôle » (conducteur de camion, cité in Bako Arifari, 2007 : 194).

Les sommes peuvent être, on le sait, élevées.

« Un conducteur de camion chargé d'ignames affirme avoir dépensé entre Gaya et Niamey sur 295 km, en une demi-journée, dans 8 postes de contrôle (de « péage » en fait), une somme de 180 000 FCFA en frais de corruption » Bako Arifari, 2007 : 200)

Il n'y a donc pas lieu de développer cet aspect, si ce n'est sur un point : la mutualisation des gains implique en fait toute la chaîne hiérarchique.

« Tout ce que gagnent les gendarmes, toutes catégories confondues, ils sont obligés de donner une certaine somme à leur supérieur. Autrement dit, les patrons au niveau de la gendarmerie sont au courant de ce qui se passe sur les axes routiers. Cela a amené la création de réseaux au niveau du corps de la gendarmerie. Ainsi, ceux qui sont dans les réseaux ont toujours eu des affectations dans les brigades juteuses, ceux qui veulent y intégrer sont obligés de monnayer l'affectation avec de l'argent » (un gendarme en retraite, cité in Tidjani Alou, 2002).

6.7. Les détournements aux dépens des agents

Si les détournements des biens et finances de l'Etat sont largement connus, car certaines affaires ont été fortement médiatisées, une forme de détournement quotidien par des responsables hiérarchiques doit être soulignée, car elle alimente en particulier les « espaces de soupçons » si répandus au sein des administrations nigériennes. Il s'agit de l'accaparement de primes ou de per-diem destinés aux agents. Certains responsables en effet prélèvent tout ou partie des indemnités destinées à leurs subordonnés, lorsqu'elles passent entre leurs mains.

« Ici même nos primes pour la PTME ont été détournées par le responsable du CSI. Il a fallu l'arrivée de l'équipe de la supervision pour qu'on sache qu'on avait des primes. Car ils nous ont demandé si on a reçu nos primes et nous avons dit non. Et le responsable de l'équipe de supervision a demandé au major : comment se fait-il qu'elles n'ont pas reçu leurs primes ? Il était resté sans réponse. Après il nous a dit qu'il reçoit l'argent pour la sage-femme mais il n'a jamais donné » (une infirmière, citée in Diarra 2011b : 22).

Lors d'une formation dispensée par le LASDEL pour le compte du Ministère de la culture en direction d'agents de ce Ministère, plusieurs participants se sont plaints de ne pas avoir touché la totalité des indemnités prévues dans le budget, en accusant des cadres du Ministère d'avoir détourné cet argent

« Lors de notre visite début 2010 dans un poste forestier situé sur les berges du fleuve Niger, les relations étaient tendues entre le chef de poste et son adjoint. L'objet de la dispute était la gestion opaque de la part du chef des 70 000 FCFA que le poste reçoit mensuellement d'un projet de développement de la pêche locale pour faire la pesée du poisson les jours de marché ; les subordonnés l'accusaient également de garder pour lui les *per diem* destinés aux agents lorsqu'ils assistaient les coopérants en mission dans la zone. D'après leurs dires, le responsable précédent se comportait de la même manière » (Blundo, 2011a : 441-42).

6.8. Le problème du « cadeau »

Les cadeaux de la part des usagers sont considérés, surtout par les agents de l'Etat qui en bénéficient, comme des actes légitimes, émanant de la « culture traditionnelle ».

« Je ne pense pas s'il faut appeler corruption un cadeau fait un infirmier par un usager qui sort satisfait d'une prestation médicale » (infirmier, hôpital Niamey, cité in Jaffré & Lasdel 2003 : 61).

Mais pour les usagers, il s'agit bien souvent de cadeaux forcés ou extorqués.

« Les gens, pour un service qu'ils t'ont rendu, on te demande ouvertement si tu n'as pas un bon d'essence, ou bien on te demande 1 000 FCFA pour payer de l'essence » (cité in Tidjani Alou 2002).

« La vaccination (du bétail) dont on nous a dit qu'elle est gratuite, ne l'est pas puisque ceux qui font le travail nous disent qu'il faut que nous leur donnions de quoi acheter la kola » (un éleveur peut cité in Issaley, 2012 : 156).

« Voilà quatre jours que mon fils traîne un pansement qui devrait être en principe renouvelé tous les deux jours mais il n'en est rien parce que nous n'avons pas de quoi donner aux infirmiers (*lokooro izey*) qui s'attendent à une gratification. À côté, je remarque la manière dont ils s'occupent convenablement de notre voisin de chambre. Son fils est commerçant et leur donne souvent de petites gratifications. C'est pourquoi ils s'occupent bien de son père » (un accompagnant, cité in Tidjani Alou 2002).

Le cadeau va de soi lorsque l'agent public permet visiblement à l'utilisateur d'obtenir une « faveur ».

« Les trois accompagnants sortent du véhicule et se dirigent vers le bureau du major de la B4. Ils avancent à pas hésitants, l'air un peu perdu et les visages fermés. Arrivés à l'entrée du bureau juste au moment de franchir la porte, ils sont interceptés par le manœuvre. Après quelques salutations d'usage comme s'il les connaissait de longue date, il se saisit de leur fiche de référence et les invite à l'attendre à quelques mètres de là. Puis, il va trouver l'infirmière de garde à qui il tend le papier. Cette dernière, la tête plongée dans un registre qu'elle a l'air de remplir soigneusement, pousse le papier d'un geste furtif en disant qu'il n'y a pas de lit disponible dans le pavillon. Le manœuvre ne désarme pas. Il continue au B1. Quelques blagues et des échanges de mots avec un infirmier trouvé sur les lieux, et le tour est gagné. Il se précipite alors dans un couloir et se saisit d'un brancard qu'il dirigea vers le véhicule à bord duquel le vieil homme est allongé. Il se fait aider par les trois accompagnants, eux-mêmes visiblement satisfaits. A quatre, ils transportent le malade jusqu'à son lit. Au moment de se retirer de la salle, le manœuvre est interpellé par un des accompagnants qui lui tend quelques billets et des pièces de monnaie. Sa première réaction est de retourner chez son complice à qui il présente son gain » (Moumouni & Souley, 2004 : 44)

Mais il y a une autre catégorie de cadeaux, qui apparaissent au premier abord comme « désintéressés », dans la mesure où il n'y a aucune contre-partie demandée et où ils semblent manifester de la simple générosité. Et pourtant, à y

regarder de plus près, on peut mettre en doute ce désintéressement. Ils relèvent plutôt de « l'investissement corruptif »⁴¹.

Dans une petite ville de l'intérieur, un jeune juge fraîchement nommé reçoit, lors de son installation un congélateur offert par le grand commerçant local en « cadeau de bienvenue ». Il n'y a aucune contrepartie demandée. Mais on voit bien que ce cadeau n'est pas désintéressé. Il est très difficile au juge de refuser : que dirait sa femme, qui rêvait justement d'un congélateur, que lui-même n'a pas les moyens d'acheter ? (enquête du LASDEL en 2002).

Un opérateur économique, dans une ville frontalière, offre tous les matins le petit déjeuner aux fonctionnaires de la ville, comme aux agents en mission (enquête du LASDEL en 2001).

6.9. Privatisation formelle et privatisation informelle

Depuis une trentaine d'années, on a assisté à diverses formes de privatisation formelle (retrait et désengagement de l'Etat ; transferts de sociétés publiques au privé). Cette privatisation formelle a facilité l'extension de la privatisation informelle (l'exigence par un agent de l'Etat d'être payé pour un service qu'il est censé délivrer gratuitement, ou le recours à des agents informels), et les frontières se sont peu à peu brouillées entre agents publics et prestataires privés.

Mais c'est surtout la transformation de services techniques de l'Etat en prestataires de services payants (comme l'hydraulique ou l'élevage), autrement dit ce qu'on pourrait appeler la semi-privatisation formelle des agents de l'Etat, qui a ouvert la porte à la privatisation informelle. Par opposition à la privatisation formelle des entreprises, la semi-privatisation formelle des agents de l'Etat autorise ceux-ci, au moins sous forme de tolérance, à agir comme prestataires privés.

« Un service technique comme le génie rural se concentre désormais sur des tâches de conception et de contrôle (fin des activités de régie), et ses fonctionnaires sont largement utilisés par les projets, les entrepreneurs et les bureaux d'études. » (Lasdel 2003).

⁴¹ Cf. Blundo & Olivier de Sardan, 2007

« Comme l'Etat ne nous donne pas des produits, je me les procure moi-même et comme j'ai duré dans la zone (plus de 10 ans), les éleveurs viennent me voir, en cas de besoin, et je leur demande de mettre le carburant pour qu'on y aille et une fois sur place, ils doivent aussi me payer le prix du traitement. Avant, je faisais cela avec la moto et, une fois, j'ai pu gagner plus d'un million en une semaine d'intervention alors que les produits m'ont coûté quelques 200.000 FCFA. Ici on gagne beaucoup et on n'a même pas envie de quitter » (un agent de l'élevage, cité in Issaley, 2012 : 154)

« Les services vétérinaires sont confrontés à d'énormes difficultés de fonctionnement, qui limitent ou rendent souvent impossibles leurs actions ; la privatisation de la profession vétérinaire et la mise en place des municipalités ont été comme une occasion pour l'État de se désengager presque totalement de la prise en charge de la santé animale (...) La défaillance des services vétérinaires a permis la prolifération d'agents et de pratiques informels sur l'ensemble du département de T. Il existe beaucoup de gens qui se sont improvisés agents vétérinaires, qui prescrivent des médicaments, donnent des conseils, vaccinent et soignent les animaux dans un cadre purement informel, parfois interdit. Il existe aussi des pratiques de certains agents vétérinaires qui jurent avec la déontologie de la profession. Ce sont tous ceux-là que j'appelle agents vétérinaires parallèles, ils sont parmi les APV (auxiliaires para-vétérinaires), ils sont des vendeurs ambulants appelés localement « *ain gâmu-gâmu* », (...) ils sont même parmi les agents vétérinaires des services d'élevage. Les anciens auxiliaires d'élevage ou vaccinateurs comme on les appelle communément, avec leurs longues expériences dans la pratique de la vaccination et le chômage de fait dans lequel ils se retrouvent, constituent l'un des maillons forts des agents vétérinaires parallèles » (Seydou Moussa, 2011).

Certes, il s'agit aussi parfois une forme de « délivrance palliative » (cf. ci-dessous, 7.), mais qui relève en même temps de la privatisation informelle.

6.10. Un facteur favorisant la corruption : l'inadaptation des normes officielles⁴²

Chacun d'entre nous a été un jour ou l'autre corrupteur, par exemple en donnant 1.000 FCFA à un agent de police pour éviter les désagréments réglementaires dont il nous menaçait pour oubli de clignotant (conduite de la voiture au commissariat, ou bien longue attente et bousculades pour récupérer plus tard les pièces du véhicule). Il ne s'agissait pas pour chacun d'entre nous d'une adhésion idéologique à la corruption, mais d'un simple désir d'éviter une somme de tracasseries démesurées par rapport à l'infraction.

Une partie des transactions corrompives quotidiennes est donc imputable à des dispositifs légaux ou administratifs inadaptés aux contextes réels. Autrement dit l'émergence de normes pratiques transgressant la loi s'explique parfois (ou, au moins, est légitimée) par les trop grandes difficultés auxquelles exposerait une attitude d'observance.

« Les pratiques de corruption dans les corps de contrôle reposent en grande partie sur les difficultés liées au coût élevé d'accès à la légalité dans le secteur des transports. L'analyse des textes qui régissent le secteur montre combien les formalités sont nombreuses et fastidieuses quand il faut se conformer au droit » (Tidjani Alou 2002)⁴³.

Certes, les comportements non observants suscités par l'inadaptation des textes ne relève pas tous de la corruption, loin de là. Certains sont simplement des ajustements pragmatiques, d'autres relèvent de la délivrance palliative (cf. ci-dessous, 7.).

⁴² Il y a bien évidemment de nombreux facteurs qui favorisent la corruption, et non un seul. Les habitudes prises, la rente du développement (cf. ci-dessus 4.), certaines pressions sociales, le mauvais exemple donné par les élites, etc... On peut aussi y ajouter paradoxalement le laxisme des bailleurs de fonds, qui tout en donnant des leçons de « bonne gouvernance », ferment souvent les yeux sur l'usage de leurs financements, comme le montre l'exemple du défunt programme spécial du Président, ou même l'affaire MEBA (détournements massifs de crédits pour l'éducation, à propos duquel Lavigne Delville et Abdelkader (2010 : 53) écrivent : « *L'affaire MEBA : un scandale nigérien mais aussi un scandale des bailleurs* ».

⁴³ Tidjani Alou (2002) détaille ainsi les courses d'obstacles qui attendent le taximan ou l'exploitant de bois.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

« On ne peut pas respecter l'ensemble des règles (...). Il y a un certain nombre de choses qui doivent être sacrifiées » (président de cour d'appel, cité in Hamani, 2011 : 228).

Mais cette inadaptation des textes ouvre plus grand l'espace entre les normes officielles et les comportements usuels, ce qui facilite aussi la corruption. Un des facteurs de l'inadaptation des textes est leur origine coloniale : « Certaines dispositions restent inapplicables et sont souvent inadaptées à la situation actuelle. C'est là une logique classique et propre aux droits importés que connaissent les pays anciennement coloniaux » (Tidjani Alou, 2001 : 62).

***Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives
à la privatisation informelle***

- Tout acte effectué de façon diligente mérite rémunération de l'utilisateur
- Comme les fonctionnaires sont corrompus, tout usager va chercher à les corrompre
- Comme tout usager cherche à corrompre, les fonctionnaires sont corrompus
- Les salaires trop faibles et les charges trop fortes justifient les ponctions sur les usagers
- La sanction pour quelqu'un qui est pris à détourner est de rembourser
- L'auteur d'une fraude doit être pardonné si c'est la première fois qu'il est pris
- L'exemple de la corruption vient d'en-haut ; seul un imbécile ne ferait pas de même
- Un diplôme n'a d'autre valeur que le poste auquel il permet d'accéder
- Il faut profiter des occasions d'enrichissement, pour avoir la paix dans son foyer
- Tout est bon pour obtenir un bon poste
- Rendre un service mérite rémunération
- Rendre un service à un commerçant mérite commission
- Toucher des per-diem ou des salaires indus, c'est être malin ou chanceux
- On doit prendre sa part dans l'argent qui passe entre ses mains

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

7. LA DÉLIVRANCE PALLIATIVE

Face aux contraintes négatives de nombreux contextes (dénuement, manque de compétences, démission de l'Etat, incohérences des actions de développements), qui compromettent la délivrance de biens ou services publics, les agents de l'Etat tentent parfois, seuls ou avec d'autres acteurs extérieurs à l'Etat, de trouver « malgré tout » des solutions, souvent pas très conformes aux normes officielles, relevant du bricolage, de l'improvisation, des « arrangements », mais qui ont le mérite de permettre un minimum de délivrance.

C'est ce que nous appelons la « délivrance palliative » de biens ou services publics.

Hamani (2011, chapitre 7) parle à ce sujet de « débrouillardise » : « La 'débrouillardise' occupe une place importante dans le fonctionnement de l'administration judiciaire (...) Il existe dans les administrations publiques une diversité de pratiques et de logiques qui permettent aux agents de l'Etat d'assurer la production et la délivrance du service public en dépit du contexte général de faiblesse des ressources de l'Etat » (Hamani, 2011 : 205 ; cf. également Hamani 2014). Ces comportements sont « non officiels », « décalés par rapport à ce que prévoient les textes », « à la limite de la légalité » (et parfois même illégaux), mais ils apportent des solutions informelles à des goulots d'étranglement des services publics.

Ces solutions sont en générale improvisées, locales, intermittentes. Mais elles témoignent de diverses formes d'inventivité, de souplesse, et d'adaptation. Elles montrent aussi que certaines normes pratiques, qui s'éloignent des règlements ou même les contredisent, peuvent néanmoins avoir des effets positifs.

« Les juges qui étaient à Niamey étaient obligés personnellement de s'acheter du papier ou de les avoir avec des amis et tout. Des institutions comme la poste, comme ce sont nos voisins, beaucoup de rames de papier sortaient de là parce que nous avons des amis là-bas. Il y a des fois où le ministère de la justice nous envoie 2 rames ! » (magistrat, cité in Hamani, 2011 : 215).

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

« Au Niger, comme au Bénin aussi, de petites caisses de menus dépenses existent dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, et sont alimentées par des « *recettes extraordinaires* » comme les amendes forfaitaires contre des parties en conflit qui recourent aux services de la police et de la gendarmerie. Ces ressources servent, dit-on, à suppléer l'incapacité de l'Etat à mettre à la disposition de ses services les frais de fonctionnement nécessaires » (Bako Arifari 2007 : 208).

« Pratique courante au niveau du parquet, l'ordre de mise à disposition est reconnu par les magistrats comme une entrave à la loi mais toléré (...). L'ordre de mise à disposition intervient dans les cas où le procureur reçoit des mis en cause en dehors des heures de service (16 heures pour les jours ordinaires, et 13 heures le vendredi). Délégués au moment de la descente, les mis en cause sont mis à la disposition du régisseur de la prison en attendant la délivrance d'un titre de détention légal » (Hamani 2011 : 219).

Un des exemples qui l'illustre le mieux est la fonction de « justice » (non prévue par les textes, et, de fait, en contradiction avec la loi) qu'exercent en ville les officiers de police (et parfois en brousse la gendarmerie), qui règlent à leur niveau, sans déférer au parquet, de nombreux litiges. Ils obtiennent par leur intervention directe, le plus souvent à la demande d'une des parties, le remboursement de dettes, le paiement de loyers, le paiement des dommages pour de petits larcins ou escroqueries, l'expulsion d'occupants illégaux, le règlement de bagarres ou de diffamations, la conciliation dans des conflits de voisinage ou de famille... L'engorgement de l'appareil judiciaire, mais aussi son aspect rebutant et son coût, sont les causes principales du développement de cette fonction informelle de la police.

« En intervenant dans le règlement des litiges, en matière civile, la police outrepassa ses attributions, certes ; nous le savons tous, mais il faut reconnaître que cela nous arrange quelque part, parce qu'elle permet de régler un volume non négligeable de litiges. Cela permet de ne pas engorger les tribunaux » (substitut du procureur au tribunal hors classe de Niamey, cité in Hamani 2011 : 202).

Bien sûr les policiers ne le font pas à titre bénévole. Rémunérés informellement pour leur intervention par celui qui les a saisi (et parfois imposant une « amende privée » au « coupable »), il s'agit pour eux d'une activité génératrice de revenus non négligeables.

Mais en l'occurrence, cet écart aux normes légales arrange tout le monde. Les justiciables évitent le parcours du combattant infernal que représente le passage par l'appareil judiciaire officiel, ainsi que les coûts qu'il impose, les

plaignants obtiennent gain de cause avec célérité ; et les auteurs d'indélicatesses s'en tirent à bon compte. Les magistrats, complètement débordés, sont soulagés d'un supplément de travail lié à des affaires mineures. Et les policiers arrondissent leurs fins de mois.

C'est un cas typique où les normes pratiques améliorent le fonctionnement d'un service public, alors que l'application des normes officielles serait à l'évidence contre-productive.

Le recours devenu quasi systématique à des firmes privées, en contradiction avec les procédures officielles, peut aussi être une solution, en particulier dans le cas de la gratuité des soins, afin de pallier aux retards de remboursements par l'Etat, les firmes privées accordant du crédit. Mais cette stratégie fait aussi l'affaire des firmes privées... et des agents de l'Etat (qui perçoivent parfois des commissions illicites)

« L'approvisionnement en intrants doit se faire en principe auprès de l'entreprise étatique qu'est l'ONPPC. Si le district ne trouve pas satisfaction auprès de celui-ci, il s'adresse aux firmes privées. Mais dans les faits l'approvisionnement ne se passe pas toujours ainsi, les districts faisant directement leur commande auprès de firmes privées. Deux raisons expliquent cette procédure contraire aux règles. La première est liée à l'ONPPC : la firme étatique qui connaît depuis longtemps des difficultés de gestion n'arrive pas à tenir son rôle (...) Il faut ajouter aux problèmes de disponibilité des intrants celui de la longue attente avant que la livraison soit effectuée, ainsi que les difficultés d'acheminement dans les districts, l'ONPPC leur demandant souvent d'assurer eux-mêmes le transport. Ainsi tous ces problèmes liés à l'ONPPC poussent les districts à modifier parfois la procédure officielle d'approvisionnement en MEG et en consommables pour s'adresser à des firmes privées. La deuxième raison est liée à la concurrence provenant des firmes privées qui sont arrivées à évincer l'ONPPC. Ces firmes privées sont devenues des fournisseurs habituels des formations sanitaires (...) Elles vendent beaucoup moins chers les MEG que l'ONPPC (...). De plus, comme cela nous a été aussi signalé, surtout dans le district de GR (...), les agents bénéficient de remises de la part des firmes privées. Ensuite, ces firmes privées sont rapides dans la livraison des commandes et ce sont elles-mêmes qui assurent leur transport. Mais c'est surtout par le fait d'accepter d'accorder des crédits aux districts qu'elles marquent leur différence. Sur ce plan, la firme chinoise Dahi Co est la plus consentante » (Diarra, 2011b : 37-39).

Le recours au secteur informel et à la contrebande constitue aussi parfois une forme de délivrance palliative pour les agents de l'Etat

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

Dans les conditions d'assèchement des finances de CSI du fait des non remboursements par l'Etat « bien des centres de santé, à défaut de fermer leurs portes, ont recouru à divers procédés de survie », : endettements auprès de leurs fournisseurs ; recours très souvent à des circuits non officiels de distribution, particulièrement au secteur informel et aux produits non contrôlés importés officieusement du Nigéria ou d'ailleurs ; retour à la prescription des médicaments que les patients doivent acheter dans les officines privées » (World Audit, 2011 : 21)

Souvent, la délivrance palliative repose sur la contribution pécunière de l'usager, qui doit mettre la main à la poche pour qu'une administration ait le moyen de faire son travail.

« Pour les autres missions (transport sur les lieux pour les constats) nous demandons la contribution des parties, notamment pour les litiges champêtres. Sans ces contributions, on ne peut pas faire le travail » (président du tribunal de grande instance de Zinder, cité in Hamani, 2011 : 220).

Dans le cas de la gratuité des soins : « Un 'bricolage' généralisé est constaté, pour tenter de faire fonctionner tant bien que mal le système, malgré les dysfonctionnements créés ou aggravés par les politiques d'exemptions. [Une stratégie] est de faire payer à l'usager des produits, quand le stock gratuit est épuisé, ou quand les kits sont incomplets, afin de délivrer malgré tout les soins nécessaires (...) Ce paiement « de dépannage » peut même être demandé à titre préventif comme c'est le cas au Niger avec les centimes additionnels prélevés dans certains districts pour assurer les évacuations » (Olivier de Sardan & Ridde, 2011 : 30-31)⁴⁴.

« De nombreux agents de santé ne prescrivent pas à l'intention des pharmacies privées des ordonnances en bonne et due forme aux bénéficiaires de la gratuité des soins, parce que les autorités l'ont interdit, pour lutter contre cette pratique des « doubles ordonnances ». Pour cela, certains inscrivent le nom du produit à acheter sur un bout de papier sans cachet, ni signature, afin de ne pas laisser le client sans soin » (Ousséini, 2011 : 43).

D'autres acteurs institutionnels, à la place ou en plus des usagers, peuvent aussi contribuer au « dépannage ».

Pour la sécurité, les communes, les chefferies et les usagers sont ainsi souvent co-producteurs de ce service public : « Les [communes] puisent dans leur budget de temps en temps pour permettre aux forces de sécurité de faire quelques patrouilles foraines ou urbaines (...) « Si quelqu'un commet une faute et qu'il n'y a pas de carburant pour la gendarmerie, le chef de canton va me dire d'aller voir le dégât causé et celui qui commet le dégât je l'amène au palais. » (*dogari* d'un chef de

⁴⁴ Pour une analyse plus détaillée du mécanisme « palliatif-préventif » des centimes additionnels, pour permettre les évacuations sanitaires, cf. Diarra 2012. Le paradoxe est que ce mécanisme efficace, qui a fait l'objet d'une diffusion spontanée dans les districts sanitaires, et qui s'est donc « institutionnalisé par le bas », a été interdit par la suite par le Ministère de la santé, sans que celui-ci ne propose une quelconque solution alternative !

canton) (...) Chaque chef de village cotise pour 2.500 FCFA (contribution prélevée auprès de ses administrés) (...) Cet argent servira à acheter du carburant, à donner « l'argent du café » (per diem) pour les éléments (4 gendarmes et 2 à 3 éléments des FNIS) qui font la patrouille » (Abdoulkader, 2012 : 19-20). Les milices « néo-traditionnelles » de jeunes dites *yambaga* peuvent aussi pallier aux défaillances sécuritaires de l'Etat (sur les *yambanga* ou *m'bang*, cf. Lund, 2009 ; Abdoulkader, 2012).

Bien évidemment, les contributions des usagers peuvent aussi aller en partie dans la poche des fonctionnaires concernés. A cet égard, la délivrance palliative est souvent ambiguë car elle peut aussi nourrir la privatisation informelle.

« Ainsi, même sans donner les moyens de travail à la douane, l'Etat lui fixe les quotas de recettes à atteindre. Ce dysfonctionnement administratif crée des espaces de négociation entre douaniers et quelques usagers de leurs services, notamment les commerçants qui fournissent carburant et moyens de déplacement aux douaniers pour accomplir le service public contre certaines faveurs. Parfois, les douaniers utilisent, comme c'est le cas le plus souvent au Bénin, au Niger et au Sénégal, leurs propres moyens de déplacement pour effectuer des actions du service. La corruption devient dans ces conditions une nécessité professionnelle (...) Les dysfonctionnements des administrations douanières suscitent des « stratégies de survie » de l'Etat, à l'initiative des agents qui agissent de la sorte, disent-ils, par nécessité professionnelle. (Bako Arifari 2007, : 218-20) »

La délivrance palliative peut aussi alimenter le clientélisme ou le régime des faveurs.

« C'est une partie de notre indépendance qui s'en va comme ça, parce que tu ne peux pas aller [simplement] négocier un service pour faire des photocopies. Demain, si un agent de ce service ou la patron de ce service a un problème, il vient te voir, tu seras obligé de le traiter avec clémence, c'est le retour de l'ascenseur » (juge d'instruction, cité in Hamani, 2011 : 223)

C'est cette conjonction entre d'un côté un service réel rendu à l'Etat et aux usagers par les agents, qui suppléent par eux-mêmes aux défaillances de l'administration, et permettent de délivrer quand même un minimum de service aux usagers, et de l'autre côté, les avantages personnels (le plus souvent illégaux) que les acteurs (agents ou usagers) peuvent également en tirer, qui fait toute l'ambiguïté de nombreux cas de délivrance palliative.

« Depuis longtemps, l'absence de moyens a entraîné une délivrance de soins payants par les agents de l'élevage, l'éleveur devant ainsi remplacer l'Etat défaillant et payer lui-même le déplacement de ses agents. Ceux-ci, de leur côté, se « débrouillent » et tentent de « dépanner » les éleveurs, en leur demandant de mettre

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

la main à la poche. On a affaire à une délivrance « palliative » marchande des soins de santé au bétail (...) Et il est souvent bien difficile de faire la différence entre les services réels (mais payants le plus souvent) rendus par les agents de l'élevage aux éleveurs, et les ressources illicites qu'ils se procurent à leurs dépens. Le problème de cette privatisation est l'exclusion des éleveurs les plus pauvres, et le fait que les agents de l'élevage peuvent avoir tendance à privilégier les éleveurs qui payent bien. Le facteur personnel joue aussi beaucoup et il est des agents de l'élevage dévoués à leur mission comme il en est qui sont soucieux avant tout d'enrichissement. Certains postes sont considérés comme « juteux » (le marché de Kazoé, ou Bouné) » (Olivier de Sardan, 2011).

***Liste provisoire indicative (à discuter) de normes pratiques relatives
à la délivrance palliative***

- Mieux vaut ponctionner l'utilisateur que de ne lui délivrer aucun service
- Rendre service à l'utilisateur mérite rémunération
- S'arranger avec les usagers fautifs est nécessaire pour faire fonctionner un service répressif auquel l'Etat ne donne pas assez de moyens
- Sans « arrangements », rien ne marcherait
- L'application stricte du règlement rendrait le fonctionnement d'un service public impossible
- L'application stricte du règlement mécontenterait tous les usagers
- C'est la bonne entente qui permet de trouver des solutions
- On peut (ou on doit) contourner les règlements si c'est pour la bonne cause ou pour rendre service

*

CONCLUSION : CULTURE ADMINISTRATIVE ET CULTURE POLITIQUE

L'ensemble des comportements (et des normes pratiques qui les régulent) que nous avons décrits constitue une partie de la « *culture bureaucratique commune* »⁴⁵, laquelle inclut bien évidemment aussi les pratiques conformes aux normes officielles, que nous n'avons pas examinées ici. Cette culture bureaucratique commune, dominante au Niger, est un socle sur lequel chaque métier de l'Etat (personnels de santé, instituteurs, professeurs, commis, douaniers, policiers, agents de l'agriculture et de l'élevage, magistrats, greffiers, etc.) développe ensuite des comportements et des normes pratiques liés à ce métier (autrement dit des cultures professionnelles spécifiques).

La culture bureaucratique commune englobe donc à la fois les normes officielles et l'ensemble des normes pratiques ayant cours dans les différents services publics. Nous en avons déjà souligné certains sous-ensembles (ou sous-cultures) qui sont autant de traits particuliers de cette culture bureaucratique globale: *culture chefferiale*, *culture de la gratification*, *culture du camouflage des problèmes*, *culture du soupçon*, *culture de l'impunité*... Dans les entretiens que nous avons eu, divers interlocuteurs ajoutent d'autres caractéristiques (culture de la facilité, culture de l'argent), ou souhaitent l'instauration de cultures positives (culture du métier, culture du travail) qui font actuellement défaut

« Il faut développer la culture du travail. La seule mesure de la valeur d'un homme, c'est le travail. Les gens privilégient les combines, les vols et les détournements. Or ça ne peut conduire qu'à la mauvaise répartition des richesses et à la mauvaise gouvernance (...). C'est la culture de la facilité. (...) Il n'y a pas de culture de mérite, de travail et d'équité et il faut l'instituer » (entretien avec un responsable du Ministère de l'Agriculture, enquête LASDEL en cours)

⁴⁵ Plus exactement la culture bureaucratique commune est composée de l'ensemble des normes officielles et des normes pratiques qui régulent la délivrance des biens et services publics ou collectifs par le mode de gouvernance bureaucratique.

« Quand j'étais à la tête d'un service technique, il y a quelques années, mes agents me conseillaient d'accepter de jouer le jeu en faisant des fiches d'opération « truquées ». Et quand je m'offusquais, on me disait « toi aussi, il ne faut pas être bête ». La culture de l'administration c'est de chercher de l'argent. « Si tu ne fonctionnes pas comme ça, c'est que tu es bête ». C'est là que j'ai commencé à devenir inquiet. J'ai très tôt compris : est-ce que je voulais être un marginal, ou est-ce que je rentre dans le rang, en acceptant ces pratiques ? J'ai été nommé sur un projet, mais je n'ai pas voulu y aller, car tout le monde savait que le projet était plein de choses pas catholiques, on piquait dans les stocks d'aide alimentaire, pour un ministre » (cadre d'une agence d'aide, cité in Lavigne Delville & Abdlekader, 2010 : 45)

Pour conclure, nous esquisserons des réponses à deux questions majeures liées à cette culture bureaucratique : Comment s'est-elle constituée ? Comment la modifier ?

Et nous terminerons sur un dernier constat : la nécessité de conjuguer réforme de la culture bureaucratique et réforme de la culture politique

Comment cette culture bureaucratique s'est-elle constituée ?

Il s'agit là d'un processus long et complexe, où diverses couches se sont empilées et emmêlées successivement. Nous ne pouvons le développer dans le cadre de ce rapport, mais on peut très brièvement en évoquer les grandes étapes.

Normes pratiques d'origine coloniale

L'administration moderne du Niger a été créée de toute pièce par la puissance coloniale, et a gardé un certain nombre de traits issus de cette période. En effet, l'écart entre les normes officielles de la colonisation, et les comportements des agents de la colonisation (commandants de cercle, militaires, enseignants, médecins, missionnaires, administrateurs civils, mais aussi commis, interprètes, et personnels auxiliaires) était déjà important.

L'administration nigérienne a ainsi hérité lors de l'indépendance de normes pratiques datant de la période coloniale : par exemple, le mépris envers les

usagers anonymes (qui, sous la colonisation, étaient les « indigènes »), ou l'importance des personnels supplétifs formels ou informels.

La pratique de « réquisitions » par la préfecture ou la sous-préfecture se poursuit aussi aujourd'hui, comme au temps des « commandants », mais dans un autre contexte : ce sont les moyens des projets qui sont le plus souvent réquisitionnés (véhicules).

Les véhicules de Care ou d'Enfants du monde ont déjà été réquisitionnés. Le PAFEN se plaint d'avoir dû décharger un véhicule prêt à partir en mission qui a été réquisitionné au dernier moment ; si le véhicule réquisitionné tombe en panne, le projet doit aller le chercher... Mais les services aussi peuvent être réquisitionnés pour peu qu'ils aient des moyens : la voiture du service du plan n'a fait que 20.000 km pour le plan... et 50.000 pour le sous-préfet (LASDEL, 2003)

La collecte de l'impôt de capitation (devenu taxe communale) par les chefs de villages et de canton est une autre trace.

Le « privilégisme » (qui vient autant de l'administration coloniale que de la culture chefferiale – d'ailleurs celle-ci a été validée, supportée et en partie créée par l'administration coloniale ; cf. 1.4.4.) fait aussi partie de ce legs colonial.

Quant au mépris ou la morgue des agents en contact avec les usagers, il ressemble fort au despotisme de l'administration coloniale autrefois⁴⁶. Ce mépris de l'usager peut passer parfois par une application excessive des procédures bureaucratiques, comme par un non-respect de celle-ci

Inversement, on peut aussi penser que le despotisme des « commandants » (aujourd'hui sous-préfets, préfets et gouverneurs) est aujourd'hui de façade, d'abord parce qu'ils ne sont plus adossés à un Etat monolithique (parti unique ou régime militaire dur) et ne relèvent plus que de jeux de factions, mais aussi parce qu'ils n'ont plus beaucoup de ressources (elles dépendent des projets).

⁴⁶ Cf. Jaffré & Olivier de Sardan (eds), 2003, pour la santé ; Blundo & Olivier de Sardan (eds), 2007, pour la petite corruption

« Le fonctionnement de la justice coloniale repose pour une bonne part sur des règles informelles » : faible contrôle de l'administration centrale, abus, rôle des intermédiaires (Hamani 2011 : 59)

Normes pratiques d'origine post-coloniale

Bien évidemment, d'autres normes pratiques se sont développées plus spécifiquement après l'indépendance. On pense ainsi aux différentes formes de favoritisme et d'interventionnisme, à la création de protégés « intouchables », au factionnalisme (qui s'était déjà développé sous le régime du parti unique PPN-RDA et le régime militaire), à la constitution d'une caste politique s'appropriant l'Etat et l'utilisant comme moyen d'enrichissement

Normes pratiques d'origine « développementistes »

La « rente du développement » a de son côté favorisé toute une série de stratégies de captation, ainsi que les effets de double langage et les comportements apparents de « bons élèves ». Elle a profondément modifié les carrières professionnelles, et créé de profonds sentiments d'injustice et de frustration. Cet aspect a été développé plus haut (cf. partie 4)

Normes pratiques d'origine néo-libérale

L'ajustement structurel a considérablement réduit les fonctions, outils et moyens de l'Etat et il a renforcé les stratégies opportunistes, les privatisations informelles et la corruption. Il a eu des effets ravageurs sur la délivrance des services publics. L'exemple le plus significatif en est le système scolaire, peu à peu atteint par la corruption, et devenu incapable d'enseigner et de pratiquer une éthique du service public. Les effets négatifs à long terme sont donc très importants, dans la mesure où l'école est la principale institution d'éducation civique. L'éthique du service public a été de surcroît affaiblie par la domination du dogme néo-libéral (qui a continué à prospérer jusqu'à nos jours après la fin des

mesures « dures » de l'ajustement structurel), qui a également accru la vénalisation de l'administration, déculpabilisé la quête de gains sous toutes ses formes et justifié l'affairisme (y compris en milieu universitaire).

Normes pratiques d'origine « démocratique »

Avec le multi-partisme, le rôle des commerçants dans le financement des partis est devenu décisif, et leur a donc permis de mettre en partie la main sur l'Etat ou de le prendre en otage. La corruption et l'interventionnisme en ont été encore renforcés, la corruption en général s'est « démocratisée » et « décentralisée » (création des communes) et la corruption électorale est devenu la règle de fait de tous les partis. L'Etat a perdu une grande partie de ses capacités de sanction, d'une certaine image de rigueur, et de sa légitimité (d'où la nostalgie des « années Kountché »)

Empilement et emmêlement

Ces étapes ne sont que des repères, très indicatifs. En fait une succession de normes pratiques se sont empilées et emmêlées au fil de ces étapes et des décennies, sans qu'il soit vraiment possible d'assigner une date de création à telle ou telle d'entre elles. Chaque étape a reproduit en partie les normes existantes, en a accentué certaines, et en a introduites d'autres.

La description générale que nous avons ici dressée d'une partie significative de la culture bureaucratique au Niger ne peut donc être présentée sous forme d'un tableau généalogique. Elle est le produit d'une histoire trop complexe. Mais elle nous semble irrécusable dans son existence contemporaine.

Comment modifier cette culture bureaucratique ?

A l'issue de ce diagnostic, il est clair que cette culture bureaucratique doit être sur de nombreux points (dont certains ont été analysés dans ce rapport)

profondément modifiée, dans la mesure où elle ne fournit pas *de façon satisfaisante* les biens et services publics ou collectifs que les citoyens nigériens sont en droit d'attendre et qu'ils réclament d'ailleurs. L'insatisfaction populaire, qui, selon notre expérience est générale, et dont témoignent les milliers et milliers d'entretiens que le LASDEL a menés depuis 13 ans, rejoint de ce point de vue notre diagnostic relatif aux comportements non observants.

Mais modifier cette culture bureaucratique n'est pas une mince affaire. Une telle réforme demande non seulement beaucoup de courage et de lucidité politique (cf. infra) mais aussi une réflexion collective approfondie sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et sur la nécessité de trouver des mécanismes originaux. C'est d'une *réforme culturelle* (pour ne pas parler de révolution culturelle) qu'il s'agit. Mais une réforme culturelle aussi importante ne se décrète pas, et ne dépend pas de soi-disant solutions miracles parachutées. Elle doit se préparer patiemment, intelligemment, et demandera de longues années⁴⁷.

Nous pensons à cet égard qu'il ne faut pas partir encore une fois de nouveaux modèles de normes officielles préfabriquées par des bureaux d'études extérieurs, mais au contraire qu'il faut partir de la réalité nigérienne telle qu'elle est (celle que nous avons décrite ici), en « faisant le tri » au sein des normes pratiques existantes, en cherchant à en supprimer certaines, les plus nocives, et à en faire évoluer d'autres, mais aussi sans doute en s'appuyant sur certaines, tout en tolérant d'autres et en essayant d'en faire émerger peu à peu de nouvelles.

Une telle réforme ne peut être ni menée de l'extérieur, ni dirigée *contre* l'ensemble des personnels. Il s'agit au contraire de s'appuyer sur les éléments réformateurs à *l'intérieur* des services publics, de constituer des *coalitions réformatrices* à l'intérieur de l'administration, afin de faire évoluer progressivement

⁴⁷ On peut même parler de décennies, si on considère par exemple que la réforme du secteur éducatif (depuis l'école primaire) est un élément central de la construction sur le long terme d'une nouvelle culture bureaucratique

les comportements et les mentalités de la grande majorité des fonctionnaires. C'est un processus nécessairement long, aux antipodes de l'application de techniques clés en main : il implique de procéder par essais et erreurs, par *feed-back* permanents, par « *learning by doing* », par expériences pilotes, par réseaux de réformateurs, par débats d'experts, par débats citoyens, par recours aux usagers... Nous sommes prêts à accompagner le HCME dans cette entreprise.

Mais la réforme de la culture administrative doit sans doute se combiner avec une réforme de la *culture politique*⁴⁸. En effet, ces deux domaines sont profondément inter-reliés et interdépendants.

Tant que la culture politique concevra l'arrivée au pouvoir d'un parti comme une occasion de distribution de postes et d'opportunités d'enrichissement pour ses militants, il sera difficile d'engager la dépolitisation de l'administration.

Tant que la culture politique assurera l'impunité à des barons, des protégés ou des hommes d'affaires proches d'un des partis au pouvoir (décrétés « intouchables »), il sera difficile de lutter pour l'application de sanctions justes et équitables au sein de la fonction publique.

Tant que la culture politique accordera aux principaux opérateurs économiques « informels » des passe-droits et des « permis de frauder » exorbitants en matière fiscale et douanière, il sera difficile de (re)construire un civisme fiscal et douanier.

Tant que la culture politique privilégiera les pratiques de camouflage des problèmes aux dépens des diagnostics sans complaisance, il sera difficile de promouvoir des supervisions ou des inspections efficaces dans les services publics.

Il est vrai que, dans le présent rapport, nous n'avons pas traité de la culture politique nigérienne. Son analyse et son bilan restent encore à accomplir. Mais il y a déjà des avancées en ce domaine.

⁴⁸ Sur divers éléments de la culture politique au Niger, cf. Hahonou, 2010.

Par exemple, le LASDEL a analysé de façon approfondie les processus électoraux locaux au Niger, et mis en évidence les normes pratiques qui régulent les pratiques des acteurs lorsque celles-ci transgressent les dispositions du code électoral : le factionnalisme des partis, l'importance de la « rente électorale », le décalage entre discours publics et discours privés, le « jeu de la tricherie », sont autant de thèmes qui se sont imposés. La culture électorale nigérienne, telle qu'elle se dégage de cette étude, est un sous-ensemble de la culture politique nigérienne⁴⁹.

Un dernier exemple, pour conclure ce rapport, montrera bien l'interconnexion entre la culture bureaucratique et la culture politique au Niger.

Il s'agit du recouvrement des taxes de marché, déjà évoqué plus haut (cf. 1.1.1.1) . Dans toutes les communes dotées d'un marché important (et beaucoup en ont), un recouvrement simplement effectif (légal) sur la base des taxes actuelles permettrait de multiplier les budgets communaux par deux, trois ou plus !⁵⁰ Mais les maires sont tous confrontés à une norme pratique qu'ils déplorent le plus souvent, mais qu'ils reproduisent néanmoins, faute d'avoir les moyens de la changer : les postes de collecteurs de taxes, nommés par la mairie⁵¹, sont des postes destinés à récompenser les militants des partis de la majorité communale, moyennant une autorisation tacite (en « fermant les yeux ») de détourner une partie des recettes à leur propre profit, et à celui de leurs partis, et moyennant divers « arrangements » avec les commerçants ayant financés lesdits partis. Les maires sont prisonniers de ceux qui les ont fait rois.

Tout le monde est au courant. Est-ce que cela figure dans les rapports officiels, dans les supervisions, les inspections, et même les audits ? A-t-on vu une institution internationale, une ONG, une agence de développement prendre ce problème en compte ? Non.

⁴⁹ Un ouvrage sur cette question, produit par le LASDEL, a été publié : Elections au village Une ethnographie de la culture électorale au Niger ; cf. Olivier de Sardan

⁵⁰Cf. Issaley 2012.

⁵¹ Avant la décentralisation, ils étaient nommés par les chefs.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

A-t-on déjà vu un séminaire organisé sur ce thème, avec les maires, sur les moyens de modifier cette norme pratique, pourtant vitale pour le budget et l'avenir des communes ? Non.

C'est assez exactement ce que ce rapport propose comme démarche, dans tous les domaines ici explorés.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdoulkader, A. 2011 « La délivrance du bien public 'sécurité' dans trois communes : Gidan Roumdji, Say et Balleyara (2). Enquête complémentaire et étude sur les motivations des acteurs », Niamey: rapport LASDEL
- Abdoulkader, A. 2012 « Le bien public 'sécurité' dans trois communes du Niger (Guidan Roumdji, Balleyara et Say). Des logiques de l'Etat aux logiques locales », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 105
- Abouzeidi, A. & Roustang, I. 2008 « Elaboration d'une stratégie sectorielle pour la santé en milieu pénitentiaire au Niger », Niamey: rapport de mission
- Ali Bako M. 2006 « La crise alimentaire à Olléléwa 2004-2005 », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 67
- Bach, D. & Gazibo, M. (eds) 2011 *The Neopatrimonial State in Africa and Beyond*, London: Routledge
- Bako Arifari, N. 2007 « 'Ce n'est pas les papiers qu'on mange !'. La corruption dans les transports, la douane et les corps de contrôle », in Blundo & Olivier de Sardan (eds)
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2014 *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*. Leyden: Brill
- Blundo, G. 2011a « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'Études Africaines*, 202-203: 427-452
- Blundo, G. 2011b « Comme un ballon de foot ». La gestion quotidienne des ressources humaines dans les services forestiers en Afrique de l'Ouest », in Schareika, Spies, & Le Meur (eds) *Auf dem Boden der Tatsachen. Festschrift für Thomas Bierschenk*, Köln: Rüdiger Köppe Verlag, (Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung, 28)
- Blundo, G. 2014 "The King is not a kinsman. Multiple accountabilities and practical norms in West African bureaucracies", in De Herdt, T. & Olivier de Sardan, J.P.

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

- (eds) *The game of the rules; the practical norms of real governance in Sub-Sahara Africa*, London: Routledge
- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.P. 2007 « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in Blundo & Olivier de Sardan (eds)
- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2007 *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris: Karthala
- Brunet-Jailly, J., Cissé, B. & Keita, M. 2007 « Estimation du coût et financement de la gratuité des soins destinés aux mères et aux enfants au Niger », Washington: Banque Mondiale
- CREDES 2010 « Evaluation des mécanismes de financement du système de santé au Niger. Rapport provisoire », Niamey: CREDES, Fonds commun
- Dan Dah, M.L. 2000 « Contribution à un diagnostic du système judiciaire nigérien en vue de sa moralisation », Niamey: Ambassade du Canada
- De Herdt, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2015 *The game of the rules; the practical norms of real governance in Sub-Sahara Africa*, London: Routledge
- Diarra, A. 2011a « La mise en œuvre de la politique d'exemption de paiement dans les districts sanitaires », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 96
- Diarra, A. 2011 b « La question des motivations dans le domaine de la santé », Niamey: rapport LASDEL
- Diarra, A. 2012 « La mise en œuvre locale de l'exemption des paiements des soins au Niger », *Afrique Contemporaine*, 243: 77-109
- Diarra, A. 2012 « La prise en charge de l'accouchement dans trois communes au Niger Say, Balleyara et Guidan Roumji », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 101
- Diarra, A. 2014 « Appui de proximité et appui bureaucratique. Autour de deux projets pilotes d'accouchement gratuit au Niger », in Olivier de Sardan & Ridde (eds)
- Diarra, A. & Moumouni, A. 2007b « L'appui alimentaire aux PvVIH à Niamey (approche socio-anthropologique) », Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 55

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

- Diarra, A. & Moumouni, A. 2007a « Les visites à domicile auprès des PvVIH à Niamey (approche socio-anthropologique) », Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 54
- Diarra, A. & Moumouni, A. 2008 « Les personnels de santé face au SIDA et à la prise en charge des PvVIH à Niamey. Transformation ou reproduction des représentations et pratiques habituelles ? », Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 62
- Elhadji Dagobi, A. 2010 « L'influence des messages d'éducation pour la santé sur les représentations des maladies liées à l'eau dans la vallée du fleuve Niger », Marseille: thèse de doctorat EHESS
- Etats généraux de la justice 2012 « Rapport général des travaux », Niamey: Ministère de la Justice
- Hahonou, E. 2010 *Démocratie et culture politique en Afrique. En attendant la décentralisation au Niger*, Sarrebruck: Editions Universitaires Européennes
- Hahonou, E. 2002 « Les urgences à l'hôpital de Niamey », Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 5
- Hamani, O. 2008 « L'administration des carrières des magistrats au Niger. Une ethnographie du conseil de la magistrature », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 70
- Hamani, O. 2011 « Les modes de régulation de l'appareil judiciaire nigérien », Marseille: EHESS, thèse de doctorat
- Hamani, O. 2014 “ ‘We make do and keep going!’ The Use of Non-State Resources in the Functioning of the District Courts in Niamey and Zinder (Niger)” in Bierschenk & Olivier de Sardan (eds)
- Hassan, M. 2011 « La délivrance des services publics dans les communes de Tagazar, Guidan Roundji et Say : réformes, suivi des vulnérabilités et motivations », Niamey: rapport LASDEL
- Inspection générale des services 2013 « Rapport de mission d'audit technique des activités financées par le programme d'amélioration de la productivité agricole en Afrique de l'Ouest (ppaao/wapp) : régions de Zinder, Maradi, Tahoua, Dosso et Niamey », Niamey: Ministère de l'agriculture

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

- Issaley, N. 2011 « Les éleveurs peuls et les communes : entre enjeux économiques et enjeux politiques. Cas de Gouré », Niamey: rapport LASDEL
- Issaley, N.A. 2012 « L'élevage dans un contexte de communalisation au Niger: entre enjeux économiques et enjeux politiques. Cas du département de Gouré et des éleveurs peuls », Marseille: thèse de doctorat à l'EHESS
- Jaffré, Y. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2003 *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris: Karthala
- Jaffré, Y. & Prual, A. 1993 « Le corps des sages-femmes, entre identités professionnelle et sociale », *Sciences Sociales et Santé*, 11 (2)
- Kafando, Y, & Ridde, V. 2014 « Les effets des politiques d'exemption sur les finances communautaires au Mali et au Niger », in Olivier de Sardan & Ridde (eds)
- Kouanda, S. & Moha, M. 2010 « Evaluation externe du programme de PTME du Niger », Niamey:
- Lasdel2003 « Enquête collective sur l'état local à Tahoua. Compte-rendu », Niamey: rapport du LASDEL
- Lavigne Delville, P. et Abdlekader, A. 2010 « 'A cheval donné on ne regarde pas les dents'. Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 83
- Lund, C. 2009 « Les dynamiques politiques locales face à une démocratisation fragile (Zinder) », in Olivier de Sardan & Tidjani (eds)
- Mission d'analyse et de formulation du cadre général du processus de réformes et du programme d'appui aux réformes judiciaires au Niger 2002 « Etat des lieux du système judiciaire et premières orientations pour une réforme », Niamey: Thalès-DGD
- Mission d'investigation Gavi 2012 « Rapport d'investigation »
- Moha, M. 2011 « 'Même la nourriture, on se fatigue de la manger, à plus forte raison le médicament...'. Les PvVIH et les médicaments au Niger », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 94

- Moha, M. & Ridde, V. 2014 « La conférence nationale sur la gratuité des soins au Niger : des interactions nécessaires. », in Olivier de Sardan & Ridde (eds)
- Mohamadou, A. 2004 « Foncier agro-pastoral, conflits et gestion des aléas climatiques au Niger : cas de Dakoro et d'Abalak », Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 26
- Mohamadou, A. 2003 « La recherche agronomique au Niger. Pratiques et dynamiques. Cas de l'INRAN », Marseille: doctorat de l'EHESS
- Moumouni, A. & Souley, A. 2004 « La Maternité Issaka Gazoby et l'Hopital National de Niamey », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 19
- Moussa, H. 2003 « Niamey: le complexe sanitaire de Boukoki », in Jaffré & Olivier de Sardan (eds)
- Moussa, H. 2004 « La pratique de la planification familiale en milieu rural : cas du district de Kollo » Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 23
- Moussa, H. 2012 *Entre absence et refus d'enfant. Socio-anthropologie de la gestion de la fécondité féminine à Niamey, Niger*, Bamako: La Sahélienne
- Olivier de Sardan, J.P. 2005 « Les pouvoirs locaux et le rôle des femmes à Namaro », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 37
- Olivier de Sardan, J.P. 2007 « Analyse rétrospective de la crise alimentaire au Niger en 2005 », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 59
- Olivier de Sardan, J.P. 2008 « La crise alimentaire vue d'en bas. Synthèse des recherches menées sur sept sites au Niger », *Afrique Contemporaine*, 225: 217-294
- Olivier de Sardan, J.P. 2009 « Gouvernance associative et gouvernance chefferiale dans les campagnes nigériennes », in Olivier de Sardan & Tidjani Alou (eds)
- Olivier de Sardan, J.P. 2011 « Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 95
- Olivier de Sardan, J.P. 2011 « L'élevage mobile dans la région de Zinder : suivi socio-anthropologique. Rapport de synthèse final », Niamey: rapport LASDEL
- Olivier de Sardan, J.P. 2012 « Gouvernance locale : la délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes (2) », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 102

- Olivier de Sardan, J.P. 2014 « Les exemptions de paiement : controverses et malentendus autour d'une recherche. Les chercheurs et le débat citoyen » in Olivier de Sardan & Ridde (eds)
- Olivier de Sardan, J.P. 2014 « Addiction à l'aide, sevrage ou impuissance ? Les ONG médicales face aux systèmes de santé », in Olivier de Sardan & Ridde (eds)
- Olivier de Sardan, J.P. (avec A. Elhadji Dagobi, E. Hahonou, O. Hamani, N. Issaley, O. Makama Bawa, M. Moha, A. Mohamadou, H. Moussa Ibrahim, A. Oumarou, M. Tidjani Alou, I. Younoussi) 2014 *Elections au village. Une ethnographie de la culture électorale au Niger*, Paris, Karthala, 2015
- Olivier de Sardan, J.P., Bako Arifari, N. & Moumouni, A. 2007 « La corruption dans le domaine de la santé », in Blundo & Olivier de Sardan (eds)
- Olivier de Sardan, J.P., Diarra, A. & Moumouni, A. 2006 « La prise en charge des PvVIH et l'observance des ARV à Niamey (approche socio-anthropologique) », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 45
- Olivier de Sardan, J.P. & Elhadji Dagobi, A. 2000 « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, 80: 153-168
- Olivier de Sardan, J.P. & Elhadji Dagobi, A. 2001 « La gestion des pompes dans le département de Tillabéry », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 4
- Olivier de Sardan, J.P. & Issaley, N. 2005 « Les pouvoirs locaux et le rôle des femmes à Namaro (2) », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 46
- Olivier de Sardan, J.P. & Ridde, V. 2011 Une comparaison provisoire des politiques d'exemption de paiement dans trois pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Niger), *Etudes et Travaux du LASDEL*, 89
- Olivier de Sardan, J.P. & Ridde, V. 2013 « L'exemption de paiement des soins au Burkina Faso, Mali et Niger. Les contradictions des politiques publiques », *Afrique Contemporaine*, 243 : 11-32
- Olivier de Sardan, J.P. & Tidjani Alou, M. (eds) 2009 *Les pouvoirs locaux au Niger. En attendant la décentralisation*, Paris: Karthala

- Oumarou, A. 2011 « Le syndicat des transporteurs, entre complexité de fonctionnement et dynamisme dans la fourniture du service à Ballayara, Guidan-Roundji et Say », Niamey: rapport LASDEL
- Ousseini, A. 2011 « Une politique publique de santé au Niger. La mise en place d'exemptions de paiement des soins en faveur des femmes et des enfants », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 91
- Ridde V. & Olivier de Sardan J.P. (eds) 2014 *Une politique publique de santé et ses contradictions*
La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger, Paris: Karthala
- Ridde, V. & Diarra, A. 2009 "A process evaluation of user fees abolition for pregnant women and children under five years in two districts in Niger (West Africa)", *BMC Health Services Research*, 9 (89)
- Ridde, V., Diarra, A. & Moha, M. 2010 "User fees abolition policy in Niger: comparing the under five years exemption implementation in two districts", *Health Policy and Planning*, 99
- Seydou Moussa, K. 2011« La prise en charge de la santé animale dans le département de Tanout », Niamey: rapport LASDEL
- Souley, A. 2001 « Interactions entre personnels de santé et usagers à Niamey », Niamey: *Etudes et Travaux du LASDEL*, 2
- Souley, A. 2003 « Un environnement inhospitalier », in Jaffré & Olivier de Sardan (eds)
- Tidjani Alou, M. 2001 « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (cas du Niger) », *Politique Africaine*, 83: 59-78
- Tidjani Alou, M. 2002 « La petite corruption au Niger », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 3
- Tidjani Alou, M. 2004 « Etat, réseaux marchands et mondialisation. Le cas des convois au Niger », in Monnier & Droz (eds) *Côté jardin, côté cour. Anthropologie de la maison africaine*, Genève: *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, 15 :125-140
- Tidjani Alou, M. 2006 « Les mini-adductions d'eau potable dans la région de Maradi : la gestion d'un bien public », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 42

ROUTINES DES COMPORTEMENTS NON OBSERVANTS

- Tidjani Alou, M. 2011 “Monitoring the neopatrimonial state on a day-to-day basis: politicians, custom officers and traders in Niger”, in Bach & Gazibo (eds)
- Worldaudit 2011 « Audit des aspects financiers et organisationnels de la gratuité des soins au Niger. Rapport d’audit des aspects organisationnels », Niamey : Ministère de la santé & Worldaudit
- Yacouba, I. 2001 « Grandeur et misères d’une carrière ! », Organe officiel d’information et de sensibilisation de la CDTN, spécial 1er mai
- Younoussi, I. 2011 « Les motivations dans la délivrance des biens publics « eau » et « assainissement » à Belleyara, Say et Guidan Roundji », Niamey: rapport LASDEL

*Ce rapport est tiré de la recherche « **Les comportements des agents publics au Niger** », financée par le Haut-commissariat à la modernisation de l'Etat*

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°118 « Les services de l'élevage dans les départements de Gouré et Tesker : entre complexités pastorales et débrouillardises », par N. Issaley (2014)
- N°117 « La rédaction des décisions de justice au tribunal de grande instance hors classe de Niamey », par O. Hamani (2015)
- N°116 « Le fonctionnement de la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique au Niger », par Abdoua Elhadji Dagobi (2015)

