HAL
open science

# ”A cheval donné, on ne regarde pas les dents ”. Les mécanismes et les impacts de l’aide vus par des acteurs nigériens

Philippe Lavigne Delville, Aghali Abdelkader

## To cite this version:

Philippe Lavigne Delville, Aghali Abdelkader. ”A cheval donné, on ne regarde pas les dents ”. Les mécanismes et les impacts de l’aide vus par des acteurs nigériens. Lasdel - Niger. 2010. ird-03655645

**HAL Id: ird-03655645**

**https://ird.hal.science/ird-03655645v1**

Submitted on 29 Apr 2022

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

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

Etudes et Travaux
n°83

Philippe Lavigne Delville et Aghali Abdelkader

# « A cheval donné, on ne regarde pas les dents »

## Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens

Février 2010

*« A CHEVAL DONNÉ, ON NE REGARDE PAS LES DENTS »*

# SOMMAIRE

**INTRODUCTION ..... 3**

**I. « LE MEILLEUR PROJET QU'ON AIT EU, C'EST CELTEL » : UNE AIDE INDISPENSABLE, MAIS PEU EFFICIENTE ..... 19**

AVEC L'AIDE, ON PEUT FAIRE DES CHOSES BIEN ..... 19
DES IMPACTS TRES LIMITES POUR LES POPULATIONS ..... 20
UNE AIDE TRES PEU EFFICIENTE ..... 21
UNE ECONOMIE DE L'AIDE, POUR UNE PARTIE DE LA CLASSE MOYENNE ..... 23
UNE AIDE DEVENUE STRUCTURELLE ..... 24
UN COMPROMIS ENTRE « PROJETS » DIVERGENTS, UN MAL NECESSAIRE ? ..... 26

**II. LES LOGIQUES DES INSTITUTIONS D'AIDE : ENTRE INTERETS ET LOGIQUES BUREAUCRATIQUES ..... 27**

DES INTERETS ECONOMIQUES ET STRATEGIQUES, PLUS OU MOINS EXPLICITES ..... 28
UNE DIVERSITE DE POSITIONS ..... 29
LES LOGIQUES DES INSTITUTIONS D'AIDE : « TIRER SUR LA TIGE DE MIL POUR LA FAIRE POUSSER » ..... 30
« ON NE MORD PAS LA MAIN QUI VOUS EST TENDUE » ..... 32

**III. UNE AIDE LARGEMENT INSTRUMENTALISEE DANS LE JEU POLITIQUE ET LES LOGIQUES NEOPATRIMONIALES DE L'ETAT ..... 34**

QUELQUES CARACTERISTIQUES DE L'ETAT ..... 34
UNE AIDE ORIENTEE GEOGRAPHIQUEMENT OU « ETHNIQUEMENT », UNE RECUPERATION POLITIQUE ..... 37
UNE AIDE INSTRUMENTALISEE DANS LE JEU POLITIQUE ..... 40
L'AIDE COMME ENJEU ECONOMIQUE POUR LES INDIVIDUS ..... 41
FALSIFICATION ET DETOURNEMENT DE L'AIDE : UNE CULTURE DE LA CORRUPTION ..... 44
UNE RESPONSABILITE DES BAILLEURS DE FONDS ? ..... 51

**IV. LA MISE EN PLACE DU CERCLE VICIEUX DE LA DEPENDANCE ..... 56**

LE FEU DE PAILLE DU BOOM DE L'URANIUM ET L'ENTREE DANS L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ..... 56
AFFAIBLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DERESPONSABILISATION DES POLITIQUES ..... 59
AJUSTEMENT, CONFERENCE NATIONALE ET MULTIPARTISME : UNE ABSENCE DE « PRIME A LA DEMOCRATIE » ..... 60
LA MULTIPLICATION DES UGP AUTONOMES ..... 63
LE CONTOURNEMENT DES INSTITUTIONS : UN REMEDE QUI AGGRAVE LE MAL ..... 66
LE CERCLE VICIEUX DE LA DEPENDANCE ..... 66

**V. LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE ..... 68**

LE POIDS DES PROCEDURES ET DES LOGIQUES INSTITUTIONNELLES ..... 68
UNE CRITIQUE DE L'AIDE PROJET, MAIS ..... 71
EST-CE A L'ETAT DE METTRE EN ŒUVRE ? ..... 75

**VI. L'ETAT ET LA NEGOCIATION DE L'AIDE : UNE VOLONTE ET UNE CAPACITE DE DEFINIR DES POLITIQUES ET DE NEGOCIER L'AIDE ? ..... 77**

« IL FAUT FAIRE L'ANE POUR AVOIR LE FOIN » : UNE RELATION ASYMETRIQUE, UNE PASSIVITE INDUITE EN PARTIE PAR L'OFFRE ..... 77
« UN VASTE CHAMP OU CHACUN VIENT CULTIVER… » ..... 79
DES CONTRE-EXEMPLES ..... 81

**VII. DES CHANGEMENTS AVEC LES « NOUVELLES MODALITES DE L'AIDE » ? ..... 85**

LA STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE ET LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT RURAL : UNE RUPTURE ? ..... 86
« IL FAUT ALLER VERS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS » ..... 90
UNE MISE EN ŒUVRE REELLE, MAIS ENCORE PARTIELLE ..... 90
DES INTERROGATIONS ..... 93

**VIII. CONCLUSIONS ..... 100**

UNE DEPENDANCE A L'AIDE, FRUIT DE L'HISTOIRE ..... 100
L'ETAT DOIT REPRENDRE L'INITIATIVE ..... 101
LA DECLARATION DE PARIS, UNE OPPORTUNITE A SAISIR ..... 101
UNE NECESSAIRE RETENUE DE L'AIDE ? ..... 102
DEMOCRATISER LE DEBAT SUR L'AIDE ..... 103
NOUVEAU BOOM DES MATIERES PREMIERES, NOUVEAUX PARTENAIRES ..... 104

**BIBLIOGRAPHIE** ..... 106

**ANNEXE 1**. GRILLE DE QUESTIONNEMENT ..... 109
**ANNEXE 2.** TYPOLOGIE DES PERSONNES RENCONTREES ..... 113

# « A CHEVAL DONNÉ, ON NE REGARDE PAS LES DENTS »

*Philippe Lavigne Delville (Gret/Ird/Lasdel)*
*et Aghali Abdelkader (Lasdel)*

## *Introduction*

### *L'aide, ses paradoxes, ses ambiguïtés*

Conçue initialement comme un apport temporaire, pour permettre un décollage économique, l'aide internationale est devenue structurelle dans un certain nombre de pays en développement. Elle est même structurante, par les volumes financiers qu'elle représente (de l'ordre de 400 millions de $/an au Niger soit 200 milliards de FCFA), par sa place dans les budgets publics (environ 50 %) et les investissements (90 %)[1], par l'influence qu'elle donne aux pays donateurs sur les politiques publiques des pays bénéficiaires. Et aussi par toute la machinerie qu'elle induit, par le nombre de « projets » qui couvrent une bonne partie du territoire, par le nombre de cadres vivant, directement ou indirectement, du système d'aide.

L'aide internationale est l'objet de nombreuses analyses et critiques, tant de la part des praticiens et experts que de la part des sciences sociales. La littérature est à la fois récurrente (on retrouve les mêmes débats depuis 40 ans[2]) et abondante. Elle est aussi marquée par les débats du moment : les thèmes de l'efficacité de l'aide et de la dépendance à l'aide ont ainsi (re)surgi à une période de « fatigue de l'aide » où les institutions internationales cherchaient à justifier une baisse des montants de l'aide et une plus grande sélectivité…

Les sciences sociales sont le plus souvent extrêmement critiques sur l'aide, dénonçant l'imposition de logiques par les acteurs du Nord, l'absurdité de certains projets, le décalage récurrent avec les réalités sociales locales, les effets pervers de l'aide tant au niveau local que national : elle encourage la passivité, le clientélisme, la corruption. Pour une bonne partie des chercheurs, l'aide est un système de domination idéologique et financier, un mécanisme fondamentalement pervers qui génère des effets négatifs à toutes les échelles, dépossède l'Etat de ses responsabilités et contribue à la fragilité des Etats bénéficiaires. Tout en ayant une approche plus empirique et moins mécanique, en voulant éviter les dénonciations idéologiques, en s'intéressant aux jeux d'acteurs au sein de l'interface entre « développeurs » et « développés », l'anthropologie du développement (Olivier de Sardan, 1995) montre aussi que l'intervention de développement est nécessairement traversée de contradictions, d'ambiguïtés, d'instrumentalisation réciproques, au sein des arènes locales, et qu'il y a un fort décalage entre les discours et les réalités.

---

1 Chiffres tirés de Eurodad, 2008, p.10.

2 Cf. par exemple Lecomte, 1986 ; Gabas, 1988 ; Michailof, 1988 ; Guéneau et Lecomte, 1998 ; Naudet, 1999 ; Gabas, 200 ; Sogge, 2003 ; Glennie, 2008, etc.

Ces critiques posent de sérieuses questions à l'aide. On doit sérieusement s'interroger sur le rôle de l'aide pour les pays donateurs et les institutions internationales, sur son impact sur les sociétés et les Etats des pays bénéficiaires (Glennie, 2008), sur la question de l'autonomie politique de pays « sous régime d'aide » dans un monde libéralisé[3], et sur les effets du système d'aide. Les critiques radicales sont pourtant un peu trop mécaniques et englobantes :

- d'une part, elles sont unilatérales et ne prennent pas en compte les dimensions positives de l'aide, malgré ou au delà de ses ambiguïtés et effets pervers ;
- d'autre part, elles sous-estiment la diversité des cadres institutionnels et des pratiques, et donc l'équilibre entre dimensions positives et effets pervers, qui varie fortement d'un cas à l'autre ;
- enfin, elles ne distinguent pas suffisamment entre la question des rapports Nord/Sud et celle de l'intervention institutionnelle et sociale dans un pays donné (dont les projets de développement au Sud sont un exemple, comme les projets de développement social ou local en Europe) qui renvoie à un champ de questionnement différent, ni entre les logiques de l'aide et les configurations socio-politiques des pays bénéficiaires.

Qu'ils soient membres d'agences de coopération, experts, Ong, cadres de l'administration, responsable d'organisations locales, etc., les parties prenantes de l'aide ont eux aussi une analyse critique de l'aide et de leurs institutions. Si celle-ci s'exprime moins sur la place publique, elle est très vive, dans les conversations privées, dans certaines évaluations, dans les forums consacrés à la question et où la liberté de parole est acquise[4]. Plus diffuses, moins publiées, ces critiques ne sont pas forcément moins sévères que celles issues de la recherche. Elles sont parfois plus précises et incisives, au sens où elles s'appuient sur une connaissance plus approfondie des dispositifs et des procédures, et sur un comparatisme empirique issu de la diversité des expériences professionnelles. Elles peuvent aussi, de ce fait, nuancer, voire contredire certains résultats de recherche trop mécanistes ou généraux.

De plus, un certain nombre de cadres nationaux porteurs d'une vision politique pour leur pays trouvent dans l'aide, et dans les postes auxquels elle permet d'accéder, des lieux où contribuer à construire l'Etat et l'espace public, dans des conditions de travail décentes. Toute aide n'est pas imposée, et les processus d'instrumentalisation sont réciproques, la capacité réelle des bailleurs à imposer leurs vues étant sérieusement questionnée par de nombreuses études, et la « dissuasion du faible au fort » étant bien réelle. Bien plus, à travers des processus souvent chaotique, des alliances se construisent parfois entre hauts cadres, agents des bailleurs, Ong, pour construire des politiques publiques faisant sens, faire évoluer les pratiques et les représentations[5]. L'aide peut aussi être une opportunité pour une vision politique.

En tout état de cause, l'aide au développement est fondamentalement ambiguë. Tout en affichant un objectif de partenariat équilibré, l'aide est structurellement un processus

3 C'est l'objet de programmes de recherches actuels. Cf. Whitfield, ed, 2009.

4 Signalons par exemple la consultation organisée il y a une dizaine d'années par la Fondation pour le Progrès de l'Homme sur l'aide européenne (Calame, 1999).

5 Lavigne Delville, à paraître.

asymétrique : *« la main qui reçoit est toujours en dessous de la main qui donne »*. Personne aujourd'hui ne défend sérieusement l'idée d'une aide totalement désintéressée, neutre, naturellement efficace car venant combler des « besoins fondamentaux » identifiés par le pays receveur.

### *Le débat sur la dépendance à l'aide et « l'appropriation » des politiques de développement*

Parmi d'autres, l'ouvrage fameux de David Naudet, qui n'a guère perdu de son actualité, faisait il y a 10 ans un bilan critique de vingt ans d'aide au Sahel. Il montrait qu'une part importante des problèmes trouvait son origine dans les mécanismes de mise en œuvre. En réponse – au moins partielle – à ces critiques, une partie du débat contemporain sur l'aide se centre sur les questions de dépendance et d'appropriation. La question de la dépendance à l'aide a été mise en avant par les économistes, avant d'être reprise par les politologues à la fin des années 90. Dans les pays qui reçoivent des volumes d'aide importants, et/ou dont une part significative du PNB provient de l'aide[6], l'aide prend une part majeure dans les logiques sociales et politiques. L'aide devient indispensable, car les besoins ne sont pas couverts autrement. Il se crée une « *dépendance dynamique », « des processus dans lesquels la perte d'autonomie se renforce à l'intérieur d'un cercle vicieux, où "l'aide appelle l'aide" »* (Naudet, 1999 :176). L'afflux d'aide suscite une *« désincitation à l'effort due à la disponibilité d'aide et l'irréversibilité des besoins générés par un dépassement de la capacité de reproductibilité »* (idem : 177), d'autant plus qu'elle *« finance des ressources humaines, techniques, institutionnelles et politiques à des standards très éloignés de ceux accessibles par les ressources propres »* (idem : 180). Le fameux rapport Berg de 1997 constatait que *« l'impact le plus insidieux d'une forte présence d'aide porte sur les attitudes et les incitations. L'aide tend à déresponsabiliser les leaders politiques et induit un comportement de résignation et de passivité parmi les technocrates nationaux »*.

D'une analyse macro-économique (la part durable de l'aide dans les comptes nationaux et dans les investissements publics, et les effets d'éviction sur l'épargne, la fiscalité, etc.), on passe ainsi à une perspective de sociologie politique, sur les effets induits d'une présence massive de l'aide. L'accent est mis sur les comportements induits par l'aide chez les acteurs nationaux, au niveau de l'Etat, de l'administration, des populations mêmes : passivité, opportunisme, etc. Pour autant, ces attitudes ne découlent pas tant de logiques sociales inhérentes aux sociétés du Sud que d'effets induits par les mécanismes de l'aide elle-même. En effet, loin de répondre à des demandes, l'aide cherche à *« trouver des problèmes aux solutions »* (Naudet, 1999) dont elle dispose. Elle court-circuite les institutions pour tenter d'arriver directement aux populations. Elle privilégie des dispositifs *ad hoc*, qui contournent et déresponsabilisent l'Etat.

*« Les programmes d'ajustement structurel ont, dans la durée, affaibli la maîtrise du gouvernement sur les économies locales ». « Le "système des projets", renouvellement incessant des courts termes, n'échappe à aucun de ces deux écueils. Par son caractère permanent dans les pays les plus pauvres, il a réellement déchargé l'Etat (et peut-être bientôt les collectivités locales) de la quasi-totalité de ses efforts propres en*

6 Les économistes considèrent que le niveau d'aide est « élevé » ou « très élevé » si elle monte à plus de 100 USD par personne, ou 30 % du produit intérieur brut (Lensik et White, 1999). Selon cette définition, peu de pays sont dépendants de l'aide, mais *« dans la majeure partie des pays, les problèmes majeurs semblent être soit le manque de capacités, soit le manque d'implication, soit les deux, ou que l'aide soit inefficace pour quelque autre raison »*.

*matière d'investissement. Dans le même temps, par ses objets toujours ponctuels, il est de nature à multiplier les situations de création de besoins non reproductibles »* (Naudet, 2000 : 185).

Bref, l'aide risque d'induire une *"décapitalisation des ressources propres",* à travers un *« véritable cercle vicieux où la croissance des besoins s'accompagne d'une diminution constante de la capacité à les satisfaire, et donc où le bénéficiaire est dans une situation de sujétion croissante envers le détenteur de ressources extérieures »* (idem : 181). « L*es multiples effets pervers rencontrés montrent que le pire ennemi de l'aide est l'aide elle-même. Le système de coopération ne doit rien tant redouter, et tenter de prévenir, que ses propres excès »* (Naudet, 1999). Dans cette optique, un certain nombre de pistes de réforme, cherchant à combiner « retenue et équilibre » étaient proposées.

Il est assez significatif que ce thème de la *dépendance* à l'aide, qui se centre sur les dynamiques induites dans les pays receveurs et met clairement l'accent sur la responsabilité du système d'aide lui-même, ait été évacué au profit du débat sur *l'efficacité de l'aide*. La question de l'efficacité est centrée sur l'aide elle-même, sa capacité à atteindre ses propres objectifs, et non sur ses impacts sur la société qui la reçoit. Du point de vue des institutions internationales, le thème de l'efficacité émerge en raison de l'impact limité des vastes montants d'aide sur le développement économique des pays, mais aussi pour une part du constat de leur faible capacité à faire appliquer les politiques économiques (de libéralisation) qu'elles jugent indispensables à ce même décollage. Même avec peu de ressources, les Etats receveurs ont une certaine capacité à contourner des réformes dont ils ne veulent pas, à ne pas appliquer les conditionnalités, à « jouer la montre », etc. De nombreux chercheurs et praticiens questionnent le principe des conditionnalités, en mettant en lumière leur faible efficacité : *« la Banque Mondiale peut-elle assurer la mise en œuvre de ses propres conditionnalités ? »*[7] s'interroge ainsi Thomas (2004).

Dès lors, certains auteurs prônent une plus grande sélectivité - aidons les pays qui ont déjà les « bonnes » politiques – quand d'autres mettent l'accent sur les façons d'amener les pays à les adopter, à travers un renforcement des conditionnalités et de nouvelles procédures (décaissements par tranche, etc.) rendant plus difficiles les stratégies d'échappatoire. La thématique de « l'appropriation » (« ownership ») en découle, qui recouvre parfois la conception du type : « renonçons à des conditionnalités peu opératoires, et mettons en avant des mesures pour que les politiques de développement soient réellement portées par les décideurs politiques nationaux ».

Systématisant un ensemble de réflexions internes au système d'aide, la Déclaration de Paris, nouveau paradigme de l'aide internationale signé en 2005, est censée marquer un renversement de tendance. Alors que l'aide a été de plus en plus intrusive, élargissant son champ des investissements économiques aux réformes politiques et sociales, élargissant le champ des conditionnalités aux réformes de l'administration et des finances publiques, s'impliquant plus explicitement dans la définition des politiques[8], il s'agit d'inverser la machine, de redonner à l'Etat une place centrale, de se mettre en appui à des politiques définies et « appropriées » (« owned ») par l'Etat.

---

7 Pour faciliter la lecture, toutes les citations de travaux en anglais sont traduites par nous.

8 Ce que traduit, sans doute, le passage du terme « bailleurs de fonds » à « partenaires techniques et financiers », qui met en avant la dimension de « partenariat » (avec ses ambiguïtés), mais aussi légitime l'intervention « technique » des bailleurs.

Les années 2000 ont ainsi vu une forte effervescence dans les débats sur l'aide (découlant pour certains d'une perte de légitimité de l'aide dans un contexte post-guerre froide) et un renversement de tendance, dans les discours et, en partie, dans les faits : de plus en plus, la question des stratégies nationales est mise en avant et les bailleurs de fonds s'y référent pour définir leurs propres stratégies ; les mécanismes de concertation et de coordination sont de plus en plus nombreux, tant entre bailleurs qu'entre Etats et bailleurs de fonds ; des logiques de « programmes » cherchent à se substituer à la multiplication désordonnée des projets. Le Niger n'est pas le dernier dans cette dynamique de mise en œuvre de la Déclaration de Paris et l'évaluation récente de l'aide apportée au Niger par 5 bailleurs européens, visant à faire le point sur les évolutions, témoigne d'un souci accru de coordination et de cohérence.

Les évolutions sont cependant très récentes, et font l'objet d'analyses contradictoires. Dans un ouvrage tout juste publié, Whitfield et ses collègues interrogent les conditions et modalités de négociation entre Etats et bailleurs de fonds et Etats receveurs, dans une perspective d'économie politique. Pour eux, il y a *« beaucoup de raisons d'être sceptiques sur la Déclaration de Paris »* (Whitfield et Fraser, 2009a : 2). D'une part, la signification de « l'appropriation » pour les bailleurs de fonds est un « *raccourci pour le degré d'engagement montré par les gouvernements bénéficiaires dans la mise en œuvre des réformes que les bailleurs les encouragent à adopter »* plus que *« le degré de contrôle que les gouvernements receveurs sont capables d'assurer sur les résultats des politiques mises en œuvre »* (qui est la définition de l'ownership qu'ils utilisent dans leur recherche). D'autre part, elle intervient dans un contexte où les évolutions des 10 années précédentes (les SRP) *« ont abouti à une participation accrue des bailleurs de fonds et un enchevêtrement croissant des institutions des bailleurs de fonds et des systèmes administratifs des pays receveurs »* et que *« les efforts en cours pour améliorer l'efficacité de l'aide ont souvent accru l'implication des bailleurs de fonds dans les processus de définition de politiques »* (idem : 19), réduisant encore la souveraineté des Etats et construisant une *« gouvernance multiple »* où personne ne peut être tenu pour responsable et n'est donc redevable. Ceci a induit un changement dans la stratégie des gouvernements receveurs, allant de la résistance passive à des efforts pour rentrer partiellement dans le modèle des bailleurs et maximiser ainsi les flux d'aide, donner confiance aux bailleurs de fonds en espérant que cela soulage la charge administrative (idem : 21).

### *Mais qu'en pensent les acteurs nigériens ?*

L'essentiel des analyses publiées sur l'aide provient de chercheurs de différentes disciplines (économie, socio-anthropologie, sociologie politique), d'experts – le plus souvent du Nord ou commandités par les institutions de développement du Nord - , d'anciens praticiens – essentiellement du Nord - formalisant leur expérience dans des ouvrages. La voix des praticiens de terrain, et en particulier des acteurs du Sud, y est largement absente, ou réinterprétée dans les problématiques propres des auteurs[9].

Les acteurs nationaux du système d'aide sont pourtant en première ligne dans les processus de définition, de négociation et de mise en œuvre de l'aide. Ils en ont une connaissance empirique fine, fondée sur une longue expérience, souvent avec différents bailleurs de fonds, dans différents contextes institutionnels. Ils sont au cœur du débat sur les rapports entre l'aide et les Etats, rapports qu'ils observent au quotidien. Mais ils formalisent rarement leur

9 Une exception notable étant l'ouvrage de l'IRAM « Regards du Sud » (IRAM, 2000), en particulier pp. 215-253 Voir aussi de Noray, 2000.

expérience et leur analyse, parce que leur position institutionnelle ne leur en laisse guère la possibilité (que ce soit en tant que cadre de l'Etat ou consultant dépendant des marchés parce qu'ils n'en ont guère l'opportunité. Les nombreuses évaluations auxquelles ils participent sont plus ou moins pré-formatées et rarement très ouvertes à l'analyse distanciée ; les entretiens que sollicitent les consultants internationaux ou les chercheurs sont souvent ciblés sur leurs propres questionnements.

Tout en s'appuyant sur des nombreuses observations et entretiens, les analyses de sciences sociales tendent à négliger les acteurs nationaux, soit qu'elles se situent à un niveau macro (« l'Etat », « les bailleurs ») ne laissant guère de place à la nuance et aux différences, soit parce qu'elles considèrent implicitement ces acteurs comme étant otages de dynamiques plus larges : instruments des stratégies néopatrimoniales des élites, pour les cadres de l'administration ; mercenaires de l'aide, pour les consultants ; en quête de la permanence d'un emploi, pour les membres d'Ong. Dès lors, l'expérience, la réflexivité, la capacité d'analyse des acteurs nationaux sont rarement sollicitées en tant que telles, pour elles-mêmes.

### *L'étude et ses objectifs*

Cette étude part du postulat inverse. Elle se centre sur les acteurs nigériens du système d'aide, ceux qui, à une position institutionnelle ou une autre, sont impliqués dans la conception, la négociation, la mise en œuvre, ou l'évaluation de l'aide internationale et des projets de développement. Elle cherche à mettre en évidence leur perception et leur vécu de l'aide, à mobiliser leurs analyses et leurs capacités réflexives, à laisser la place aux différences et aux divergences d'analyses.

A travers une série d'entretiens approfondis avec un échantillon diversifié d'une quarantaine d'acteurs et de quelques observateurs, il s'agit de faire émerger et de formaliser, au plus près des discours, la façon dont ces acteurs vivent et perçoivent l'aide, ses mécanismes, ses impacts sur l'Etat et la société nigérienne. Et à partir de là, de tenter de mettre en évidence la diversité des points de vue et des analyses, et les questionnements qui émergent de ces entretiens, et de les mettre en perspective par rapport aux débats plus généraux sur l'aide.

Nos hypothèses sont que les praticiens de l'aide ont une connaissance empirique fine, et des analyses qui peuvent être extrêmement pointues et structurées ; que celles-ci peuvent confirmer ou nuancer les analyses de la littérature, contribuant ainsi aux débats académiques ; qu'elles peuvent aussi enrichir et alimenter le débat sur les pratiques et impacts de l'aide, tant au niveau national qu'au niveau international, en particulier sur la question très actuelle de la dépendance par rapport à l'aide et sur l'appropriation des politiques de développement. En alimentant ces débats à partir des points de vue des acteurs nigériens, cette étude espère contribuer à des évolutions des conceptions et des pratiques.

L'objet de cette étude n'est en aucun cas une évaluation, un jugement de valeur. Elle ne s'intéresse pas aux réalisations physiques de l'aide, ni à l'objectivation de son impact pour les populations. Elle est centrée sur les pratiques de l'aide et la façon dont les pratiques de l'aide et les rapports entre Etat et système d'aide sont vécues par un certain nombre d'acteurs nigériens de l'aide et quelques observateurs. Elle vise à faire émerger ce qui, pour nos interlocuteurs, sont des éléments clés de ces relations.

Un élément assez central ressort de cette enquête : vu la dépendance du Niger (et des acteurs nigériens de l'aide à titre personnel) vis-à-vis de l'aide internationale, et étant donné que *« la main qui reçoit est toujours en dessous de la main qui donne »,* l'Etat et les acteurs nigériens n'ont pas

(ou pas assez) une attitude critique et sélective. Il est souvent perçu comme malvenu de critiquer l'aide ou de refuser ce qui est proposé. *« A cheval donné, on ne regarde pas les dents »,* comme résumait un de nos interlocuteurs. Pour de nombreuses personnes, ce proverbe résume assez bien l'attitude des bénéficiaires de l'aide, aussi bien au niveau gouvernemental qu'à celui des populations. Nous le reprenons donc comme titre de cette étude. Sans que cela ait été prévu au départ, le présent rapport met donc un accent particulier sur la question de la dépendance à l'aide et sur les potentialités et limites des nouvelles modalités de l'aide par rapport à cette dépendance[10]. Un travail bibliographique spécifique à cette question a été réalisé pour cela. Notons que les changements (potentiels ou déjà là) induits par la Déclaration de Paris font l'objet d'analyses assez contradictoires, selon les personnes, leur position institutionnelle et leur positionnement politique.

### *Le cadre institutionnel de l'étude*

Cette étude a été conçue par le LASDEL, laboratoire nigérien de sciences sociales, qui conçoit et mène des travaux de recherche empirique sur les dynamiques sociales, le développement local, l'Etat au quotidien et la délivrance des services publics en Afrique (et en particulier au Niger), à travers des programmes de recherche sous contrat. Le LASDEL promeut une recherche de sciences sociales en Afrique même, mobilisant les outils de la recherche qualitative, centrée sur les enjeux de société, et pouvant ainsi contribuer à une meilleure connaissance des dynamiques en cours et au débat public.

Cette étude a été financée par la Coopération belge, en marge de *« l'évaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger 2000-2008 ».* Confiée à un consortium de bureaux d'études sous la coordination de SEE, cette évaluation vise à faire un bilan de l'aide de ces 5 bailleurs pour la période 200-2008 et en particulier à analyser les progrès faits dans le sens de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle s'est déroulée sur l'année 2009, avec une phase documentaire, puis une mission de terrain en mai 2009, et aboutira à des conclusions fin 2009[11], et fait l'objet de différentes étapes de restitution et de mise en débat avec les autorités nigériennes et les Ministères concernés.

Notre étude s'inscrit dans une « mission d'appui à l'évaluation » demandée par les commanditaires de l'évaluation, suite à des discussions préparatoires fin 2008, appui qui comprend en outre des séances de travail avec les évaluateurs et une lecture critique des rapports de mission et finaux. L'objectif global de cette mission d'appui est de permettre aux consultants de mieux appréhender le contexte social et politique du Niger, en s'appuyant sur la connaissance accumulée au LASDEL, et d'améliorer ainsi la pertinence de leurs analyses. Nous leur avons donc restitué les résultats, oralement et par une note de synthèse intermédiaire, dans le respect de la déontologie de recherche et en particulier de l'anonymat des interlocuteurs.

---

10 L'étude prolonge et complète donc celle menée en 2008 par Ibro Abdou (ISEP) et Mahaman Tijani Alou (LASDEL), dont les résultats sont très convergents. Cf. Forum du Tiers-Monde et ISEP, 2009, et la synthèse dans Polet, 2009.

11 Cf. les rapports intermédiaires, SEE 2009 a et b.

Cette étude est cependant indépendante de « l'évaluation conjointe » au sens où elle est fondée sur une logique de recherche, selon un questionnement et une méthodologie proposés par le LASDEL. Les financeurs de l'étude ont accepté ce questionnement et cette méthodologie, sans interférences. De plus, loin de se limiter à un rapport confidentiel, les résultats de cette recherche ont fait l'objet d'une restitution publique dans le cadre des *Mardis du LASDEL*, le 10 novembre 2009, et le présent rapport de recherche, disponible sur le site du LASDEL, est destiné à un public élargi. Le matériau est ainsi disponible pour tous, et tous peuvent s'en saisir, le critiquer, l'utiliser.

## *Méthodologie*

*Un choix de départ : les perceptions d'acteurs nigériens de l'aide*

L'étude porte sur les perceptions de l'aide, telle qu'elle est vécue par ses « utilisateurs », définis ici comme les acteurs des institutions publiques, privées ou associatives du Sud qui définissent des actions de développement, en assurent la maîtrise d'ouvrage ou la tutelle, les mettent en œuvre, les évaluent, etc. Bref, l'ensemble des acteurs nigériens de l'aide, non pas les « bénéficiaires » finaux, les paysans, les populations urbaines, mais ceux qui sont en interface directe avec le système d'aide international.

Il s'agit là d'un choix méthodologique clair. Les bénéficiaires finaux sont bien évidemment les premiers concernés par l'aide. Ils en ont eux-aussi un vécu important, qui porte tant sur son impact dans leurs conditions de vie quotidienne (à travers les infrastructures et équipements financés par l'aide) que sur l'utilité des réflexions, formations, et autres appuis reçus, que sur les modes de relations avec le système d'aide. Sur ce dernier point, de nombreuses recherches au LASDEL ou ailleurs sont assez convergentes : même si l'aide a significativement amélioré l'accès aux services de base, et permis à de nombreux leaders locaux de se construire une vision, la majeure partie de la population a une perception fondamentalement clientéliste de l'aide. L'aide est perçue comme marginale par rapport à la vie quotidienne, même si elle améliore les équipements et infrastructures. Le « langage du développement » reste limité aux courtiers locaux et aux réunions avec les agents de développement. Les populations ont une faible compréhension des logiques des intervenants externes et des « *poroze* » (« projet » dans les langues locales). Les acteurs locaux n'ont guère de maîtrise des nombreux projets ou Ong qui arrivent dans la zone pour des enquêtes le plus souvent sans lendemain, et qu'ils ne peuvent qu'essayer de retenir en répondant ce qu'ils pensent être les réponses qui leur plaisent. L'offre d'appui est parfois pertinente mais souvent en décalage par rapport aux réalités, dans son objet ou ses modalités, et ils ne peuvent souvent que tirer quelques bénéfices parfois indirects ; des logiques de courtage (Bierschenk et al, dir, 2000) et de « surdétermination par l'offre » (Chauveau et Lavigne Delville, 1998) induites par cette dépendance par rapport aux moyens externes et cette absence de maîtrise sur les opportunités d'appui dans la zone.

Cette étude ne cherche pas à compléter ou approfondir ces éléments. Elle est délibérément orientée vers d'autres acteurs, tout aussi directement concernés par l'aide, à titre personnel et à titre de citoyens, et qui, par leur formation et leur expérience professionnelle, en ont une connaissance et un vécu intime : les acteurs impliqués dans l'aide. Il s'agit de donner à voir la façon dont ces acteurs, dont les analyses sont rarement publiques, perçoivent et analysent l'aide, ses mécanismes, ses impacts. Ces acteurs sont certes juges et parties (comme le sont aussi les agents des agences d'aide, les expatriés, les villageois, etc.). Mais c'est aussi cette position d'acteurs d'interface qui rend particulièrement intéressants leurs points de vue de

professionnels et de citoyens, connaissant tant l'univers de l'aide que leur propre société et leur propre administration.

Cette étude est orientée sur les perceptions, sur les représentations. Elle ne vise pas à faire une analyse objective de la façon dont l'aide est mise en œuvre au Niger (il faudrait pour cela bien d'autres moyens et d'autres outils). Elle ne porte en aucune façon sur tel projet, tel dispositif, tel bailleur de fonds, qui ne sont cités ou évoqués qu'à titre illustratif de questions plus générales. L'étude cherche à faire émerger par l'enquête la façon dont un échantillon de ces acteurs d'interface perçoit l'aide et ses impacts, et à restituer ces perceptions par l'analyse et la restitution des résultats.

Un mot est nécessaire sur cette question des perceptions et des représentations, inhabituelle pour les lecteurs plus habitués aux études chiffrées qu'aux analyses qualitatives. S'intéresser aux représentations, c'est s'intéresser à la façon dont des acteurs pensent et parlent d'un sujet donné, à partir de leur vécu et de leur expérience. Chacun structure ses façons d'être et d'agir en fonction de la façon dont il se représente le contexte où il agit, et aussi de sa propre position, de ses valeurs ou références. Ces représentations sont plus ou moins structurées, formalisées et analytiques. Elles ne sont pas moins révélatrices. L'entretien ouvert ou semi-directif est le mode d'enquête privilégié pour travailler sur les représentations : l'objectif est de permettre aux interlocuteurs de s'exprimer le plus librement possible, avec leurs propres mots, sans la contrainte d'un questionnaire qui pré-formate les questions et la façon de les poser. Le rapport cherche à restituer au plus près ces représentations, à travers de nombreuses citations (retravaillées au minimum sur la forme pour faciliter la lecture) qui font l'originalité de ce travail.

*Des entretiens semi-directifs approfondis, avec un échantillon significatif de personnes*

Suivant les méthodes de recherche qualitative en sciences sociales, cette étude se base sur des entretiens approfondis avec un ensemble raisonné d'interlocuteurs. Il s'agit d'analyser la façon dont ces acteurs perçoivent l'aide, tant dans sa finalité, que dans ses modalités de mise en œuvre, et ses impacts sur les grandes questions du développement économique et social : la lutte contre la pauvreté, la construction de l'Etat et le renforcement des capacités, etc.

Un questionnement large a été défini en amont, autour de quelques grands thèmes (cf. annexe 1) :

1/ Les logiques de l'aide pour les acteurs du Nord, et du Sud ; la diversité des bailleurs et leurs effets ;

2/ La négociation des projets et de l'aide ;

3/ Les projets, leur fonctionnement, leur rôle pour les acteurs de l'aide ;

4/ Les procédures et leurs impacts ;

5/ Les impacts directs de l'aide pour les populations ;

6/ Les impacts socio-économiques de l'aide pour les acteurs nigériens de l'aide et les effets induits ;

7/ L'impact sur l'Etat et l'administration, les institutions, la gouvernance ;

8/ Les évolutions récentes de discours et de stratégies.

Il ne s'agissait en aucun cas d'une grille d'entretien fermée et systématique, mais de thématiques possibles, à explorer avec l'interlocuteur en fonction de ses centres d'intérêts (annexe 1). Ainsi, la thématique de la qualité des relations entre cadres nigériens et expatriés n'a suscité que peu d'intérêt et de points de vue de la part de nos interlocuteurs. Pourtant, pour un chercheur, *« les gens vivent mal l'aide, pas tant pour l'aide elle-même que pour les relations avec ceux qui la mettent en œuvre. Ils trouvent que ceux qui mettent en œuvre l'aide ne sont pas sympathiques. Il y a plein d'anecdotes de brimades, d'insultes, sans parler de la lutte pour accéder aux emplois, aux marchés liés à l'aide. Les AT sont considérés comme venant pour exploiter, se faire des gros salaires et repartir »*[12]. Faute de matériau, cette entrée ne sera pas développée ici.

Nous avons rencontré une quarantaine de personnes, dans un échantillon raisonné construit de façon à refléter la diversité[13] :

1/ des positions institutionnelles : responsable de politique sectorielle, responsable de direction technique, responsable d'institution ou d'organisation (directeur d'hôpital, coordinateur de cellule thématique autonome, etc.), membres de bureau d'études ou opérateurs, responsables d'organisations de la société civile (Ong, réseaux d'organisations de la société civile, etc.), cadres nigériens des agences d'aide, consultants, élus locaux ou nationaux, etc. ;

2/ des principales thématiques d'intervention de l'aide de ces trois pays (avec un accent non exclusif sur les principales entrées de l'évaluation conjointe : développement rural, santé, éducation, artisanat).

Sont intégrés dans l'échantillon quelques « observateurs » :

organisations de la société civile, médias, chercheurs ;

assistants techniques, consultants Nord.

Ces acteurs ont aussi un regard analytique sur le système d'aide, et sur ses enjeux par rapport à l'Etat et aux populations.

Conformément aux démarches qualitatives en sciences sociales, cet ensemble « d'utilisateurs de l'aide » ne vise pas à une représentativité statistique, mais à refléter une diversité des positions institutionnelles, et à constituer ainsi un échantillon *significatif*. Il permet de croiser les regards sur une diversité de questions et de faire émerger points de convergence et perceptions divergentes. L'échantillon a été constitué de façon progressive, en cherchant à diversifier les positions institutionnelles et les secteurs d'intervention, en rencontrant des interlocuteurs variés (certains déjà connus par des chercheurs du LASDEL et d'autres pas), en interrogeant différentes personnes ressources (au LASDEL, parmi des consultants, chez des bailleurs de fonds) pour demander des contacts de gens « ayant des choses à dire ». Nous avons cherché à rencontrer des personnes ayant une expérience avérée et une réflexion propre, capables de ne pas rester dans un discours très formel et peu personnel, mais sans aucunement privilégier une position critique *a priori*.

---

12 Les entretiens de l'IRAM (1998) avec des praticiens d'Afrique de l'ouest le confirment : *« ce qui est le plus mal ressenti, c'est ce mélange d'imposition, de particularisme, d'arrogance, de non écoute et de non considération des soi-disant 'partenaire'. (…) Les expressions sont nombreuses et manifestent, parfois avec humour, une blessure profonde »* (230-231).

13 Cf. annexe 2.

Le format de l'étude n'a pas permis de sortir de Niamey (nous avons cependant interrogé deux expatriés basés sur le terrain, deux élus locaux, un de Niamey et un d'une petite ville), ni de rencontrer députés et responsables d'organisations professionnelles (organisations paysannes, fédérations d'artisans, etc.). Une extension de l'étude permettrait de le faire et d'élargir ainsi le nombre et la gamme des acteurs rencontrés.

Le mode de conduite de l'entretien vise à favoriser l'expression la plus libre possible, et éviter les effets d'auto-censure ou de discours convenu : le monde du développement est en effet saturé de rhétorique – quand ce n'est pas de langue de bois ou de « langue de coton »[14] - qui multiplie les mots valise (partenariat, synergie, participation, etc.) et évite finalement tout rapport au réel. Les acteurs de l'aide (du Nord et du Sud) sont rôdés à ce discours, qui remplit trop souvent les ateliers et les rendez-vous institutionnels. Il s'agit au contraire d'inciter les personnes rencontrées à se positionner sur leur vécu, leur expérience. Le questionnement est très ouvert : pas de questionnaire, ni de guide d'entretien fermé. Il s'agit de se rapprocher le plus possible d'une conversation, de faire oublier le magnétophone et le cahier. Après une introduction situant l'objectif de l'étude, l'entretien démarre en général par une brève biographie de la personne, nous permettant de situer sa trajectoire et ses expériences, de positionner la discussion sur l'expérience concrète de l'interlocuteur, et nous donnant des clés pour rebondir dans le questionnement par rapport à une expérience antérieure. Il s'ouvre ensuite sur un questionnement très ouvert *« pour vous, à partir de votre expérience, c'est quoi l'aide ? »* de façon à faire émerger les principales préoccupations. L'entretien se poursuit ensuite en fonction de la porte d'entrée choisie par l'enquêté, le questionnement visant progressivement à balayer l'ensemble des grands champs de questionnement identifiés, les enquêteurs rebondissant sur les paroles pour inciter à approfondir ou aborder de nouvelles entrées. Il s'agit donc d'entretiens semi-directifs, au sens où une grille de questionnement a été définie, mais où elle est utilisée de façon très souple, en fonction du déroulement de l'entretien et des thèmes sur lesquels l'interlocuteur souhaite s'appesantir. Il ne s'agit pas de traiter systématiquement toutes les questions au même degré, mais d'approfondir celles sur lesquelles l'interlocuteur souhaite s'exprimer.

L'anonymat est garanti à chaque interlocuteur. Ceci est aussi un choix méthodologique. Le milieu de l'aide est marqué par les discours convenus. Il y a des enjeux de contrat, de financement pour de nombreux interlocuteurs qui peuvent craindre des retombées négatives si des propos trop libres sont retranscrits. Nous avons appris que certaines personnes, après que nous les ayons sollicitées, ont pris des contacts pour savoir si elles pouvaient parler librement… A partir du moment où nous souhaitions restituer la parole et les discours des acteurs (et non pas seulement une synthèse noyant leurs paroles derrière l'interprétation du chercheur), l'anonymat était une condition pour une parole libre.

Les entretiens ont été enregistrés, sauf lorsque l'interlocuteur a refusé ou était réticent : enregistrer permet de reprendre l'intégralité du propos dans l'analyse, sans déformation liée à une mémoire ou une prise de note sélectives. Mais la prise de notes (pendant entretien ou après, selon les cas) a été privilégiée lorsque l'interlocuteur a refusé ou que l'on a senti une réticence à l'enregistrement, de façon à leur offrir la plus grande liberté de parole. Les entretiens ont duré en général entre 1 h 30 et 2 h 30. Pour l'essentiel, il s'est agi d'entretiens

14 Reprenant une expression de JF Huyghe, Perrot (2002) qualifie ainsi la langue des institutions internationales, qui est douce et consensuelle (contrairement à la langue de bois), qui « a réponse à tout parce qu'elle n'énonce presque rien. Ou trop, ce qui revient au même. C'est surtout la langue sans réplique, consensuelle par excellence ».

individuels, mais deux personnes ont convié un ou deux proches collaborateurs à l'entretien. La plupart des entretiens ont été menés à deux, permettant de croiser les regards et les questionnements, et de favoriser une prise de notes plus complète. Ils se sont déroulés selon les cas au bureau de la personne ou au LASDEL. Il s'est révélé difficile de proposer des entretiens dans des lieux neutres aux cadres ayant des responsabilités.

Nous n'avons eu que peu de refus d'entretien. Ils ont malheureusement concerné les deux Ministères les plus directement concernés dans la négociation de l'aide : un responsable de la négociation de l'aide au Ministère des Affaires Etrangères a refusé ; les entretiens au Ministère des Finances ont un temps été bloqués par un désaccord du Ministère sur les analyses préliminaires des consultants de l'évaluation conjointe[15]. Dans certains cas, nos interlocuteurs se sont interrogés sur le but et le commanditaire de notre recherche. Pour ne pas biaiser, nous n'avons explicité le lien avec l'évaluation conjointe que pour ceux qui en étaient informés ou avaient toutes les chances de l'être, et bien sûr pour ceux qui nous ont questionnés sur les commanditaires.

*Interprétation et « véracité »*

Cette question nous paraissait aller de soi, en termes sociologiques, dès lors qu'on parlait de « représentations » et de méthodes qualitatives, mais des précisions sont apparues nécessaires. L'enquête qualitative suppose de prendre au sérieux ce que les gens disent, ce qui ne veut pas dire le prendre pour argent comptant. C'est une donnée de base de l'enquête en sciences sociales : ce qui est dit dans l'entretien renvoie à ce que pense l'interlocuteur, mais aussi aux conditions de l'enquête (selon que le cadre est plus ou moins formel, selon la façon dont le chercheur est perçu, etc.) et aux propres enjeux de l'interlocuteur par rapport au sujet. Il peut avoir tendance à noircir le tableau ou au contraire à l'enjoliver, à se présenter en « héros » ou en « victime ». Il y a nécessairement une part de subjectivité dans ce que nous disent nos interlocuteurs, en fonction de leur vécu, leur position, leur connaissance ou leur maîtrise des sujets, etc. Il y a aussi des enjeux pour certains à faire passer telle ou telle idée.

En particulier, des responsables de bailleurs de fonds ont été choqués de lire dans le rapport provisoire, sur des projets qu'ils financent ou sur leurs procédures, des affirmations qui sont factuellement fausses ou qu'ils jugent très orientées. Ainsi, alors qu'un interlocuteur considère que les reliquats du FED repartent en Europe, l'UE précise que *« le 9ème FED au Niger est passé d'une dotation initiale de 212 M€ en 2002 à 332,8 M€ après l'avenant à mi parcours signé en 2005, du fait de l'intégration des reliquats des FED antérieurs - les montants non dépensés de ces FED antérieurs ne sont pas repartis mais ont bien été affectés au Niger - et de l'augmentation nette de l'enveloppe grâce à la capacité d'absorption du Niger ».* Il ne nous appartient pas de trancher sur ce point, ni sur les éventuels effets cumulatifs de reports successifs. Ce qui nous semble à retenir, c'est que plusieurs acteurs nigériens considèrent qu'il y a des flous sur les chiffres, sur les volumes d'aide réellement mobilisés, entre les annonces et les montants contractuels, entre ceux-ci et les sommes réellement dépensées. Si la citation sur les reliquats du FED est factuellement « fausse », elle est néanmoins révélatrice au sens où elle témoigne d'un malaise relativement

15 Des points de vue contraires à la position du Ministère avaient semble-t-il été tenus aux consultants au sein du Ministère.

partagé sur ce point, qu'elle interroge sur la transparence des chiffres et leur accessibilité dans le système d'aide[16] et sur la clarté de la communication sur les règles et procédures.

Ceci renvoie à la question de la véracité : nous restituons ce que nos interlocuteurs nous ont dit, avec leurs propres mots. Nous restituons ainsi la façon dont ils perçoivent et pensent telle ou telle question. Cela ne signifie pas que ce qu'ils disent est toujours « juste » ou « vrai ». Cela peut être parfois factuellement faux, par méconnaissance, par stratégie ou par effet de style (pour insister sur une idée), et il ne nous appartient pas de trancher sur ce point : notre travail porte sur les *représentations* de l'aide, et non pas sur l'aide elle-même.

Par contre, il ne s'agit pas de tout restituer en brut. Au moment de l'entretien et lors de son analyse, c'est le savoir faire du chercheur qui lui permet de sentir sur quel registre se déroule l'entretien (ou les étapes de l'entretien, car il passe souvent par des phases différentes), de distinguer le discours formel du récit d'expérience, et de s'interroger sur la signification de ce qui est dit. Au cours de l'analyse et de la rédaction, c'est la confrontation des points de vue, leur convergence ou au contraire leurs divergences, qui font choisir de mobiliser ou non tel ou tel extrait d'entretien pour citation. Bien souvent, nous avions à notre disposition sur une question donnée des extraits d'entretiens très voisins, provenant de personnes dans des positions institutionnelles très différentes. Parfois un sujet, pourtant important dans notre perspective, n'a été abordé que par un ou deux interlocuteurs, et il a fallu arbitrer entre le conserver ou l'éliminer, et dans le premier cas, sur la façon de l'aborder.

Il y a donc un travail d'interprétation pour passer de plus de 400 pages de transcriptions brutes à un rapport structuré d'une centaine de pages, travail qui consiste à analyser les entretiens, à sélectionner les passages significatifs, à les mettre en perspective par rapport aux autres, à construire l'analyse à partir de ce matériau en assurant un maximum de plausibilité à l'interprétation, à tenter d'échapper aux différents risques de surinterprétation[17].

Dès lors que notre objet était les représentations de l'aide et de ses impacts, nous avons retenu des citations dès lors qu'elles pointaient une ou des questions de fond. Ainsi, à propos du versement d'une aide financière ou la signature d'un contrat de financement dans une conjoncture politique controversée : certains acteurs y voient un soutien objectif au régime, alors que les bailleurs de fonds argumentent que leurs décisions de financement sont l'aboutissement de procédures longues et que leur timing n'a rien à voir avec la conjoncture politique. Sans doute, mais on ne peut pas empêcher les acteurs locaux d'analyser ces coïncidences en termes politiques, de la même façon que l'émergence d'une affaire judiciaire impliquant des politiques en période pré-électorale est toujours suspectée, au Nord comme au Sud, à tort ou à raison, d'être le produit d'une instrumentalisation politique.

Bref, nous assumons totalement la responsabilité du choix des problématiques abordées dans les citations retenues, mais ne nous engageons pas sur la véracité ou non de ce qui est dit, qui doit être considéré pour ce qu'il est, c'est-à-dire comme un discours d'acteur recueilli dans le contexte qui a été celui de l'enquête.

---

16 Le fait que les évaluateurs de « l'évaluation conjointe » aient dû consacrer une part importante de la revue documentaire à rassembler et compiler l'information sur les différents projets financés par les cinq bailleurs entre 2000 et 2008 semble indiquer que les informations synthétiques dans la durée ne sont pas toujours disponibles, même chez les bailleurs.

17 Sur les problèmes de l'interprétation en sciences sociales, et plus largement les conditions de rigueur dans les enquêtes qualitatives, voir Olivier de Sardan, 2008.

### *Convergences et divergences de vue, en fonction des positions des acteurs*

Une vision globale de l'aide et de ses impacts, assez convergente, émerge de cette recherche. Elle est très critique, le lecteur le verra, même si nous n'avons pas cherché à tracer un tableau noir de la situation. La convergence des analyses sur la faible efficacité de l'aide, sur l'instrumentalisation politique, sur l'ampleur de la corruption est assez remarquable, et nous a surpris.

Pour autant, les entretiens révèlent une diversité de points de vue et de perception. Cette diversité renvoie pour partie aux positions institutionnelles :

- chacun, en fonction de sa position, a des sujets de préoccupations différents : la pertinence pour les populations est moins le sujet des responsables ministériels que des agents de terrain ou des consultants ; ces derniers maîtrisent à l'inverse moins les enjeux de la négociation de l'aide entre bailleurs et Etat ;
- les hauts cadres des Ministères ont moins de liberté de parole du fait de leur position, et sont sans doute moins en situation de reconnaître la dépendance de l'Etat par rapport aux bailleurs ou une faible capacité de leur Ministère à se doter d'une stratégie propre que des consultants ou agents d'agence d'aide. Les chefs de projet ne peuvent pas, aussi facilement qu'un consultant, insister sur les problèmes d'adéquation de l'offre des projets aux attentes des populations ou sur l'existence de mécanismes délictueux en leur sein.

Les hauts cadres de l'administration sont dans une position particulièrement ambigüe, ou difficile, au sens où ils s'appuient sur une administration aux faibles ressources humaines, connaissent la dépendance de leur institution (et des cadres qui la composent) par rapport aux ressources de l'aide, tout en pouvant difficilement l'expliciter. Cela n'est pas un obstacle pour tous, comme on le verra. Certaines personnes, ayant eu des responsabilités dans l'administration, refusent cependant de s'exprimer sur le politique : *« excusez-moi Messieurs, moi, je ne veux pas trop parler de nos dirigeants. Je parle en tant qu'économiste »* (un directeur de société publique, ancien haut cadre d'un ministère).

Cette diversité renvoie aussi au secteur d'intervention (les stratégies et les pratiques variant d'un secteur à l'autre) et au degré de réflexivité de la personne (ou en tous cas à ce qu'il a bien voulu en livrer dans l'entretien), et à sa capacité de prise de distance. Pour certains interlocuteurs, tout va bien, les objectifs de l'aide sont définis en dialogue, sans aucune contradiction ; les choses avancent dans le bon sens ; les éléments critiquables relèvent du passé ou de transitions encore inachevées. Pour d'autres au contraire, les logiques structurelles de l'aide perdurent et les évolutions récentes sont au mieux balbutiantes, au pire virtuelles et de l'ordre du discours. Sans que ce soit systématique, ce clivage recoupe assez fortement les positions institutionnelles, entre les responsables politiques et les autres, mais aussi les positionnements politiques : un certain nombre de gens considèrent qu'il y a changement (dans l'attitude de l'Etat, dans la corruption dans les projets, etc.) depuis 1999 (ce qui correspond à la fois à la stabilisation institutionnelle du Niger et à l'arrivée au pouvoir du Président Tanja), alors que pour d'autres, rien n'a changé.

Par rapport aux nouvelles modalités de l'aide, on notera le fort contraste entre l'appréciation des évolutions récentes par les agents de l'administration, le plus souvent assez positives, et celle des acteurs plus extérieurs, en général beaucoup plus sceptiques. Pour autant, il serait un peu facile, dans une posture critique systématique, de disqualifier tous les discours positifs

tenus par les agents de l'Etat sous prétextes qu'ils seraient « langue de bois ». Il est important de prendre au sérieux les arguments avancés. Des évolutions importantes peuvent se jouer dans les rapports entre Etat et bailleurs, dans le quotidien des pratiques, sans que des acteurs plus lointains en aient connaissance ou en prennent encore la mesure.

Deux autres points sont à noter : d'abord la fréquence de discours indirects du type *« il faudrait que » , « il faudrait faire ceci ou cela »,* que l'on peut interpréter comme un mélange du discours normatif du développement (plus enclin à se projeter dans l'avenir et à dire ce qu'il faudrait que les choses soient qu'à dire précisément comment les choses sont aujourd'hui) et d'un refus plus ou moins explicite de critiquer explicitement (le fait de dire *« il faudrait que »* étant une façon implicite de dire que cela n'est pas, justement). Mais qui, couplé à la fréquence du terme *« malheureusement »* pour décrire la réalité, les pratiques, le fait que les évolutions souhaitées n'aient pas eu lieu, témoigne aussi sans doute d'un sentiment d'impuissance par rapport à un état de fait. Et ensuite, le fait que plusieurs interlocuteurs, principalement des cadres ayant quitté l'administration mais pas seulement, évoquent leur souffrance personnelle *(« ça fait mal de voir ça »),* en parlant de certaines pratiques de l'administration (la corruption, l'absence de sens), ou bien des modalités de dialogue entre l'Etat et l'agence où ils travaillent.

Enfin, il ne surprendra personne que les critiques les plus fortes proviennent d'acteurs plutôt en marge du système (observateurs – médias, chercheurs, société civile -, certains consultants, certains expatriés), y compris des gens ayant eu de hautes responsabilités (anciens ministres, etc.). La connaissance pratique des mécanismes de l'aide et des évolutions récentes varie selon ces acteurs : certaines organisations, qui participent activement aux débats sur la Déclaration de Paris, en ont une parfaite maîtrise, quand d'autres sont plus éloignées et ont une connaissance plus lointaine des mécanismes liés aux nouvelles modalités de l'aide.

### *Portée et limites de l'étude*

Cette étude permet de rendre disponibles des perceptions et des discours variés, mais finalement assez convergents. Elle confirme pour une bonne part les analyses préexistantes sur l'aide et ses impacts : le lecteur n'y trouvera pas de scoop majeur ! Mais elle a l'avantage de les argumenter par des extraits d'entretiens, et de démontrer ainsi à la fois la capacité analytique et réflexive des acteurs de l'aide, et le fait que ces analyses sont globalement partagées par les acteurs nigériens. Plusieurs personnes rencontrées ont manifestement apprécié cette opportunité d'expliciter des analyses qu'elles n'avaient pas souvent l'occasion de formuler. L'étude a de plus l'avantage, à travers la diversité des points de vue sur certains sujets clés comme la stratégie de l'Etat et les potentialités de la Déclaration de Paris, de montrer les controverses actuelles et de favoriser le débat autour de ces questions.

La première limite, inhérente aux approches qualitatives, est le nombre de personnes rencontrées. La (relative) faible taille de l'échantillon peut toujours être suspectée d'être biaisée, partielle, pas représentative. Comme expliqué ci-dessus, en cohérence avec les principes du qualitatif, l'objectif n'était pas une illusoire « représentativité » statistique, mais de croiser les positions institutionnelles pour faire émerger une gamme *significative* de discours et de points de vue. La validité d'une recherche qualitative découle de la prise en compte systématique de la diversité, et de la « saturation » des discours, c'est-à-dire du fait que les énoncés se recoupent et que, au fur et à mesure, les nouveaux entretiens complètent l'analyse qui émerge sans apporter de dimensions vraiment nouvelles (Olivier de Sardan, 2008). De ce point de vue, nous pensons avoir atteint une certaine saturation, garantissant la cohérence des analyses proposées.

Notre étude donne donc une image globale des perceptions de l'aide, de l'Etat, par un ensemble d'interlocuteurs impliqués dans l'aide ou l'observant de près. Les débats lors de la restitution et diverses discussions suite au rapport provisoire confirment le tableau d'ensemble : *« vous avez restitué fidèlement »* (des personnes que nous avions interrogées), *« ce que vous dites de la corruption, c'est vrai »* (responsable d'association de lutte contre la corruption), *« nous nous retrouvons mieux dans ce que vous dites dans les discours mielleux où tout est bien. Vous, vous avez adopté une démarche universitaire pour dire la vérité »* (responsable de réseau d'ONG). L'étude restitue un profond malaise, qui doit interroger tant les acteurs publics et associatifs nigériens que les bailleurs de fonds et les Ong internationales. Mais elle ne prétend pas donner une image complète, avec toutes les nuances : il aurait fallu une recherche de long terme.

Le fait d'avoir mis l'accent sur l'aide en général a pu biaiser dans ce sens où la durée de l'entretien ne permettait pas toujours de questionner aussi sur ce qui marche bien, lorsque l'interlocuteur n'en parlait pas spontanément. Or, c'est évident, il existe des gens remarquables et engagés, qui font fonctionner les services, l'administration ou les projets ; il existe des projets pertinents et efficaces ; une bonne partie des acteurs de l'aide sont motivés et compétents ; des évolutions significatives ont lieu, au moins en germe. Il n'en demeure pas moins que les logiques institutionnelles s'imposent aux acteurs et que les actions remarquables ou même simplement réussies prennent place dans un contexte global marqué par les processus que ce rapport met en avant, et qui conditionnent fortement les marges de manœuvre des acteurs engagés.

A côté d'un approfondissement de cette étude, élargissant le nombre et la gamme des positions institutionnelles des acteurs rencontrés, une suite possible à cette étude serait une enquête sur ce que les acteurs nationaux considèrent comme des projets réussis, des formes d'action qui font sens, et les conditions (politiques, institutionnelles, méthodologiques, en termes de ressources humaines, de conduite du processus, etc.) qui les ont rendues possibles. Pour faire émerger non pas des « best practices » décontextualisées et censées être universelles, mais des « bonnes pratiques dans le contexte nigérien actuel ».

# I. « LE MEILLEUR PROJET QU'ON AIT EU, C'EST CELTEL » : UNE AIDE INDISPENSABLE, MAIS PEU EFFICIENTE

Dans le Nord du pays, je faisais l'évaluation d'un projet. Dans une discussion avec un groupe de femmes, je demandais : « quel a été le meilleur projet que vous avez connu ? ». Silence des femmes. Puis une femme dit « c'est Celtel » ! Je lui demande pourquoi : « Si je n'ai plus d'argent, j'appelle mon fils qui est en ville, et j'ai de quoi manger. Si ma fille doit accoucher, j'appelle et il m'envoie pour les frais. Vous, avec vos projets, quand on a une priorité, ça vient après 3 ans, 4 ans. On a oublié, ou bien ce n'est plus notre priorité : on s'est débrouillées autrement depuis ! » (consultante)

En général, les impacts de l'aide sont faibles comparés aux moyens mobilisés. Le problème demeure le même : inefficacité et inefficience de l'aide. (directeur de service technique)

L'aide au développement à mon avis n'est pas une aide orientée vers le développement à la base. (assistant technique expatrié).

Globalement, le fonctionnement des points d'eau n'est pas si mauvais. On entend beaucoup dire « au Niger, les adductions d'eau ne marchent pas ». En fait, on a fait un état des lieux avec les communes. Globalement, 90 % des points d'eau sont fonctionnels. En fait, l'eau est tellement essentielle que les gens se débrouillent pour que ça marche à peu près. (assistant technique expatrié)

La coopération au développement n'est pas une réussite mais elle essaie de s'améliorer de plus en plus. La déclaration de Paris va dans le bons sens. (assistant technique expatrié)

L'impact sur le terrain est négligeable. C'est sans commune mesure avec les montants annoncés. Ça a permis simplement à l'Etat de se maintenir. L'aide la plus visible c'est toujours l'aide budgétaire, le complément pour le payement des salaires ou d'autres choses. C'est beaucoup plus visible mais on n'a pas l'impression que cette aide ait permis d'aboutir à quelque chose, même du point de vue de la formation en vue de remettre à niveau les aptitudes des cadres dans la conception ou la réalisation. (responsable d'un réseau d'OSC)

Si l'aide parvenait réellement aux bénéficiaires, on ne serait pas ici ; il y aurait eu changement. Pour preuve, l'aide devrait permettre à ne pas devenir pauvre ; mais on se rend compte qu'après 40 ans, on est toujours pauvre (directeur de société publique).

## *Avec l'aide, on peut faire des choses bien*

### Un certain nombre de résultats liés à l'aide sont mis en avant.

Avec l'aide, on peut faire des choses bien. L'aide permet en effet d'amener des ressources chez des gens qui n'auraient pas eu ces ressources par eux-mêmes. Par exemple, dans certaines régions, les bases de vie des gens sont menacées par l'érosion. Ça dépasse leurs capacités. On a pu faire des aménagements et convaincre les gens qu'on peut faire face. L'aide permet de faire émerger les gens dans un contexte difficile. Aujourd'hui, les gens commencent à faire du *tasa*. La terre s'est régénérée sur les plateaux de Tahoua. Les terres de glacis, qui étaient auparavant totalement nues ont commencé à prendre de la valeur, aujourd'hui ça se vend, et il y a plus d'investissements. L'entretien des arbres dans les champs aussi, c'est totalement différent d'autrefois, on voit du reboisement. C'est un peu le résultat de tous ces discours de vulgarisation sur les arbres, le vent, etc. (cadre d'une agence d'aide).

> Quand on regarde avec 15 ans de recul, par rapport à avant les démarches de développement local, il y a tout de même pas mal d'évolutions. Il n'y a plus de réalisations qui ne répondent pas à des demandes, qui ne sont pas utilisées. (consultante internationale).
>
> L'exécution de ce projet nous a amenés à apporter beaucoup de corrections dans la gestion des affaires de la commune. Donc sans que cela soit une contrainte pour nous, ça a été vraiment un facteur de formation. (élu).

## *Des impacts très limités pour les populations*

Pour autant, la majorité des personnes interrogées considère que l'aide internationale est à la fois indispensable pour le Niger, et très peu efficiente. L'aide est indispensable : le pays est très pauvre, il manque énormément d'infrastructures. Il ne peut faire face à ses besoins en équipement et infrastructures par ses propres moyens. L'aide complète le budget public, permet à l'Etat de faire face à ses engagements (paie des fonctionnaires), comble ses carences. Elle finance l'essentiel des investissements et équipements.

> Globalement oui, l'aide fait du bien. Maintenant dans tous les villages, on a des écoles. Même si, par ailleurs, elles donnent les résultats qu'elles donnent, il y a quand même des services de proximité. Et la plupart de ces écoles est faite à travers l'aide (consultant).
>
> On ne peut pas tout jeter non plus à la poubelle. Quand dans un village, les gens n'ont pas d'école ou de puits et qu'on les fait, ça permet déjà quelque chose. Au Niger, il y a eu près de cinq millions d'hectares qui ont été récupérés et arrachés à la désertification. Je pense qu'il y aussi quelque part des résultats qu'il ne faut pas ignorer. (responsable d'Ong nationale).

Lorsqu'on interroge sur les secteurs où l'aide a fait une contribution essentielle, l'amélioration de l'accès à l'eau, à la santé, à l'éducation (même si un vrai problème de qualité se pose) sont fréquemment cités.

> Est-ce qu'il y a eu des évolutions grâce à l'aide ? Oui, sur l'éducation, il y a eu de l'alphabétisation, des infrastructures en milieu rural, des gens qui organisent eux-mêmes des centres d'alphabétisation. Dans l'hydraulique aussi, en termes d'accès à l'eau potable, d'hygiène, les évolutions sont évidentes. En santé, c'est plus difficile à dire. Il existe des centres de santé, plus qu'avant, mais avec le recouvrement des coûts, tout le monde n'y a pas accès. En agriculture-élevage, les techniques de production évoluent, c'est incontestable. Mais est-ce que ça a des résultats suffisants durables face au poids des facteurs externes ? (consultante).

Pour les femmes des zones rurales qui bénéficient de points d'eau, pour les ménages qui ont un centre de santé à proximité, pour les paysans qui ont pu remettre en culture des zones dégradées, l'apport de l'aide est incontestable. Cet apport est aussi évident en termes d'équipement des hôpitaux et centres de recherche. Pourtant, on ne peut pas dire que l'aide ait changé la vie des gens, leur niveau de vie en tous cas.

> L'aide n'est pas importante sur la société nigérienne. Quand tu prends l'essentiel de la société nigérienne, l'aide n'est pas importante. Je veux dire, peut être qu'elle a des retombées mais honnêtement, quand tu vas dans un village ordinaire nigérien, il est pauvre comme d'habitude, ou quand il a ses petites ressources, il vit là-dessus. (chercheur).

Pour les populations, l'aide ne joue finalement qu'à la marge, sur certains équipements et services.

> En 20 ans, il y a seulement deux choses qui ont changé dans les villages. Ce sont les charrettes, et c'est surtout le téléphone portable. (chercheur).

Même lors de la crise alimentaire de 2005, qui a donné lieu à des distributions massives d'aide alimentaire, les études du LASDEL laissent à penser que les envois d'argent des migrants ont

été plus importants pour les ménages que les distributions d'aide[18]. L'impact économique est donc faible, pour la grande majorité de la population.

## *Une aide très peu efficiente*

Ce qui arrive aux populations est une très faible partie des volumes financiers, entre le coût de l'assistance technique et de l'expertise internationale, le coût de la bureaucratie des agences d'aide ou des Unités de Gestion de Projets, le fonctionnement des projets. Plusieurs citent le chiffre de 10, 20 % maximum, d'aide « utile », ou qui reste sur place (coût des infrastructures compris).

Les causes en sont variables. La première est le montant global de l'aide : tout confondu, il serait de l'ordre de 15.000 FCFA/personne/an[19], significativement moins que dans des pays voisins. On ne fait pas des miracles dans la vie des gens avec ce montant. Au-delà, différents éléments sont cités, qu'on retrouvera détaillés dans ce rapport :

- les logiques politiques de l'aide, du point de vue des bailleurs et des Etats récipiendaires ;

  L'aide n'est jamais désintéressé. Dans ces conditions, toutes les activités auxquelles elle va donner lieu sont directement ou indirectement liées aux résultats que vise le donateur et parfois le pays. La coopération, c'est un enchevêtrement d'intérêt et bien d'autres. Souvent les intérêts sont convergents et souvent ils sont divergents. Ce qui est sûr, dans toute action commanditée par un donateur il y a en filigrane ses intérêts. (consultant).

  L'aide qu'on amène est conditionnée par d'autres éléments et d'autres stratégies qui ne sont pas que le développement des populations à la base déjà. Maintenant, la petite partie que pourraient utiliser les populations, elle est, malheureusement, énormément filtrée, perturbée par toutes ces logiques là : les grosses voitures, les per diem, etc. L'aide, elle n'est pas là que pour les populations à la base. Elle est aussi captée par ces jeux de représentations, depuis le ministère jusqu'aux cadres des projets, aux fonctionnaires. (expatrié).

- le coût de la gestion de l'aide, que ce soit au niveau des appareils des bailleurs de fonds et des Ong internationales, ou au niveau des équipes opérationnelles.

  Sur 100 milliards d'aide annoncée, il n'y a que 30 milliards qui arrivent, les 70 autres milliards sont dans ce que l'on appelle le coût de l'aide, les charges de l'aide. L'aide se soutient elle-même. Donc ce n'est pas une aide. (responsable d'OSC).

  Tous ces projets viennent avec des gros 4x4 de 30 à 40 millions qui, je suis désolé, n'en valent pas la peine. Parce qu'une double cabine de 15 millions permettra de toucher les paysans et donc cette différence de 25 à 35 millions peut être utilisée pour faire autre chose. (consultant).

  Généralement, quand on nous aide c'est pour envoyer un expatrié qui accompagne le projet et qui va venir avec un gros salaire, une 4x4, un logement, des indemnités et une prise en charge alors qu'il y a un Nigérien qui a fait une école comme lui qui pouvait l'exécuter. (responsable d'OSC)

  Quand j'ai regardé le projet d'appui à la commune, j'ai fait mes calculs, et j'ai vu que l'appui technique faisait 45 % du budget. J'ai dit, c'est bien si vous payez, mais pour moi, l'aide accordée à la commune, c'est les 55 %. (élu).

---

18 Olivier de Sardan, éd, 2008.

19 27 USD/habitant en moyenne entre 1995 et 2003. SEE, 2009b : 14.

Avec un projet à Tahoua, au début des années 80, on a fait l'exercice sur la gestion de projet. On a pris le budget. 17 % retournait directement dans le pays donateur (assistance technique, véhicules, etc.). En ajoutant le fonctionnement local, ce qu'il restait pour les investissements était très faible. Pourtant, les bailleurs disent que le fonctionnement ne devrait pas dépasser 25 %. (consultante).

- les logiques institutionnelles de l'aide, de ses procédures, que ce soit au niveau d'un projet, ou des problèmes de coordination :

Ce n'est pas tous les bailleurs qui sont intéressés par la qualité du développement. Les bailleurs, ils sont beaucoup plus intéressés par les procédures financières. Si les documents comptables sont bons, on pense que l'aide est bonne. Mais c'est fondamentalement erroné. (directeur d'institution publique)

Quand vous arrivez à l'entrée de Filingué ou de Téra, vous êtes accueilli par une suite de panneaux publicitaires de projets, comme s'il s'agissait de commercialiser un produit. Vous voyez, le Projet XXX a utilisé des centaines de millions pour faire des panneaux publicitaires qui sont inutiles. C'est de l'argent jeté par la fenêtre même si ça a permis à quelques menuisiers de gagner leur pain. (consultant)

Un autre aspect négatif de l'aide, c'est qu'un projet dès sa conception est destiné à atteindre un certain nombre de résultats qui sont quantifiables et connus. Donc, dès que le projet démarre, c'est une course à la montre vers les résultats attendus. Alors que ces résultats, attendus dans un temps et un espace tous mouvants, peuvent changer. Mais il n'y a pas cette grande flexibilité, cette grande adaptabilité à l'évolution du contexte et du temps (consultant).

En plus, ce qui arrive n'est pas toujours le plus pertinent pour les gens. D'une part, du fait des décalages de logiques et de représentations par rapport aux populations :

Le constat est qu'en réalité l'aide n'agrée pas le désir des bénéficiaires. Parfois nous, les intellectuels, on est en déphasage. Parfois on se renferme dans nos bureaux et on fait des sollicitations auprès de bailleurs, sans pour autant recueillir l'avis de la base, ce qui fait que généralement beaucoup de projets échouent. (responsables d'OSC).

Les groupements sont formatés par les projets. Ils sont faits pour mettre en place une case de santé, un forage, etc. Donc, ils disparaissent après. Parfois en cas de panne, les gens se débrouillent. En fait, la société nigérienne n'est pas communautaire. On se met ensemble pour faire quelque chose, après on se sépare, et on continue comme d'habitude. Mais on a un responsable capable de mobiliser pour ça. C'est ça la réalité de l'action collective. Mais les projets conçoivent beaucoup de choses sur le collectif. Les gens disent « on a été formés pour travailler pour le projet, selon ses règles et ses procédures ». Après, il n'y a pas de raison que ça continue, puisque c'était fait pour le processus projet. En fait, c'est la machine projet qui a besoin de ces groupements. (consultante).

D'autre part, du fait des logiques institutionnelles dans la mise en œuvre de l'aide.

On a des limites dans nos choix qui ne vont pas forcement dans le sens de l'intérêt des populations, mais d'abord dans celui l'intérêt de la structure qui met en œuvre, de l'opérationnalisation, de la visibilité, et tout ça. Il y a toutes ces logiques là, qui font souvent qu'on est à côté de la satisfaction des vrais besoins et des vraies attentes des populations. Il est plus facile de dépenser 10 millions sur un puits ou un bâtiment que de financer 50 charrettes avec les difficultés de recouvrement de coûts. Avec la décentralisation, c'est facile. On fait un siège de mairie à 40 millions, c'est un opérateur qui met en œuvre, on fait un contrat, c'est exécuté, on est visible, dessus on voit « financé par tel » et tout le monde est content avec ça. (assistant technique expatrié).

Les projets financent des choses qui se voient, des bâtiments, des équipements. Mais les petits soutiens dont les gens ont besoin au quotidien ne sont pas couverts : c'est trop compliqué à mettre en œuvre, cela demande trop de suivi. Dans l'appui à la décentralisation, on ne compte

plus les sièges de mairies construits à grands frais. On finance de nombreuses formations en salle, qui sont peu efficaces. Plusieurs interlocuteurs sont souligné l'absurdité des formations d'élus, dispensées de façon désordonnées : les mêmes élus ont été formés plusieurs fois sur les mêmes thèmes et pas du tout sur d'autres ; certains élus renoncent à une formation parce que d'autres proposent des per diem plus élevés, etc.

> Au lendemain de la décentralisation tous les partenaires on fait des formations à gauche, à droite sans concertation. Nous on voulait faire une formation discussion avec les maires ils nous disent « voila, on a une formation demain », ils ont eux même appris ça l'avant-veille, ils n'ont pas voulu nous le dire. On a eu une concertation d'arbitrage où les maires devaient être là, comme ils avaient une formation avec l'Ong XXX où ils devaient toucher des per diem, les maires sont venus le matin très tôt on a fait l'ouverture et certains sont partis à la réunion de XXX. Ça c'est nous qui l'avons créé. (assistant technique expatrié).

En contraste avec cette abondance de formations théoriques, sans suivi, combien de projets accompagnent au quotidien les maires dans l'apprentissage de leur rôle, dans la conduite de réunions, dans la tenue des pièces administratives ? Sans oublier que la décentralisation a fait oublier l'appui à la production agricole…

Les problèmes de coordination sont nombreux, amenant doublons, contradictions et neutralisation réciproque.

> L'aide ne répond pas véritablement aux attentes. Il y a un problème de coordination de l'aide publique au développement. Il y a une espèce de déperdition, une sorte de duplicata où plusieurs bailleurs font la même chose dans la même zone, d'où un gaspillage en termes de ressources humaines, financières et matérielles. (cadre de cellule de coordination).

> Vous allez voir des projets qui interviennent localement mais qui s'affrontent même sur certaines réalités. Chacun dit que « non, ça c'est mon groupe cible ». C'est pourquoi je pense qu'il faut qu'il y ait une forme beaucoup plus harmonisée et cohérente d'interventions. (consultant).

Malgré les multiples études, enquêtes, diagnostics participatifs, il y a ainsi un décalage permanent, structurel, entre « l'offre » des projets et la « demande », du fait que l'offre répond à des contraintes et des exigences propres au système d'aide. Ceci a des conséquences fortes sur l'attitude des acteurs à tous les niveaux.

## *Une économie de l'aide, pour une partie de la classe moyenne*

Mais l'impact de l'aide ne se limite pas à ce qui arrive aux populations. L'aide est aussi une opportunité de formation pour un certain nombre de cadres. Plusieurs cadres d'Ong ou de projets bilatéraux nous ont dit combien ils avaient appris dans les équipes qui les emploient (ou les avaient employés pour ceux qui ont quitté leur poste). Ils y ont trouvé une autonomie qu'ils n'auraient jamais eue dans l'administration, une possibilité de développer leurs compétences et savoir-faire.

> Par le biais de l'aide, on a aussi nous autres consultants qui nous nous sommes formés. C'est par le biais l'aide qu'on s'est formés, qu'on est en mesure aujourd'hui de vendre notre expertise. (consultant)

> J'ai beaucoup de respect et d'estime pour [l'ONG internationale] où j'ai travaillé. Elle cultive des valeurs fondamentales, telles que le respect mutuel, l'honnêteté, le culte de l'excellence. J'y ai trouvé une culture professionnelle rare. Il y a une charte éthique, orientée tant vers les bénéficiaires que vers les collègues, et qui est réellement respectée. (cadre d'une agence d'aide, ancien cadre d'Ong internationale).

> Je suis très reconnaissant à [….. Ong internationale] 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 […], 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 travaillent avec les ONG que pour les administrations où on sait que quand on veut apporter des changements, c'est difficile. (responsable d'Ong nationale).

De nombreuses organisations de la société civiles et Ong nationales ne pourraient vivre sans les financements de l'aide, et le développement du secteur associatif, grâce à l'aide, ouvre des opportunités pour des cadres au profil « d'entrepreneurs », qui veulent s'investir et créer, et qui ne pourraient le faire dans la fonction publique.

L'aide est ainsi vitale pour toute la classe de nigériens urbains travaillant dans le secteur de l'aide, à travers les compléments de salaire et les per diem dans l'administration, les salaires et avantages des cadres ou salariés des projets, et également les petits ou grands avantages tirés de ces positions : *« un chef de projet, s'il ne construit pas sa maison pendant la durée du projet, on dit qu'il s'est mal débrouillé ».* L'aide a aussi des effets induits évidents sur l'économie urbaine (construction, véhicules, services, etc.).

A travers les salaires et compléments qu'elle permet, cette « économie de l'aide » réduit la pression sociale sur l'Etat, tant parce qu'elle se substitue aux efforts de l'Etat en termes d'investissements (et donc de pression fiscale pour les financer) que parce qu'elle offre des emplois et des ressources à une part non négligeable de la classe moyenne.

> Grâce à l'aide, on a une classe de salariés qui vit de l'aide, qui dépend de l'aide. Imaginez un tant soit peu qu'il n'y ait plus d'aide : ces gens (cette classe de salariés) vont constituer une pression sur le dos de l'Etat sur le plan notamment de l'emploi. S'il y a moins de projets, moins d'aide, il y aura moins de personnels qui seront utilisés dans le cadre de l'aide et ces personnels feront pression sur l'Etat. L'Etat serait alors obligé de développer des stratégies pour voir comment atténuer ces tensions sociales, sinon il risque de ne plus être Etat. Donc l'aide fait en sorte que l'Etat se sente un peu soulagé par rapport à certains aspects et cela peut lui permettre de faire autre chose (consultant)

## *Une aide devenue structurelle*

Conçue au départ pour être temporaire, le temps d'un décollage économique, l'aide est devenue structurelle, depuis longtemps. Les volumes ne sont pas suffisants par rapport aux besoins.

> Pour nous, ce n'est pas seulement l'efficacité de l'aide, mais c'est aussi accroître l'aide car les besoins sont énormes. Moi je crois qu'il faut accroître l'aide, il ne faut pas la diminuer et il faut la rendre efficace. (responsable d'OSC).

Mais surtout, l'existence même des dispositifs d'aide induit une dépendance à l'aide. Loin de devenir inutile, elle devient indispensable, tant pour répondre aux besoins que dans les logiques des acteurs, à tous les niveaux de l'Etat et de la société.

> Le problème qu'on rencontre, c'est que l'aide tend à se perpétuer. Elle devient presque une finalité. On vous aide, mais on met en place des mécanismes qui font que vous êtes perpétuellement aidé. Est-ce que ça, c'est le but de l'aide ? Normalement l'aide doit aider à se passer de l'aide. Et nous n'avons pas l'impression que l'aide de l'Union européenne ou des partenaires en général soit une aide qui nous permette de nous passer de l'aide définitivement (responsable d'OSC).

> La manière dont cette aide est utilisée renforce plutôt une attente vis-à-vis de l'aide. Tous les gaspillages auxquels cela donne lieu font qu'il y a une propension à définir une économie de l'aide. L'aide devient alors une finalité qui fait vivre les gouvernants et fait vivre aussi les cadres. Les seuls perdants, c'est peut-être les populations. (responsable d'OSC).

> 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'OSC).

> Je pense qu'il n'y a pas eu chez les élites africaines cette volonté de se dire que l'aide est moyen d'amorcer des travaux de transformations politiques, sociale, économiques, susceptibles de permettre à ses Etats de se passer un jour de l'aide. Il n'y a pas eu de telle vision de la part des élites africaines, et on a assisté à un phénomène de contagion au sein des populations africaines, et si bien qu'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).

Le caractère structurel de l'aide est donc intériorisé. L'aide est intégrée dans les stratégies économiques et sociales de nombreux acteurs, des « courtiers locaux du développement » qui assurent dans les villages et les quartiers l'interface avec le système d'aide jusqu'aux plus hautes autorités de l'Etat.

> On a une élite locale qu'on a créée, qu'on a façonnée, qui est là et qui essaie de jouer le jeu qu'elle joue [dans la mécanique de l'aide][20]. 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 de projets)

> Il y a comme une sorte de découragement ou comme une sorte de fatalisme qui s'est accaparé de l'esprit des élites africaines, et même des populations africaines de manière générale. De ce point de vue, on est vraiment dans le cercle vicieux de la dépendance de l'aide. (consultant, ancien ministre)

Certains acteurs, pas tous, considèrent qu'il faut apprendre progressivement à s'en passer, développer les ressources propres.

> Nous avons un problème de mentalité. C'est cela le problème. L'aide n'est pas un mal en soi, mais est-ce que la personne peut toujours avoir les moyens de nous aider éternellement ? Nous aussi, nous avons intérêt à savoir que l'aide a une limite. Nous ne pouvons pas être éternellement demandeurs d'aide. Mais à un certain moment, il faut savoir que vous êtes mieux placés pour vous aider vous-même. (directeur de société publique, ancien cadre supérieur de ministère)

> Notre vision sur l'aide, c'est qu'il faut que l'aide puisse nous permettre de nous passer de l'aide. En fait c'est philosophique et moral. L'aide ne doit pas être perçu comme étant une nécessite absolue. (responsable d'OSC)

Mais, parmi les personnes rencontrées, peu d'acteurs (un consultant, un expatrié vivant au Niger depuis longtemps) vont jusqu'à considérer qu'un « sevrage » est indispensable pour repartir sur de nouvelles bases.

> Nous sommes plusieurs à penser qu'une réduction de l'aide est une condition pour un projet politique autonome, vu la situation de dépendance que l'aide internationale a créé dans nos Etats. On peut se poser la question de savoir si on ne va pas aboutir à une catastrophe si du jour au lendemain, les choses s'arrêtent. Pourtant ce sevrage est nécessaire ; il est même indispensable

20 Sur ce thème, cf. Bierschenk et al, dir, 2000.

pour obliger les gens à prendre en charge leur avenir et pour mettre aussi les pays donateurs dans des situations où ils créent moins de frustrations dans leurs populations. (consultant, ancien ministre)

## *Un compromis entre « projets » divergents, un mal nécessaire ?*

Trois citations permettent de conclure cette section. La première porte sur les raisons de la faible efficacité de l'aide.

> Le premier élément, c'est l'affectation qui est faite de l'aide. On se rend compte par moments que l'aide n'est pas affectée suivant les besoins des populations. La deuxième remarque, c'est que bien souvent la gestion de l'aide pose aussi problème. Il y a un problème de transparence dans la gestion de l'aide, puisqu'on assiste assez souvent à des cas de détournements. Le plus souvent, l'aide accordée au Niger arrive très peu aux bénéficiaires, et, si elle arrive, elle arrive très peu, parce qu'elle a été ponctionnée. Ce sont fondamentalement, de mon point de vue, les deux problèmes qu'on rencontre dans la gestion de l'aide. A partir du moment où elle a été mal affectée, à partir du moment où elle a été détournée ou elle a fait l'objet d'une ponction, on ne peut pas, concrètement, avoir de résultats sur le terrain. (consultante de projet)

La seconde met en avant les différents « projets » des protagonistes de l'aide.

> On dit que la finalité de l'aide c'est d'améliorer le bien être. C'est l'alibi qu'on donne mais dans un projet il y a plusieurs projets qui sont là. Certes à travers un joli message on dit que l'aide est pour l'amélioration des conditions de vie des groupes cibles. Mais à travers l'aide le bailleur a son propre projet et le gouvernement a son propre projet. Ceux qui mettent en œuvre ces projets financés par l'aide ont tous leurs propres projets. Donc c'est un conglomérat de projets. Et de manière directe ou indirecte, ces acteurs vont influer sur les résultats de l'aide parce que le bailleur a par exemple son propre projet, ses propres finalités, qui parfois sont différents et même contradictoires avec ce pour quoi l'aide est assignée et pourtant, c'est lui qui finance (consultant).

La troisième perçoit l'aide comme un mal nécessaire.

> L'aide est un mal nécessaire qui permet aux pays bénéficiaires de conduire leur politique et d'atteindre les résultats fixés, mais les conditions de son octroi sont contraignantes, complexes et difficiles pour les bénéficiaires. Les procédures et modalités de sa mise en œuvre ne sont pas souvent bien maîtrisées par les bénéficiaires. Chez certains partenaires, les procédures sont simples, les mécanismes sont aisés. Chez d'autres, par contre, leur aide n'est pas une aide. (cadre supérieur de ministère).

*« A CHEVAL DONNÉ, ON NE REGARDE PAS LES DENTS »*

# II. LES LOGIQUES DES INSTITUTIONS D'AIDE : ENTRE INTÉRÊTS ET LOGIQUES BUREAUCRATIQUES

La négociation et la mise en œuvre de l'aide sont fortement conditionnées par les logiques des institutions d'aide et par les règles qu'elles définissent.

## *Des intérêts économiques et stratégiques, plus ou moins explicites*

Pour la grande majorité des personnes rencontrées, l'aide n'est pas désintéressée, c'est une évidence. Les institutions internationales, les coopérations bilatérales, ont des intérêts à distribuer des prêts ou des dons. Les Ong aussi. Mais les discours sont plus ou moins explicites sur ce point, certains se contentant de le mentionner, d'autres développant une analyse comparative. C'est du côté des observateurs et de certains expatriés que la mise en évidence de ces intérêts est la plus explicite. Les fonctionnaires impliqués dans la négociation de l'aide sont moins bavards sur le sujet, même si l'un d'eux dit *« maintenant, on a compris qu'ils avaient besoin de nous »*.

> Vous savez, il n'y a aucune aide qui soit gratuite. Celui qui a initié le plan Marshall ne l'a pas fait pour rien. Aujourd'hui, ils sont en train d'en tirer profit. Si je vous dis que je veux aider le Lasdel, attention c'est que j'ai quelque chose derrière la tête. Les capitalistes n'ont pas besoin de la misère. Quand on vous aide, ce n'est pas pour rien. Il faut que les gens retiennent ça, c'est extrêmement important. Aucun homme au monde ne peut vous aider pour rien. (directeur de société publique)

> A travers la coopération, les Etats se mettent en avant. On a trop vite oublié le fait que l'aide publique au développement, c'est des politiques nationales des pays donateurs avant tout. Ils ont des raisons diverses : certaines peuvent être symboliques du genre être là ; certaines peuvent être altruistes, du genre aider beaucoup. Je pense que les pays qui sont dans ce registre, c'est des pays comme la Suisse ou le Danemark. Mais l'aide peut aussi être stratégique, c'est le cas de la Chine aujourd'hui ou de la France. Je pense que la France a toujours été dans un registre stratégique au Niger depuis la colonisation du Niger. (chercheur).

Les intérêts des bailleurs, tels qu'ils sont perçus, peuvent être variés :

- liés directement à l'aide elle-même (impact symbolique et image dans l'opinion publique de leur pays, impact économique à travers les marchés obtenus par les entreprises et bureaux d'études de leur pays) ;
- liés à la diplomatie et aux négociations internationales, aux enjeux géostratégiques (lutte contre le terrorisme, les migrations, etc.). Un interlocuteur parle même *« d'aide odieuse, où les gens donnent de l'argent aux dictateurs et ils savent que ces dictateurs là vont retourner l'argent dans les banques du Nord »*. Le déblocage de fonds dans des périodes politiques tendues dans le pays receveur, qui donne une bouffée d'oxygène budgétaire, est souvent interprété comme un soutien politique de fait, sinon intentionnel au régime, ce qui suscite beaucoup d'interrogations.

> Quand vous prenez l'exemple de la Guinée équatoriale, du Gabon qui reçoivent plus d'aide que le Niger, je pense qu'il y a des enjeux stratégiques qui guident l'aide des partenaires vers tel ou tel pays. Mais ce n'est pas la démocratie puisqu'au même moment où Bongo refusait la démocratie dans son pays, nous avons déjà élu notre président pourtant, le Gabon reçoit plus d'aide que le Niger. (responsable Ong nationale).

> Récemment, c'est donc la fonction stratégique de l'aide qui prend le dessus. Un pays comme les USA marque une présence au Niger à cause du terrorisme. (chercheur).

- liés aux intérêts des entreprises du pays donateur dans le pays d'intervention, aux négociations commerciales bi- ou multi-latérales. *« un pays qui pèse tant de millions d'euros d'aide, on écoute plus ce qu'il dit sur les autres sujets » ;*
- liés aux intérêts commerciaux et aux pressions pour la libéralisation des échanges, dont on sait à quel point ils ont été déséquilibrés et fatals à de nombreux secteurs des pays du Sud[21].

Pour certains, ce sont bien ces enjeux commerciaux qui l'emportent, que ce soit à travers la négociation de libéralisation des économies, qui ouvrent les marchés aux produits des pays donateurs, l'accès aux matières premières stratégiques, ou éventuellement le potentiel d'emploi que représentent les bureaux d'études et entreprises travaillant dans les pays en développement.

> La logique de l'aide, c'est de structurer nos économies selon une logique de marché, et de mettre en place les institutions qui vont avec. On veut des marchés publics transparents, mais surtout ouverts sur l'extérieur. (consultant).

Ces intérêts sont plus ou moins explicites, interfèrent plus ou moins directement avec les choix de thème d'action et de modalités. Les intérêts peuvent se matérialiser de façon moins évidente, dans le choix de ce qui est finançable ou pas.

> Il est inimaginable que des bailleurs financent des choses qui iraient contre leurs intérêts commerciaux. La viande du Niger est excellente, elle est bio. Mais qui financerait le montage d'une filière d'exportation de viande bio en Europe ? On se heurterait à des blocages de financement, à des normes ingérables (expatrié).

Le lien avec l'objet du financement de l'aide peut être indirect, à travers des accords sur d'autres plans.

> Parfois, à travers l'aide le partenaire trouve aussi son compte. Par exemple la coopération française peut dire qu'elle est d'accord pour vous financer un programme de 20 milliards pour réaménager une partie du bassin du fleuve Niger mais on vous demande de faire en sorte que le code minier du Niger soit assez favorable à AREVA par exemple. En fait dans les papiers, on ne va pas aller à jusqu'à dire « AREVA », mais on peut vous dire de faire en sorte que le cadre institutionnel d'investissement dans le domaine minier par exemple puisse être assez accessible. Et là, on sait que les conditions d'accessibilité qu'on va poser sont peut être favorables à AREVA. (consultant).

## *Une diversité de positions*

Ces intérêts sont aujourd'hui perçus de façon variée : les intérêts français au Niger sont évidents, autour de l'uranium.

> Pour tous ces pays, le Danemark, les pays d'Europe du Nord, les vrais enjeux sont liés à la coopération avec le Niger, contrairement à la France. Là, c'est très apparent. D'abord, c'est assez clair, il y a une histoire familiale, mais également les mines d'uranium. Et puis, il y a aussi la

21 Ha-Joon Chang (2005) montre bien combien les pays qui ont historiquement réussi leur développement économique l'ont fait sur de toutes autres bases que la libéralisation des échanges : Etat fort passant alliance avec les élites économiques, protectionnisme le temps de mettre à niveau les entreprises, non respect de la propriété intellectuelle, etc. Dès lors, les prescriptions internationales promouvant la libéralisation des échanges internationaux des pays pauvres reviennent à leur « retirer l'échelle ».

position géostratégique du Niger, avec des pays comme la Libye, l'Algérie, le Nigeria, des pays où tout peut arriver à tout moment. (journaliste)

Ceux de la Chine également, autour des matières premières, et il est évident à beaucoup que le don pour la construction du pont cache des accords sur les matières premières.

Comme la Chine est un bon ami du Niger, la Chine décide de faire un second pont sur le fleuve Niger. Une infrastructure, un ouvrage que personne d'autre n'a accepté de prendre en charge. Mais au fond la Chine le fait parce qu'elle a des intérêts immédiats, sinon des intérêts futurs au Niger. Par exemple si aujourd'hui la Chine a le gisement d'Azelik, c'est parce qu'elle fait beaucoup de pressions. Je ne sais pas s'il y a eu des dessous de tables, mais il y a eu des pressions et aussi de la propagande. On dit que la Chine donne sans contrepartie parce que la Chine veut aider. On dit que la Chine a réglé le problème d'eau à Zinder, on dit que la Chine veut construire un deuxième pont. Mais ce qu'on ne dit pas c'est que la Chine fait tout ça parce qu'elle a des intérêts. D'abord parce que le Niger a de l'uranium mais le Niger aura bientôt du ciment, à Kaou, dans la région de Tahoua. Et la Chine est pressentie comme le partenaire qui va exploiter les mines de Kaou. Il y a peut-être des infrastructures en amont, mais en arrière plan il y a vraiment des intérêts économiques extrêmement importants (journaliste).

Ils sont moins évidents pour d'autres pays, certains considérant que le fait même d'aider peut être un enjeu pour l'opinion publique, dans les pays d'Europe du Nord.

Le XXX a un coté très faible, ce qui est positif. Il n'y a pas d'enjeux économiques pour lui, ni d'influence. C'est un avantage. Je pense que dans leur aide, il n'y a pas de connotation. Ce qu'ils font, ils le font clairement. En fait, l'enjeu du XXX c'est « moi je veux apporter 1 % de mon PIB dans les pays pour pouvoir faire évoluer le monde sur l'environnement, etc. » Il ya un enjeu national pour mieux contribuer. L'enjeu dont je parle n'est pas un truc commercial. C'est être dans le monde, dire « nous, on n'est pas isolés ». Pour les habitants du pays, psychologiquement, c'est important. (assistant technique).

## *Les logiques des institutions d'aide : « tirer sur la tige de mil pour la faire pousser »*

Les logiques politiques et économiques globales des pays donateurs se couplent avec les logiques de reproduction des bureaucraties de l'aide, en particulier pour les institutions internationales et les Ong : chacune a sa propre vision, ses propres objectifs opérationnels, ses propres exigences de résultats, qu'elle a besoin de matérialiser et de concrétiser.

Les organisations internationales se sont accaparé le développement. Il y a une déresponsabilisation totale qui va avec le proverbe d'Amadou Hampaté Ba qui dit que la main qui donne est toujours au dessus de celle qui reçoit. 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. Ça ne marche pas. (assistant technique expatrié).

Dans le contexte des relations ambiguës qui lient les pays industrialisés et les pays non industrialisés, l'aide forcément devient un problème. Dans ce que j'ai vu des institutions internationales, il y a à la fois une volonté de domination et les effets de la machinerie de l'aide. Les personnes qui ont conçu, pensé à cette forme de solidarité internationale, n'ont pas vu ce qui

pouvait arriver. Les experts sont pour la plupart à courte vue, ils ont des instincts, comment dirais-je, grégaires. Finalement, on se dit que l'assistance est faite pour les étrangers qui en tirent plus de profit que les nationaux. (responsable d'Ong, ancienne fonctionnaire internationale)

La figure de la tige de mil est assez significative des décalages de rythme et d'échéances entre institutions d'aide et institutions nationales : même lorsque les innovations induites de l'extérieur sont pertinentes, les échéances imposées par les bailleurs ou les institutions internationales ne permettent pas aux institutions nationales d'évoluer, aux acteurs de s'approprier des nouvelles idées ou savoir-faire, pour réellement les faire leur. Du coup, elles sont sans cesse sous pression, devant suivre et subir les modes et les évolutions, au lieu de les intégrer et de les prendre en charge. Pour accélérer (en apparence) les évolutions, les bailleurs tendent à choisir les institutions qui sont les plus aptes à mettre en œuvre l'aide, selon des *« circuits courts »* (Naudet, 1999) qui contournent et fragilisent les institutions nationales.

Quatre points sont mis en avant.

- Les institutions du Nord viennent avec leur propre vision.

  On a un système de coopération qui veut faire quelque chose, et qui n'a pas forcément la même vision, qui n'a peut-être pas la liberté d'aller dans le même sens que les acteurs ruraux. Je fais souvent de l'acrobatie entre ces différentes logiques. Même si on fait des études de faisabilité sociale, si on collecte les besoins, il y a des limites. Le bailleur peut dire « on a des fonds pour le développement de l'élevage » même si ce n'est pas la priorité des gens. C'est le point de vue des bailleurs qui s'impose *in fine* de toute façon. En fait, chaque coopération intervient sur un bout de ce qui l'intéresse. C'est comme si, quand les fonds sont débloqués, ils étaient déjà affectés. La faisabilité est déjà ciblée sur un thème, ou sur une région. Il y a déjà des choix faits avant même l'étude de faisabilité. (consultante, souligné par nous).

- Avec l'extension du système d'aide, les organisations internationales ont changé leur rôle et tendent à réaliser elles-mêmes.

  Moi, du temps où moi j'étais fonctionnaire internationale, les organisations étaient au service des Etats, et donc les Etats devaient dire « j'ai mal là, donnez moi ce qui va me traiter à telle endroit ». Il y a eu une mutation, maintenant, les organisations internationales mettent en œuvre elles-mêmes. Les objectifs, elles les définissent avec les Etat parce que ça ne peut pas être autrement : la période est passé où on pourrait aller faire sa cuisine et venir trouver les Etats pour leur dire « voilà ce qu'on vous offre, vous allez faire ça, vous allez mettre telle chose en œuvre ». Maintenant, il y a des formules plus douces où on organise des rencontres, on fait des grandes messes, on fait des forums, on a des recommandations et on finance qui on veut dans ces forums. Mais ça revient au même. Voilà comment ça se passe. Maintenant, ce sont les experts des organisations internationales qui mettent les projets en œuvre, vous voyez, et il y a conflit de compétence. Nous, on disait « le pays va mettre le projet en œuvre, on va prendre des fonctionnaires, on va recruter des fonctionnaires qui vont travailler dans les projets » et maintenant on va dire « nous avons les fonctionnaires qui sont à l'UNICEF, qui sont à la FAO, et ce sont eux qui vont mettre en œuvre ». (ancienne fonctionnaire internationale).

- La pression au décaissement et la durée courte des phases imposent des rythmes incohérents avec la qualité et l'efficacité.

  Il y a des bailleurs qui ont de l'argent à dépenser avant telle date, et c'est ça l'efficacité pour eux, alors que pour les populations, on ne peut pas dépenser aussi vite. Dans certaines coopérations, c'est ça le critère principal. Leur siège va leur dire « si tu n'as pas dépensé, c'est que tu n'en avais pas besoin », et le financement qu'ils vont avoir l'année suivante va baisser. Ils se font évaluer en fonction du décaissement. (consultante)

  Ce n'est pas qu'il y a trop d'argent, les besoins sont immenses. C'est qu'il n'y a pas assez de temps. Le temps que les gens sortent de leur vision, commencent à s'approprier les idées nouvelles, le

projet est fini. Un projet de 4 ou 5 ans, s'il n'y a pas de suite, ça s'écroule. Ce n'est pas que ce n'était pas pertinent, c'est que ça ne suffit pas pour le rythme des gens. Dans les zones où il y a eu des projets qui marchaient bien et qui ont pris fin, les gens sont découragés. (consultante).

[le problème pour les bailleurs, c'est que] on ne décaisse pas. On n'est pas capables de décaisser. C'est un problème de capacité d'absorption, mais aussi de façon de dépenser. On a estimé que le Niger avait besoin de, mettons, 30 milliards de FCFA par an pour tel secteur. OK, alors on vient avec des Canadairs et hop, on jette l'argent sur le pays. Je caricature à peine. Ce qu'il faut ici, c'est de l'irrigation, c'est du goutte-à-goutte, qui assure que l'argent aille là où sont les besoins, en fonction des besoins. (assistant technique expatrié).

- Tant les bailleurs que les opérateurs (et l'Etat) ont intérêt à montrer un succès d'apparence à la fin du projet, même si les choses s'effondrent le lendemain. De ce fait, la réflexion critique n'est pas toujours encouragée, elle peut même être dissuadée au profit d'une application stricte de ce qui est programmé.

Même si le bailleur X dit qu'il veut accompagner notre manière de faire, il ne va pas aller là où ça a échoué parce qu'il vient avec des milliards et en venant avec cet argent qu'il investit si X sait que là où il va visiter c'est mauvais, il fait de la mauvaise publicité vis-à-vis de ses supérieurs ou des autres bailleurs. Donc quelque part, il y a cette forme d'hypocrisie qui anime les bailleurs. On voudrait aller voir là où ça a réussi, et moi en tant que président du comité de pilotage je me sens plus à l'aise de dire « voilà là où ça a réussi » que de dire là où c'est négatif. Pour répondre nettement à votre question je dis ceci : que ça soit les gouvernement ou les bailleurs, ils veulent dans la plupart des cas aller voir là où ça a réussi, mais pas là où ça a échoué, parce que c'est plus facile de faire la publicité autour de ce qui est joli à voir qu'autour de ce qui est vilain. (consultant).

Les gens trop engagés, ils perturbent. C'est plus facile [pour un chef de projet] d'avoir en face quelqu'un qui va dire « oui patron ». Parce que, un expatrié, il est là pour maximum 3 à 5 ans. Donc le gars, ce qu'il veut, c'est qu'au bout de 3 ans, il n'ait pas d'emmerdes. Si les ennuis comment à la 4è année mais que lui, entre temps, il a fait ce qui était prévu, il a eu telle visibilité, etc., tout va bien. Donc, il ne va pas rechercher trop d'éléments critiques, parce qu'il sait qu'il a des obligations de résultats, tous les ans il a une évaluation. Mais ça pose problème par rapport à une exigence de qualité. (expatrié).

## *« On ne mord pas la main qui vous est tendue »*

On aurait pu s'attendre à des discours très sévères sur les logiques d'intérêts des bailleurs, et leurs impacts sur la façon dont l'aide est octroyée et mise en œuvre. En fait, globalement, nos interlocuteurs n'ont que rarement mis spontanément l'accent sur cette question. Parfois parce que ces logiques d'intérêts leur échappent, ils n'en voient qu'un petit bout, en particulier pour ceux qui sont au bout de la chaîne de l'aide[22]. Souvent aussi parce que ce serait malvenu de critiquer les logiques de l'aide alors même qu'on est dans l'incapacité de s'en passer[23] : *« on ne mord pas la main qui vous est tendue »*. Principalement, semble-t-il, parce que cela fait partie des évidences et qu'il faut faire avec : la question n'est pas de savoir si les bailleurs de fonds ont des intérêts, si les PAS ont eu des effets négatifs, c'est évident, mais elle est de savoir comment faire avec, comment se placer dans une position de négociation.

---

22 Il semble que la conscience de cette dépendance réciproque soit parfois récente, y compris chez des responsables *: « maintenant, on a compris que les bailleurs aussi avaient besoin de nous pour exister ».*

23 Un interlocuteur de la société civile, ancien haut responsable politique, nous renvoie à un chapitre d'un ouvrage sur l'aide, plutôt que de dire lui-même ce qu'il pense : *« tout est dit là-dedans ».*

> Dans toute action commanditée par un donateur il y a en filigrane ses intérêts et c'est tout à fait légitime. Ce que moi je condamne, c'est le fait que les bénéficiaires de l'aide ne s'inscrivent pas dans la logique de la défense de leurs intérêts. (consultant).

Dès lors, et en même temps qu'ils décrivent de façon précise les pratiques et leurs effets induits, nos interlocuteurs ne sont pas, dans leur majorité, dans une posture dénonciatrice[24]. Nombre d'entre eux sont plus critiques envers l'Etat qu'envers les bailleurs de fonds, et préfèrent mettre en avant la responsabilité de l'Etat dans sa façon de négocier l'aide.

> L'efficacité de l'aide dépend plus de celui qui la reçoit, que de celui qui la donne. Au delà des conventions nationales ou internationales, des politiques, des relations extérieures auxquelles le pays donateur est lié, l'utilisation rationnelle pour que ça serve au développement dépend du pays bénéficiaire (cadre de projet bilatéral).

24 On aurait pu s'attendre à des discours très « anti-impérialistes » : l'aide est une machination pour la domination du Nord ; les Institutions Internationales ne visent qu'une libéralisation totale des marchés dans l'intérêt des pays du Nord, etc.

# III. UNE AIDE LARGEMENT INSTRUMENTALISÉE DANS LE JEU POLITIQUE ET LES LOGIQUES NÉOPATRIMONIALES DE L'ETAT

Le processus de mise en œuvre de l'aide n'implique pas une simple relation mécanique entre celui qui donne et celui qui reçoit. Dans ce processus, il s'établit une relation à multiples facettes, l'aide devenant à la fois une « ressource » précieuse, un enjeu et un instrument au service des logiques et des pratiques des acteurs de l'aide, pas toujours compatibles avec les principes qui la fondent et les objectifs qu'elle veut atteindre.

Les utilisateurs de l'aide ont aussi leurs logiques et leurs intérêts. Dans les pratiques quotidiennes des acteurs qui reçoivent l'aide et la mettent en œuvre, celle-ci est partiellement accaparée, instrumentalisée et parfois détournée de sa véritable finalité. Le processus de reproduction du jeu politique et de l'Etat intègre l'aide dans ses représentations, dans ses logiques, dans ses priorités. La politique est un levier pour accéder aux ressources de l'Etat, et donc pour accéder à la rente de l'aide publique au développement, et inversement. L'aide est instrumentalisée par le jeu politique à tous les niveaux (niveau national et niveau local). Elle est au cœur du clientélisme politique local.

Ces dimensions sont largement détaillées par nos interlocuteurs.

## *Quelques caractéristiques de l'Etat*

La façon dont l'aide est instrumentalisée dans les logiques politiques découle pour partie de la nature et du fonctionnement de l'Etat. Le faible ancrage de l'Etat dans la société, la prégnance des rapports clientélistes, l'ostentation des élites au pouvoir sont mis en avant dans les entretiens.

> Vous voyez, les histoires de fada où des gens, des pères de familles passent toute la journée assis dans la rue et ces des gens qui sont affiliés à tel homme politique et je crois que c'est de ça qu'ils mangent. Cet homme politique est donc obligé d'avoir des indemnités plus importantes pour les entretenir [ces pères de familles]. Et quand les enfants voient ces gens qui sont assis à longueur de journée ils pensent qu'eux aussi peuvent le faire. Donc il y a cette culture d'exemple qui est en train de manquer parce qu'on n'a vu aucun homme politique par exemple qui se retrousse les manches et laisser son boubou avec lequel on ne peut vraiment pas travailler. Je ne sais pas ce qu'on attend pour avoir quelqu'un qui va montrer l'exemple en faisant telle ou telle chose. (responsable d'Ong nationale).

> Je crois que c'est aussi parce qu'on s'est doté d'un système démocratique et d'institutions qui sont extrêmement coûteux. Je me dis que c'est un luxe qu'on ne peut pas s'offrir. On voit bien que quand on aura l'argent du pétrole, de l'uranium, et du diamant s'il le faut, vous allez voir les conseillers municipaux avec des fonds politiques, des 4x4 et qui à chaque fois vont, de toute façon, se dire qu'ils n'ont pas assez de moyens pour travailler. Donc la richesse nationale va être utilisée pour entretenir « les princes » alors que l'aide devrait permettre de supporter les populations. C'est ça qui me fait mal, parce que je suis persuadé qu'en s'organisant différemment, on ferait bien des économies d'échelle. (responsable d'Ong nationale).

> En fait tout se passe comme si chacun cherchait le pouvoir pour le pouvoir. Le pouvoir dans les démocraties africaines est perçu comme un pouvoir dans les sociétés traditionnelles, je veux dire

> que le chef cherche le pouvoir pour le pouvoir, pas pour mettre en œuvre une vision, parce qu'il n'en a pas. (consultant, ancien ministre).

La dépendance financière oblige à rechercher l'aide extérieure. Mais cela se fait au prix d'une soumission, plus ou moins grande, aux objectifs et priorités des bailleurs de fonds, soumission formulée de façon plus ou moins directe :

> Quand on cherche un financement, on cherche à concilier ce qu'on veut avec les idées du partenaire (cadre institution publique).
>
> Il faut faire l'âne pour avoir le foin (consultant, ancien ministre).

La fragmentation de l'aide, le fait que chaque ministère, chaque direction technique, négocie de façon autonome, induit une absence de cohérence, voire une impossibilité de cohérence stratégique.

> L'Etat a une responsabilité de faire des politiques. L'Etat du Niger n'a pas vraiment l'intention de définir une vision claire. Ce qui induit l'absence de vision, de leadership national. Or s'il y avait cela, la relation à l'aide serait totalement différente, l'aide n'aurait pas eu les travers qu'elle a aujourd'hui. L'Etat aurait ainsi créé un état d'esprit. Si cela se produisait, les bailleurs suivraient. En ce moment on pourra sélectionner l'aide. (cadre d'une agence d'aide).

La démocratisation, dans un contexte de faible ancrage de l'Etat et d'absence de véritable projet, s'est traduite par des jeux complexes d'alliances et de coalitions, et par une très forte politisation de l'administration, à des niveaux assez bas de la hiérarchie.

> Le gros problème au Ministère, ce sont les problèmes politiques. Tout le monde est d'un parti. Chacun pense qu'il est redevable de son poste auprès de quelqu'un. Donc les gens ne se mouillent pas. C'est la neutralité. Les gens travaille ensemble alors qu'à côté de ça, ils vont s'injurier politiquement parlant, mais devant c'est de la façade, mais ça paralyse tout. Les gens sont bloqués et ils n'osent pas s'affirmer. Il y a un vrai problème, une chape de plomb, qui ne va pas s'arranger un an. Tant qu'on ne sera pas sortis de ce système actuel, tout le monde va jouer profil bas. Celui qui est directeur, il a ses avantages de directeur, il est content d'être là. Il n'a pas envie de se retrouver sans rien. (assistant technique expatrié).
>
> L'Etat ne peut pas faire mieux [dans la gestion des RH] par les mutations, du fait de pesanteurs sociopolitiques. Avant de vouloir déplacer quelqu'un qui ne fait pas l'affaire, il faut regarder comment il est arrivé là. Jusqu'aux chefs de division, les gens sont affectés en fonction des partis. La parenté et la politique déterminent l'accès aux postes. (assistant technique expatrié)
>
> Les élites administratives sont maintenues dans l'incertitude, puisque désormais ce n'est pas la compétence, ce ne sont pas des critères objectifs et vérifiables qui règlent la carrière de l'agent. Evidemment il se trouve dans une situation incertaine, et quand on est dans des situations des plus incertaines, et bien on est toujours tenté de mettre quelque chose de côté pour se mettre à l'abri de la précarité. (consultant, ancien ministre).

La fonction publique a été largement désorganisée par l'ajustement structurel : les fonctionnaires expérimentés ont été poussés dehors, les recrutements se sont fait essentiellement à partir de contractuels, une partie de l'administration est prise en charge par les « civicards » (service civil).

> 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. La question de l'interlocuteur dans les administrations se pose : qui les citoyens ou les bailleurs ont-ils en face d'eux ? (chercheur).
>
> 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 nécessite de la réorganisation de l'ensemble de l'administration pour qu'elle soit une administration de développement, et que des politiques de développement soient connues et que les stratégies sectorielles soient si possible affinées. (responsable réseau d'ONG).
>
> Actuellement, les agents de l'Etat sont souvent complètement évacués. En même temps, il faut comprendre leur situation. On dit : « pourquoi ils demandent des per diem, alors que c'est leur travail de tous les jours ? ». Mais ils n'ont pas forcément de *per diem*, ni même de salaire. (consultante).

De plus, les opportunités de travail dans le système d'aide débauchent les meilleurs cadres. Extériorité de l'Etat, faible niveau de qualification des fonctionnaires, salaires dérisoires ne permettant pas d'entretenir sa famille se conjuguent pour produire une culture bureaucratique qui n'est pas fondée sur une notion de service public et sur la qualité du travail[25].

> J'ai l'impression qu'il y a une culture des fonctionnaires qui fait qu'ils ne peuvent pas réussir. Même si l'Etat a la volonté, il n'y a pas la culture nécessaire. Même s'il y a une volonté de l'Etat et une bonne politique, il faut se demander quelles sont les préoccupations, les objectifs des préfets. Vous parlez de corruption, de clientélisme. Il y a tout cela. On s'intéresse à gagner beaucoup d'argent, sans faire d'efforts, en étant dans ses certitudes et en méprisant l'autre qui n'a pas fait d'études. Donc, même avec beaucoup d'argent… Je travaille au quotidien, avec l'administration, avec les Ministres. ça fait mal de voir comment les choses se passent. On a mis beaucoup d'argent dans l'aide, mais si c'est l'administration, c'est la bamboula. C'est presque désespérant. Je suis sorti très malheureux. (cadre d'une agence d'aide).

Le faible niveau des ressources humaines est relevé par de nombreux interlocuteurs. Ceci ne suffit pas à tout expliquer pour autant :

> La question de ressources humaines est une question forte qu'on ne peut pas nier, mais je pense que c'est très souvent avancé comme prétexte. Je vous donne un exemple, à mon avis les meilleurs responsables politiques qu'on ait eus en termes de gestion de l'Etat, ce sont ceux de la Première République. Je le dis sans aucune prise de position partisane. Et pourtant ces personnes ont travaillé dans un contexte de rareté de ressources matérielles, financières et humaines. A l'époque, les cadres de l'administration n'avaient que le certificat d'études mais ces personnes ont pu jeter les bases d'un développement équilibré. Quand ces personnes là sont parties, quand elles ont été renversées, le pays avait beaucoup plus de ressources financières, matérielles et corrélativement de ressources humaines. On ne peut pas comparer les ressources humaines que le Niger a aujourd'hui avec celles qu'il avait dans les années 60-70. A mon avis, l'Etat a suffisamment des ressources humaines, aujourd'hui, pour faire des propositions, des contre-propositions face à des projets, des programmes qui lui proposés par une institution financière internationale ou par d'autres coopérations. (consultant, ancien ministre).
>
> Il y a aussi un vrai problème de capacités des nationaux. Les gens ne lisent pas. Comment peut-on progresser quand on ne lit pas ? Je ne pense pas que le problème de formation initiale soit déterminant. Les gens apprennent en travaillant, s'ils sont motivés, s'il y a des incitations. Il faut aussi développer l'éthique. (cadre supérieur de ministère).

C'est dans ce contexte, qui découle en partie des impacts de l'aide (cf. section suivante) qu'il faut analyser la façon dont l'aide est instrumentalisée dans les logiques sociales et politiques. On mettra en avant trois points : l'instrumentalisation politique des projets dans des logiques clientélistes, l'utilisation des ressources de l'aide dans des stratégies politiques, et enfin les différentes modalités de détournements de l'aide à fins d'enrichissement personnel.

---

25 Sur ce thème, cf. Olivier de Sardan, 2004.

## *Une aide orientée géographiquement ou « ethniquement », une récupération politique*

Le premier mode d'instrumentalisation, peut-être le plus bénin par ce qu'il n'implique pas de détournement financier et qu'il est inhérent à la politique, concerne le fait de mobiliser des projets pour sa région, son village, sa clientèle politique, ou de faire croire que l'action du projet est liée à son action, pour en tirer des bénéfices politiques.

> Il faut le dire, la politique parfois fausse les données. Il y a des choses du genre : c'est le village du député qui est là, le député a promis de faire un CSI qui se trouve à 2 km de l'autre CSI. Le PDS (plan de développement sanitaire) n'a pas prévu de faire un CSI dans le village du député, mais malheureusement il faut le faire là-bas. » (consultant)

> Quand l'argent est destiné à telle infrastructure dans telle localité, ça peut être détourné, chemin faisant, vers une autre localité, parce que celui qui en a la responsabilité estime qu'il est plus important de le réaliser dans une localité où il a un électorat. Le fait est là : on vient dans une localité, on installe une infrastructure, mais il y a toujours le nom de quelqu'un derrière. On dira toujours que c'est grâce à tel ou tel ministre que telle infrastructure a été réalisée. Ce qui fait que chaque ministre veut avoir une infrastructure, et une infrastructure visible, qui va porter son nom. (journaliste).

> Les réalisations des projets sont souvent objet d'appropriation privative par des leaders politiques, qui les monnayent dans le jeu des relations clientélistes en vue de se constituer un stock de clientèle politique locale à l'occasion des élections politiques[26]. Comme le montre ici un de nos interlocuteurs, les ressources de l'aide sont mises au service d'une quête de visibilité sociale et politique locale des hommes politiques.

> Il faut dire que dans ces contextes politisés, l'homme politique est là pour envoyer des ressources dans sa région, pour qu'il retourne et puisse dire qu'il a envoyé ceci ou cela. On peut analyser par exemple comment se construisent les forages pastoraux, il suffit de voir qui est ministre pour comprendre comment un certain nombre de campements bien sélectionnés arrivent à recevoir des forages pastoraux, des écoles, de santé. On comprend bien le mécanisme quoi ! Je me souviens, on a été à Bermou pour la restitution d'une recherche, les gens nous disent qu'ils veulent des écoles maintenant parce qu'ils se sont rendus compte qu'ils n'ont personne dans l'Etat. Donc rien ne vient vers eux. L'accès à l'Etat, c'est l'accès aux ressources et tu accèdes aux ressources pour toi et les tiens. (chercheur).

Cet autre interlocuteur est plus explicite. Il met en évidence la façon dont des hommes politiques récupèrent les projets comme « ressource » pour en tirer partie politiquement dans leur village d'origine.

> L'aide peut-être utilisée à plusieurs fins. Aujourd'hui je suis responsable d'un gros programme d'hydraulique, je peux aller intervenir dans ma région. Donc je dois faire des puits, des forages et je peux faire l'exploitation politique de cela. Je viens dans un village et je dis que, voilà, c'est parce que je suis très sensible à leur situation que je suis là. Et pourtant, l'aide a prévu que je parte investir dans ce village, mais eux, les villageois, ne le savent peut-être pas. Ou bien je suis leader local, je dis aux villageois, voilà, je suis parti à Niamey pour négocier un gros programme qui va venir pour vous faire des forages et des puits, parce que j'ai vu que vos femmes souffrent. Et, demain si je postule à la députation je serai applaudi dans ces localités. Donc, il est difficile de dissocier l'aide de ces enjeux, parce que l'exploitation politique de l'aide est inéluctable. Même au

26 Les mêmes pratiques sont observées lors des opérations de « distribution gratuite » des vivres offerts par les projets. Les chefs ''traditionnels'' et les leaders locaux s'accaparent ces vivres pour les donner à leurs clients, leurs militants et à leur base électorale.

> niveau central si on présente aujourd'hui le bilan de la mandature actuelle, on va dire qu'il y a le barrage de Kandaji, il y a le programme spécial, il y a ceci, il y a cela. Et pourtant, il y a l'argent de l'aide dedans. C'est de l'argent qui est destiné à la population mais on fait comprendre au citoyen ordinaire que « cet argent est venu grâce à nous et c'est parce qu'on a besoin de vous qu'on vous l'a mobilisé » comme si l'argent pouvait ne pas venir. L'aide est toujours accompagnée de ces aspects politiques et ça même jusqu'au niveau des communes. Aujourd'hui, la plupart des maires, avec leurs maigres investissements, ont réalisé quelque chose à leurs électorats. (consultant).

Les récits faisant état de l'orientation de l'aide sont nombreux. Les « projets » sont souvent orientés par ceux qui les mettent en œuvre vers leur région d'origine, leur village natal ou leurs « clients » politiques. Ils peuvent également être « détournés » par des autorités, des notables, des acteurs puissants qui n'ont pas de rapport direct aux projets et donc qui n'agissent pas directement dans la mise en œuvre des projets. Ces acteurs « indirects » des projets utilisent plusieurs canaux, selon les circonstances : coup de téléphone, trafic d'influence, liens de parenté ou clientélistes, etc. On raconte le cas d'une importante autorité du régime qui avait demandé, en privé, au responsable d'un projet des « mutuelles de crédit » populaires d'ouvrir une « mutuelle » dans son village natal, alors même que ce choix n'apparaissait pas pertinent pour le responsable de la mutuelle. Usant de sa position politique, cette autorité avait estimé qu'elle avait peut-être le pouvoir (et le droit) d'influencer le processus en amenant les responsables du projet à reconsidérer leurs propres priorités.

Parfois, cette instrumentalisation politique est peu visible, car passant par les procédures « bureaucratiques » normales.

> 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. Ça prend une voie totalement neutre. Mais en même temps quand tu fais une analyse d'allocation, tu vas voir que ce n'est pas nécessairement selon les priorités. (chercheur).

Selon les cas, les projets sont plus ou moins sensibles à ce type de pression. Des études de faisabilité techniques, des stratégies (géographiques, de choix des sites) claires, des outils de planification locale, limitent les risques.

> Le clientélisme politique, surtout avec les Ong nationales qui choisissent leurs zones d'intervention. Dans les gros projets, c'est balisé par les études de faisabilité. (consultante)

> Pour l'eau par exemple, qui est cruciale dans la zone, on a demandé à chaque maire de faire un travail avec le service de l'hydraulique, pour localiser là où sont les équipements. On an a vu la couverture générale du département, tu as des zones rouges, des zones vertes, etc. en fonction de l'accès actuel à l'eau. Les maires ont arbitré [sur la localisation des équipements à financer par le projet], et pour la plupart ils ont donné pour une zone rouge. Et même les villages où ils ont pensé que ça va être là, quand ils ont vu qu'il y avait déjà de l'eau, il n'y a pas eu de résistance. On a fait une distribution très correcte. (assistant technique projet bilatéral).

Mais à l'échelle d'une zone d'intervention, les dimensions politiques du choix des sites peuvent échapper aux techniciens ou aux bailleurs. Les projets jouent ainsi, volontairement ou à leur corps défendant, un rôle important dans la compétition politique locale

> « Une compétition politique entre opposants se joue aussi sur le champ du courtage en développement. C'est à qui saura mobiliser les partenaires extérieurs pour obtenir une intervention auprès de son électorat. C'est surtout le cas au Gorouol où les deux clans s'emploient intensivement à faire venir les projets chez eux. Ainsi le chef de canton du Gorouol a pu, notamment à travers ses relations avec le Président de la République du Niger, trouver les

> financements pour la réalisation d'une piste rurale entre Kolmane (chef-lieu de canton où il réside) et Teguey (chef-lieu, toujours non officiel et provisoire, de la commune de Gorouol). De l'autre côté, ses adversaires sont à la tête de la commune et ont de ce fait la légitimité d'élus aux yeux des projets (Goy ga Zaada, PAC, etc.) qui s'adressent à eux pour mettre en œuvre leur programme. En outre, le clan de la majorité communale a pu obtenir des interventions de SOS Sahel et de Boogu, dont certains « patrons » tiennent les rênes. Les ressortissants vivant à Niamey jouent dans ce sens un rôle déterminant. Certains d'entre eux ont leur propre ONG ou association et ont montré leur savoir-faire en matière de courtage (en commençant souvent par leur propre village), d'autres n'hésitent pas à mettre la main à la poche pour encourager les partenaires à financer des actions de développement sachant que ces derniers sont enclins à le faire si des dynamiques locales sont perceptibles.» (Hahonou, 2009 : 35-36).

Le « programme spécial du Président », mobilisant les fonds de la remise de dette puis d'autres sources de financement, est pour plusieurs interlocuteurs un cas extrême de personnalisation de fonds publics, à des fins de clientéliste électoral.

> Des financements issus des fonds de remise de dette sont mis au service d'une extrême personnalisation de l'aide, sont gérés par un dispositif spécial, en dehors des Ministères sectoriels concernés. Quel village, quel type d'acteurs, n'a pas bénéficié des largesses du Président : « c'est le barrage du Président ». Les agents « opérationnels » du PSPRN, qui sont généralement les conseillers du président Tandja, les préfets et les gouverneurs étalent, de longues heures durant, les bienfaits du « programme spécial » sur le plateau de la télévision publique. La dimension politicienne et électoraliste est très évidente. Les réalisations et les divers investissements dans les villages sont mis à l'actif de Tandja, quelle que soit leur origine. (chercheur).
>
> Cela ne fait pas plus de quatre mois, nous avons vu quelqu'un à la télévision présenter une mairie qu'on a construite dans une commune que je ne cite pas ici dans le cadre de notre projet. Il a fait croire que c'est une réalisation du programme spécial ! Si c'est pour faire plaisir au Président de la République c'est bien. Mais si c'est pour faire du siège construit par notre projet celui du président de la république, c'est qu'il a volé. (cadre d'un projet bilatéral).
>
> En termes institutionnels, il n'y avait aucune clause là-dessus dans les accords PPTE. Il n'y avait rien qui contraignait le Président de la République à mettre des fonds dans une dimension multisectorielle. Quand vous prenez le Burkina, le Mali et le Sénégal, les fonds PTTE sont logés dans les ministères. Mais ici, ça été centralisé au niveau de la Présidence, c'est à des fins politiques, c'est parce qu'il avait son projet Tazartché. Lui là, son entreprise, ce n'est pas aujourd'hui, même si c'est maintenant que les gens le découvrent. Il sait que dans un régime semi présidentiel, c'est le premier ministre qui doit conduire la politique nationale et c'est lui qui met en œuvre, le Président, lui, coordonne. Comme lui, il avait l'ambition de faire tout ça là, il met en place son propre programme qui fait ombrage à la politique nationale parce qu'avec son programme, la politique nationale a disparu, le premier ministre est devenu un inaugurateur de séminaires. Quand il y a un événement, il va, il inaugure et il revient. Lui, le Président, il a tout mis là-bas et c'est beaucoup d'argent. Le problème, là où il va se poser, c'est dans l'audit de ce programme. Moi, je me demande s'il ne développe pas une crainte d'un audit. (responsable d'OSC).

Ces processus sont plus ambigus lorsqu'ils induisent un *clientélisme ethnique*. L'aide est alors captée par des membres d'un groupe lignager ou par une clique de copains. Les ONG (nationales et internationales) sont les lieux par excellence où l'on retrouve ces pratiques, cette forme de clientélisme ethnique, régionaliste ou factionnel. L'exemple d'une ONG internationale opérant principalement dans la région d'Agadez est à cet égard significatif : le directeur local et la majorité de ses employés appartiennent à un même groupe touareg.

> « Il se raconte un peu partout que l'ONG […] qui intervient dans la région d'Agadez est la « propriété » des Ihaggaren. Ils en seraient les seuls acteurs, sinon les acteurs majoritaires. En tous les cas, son responsable régional, A. S, est un des Ihaggaren les plus en vue à Agadez. Il a amassé une fortune impressionnante en quelques années, ce qui lui a ouvert beaucoup de portes. Il a aussi

développé de solides réseaux de relations, qui l'auraient protégé quand une mission […] dépêchée de Niamey (ou […]) est venue enquêter à Agadez sur des soupçons de détournement de vivres qui pesaient sur lui. Son clan Ihaggaren et ses réseaux se seraient mobilisés pour faire échec à cette enquête ». (Aghali, 2007 : 12).

## *Une aide instrumentalisée dans le jeu politique*

L'orientation de l'aide vers une « clientèle » a un lien fort avec le jeu politique. Pour maintenir les « clients » politiques, il faut disposer d'une rente à redistribuer. Comme les ressources des hommes politiques sont souvent dérisoires, et ne suffisent pas à leurs ambitions, l'aide apparaît dans l'horizon national comme une aubaine, une opportunité. Outre l'orientation géographique et la récupération politique évoquées ci-dessus, un de ses mécanismes majeurs (lié aux problèmes de détournements) concerne *les nominations politiques à la tête des projets* : les militants les plus méritants politiquement, ou les plus proches et les plus fidèles aux responsables du parti, sont généralement récompensés par des postes « juteux ». On les nomme à la tête des projets, notamment ceux dont les procédures de mise en œuvre accordent une marge de manœuvre assez large à l'Etat. Un coup de téléphone « important » à un directeur de projet peut également ouvrir une perspective d'emploi à un « client » recommandé. Certains projets sont la chasse gardée de certains partis politiques au pouvoir, ce sont des « fiefs » bien gardés par une structuration administrative largement dominée par des militants d'un même parti.

Depuis la politisation de l'administration, les appartenances politiques jouent énormément dans les nominations. En réalité, si on tient compte des appartenances politiques pour nommer des gens compétents, il n'y a pas de problèmes. Mais on nomme toujours les bénis oui oui, sans tenir compte des exigences du poste en termes techniques. Déjà, en 96, feu Baré avait organisé un forum là-dessus et c'était une réalité. Au niveau des projets, c'est là où le bât blesse, car il y a une hyper politisation de l'administration de telle sorte qu'on prend des gens qui sont entièrement acquis à la cause du parti, qui ne peuvent pas dire non au parti. Ces gens servent en même temps de caisse pour le parti. En tout cas, c'est la perception que nous avons au quotidien (responsable d'une association de lutte contre la corruption).

Pour certains interlocuteurs, ces pratiques visent simplement à récompenser des clients ou des militants, en leur donnant accès à des postes bien rémunérés. Pour d'autres, ces nominations ont pour but d'asseoir une base économique pour le parti politique, à lui assurer un trésor de « guerre » pendant la période électorale, à travers différents mécanismes de détournement. Ce lien avec le financement des partis politiques n'est qu'indirect : les responsables politiques ou les chefs de projets nommés dans un but politique utilisent des mécanismes irréguliers, tels que la passation irrégulière des marchés, les pratiques « collusives », les marchés fractionnés, etc., pour faire émerger économiquement des commerçants qui vont ensuite financer les activités des partis lors des élections ou entretenir une clientèle électorale. Certains gros commerçants qui dominent aujourd'hui la scène économique et politique nigérienne auraient émergé à la faveur de ces pratiques, en acquérant leur fortune grâce à leur parti, au clientélisme politique, aux facilités d'accès à la rente du développement que leur a procuré leur positionnement politique. « L'affaire MEBA »[27], qui a défrayé la chronique au Niger ces cinq dernières années,

27 Plus de 4 milliards de francs détournés, selon plusieurs sources. D'après un cadre supérieur du MEN, ces sommes seraient en fait gonflées, recouvrant de vraies malversations pour quelques centaines de millions, et des affectations légitimes mais non conformes aux règles du fonds commun (payer les agents contractuels dans une

est l'expression la plus illustrative de cette « collusion » entre les commerçants, le pouvoir central et l'aide au secteur de l'éducation de base. Des commerçants proches du pouvoir se sont vus octroyer des marchés de gré à gré évalués à plusieurs centaines de millions, sur la base de correspondances officielles délibérément entachées de favoritisme entre les ministères concernés et la primature.

> Tous ceux qui se sont trouvés dans cette affaire, ou qui ont donné des marchés, ou qui ont bénéficié des marchés, sont des militants des deux plus grands partis de la majorité : le MNSD et la CDS. Je ne crois pas que cela ait permis de financer des partis, mais ça a vraiment servi à enrichir des individus. Parce que, lorsque vous prenez par exemple la CDS qui avait un ministre qui a profité de ces ressources, le parti n'a pas été tout à fait solidaire autour de son ministre. Cela veut dire que ce n'est pas le parti qui a gagné mais c'est le ministre, et peut être avec sa clientèle politique. Ce qui est un peu différent dans le cas du MNSD où on a enregistré beaucoup de marchés accordés à des militants du parti. Et c'est le premier ministre qui identifie les personnes à qui on doit attribuer les marchés : des députés, des commerçants, des militants influents qui sont dans les régions. Peut-être, dans ce cas, on peut parler de financement des partis politiques. Mais fondamentalement, dans le cas des deux ministres, ou ils ont donné des marchés et en contrepartie ils ont des commissions, ou c'est des commerçants qui ont reçu des marchés, qui les ont exécutés pour certains, ou qui ont engrangé des ressources sans exécuter le marché : ils ont pris l'argent, ils l'ont mis dans leur poche et ils n'ont amené ni stylo ni cahier. Donc cela a permis de renforcer des individus, ça leur a également permis de renforcer leur assise, puisque tous les deux ministres sont responsables des sections régionales de leur parti » (journaliste).

## *L'aide comme enjeu économique pour les individus*

Etre recruté dans un « projet » est le désir de nombreux cadres nigériens, que ce soit pour bénéficier de meilleurs salaires, de meilleurs conditions de travail, ou bien par refus des logiques de fonctionnement de l'administration. La « faillite » des Etats africains, accentuée dans le cas du Niger depuis les années 83 qui ont vu apparaître les premiers programmes d'ajustement structurels (PAS), ne permet pas de mettre les fonctionnaires dans les conditions de travail indispensables à leur épanouissement social et économique. Les projets apparaissent comme les lieux où l'on peut davantage se réaliser professionnellement, et aussi plus facilement se construire socialement et économiquement, et même politiquement. Ils permettent d'accéder à des salaires importants, et des avantages multiples, officiels et officieux (bons d'essence, per diem, etc.)[28].

> Et vis-à-vis des bailleurs, ça aussi c'est un point que je vous permets de rajouter, quel est le rêve d'un cadre ? C'est de travailler avec les bailleurs de fonds. Etre recruté par les bailleurs ou les projets, c'est le rêve de tout le monde, donc ils ne vont pas s'opposer aux bailleurs ou aux institutions internationales. (assistant technique expatrié).

Depuis deux décennies, on assiste à une « nigérienisation » du personnel des projets et des institutions d'aide. Cette tendance est normale et légitime, car la substitution par des assistants

---

période de tension budgétaire). *« En octobre, au moment de la rentrée, on s'est trouvés dans une forte tension de trésorerie, et dans l'incapacité de payer les pécules des contractuels. Cela menaçait la rentrée. De plus, les contractuels sont répartis dans tous le pays, loin des villes, on ne peut pas les bancariser. L'habitude, c'est que le chef de secteur prend les salaires en liquide et va leur remettre. Cela fait beaucoup d'argent, ça manque de pièces, mais ça ne veut pas dire que ça a été détourné ! En fait, les dépenses vraiment contestées portent sur 690 millions, sur le marché des fournitures scolaires. Un des fournisseurs a dit « je ne peux pas livrer si vous n'augmentez pas les prix ». Le ministre a cassé le marché, et il l'a saucissonné pour le passer à des copains. C'est le seul problème ».*

28 Sur « les projets de développement dans l'arène nationale », cf. Alou, 1996.

techniques se justifie de moins en moins du fait de la multiplication de cadres nationaux expérimentés. Déjà ancienne dans les institutions multilatérales, elle s'étend dans les coopération bilatérales. C'est une grande évolution dans les modalités de l'aide.

> Au démarrage du programme en 2004, nous n'étions que deux Nigériens. Aujourd'hui nous sommes 5 Nigériens contre 4 expatriés. Et même ici au niveau national, avant il n'y avait aucun noir, tous étaient des expatriés. Les seuls noirs qu'on pouvait voir, c'étaient des auxiliaires (chauffeurs, gardiens). Sous le directeur, ici sur place, il y a 3 conseillers nigériens et 3 conseillers allemands. Avant tous les 6 conseillers étaient des expatriés et il n'y avait pas de noirs à la direction, surtout pour les postes de responsabilité et de conception » (cadre d'un projet bilatéral)

Tout en étant une évolution logique, cette nigérienisation du personnel des projets et des agences d'aide revêt une certaine ambiguïté, dans un contexte de rareté de cadres. Pour certains, elle a des effets pervers en ce qu'elle prive l'Etat de ses meilleurs cadres, l'affaiblissant encore. Les salaires confortables et les meilleures conditions de travail poussent les cadres, en général les plus compétents, vers les projets. On rencontre le même phénomène entre Ong nationales et internationales : les écarts de niveau de salaire et la recherche des cadres compétents produit une inflation des salaires et des logiques de « débauchages » au détriment des Ong nationales. Ce « drainage de cerveaux » pourrait être positif s'il permettait à des cadres de se confronter à d'autres logiques, d'autres pratiques et de renforcer leurs compétences, avant de retourner occuper des postes dans l'administration ou les Ong nationales pour y mettre à profit leurs acquis. Mais la culture d'intervention directe de nombreuses Ong et projets accroît le nombre de postes offerts, et les différentiels de salaires sont tels que, une fois qu'ils sont passés dans les projets, voire ont été « formatés », par les projets ou les institutions d'aide où ils ont eu à travailler, ces cadres ne reviennent plus dans l'administration nigérienne, considérée comme démotivée et démotivante. Ils ont développé des nouveaux réflexes et une nouvelle culture qui les éloignent davantage d'une administration frustrante où ils arrivent à peine à gagner leur vie.

> 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 » autour des projets et ça, c'est une perte pour l'Etat. (responsable de direction technique).

D'autres par contre en vantent les avantages aussi bien pour les cadres concernés, eux-mêmes, que pour l'Etat. Il arrive ainsi que certains cadres se comportent en avocats de l'Etat au sein des projets où ils sont employés. Ils dénoncent le contournement de l'Etat par les bailleurs qui préfèrent investir directement dans les ONG ou dans les villages par le biais de l'approche projet. Ces pratiques, selon eux, affaiblissent l'Etat. S'érigeant en défenseurs de l'Etat face aux PTF, ils prônent souvent le retour dans l'administration des cadres ayant acquis l'expertise des projets, pour renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat à s'approprier l'aide et à la rendre plus efficiente, plus efficace. Ceux qui se comportent ainsi, le font quelque fois sans états d'âme, avec conviction. Ils prônent carrément l'approche programme qui semble responsabiliser l'Etat.

Mais cette nigérienisation n'est pas toujours sans effets induits sur les relations humaines entre divers acteurs. En effet, cette réussite crée souvent de la jalousie entre fonctionnaires des « projets », mais également entre ces derniers et les fonctionnaires de l'Etat. Au niveau des projets, la jalousie, ou même la rivalité entre fonctionnaires, s'exprime souvent par des pratiques ostentatoires impliquant des dépenses et des investissements de prestige : villas, voitures 4x4, etc. Au niveau de l'Etat, certains fonctionnaires estiment être sous-payés. Ils

estiment également qu'ils ne disposent pas d'assez de marge de manœuvre pour mettre en ouvre leurs idées et leur expertise. Les missions avec des projets, la culture des *per diem*, parfois une mission d'expertise, leur permettent eux-aussi de compléter leurs revenus. Cette course au *per diem* a des conséquences évidentes sur la qualité du travail de l'administration.

> Il y a beaucoup de missions dans le cadre du ministère. C'est vrai que c'est important. On ne peut pas reprocher aux gens de chercher des compléments de revenu lorsque le salaire de base ne permet pas de vivre. Mais il est difficile de dissuader les gens d'aller en mission à Diffa, même lorsqu'il y a du travail à faire ici. On voit des gens qui reviennent après un mois d'absence, et qui protestent lorsqu'ils ne sont pas sur les listes pour repartir le lendemain… On a beau leur dire « Mais mon cher, comment veux-tu faire ton travail ici, si tu repars tout de suite ? ». (assistant technique expatrié).

> 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).

Largement produite par la politique des bailleurs voulant « acheter » la mobilisation des acteurs, la culture du *per diem*, de la captation de moyens, paraît particulièrement forte à des assistants techniques venant d'autres contextes.

> Je n'ai jamais vu cette histoire de *per diem* quand je travaillais au XXX. Je ne sais pas si c'est une stratégie de survie ou si ça devient maladif. Toujours est-il qu'il y a cette volonté de captation de l'argent. Il y a aussi des gens qui veulent donner du sens à ce qu'ils font, je connais trois ou quatre collègues comme ça. Mais le problème c'est qu'ils ont des salaires minables et des conditions de travail minables. Donc, même des gens comme ça, quand il y a possibilité dans un atelier de toucher cinq mille francs de frais de taxi, ou quand il y a possibilité d'aller en mission dans le cadre du projet, de toucher vingt cinq mille francs la nuitée, ils vont faire le boulot, ils vont dresser le rapport mais ils vont toucher l'argent ! Quand je prends le budget du cadre de concertation qu'ils m'ont donné, moi j'ai 7000 F CFA /jour alors que la réunion se tient à 800 m de mon bureau, le gouverneur a 50.000 F de forfait, le secrétaire général adjoint 25.000 F, le préfet et son chauffeur, ainsi de suite… (assistant technique expatrié).

La troisième façon de compléter ses revenus consiste, pour des agents de l'Etat, à se mettre en disponibilité pour réaliser des missions d'expertise. Là encore, les possibilités d'accès à l'expertise sont très inégales, et sa « rentabilité » également. L'expertise occasionnelle de la part de fonctionnaires renforce le risque de complaisance vis-à-vis des gens à évaluer, qui sont souvent ses pairs ou ses amis.

Qu'elles soient légales (honoraires, salaires, primes, per diem) ou non (manipulation des bons d'essence, corruption, etc.), les ressources apportées par les projets (et par l'aide en général) constituent des compléments de revenus ou des opportunités d'enrichissement pour tous les acteurs qui participent à l'aide.

> C'est clair qu'un certain nombre de fonctionnaires en profitent. Souvent, les ONG qui ont accès à l'aide remplissent des fonctions étatiques c'est-à-dire qu'elles sont dans les espaces où l'Etat s'est retiré. Donc elles font office d'Etat quelque part. Moi je pense que l'impact principal de ces ressources de l'aide, c'est les niches de prospérité que ça créée dans l'Etat. (chercheur).

Un des effets induits de ces « niches de prospérité » liées à l'aide est qu'elles structurent les stratégies des acteurs publics : *« les fonctionnaires négligent leurs missions liées aux politiques de développement, pour se concentrer sur la seule recherche de "rentes". Le potentiel d'un projet en ressources à distribuer finit par compter davantage que son impact potentiel en termes de développement. Dans un contexte de sous-financement de l'administration et des fonctionnaires, ces ressources servent à alimenter*

*les réseaux de soutien personnalisés davantage qu'à financer les politiques publiques et les investissements dont la population a cruellement besoin » (*Polet, 2009 : 37)

## *Falsification et détournement de l'aide : une culture de la corruption*[29]

### *Des pratiques fréquentes, sinon systématiques*

La plupart de nos interlocuteurs reconnaissent l'existence du phénomène même s'ils nuancent leurs propos relativement à leur position professionnelle. De nombreux interlocuteurs, consultants, responsables dans des projets, sont très prolixes et précis sur les pratiques frauduleuses au sein des projets, qui sont fréquentes, sinon généralisées[30].

> La corruption ? oui, c'est quasi-généralisé. (assistant technique expatrié).

> Quand vous prenez le parcours de l'aide, à chaque niveau, il y a des possibilités de corruption. Depuis là où ça part jusqu'aux derniers récipiendaires c'est-à-dire la population cible. Au niveau de là où ça part, voilà l'aide qui est annoncée concrètement mais ce n'est pas le montant qui quitte à ce niveau. Donc déjà, il y a eu une soustraction. Bien sûr, c'est tels ou tels frais que nous ne pouvons pas contrôler et en vérité on se demande si ces frais là sont justifiés ou pas, véritablement. Déjà il y a un problème à ce niveau. Et quand ça arrive au niveau du pays, les gens qui vont recevoir l'aide au sommet de l'Etat auront leur part. Cette aide sera ainsi réceptionnée au niveau des localités par accord des autorités. […] En estimation, je parlerais de 30 % à peine qui arrive aux destinataires finaux. Et là aussi, j'ai été très optimiste. Sinon, je parlerais de 1 % de l'ensemble de l'aide. A chaque niveau, il y a un coût. Il y a des centres de déperdition. (responsable d'association de lutte contre la corruption).

> Je ne saurai généraliser puisque je ne dispose pas des éléments qui me permettent de le faire. Ce qu'on a vu, c'est des sommes importantes qui ont disparu en si peu de temps [dans l'affaire MEBA]. Et, il y a bien d'autres domaines. Tout à l'heure on a parlé de l'aide alimentaire. Si déjà des gens peuvent jongler avec l'aide alimentaire, ça veut dire qu'ils peuvent le faire dans les autres formes d'aide, et dans tous les autres secteurs de la vie publique. C'est pour cela que je me dis - sur la base de ces éléments - que si déjà dans le domaine de l'éducation, il y a des gens audacieux pour mettre la main sur ces ressources-là, au détriment de l'éducation des enfants, c'est que ça peut arriver dans n'importe quel domaine. (journaliste).

La rente de l'aide est captée de plusieurs façons, parmi lesquelles l'on peut retenir diverses stratégies de détournement et de falsification.

Les détournements financiers sont nombreux. Les projets sont perçus comme des vaches à lait dont il faut profiter. Une culture de la corruption s'est développée. Il est clair que celle-ci n'est pas limitée aux projets : il y avait *« un terreau favorable que l'aide a aggravé »* (un banquier). Plusieurs interlocuteurs considèrent d'ailleurs qu'il y a plus de détournements avec l'argent public qu'avec l'argent de l'aide.

> Il est clair qu'il est beaucoup plus risqué de détourner l'argent provenant de l'aide internationale, que l'argent provenant des ressources internes de l'Etat. Une raison simple, c'est que, quand c'est des ressources provenant de l'aide internationale, il y a des contrôles périodiques qui sont opérés et si à l'occasion de ces contrôles périodes, il y a des détournements qui sont découverts, évidement l'une des exigences des sources de financement, c'est la mise en œuvre des sanctions pénales,

29 Sur ce thème, voir Blundo et Olivier de Sardan, dir., 2007.

30 Cf. Mathieu, 2000, 2007.

administratives et disciplinaires en l'encontre des responsables. On a vu ça avec l'affaire MEBA. Je suis sûr que si cette affaire a eu un certain retentissement, c'est parce effectivement c'était de l'argent provenant non pas des ressources internes mais de l'aide internationale. Quand c'est l'argent public, il y a ces risques puisqu'il y a des inspections. Mais avec toujours la possibilité pour les pouvoirs publics d'intervenir. Si vous êtes là protégé, si vous êtes un homme du parti au pouvoir, ça va être assez difficile. Bon, je ne sais pas, enfin, mais c'est ce qu'on raconte. (consultant, ancien ministre)

Aujourd'hui vous avez des entreprises formelles, qui paient leur impôt, qui emploient plein de gens, qui sont bien connues, mais qui ont du mal à accéder aux marchés publics. Tout simplement parce qu'on va chercher à savoir à qui on va attribuer le marché, à connaître sa coloration politique, à savoir si ce n'est pas un adversaire qu'on va renforcer et s'il est disposé à donner des dessous de table. Et c'est le même scénario au niveau des partis politiques. Quand vous êtes nommé, vous payez régulièrement votre participation au niveau du parti. Votre participation peut être financière ou se faire par le biais des recrutements. Ca veut dire qu'on vous amène à créer des postes fictifs pour caser des gens. Et vous allez retrouver ce phénomène, y compris dans les projets de développement où souvent le coordonnateur du projet va favoriser les gens de son parti. De même vous allez voir des projets qui arrivent à terme, et lorsque vous allez demander le résultat en terme de réalisations, il n y a absolument rien du tout. (journaliste)

Ceci rend d'autant plus frappant les multiples exemples de corruption dans l'aide, et le constat de nombreux acteurs qu'elle est quasi-généralisée.

Dans les projets, c'est difficile de faire une gestion honnête. Le 2nd 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 ! Tous les camions devaient rentrer à 19 h. En fait, les chauffeurs repartaient à 23 h, chargeaient de l'oignon et faisaient du commerce clandestin. (cadre d'une agence d'aide).

Ces pratiques renvoient clairement, pour certains, à une culture de l'administration, qui s'est développée avec le temps.

[Quand je suis arrivé à mon premier poste, dans un service technique local], j'ai tout de suite compris comment se gérait les sous, tout le business qui se faisait là. La 1ère 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 F de dotation trimestrielle qu'on avait à l'époque ! (cadre d'une agence d'aide).

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).

Mais les détournements ne concernent pas que des petits arrangements de la part des agents. Ils peuvent aussi impliquer des personnalités haut placées.

L'opérateur du projet avait la responsabilité de ses financements, et les suivait de façon rigoureuse, mais pas des fonds de contre partie. Les stocks d'aide alimentaire étaient gérés par l'administration. Et là, il y avait plein de malversations. L'opérateur le savait, mais on l'avait prévenu : « si tu décides d'attaquer, tu t'attaques au ministre »… J'ai vu des vivres destinés normalement aux paysans prendre la direction de Niamey. Les agents (chauffeurs, manœuvres, plantons…) venaient me dire « maï gida (chef) nous n'avons pas reçu notre part de vivres ». J'étais surpris, je rétorquai que je n'ai

rien compris et ils me répondent qu'habituellement les chefs qui m'avaient précédés leur donnaient une partie des vivres que le projet destinait aux paysans. Pour eux, c'est un droit. Tout le monde est concerné. On s'arrose, on arrose le ministre, les sous-préfets. C'est ça, la culture des projets et de l'administration. Ils sont tous impliqués. (cadre d'une agence d'aide).

### *Matériel, aide alimentaire, bons d'essences….*[31]

Détournement de matériel, détournement d'aide alimentaire, jeu avec les bons d'essence, en sont des formes classiques.

Dès qu'on pense aide, projet il y a deux idées qui sortent : 4x4 et bons d'essence. En fait en termes de rétributions, les agents de l'Etat qui sont dans les projets, quand ils ne sont pas experts, ils accèdent à l'essence. Parce que l'essence on n'en rend pas compte. Quand on te donne ta dotation, ça fait partie des choses que tu peux redistribuer aux camarades pour montrer que tu as changé de place. Evidemment, les projets ne sont pas les mêmes mais un projet qui doit diffuser un engrais ou le projet sida qui doit se déplacer partout dans le pays, l'essentiel de leurs ressources va dans l'achat des 4x4, la logistique et c'est là que les gens se sucrent. Quand tu dis achat de 4x4, tu dis marché, qui va acheter, tu dis ristourne, tu dis commission, après il y a le marché d'entretien, etc. (chercheur).

Quand on distribuait des vivres, les animateurs prélevaient leur part. Il y avait des cahiers de participation où on notait qui a travaillé pour lui verser le *food for work* auquel il avait droit. Si un paysan amenait son âne ou son chameau, il avait des rations supplémentaires. On a changé les animateurs : on s'était aperçus qu'ils s'inscrivaient aussi, avec des noms fictifs : tu inscris 10 h/j de chameau, et 5 c'est ta part. C'était devenu l'unité de compte : *« ton salaire, c'est combien de chameaux » ?* On a tout fait pour contrôler, mais c'était impossible. (cadre d'une agence d'aide).

Beaucoup de gens se sont enrichis pendant la crise alimentaire. Tous ceux qui avaient un peu de stock de céréales ont pu le vendre très cher. Cela a donné lieu à de nombreuses surfacturations. C'était visible. A la banque, il est bien placé pour voir ça : on voyait des comptes qui grossissaient subitement... Une fois, j'ai vu arriver un commerçant qui avait un stock de 35 millions FCFA. Il a négocié un contrat avec l'OPVN, et devait le livrer à tel endroit. Comme il n'avait pas les sous, il a demandé un prêt de 1 million pour payer le transport. Pas de problème. Mais en fait, le commerçant est revenu en disant « En fait, j'ai besoin de 16 millions, je vous rembourse demain ». Etonné, je l'emmène voir le directeur de la banque. Le commerçant explique que son interlocuteur à l'OPVN lui a dit « je te fais un contrat sur 50 millions et tu m'en reverses 15 à l'avance ». Le commerçant était coincé s'il voulait le marché. La banque a accepté. (banquier).

Vous me rappelez en cela une histoire réelle que quelqu'un m'a racontée. C'était pendant la crise alimentaire. Il y avait des stocks à distribuer dans les villages. Dès le point de départ, il a compté le nombre de sacs à acheminer devant tout le monde. Pendant l'acheminement, une cinquantaine de sacs se sont perdus. Le gars ne s'attendait pas à un second contrôle à la destination. Et c'est comme ça qu'ils ont découvert qu'effectivement, il y a eu des sacs qui ont été descendus quelque part entre temps. (responsable d'association de lutte contre la corruption).

### *Passations de marché*

Depuis la montée en puissance du « faire faire » et la multiplication des marchés, c'est là que se situe le mode principal de détournement, avec des surfacturations systématiques - et parfois énormes - , des procédures d'appel d'offres contournées ou biaisées : gré à gré sur des sommes

31 Cf. Tidjani Alou 1996, op. cit, Tidjani Alou, 1994.

nécessitant un appel d'offres ; biais dans l'information sur les marchés ouverts ; circulation du « devis confidentiel », lui-même volontairement surévalué, auprès des fournisseurs pré-fléchés ; ententes entre fournisseurs ou offres bidons de la part d'entreprises fictives pour donner l'apparence du respect de la concurrence. Le tout le plus souvent organisé par les commanditaires du marché eux-mêmes, qui font payer ce « service ».

> Les surfacturations, les dessous de table sur le moindre marché, c'est quasiment systématique. C'est des surfacturations de 120%, que ça soit la construction des classes, l'achat des fournitures, etc. Il y a des surfacturations mais il y a également des cas où rien n'est livré. On leur donne le marché, ils empochent l'argent sans rien livrer, ou alors ils livrent à moitié. (journaliste)

> Un autre intérêt des cadres au ministère, c'est tous ces dossiers de marché. C'est un marché important dans les projets. C'est eux qui signent. Dès qu'il y a des histoires de pot de vin, c'est vrai qu'il y a de quoi se construire sa maison. (assistant technique expatrié).

Lorsqu'on est en dessous du seuil de l'appel d'offres, il faut trois devis. On les fait faire par l'entrepreneur choisi, au nom d'entreprises fictives. Lors de l'appel d'offres, les entrepreneurs peuvent s'arranger entre eux, pour proposer des devis surestimés, ou se répartir les marchés. La mobilisation d'ingénieurs conseils en appui à maîtrise d'ouvrage est censée cadrer les marchés, à travers les « devis confidentiels » où ils calculent une fourchette de coût pour l'opération. Cela ne résout pas le problème : ils font des « devis confidentiels » largement surévalués, organisent les fuites auprès de leurs amis entrepreneurs, qui se calent sur ce montant. Lorsque les volumes financiers sont corrects, le fait qu'il faille verser un dessous-de-table fait que l'entrepreneur n'a pas les moyens de faire sérieusement le travail. Il va rogner sur les matériaux, la qualité, quitte à livrer des équipements de mauvaise qualité, ou même non fonctionnels, aux populations, en accord avec ceux qui réceptionnent et vont toucher leur part pour accepter[32]. Tout cela a des conséquences évidentes sur la qualité des réalisations.

> La dernière fois, j'étais parti réceptionner des forages réalisés par un des nos partenaires. Je suis arrivé à l'avant dernier forage qui ne marchait pas et les gens du projet voulaient qu'on réceptionne. J'ai dit non, moi, je ne peux pas réceptionner un forage qui a été dit improductif, alors même que les gens ont versé leur contrepartie pour avoir l'eau. Quand j'ai investigué, j'ai vu que le forage était productif quand ils l'ont foré, mais qu'ils ont mis une pompe d'occasion dessus. Il y avait certainement un tuyau qui était fissuré, une fuite. Moi, ma conscience ne me permet pas de signer des choses comme ça. Voilà les constats que j'ai fait apparaître dans le PV des réceptions, parce que demain, si le bailleur veut payer et qu'on me demande en âme et conscience est-ce qu'il faut payer l'entrepreneur, il faut que je puisse dire qu'il a fait son travail. Ils sont repartis faire le PV. Mais si je n'étais pas battu, si j'avais été un autre qui peut avaler tout ce qu'on lui donne…. Moi, je ne peux pas être complice d'un détournement, parce que ça, c'est un détournement. Vous êtes partis prélever une pompe sur un forage qui ne marche pas pour venir la placer sur un nouveau forage, ça veut dire que l'argent qui est affecté à la pompe là, vous allez vous la partager entre vous et les entrepreneurs. Moi, je n'ai rien gagné, et vous voulez que je vous signe des choses comme ça ? (élu local).

> J'ai eu à participer à des évaluations, petites ou mini, s'inscrivant dans le cadre du Programme Spécial. Et j'ai vu que pour un travail assez réussi, la rémunération peut être 3 fois moins importante que pour celui qui est bâclé. Malheureusement ce dernier est facturé 3 fois plus que le premier. (cadre d'un projet bilatéral).

Les manipulations concernent aussi les marchés d'expertise. Dans le marché de la consultation, des consultants expérimentés se renseignent pour savoir si l'appel d'offres est

32 Exemples concrets débattus dans le cadre de la capitalisation d'un petit projet de micro-réalisations, pourtant réputé pour sa rigueur technique et financière.

ouvert ou non, évitent soigneusement les projets qui sont connus pour être des machines à corruption, et comptent sur leur notoriété et la qualité de leur offre technique pour ne pas devoir verser de dessous de table.

> 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).

Les retards et délais dans la réalisation des marchés, la médiocre qualité des dossiers d'appel d'offres, peuvent trouver là une part de leur explication, plus que dans une incompétence des agents.

> J'avais répondu à une évaluation, et on m'avait appelée : « vous n'êtes pas retenue ». Bon, très bien. 5 mois après, on me rappelle : « c'est vous qui avez gagné ». En fait, j'avais fait la meilleure offre technique. Mais le contrat avait été donné à quelqu'un d'autre. Le bailleur a regardé et dit « c'est celle-là qui est la meilleure, il faut l'appeler et lui demander de reprendre son offre pour être dans l'enveloppe financière ». Mais celui qui avait été retenu avait l'habitude de verser 10 %. Et ils ont fait traîner. Ils attendaient les 10 %. Ils me disaient de venir au bureau et je savais que c'était pour ça, donc je n'y allais pas. Le bailleur a fini par rouspéter et j'ai signé, deux ans après. (consultante).

> C'est sur les procédures de marchés qu'il y a le plus de problèmes. Il faut un ANO du bailleur. Le dossier d'AO est souvent mal fait, et il y a des allers et retours entre Ministère et bailleur, et ça peut prendre des mois. Il y a là-dedans une très grosse part de responsabilité du Ministère, liée à l'insuffisance de cadres compétents. La qualité des dossiers d'AO est très discutable et très décevante. Il y a plein de fautes d'inattention, de négligences, qui obligent à annuler le dossier. Par exemple, on dit « l'ouverture des plis sera à 10 h », et il faut pour cela que les différentes parties soient présentes. Mais on a un dossier où c'est écrit « 10-12 h ». Du coup, certains viennent à 10 h, d'autres à 12 h, et on dépouille finalement à 12 h, quand une partie des gens qui devaient être là sont repartis… Ou alors il y a deux dates différentes selon les dossiers. Je pensais que les cadres faisaient du coupé-collé sans faire attention. Mais j'ai vu un dossier de marché portant sur des fournitures électriques, où il était écrit « fournisseurs de lait » ! (assistant technique expatrié).

> Il y a des dossiers de demande de financement qui sont en souffrance depuis des mois au Ministère, et il ne se passe rien. Mes collègues ne regardent que leur intérêt. Ils sont prêts à laisser tomber une opportunité de financement de plusieurs millions d'euros pour le pays, s'ils ne trouvent pas leur avantage personnel dedans. (assistant technique expatrié).

Plusieurs interlocuteurs pensent que les problèmes sont plus limités à l'échelle locale, car les montants en jeu sont eux-mêmes plus limités.

> Plus vous quittez le niveau central qui est très politique en descendant vers les niveaux les moins politiques, les acteurs ont beaucoup plus peur du contrôle. Donc, même si la corruption existe, elle n'est pas assez forte au niveau local. (consultant).

Ce qui ne veut pas dire que ces pratiques n'existent pas.

> Bon, il y a un maire qui n'a pas d'électricité, qui n'a pas d'informatique… il m'achète 110 000 FCFA de toner et d'encre, c'est quand même pousser un peu loin. Je lui dis « monsieur le maire, vous vous foutez vraiment de moi là. Vous avez l'électricité, vous avez un ordinateur ? Peut être vous allez me dire que vous allez travailler à Dosso ». Il me dit « ah oui, écoutez », je dis non. J'ai attiré clairement son attention sans gène devant le comité. Je lui ai dit « vous vous rendez compte de ce que vous nous faites ? Nous on a tout le temps un audit. Si on veut aller vérifier ce que vous avez fait des toners, qu'est ce que je dis ? (assistant technique expatrié).

> [Dans le projet de coopération décentralisée sur j'appuie,] les maires ont dit « on ne veut pas de contrôle des travaux externes, ça coûte trop cher ». « OK, c'est vous qui êtes maîtres d'ouvrage.

> Mais côté projet, on a notre propre suivi technique ». Ils ont fait appel aux services techniques déconcentrés pour les études techniques, avec une très mauvaise qualité : parfois surdimensionné, surbudgétisé comme pour les salles de classe. Parfois sous-estimé, comme certains puits, où les services techniques ont ils ont dimensionné à la louche, sans aller voir sur le terrain la profondeur de l'eau dans les puits voisins. Total, bien souvent, il fallait creuser beaucoup plus que prévu. En plus le contrôle des travaux a été fait aussi par l'administration… Donc, il y avait beaucoup de collusions d'intérêts. Le suivi technique de l'Ong a montré qu'il y avait des choses à refaire sur toutes les réalisations. Certaines étaient même à refaire parce qu'elles étaient dangereuses : un toit d'école qui était prêt à s'effondrer. Pourquoi cela ? Pour certains maires, c'est un manque de compétences, ils ont voulu économiser sans en mesurer les enjeux. Pour d'autres, c'était intentionnel, ils ont fait leur business avec les services techniques et les entreprises. (consultante internationale).

### *Des évaluations falsifiées*

Ces différentes malversations vont naturellement de pair avec une faiblesse des réalisations réelles, et des manipulations des comptes-rendus d'activités et des évaluations, pour donner l'apparence d'un travail fait.

> En plus, il y a un gros problème de transparence de l'information. Il y a des écoles financées deux fois, des projets qui emmènent des missions dans un village X en leur disant « c'est l'adduction d'eau de Y ». Tout le monde est mouillé là-dedans. On a fait x latrines, mais on est incapables de savoir si elles existent vraiment (assistant technique expatrié).

> Les gens des projets ont peur des évaluations. Une année, j'ai fait trois évaluations, les trois projets ont fermé, ça m'a fait une mauvaise réputation… (consultante)

Des stratégies de manipulation des évaluations sont mises en œuvre : présélection des sites à visiter et préparation des populations pour qu'elles disent ce qu'il faut ; visites sur des sites financés par d'autres bailleurs, etc. Les évaluateurs qui enquêtent dans les villages nigériens sur l'exécution des activités des « projets » sont souvent victimes de leur méconnaissance du terrain, d'une certaine naïveté et de la prédominance des pratiques « collusives », localement mises en œuvre par les ONG nationales ou les équipes projet pour masquer le détournement de l'argent des « projets » destiné à la réalisation des activités de développement. Ainsi, il est apparemment courant de voir les responsables d'une ONG balader les consultants sur les réalisations effectuées par d'autres ONG parce qu'ils n'ont pas fait le travail pour lequel ils ont bénéficié de financement.

> Parfois, en évaluation, les villageois te disent « l'animateur est venu hier » mais quand tu creuses, tu découvres qu'en fait, il n'est pas venu depuis 6 mois. « L'animateur est venu hier, il nous a dit que des gens allaient venir et poser telle et telle question, et qu'il fallait répondre ça ». Les femmes murmuraient entre elles « elle n'a pas posé les questions que l'animateur avait dit », c'est comme ça que je m'en suis aperçue ! (consultante).

> Une semaine durant, des équipes travaillent pour monter des scénarios en attendant les évaluateurs, qui n'arrivent pas souvent à distinguer les montages des réalités. Les Africains eux, décèlent facilement les montages. C'est pourquoi, nous avons dit qu'il n'est pas prudent de faire des évaluations uniquement avec des experts étrangers, mais plutôt avec des nationaux qui sont plus en contact avec les populations pour savoir ce qui est monté et ce qui ne l'est pas. (cadre d'un projet bilatéral).

Certains évaluateurs sont complaisants, et partie prenante du jeu, d'autant que l'Etat et même le bailleur n'ont pas toujours envie de savoir la vérité. Les évaluateurs (nationaux comme internationaux) qui veulent être objectifs peuvent être manipulés, s'ils n'ont pas une connaissance préalable de la zone, les moyens de décrypter les discours.

> Seulement, l'évaluateur, il est pris au piège parce qu'on lui présente ce qu'on voudrait qu'il voie. C'est là où on pense qu'on a réussi, qu'on accepte de lui présenter, mais il y a des localités où on ne va pas présenter. (consultant).

Même si, aujourd'hui il y a une nette amélioration, les évaluations sont fréquemment biaisées par des « contraintes structurelles » du contexte nigérien. Si les évaluateurs nationaux sont en général moins trompés du fait de leur connaissance du terrain et des réalités villageoises, ils sont par contre moins présents dans les évaluations commandées par les PTF, largement dominées par les évaluateurs expatriés. Or ces derniers ont souvent des difficultés « *à distinguer les montages des réalités* ». Ignorant totalement le contexte dans lequel ils enquêtent, ils sont facilement induits en erreur par leurs interlocuteurs qui leur créent souvent des biais pour instrumentaliser l'évaluation à des fins personnelles…

*In fine,* le contrôle du contenu des évaluations est un enjeu fort.

> Souvent, la restitution des évaluations est pénible. C'est comme si le projet est accusé. Il y a la réunion avec plein de monde, et le rapport est lu à la virgule près. Pas sur le fond, mais sur l'image du projet : « ici, on n'est pas d'accord ». Il faut tenir tête si ce qu'on a mis est solide, si c'est vraiment dit par les gens. « Tu n'as pas compris, on a voulu faire comme ça », « Tu ne peux pas vérifier sur le terrain ». C'est plus compliqué quand c'est le projet qui commandite l'évaluation. De plus en plus, on signe le contrat avec l'équipe projet, et on est moins indépendants. (consultante).

### *Les effets inintentionnels du renforcement de capacités*

L'accent mis actuellement sur le faire-faire et le renforcement des capacités, sur les cadres de concertations, sur les ateliers de validation, va dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une meilleure circulation de l'information. En soi, il est positif. Mais il rencontre aussi les stratégies d'instrumentalisation décrites ci-dessus : il accroît le poids du « soft » dans les projets, il multiplie les opportunités de contrats de prestations pour des études, de la consultation, ou de la facilitation et les opportunités de manipulation, il multiplie les occasions de distribution de *per diem*.

> Aujourd'hui, lorsque vous prenez la plupart des projets de développement, les frais qui sont affectés au fonctionnement dépassent de très loin les frais qui sont affectés pour les activités pour lesquelles le projet a été mis en œuvre. Simplement parce que c'est là où on peut le plus jongler et servir une clientèle politique et se servir aussi soi-même. (journaliste).

L'appétit des acteurs nationaux pour les politiques de renforcement de capacités, pour les processus participatifs, pour l'élaboration concertée de politiques sectorielles découle aussi de ces stratégies.

### *Les ONG aussi ?*

La dynamique associative est impressionnante au Niger. De nombreuses organisations de base, fédérations, Ong d'appui ont été créées, qui font souvent un travail remarquable dans des conditions difficiles. Mais les ONG ne sont pas épargnées par ce phénomène, dont certains interlocuteurs disent qu'il investit la chaîne de l'aide depuis le partenaire financier jusqu'au bénéficiaire final. Entre manque de compétences en gestion, besoin de financer ses frais de déplacements, et parfois réel opportunisme, les ONG nationales sont, pour plusieurs interlocuteurs, très touchées par les détournements. Beaucoup *« n'existeraient que dans le sac de leur propriétaire »* alors même qu'elles reçoivent des fonds des partenaires, qui estiment qu'elles sont plus proches des populations rurales dont elles recueillent les avis et les préoccupations

quotidiennes. La prégnance de la corruption dans ce milieu est également due au fait que ces ONG manquent souvent de personnel qualifié en expertise managériale. Elles n'ont pas de procédures de gestion et sont surtout gérées par une seule personne, en général le président fondateur.

## *Une responsabilité des bailleurs de fonds ?*

L'ampleur des problèmes est très variable. Elle dépend des projets. Certains ont la réputation d'être rigoureux, d'autres au contraire d'être très « politiques » ou de systématiquement biaiser les appels d'offres.

> Dans le milieu, on sait quel projet prend 10%. Tu choisis de travailler avec eux ou non. (consultante).

### *Des attitudes diverses*

Ces pratiques sont plus ou moins connues des bailleurs de fonds. La presse rapporte de temps en temps des faits de détournement de fonds. Par ailleurs les partenaires techniques et financiers du Niger disposent d'autres canaux d'information comme les cadres sectoriels de concertation des fonds communs où les discussions entre bailleurs et bénéficiaires mettent souvent sur le tapis les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des activités prévues. L'affaire MEBA a éclaté lors d'une session du cadre de concertation entre les PTF et le Ministère de l'Education de base. Il y a également dans les instances de l'Etat qui s'occupent de l'aide des gens qui informent discrètement les PTF et la presse privée des cas de détournements ou de malversations de l'aide.

Mais les partenaires n'ont pas la même attitude face à ces pratiques : la plupart ferment les yeux pour ne pas gêner les autorités du régime ou agissent très discrètement auprès de celles-ci pour dénoncer les détournements des fonds d'aide.

> Mais il y en a pour qui ce n'est leur problème. Pour eux, l'important, c'est qu'ils trouvent que vous avez fait la mise en concurrence, qui est là sur les papiers. Et ils sont satisfaits. (consultant).

Certains bailleurs préfèrent fermer le robinet en mettant fin à un ou plusieurs projets.

> A cause de la réquisition d'un simple véhicule du projet, le gouvernement [financeur du projet] a décidé de fermer le projet, car ce n'est pas normal. L'Etat du Niger à travers ses gouvernants ou ses préfets n'a qu'à utiliser ses propres moyens dans le service, mais pas les moyens du projet. C'est pourquoi depuis 1996 jusqu'à ce jour, aucun véhicule de cette coopération n'a été réquisitionné par l'Etat nigérien. Cela peut se vérifier sur nos zones d'intervention. Mais on peut délibérément mettre des grands camions à la disposition de l'Etat nigérien pendant les périodes d'examens de fin d'année pour acheminer les candidats d'un village à un autre. (cadre d'un projet bilatéral).

D'autres semblent ne pas s'en faire, ou considérer que c'est une fatalité. Mais rares sont ceux qui prennent les mesures nécessaires : suspendre ou stopper un projet pour cause de détournements est une décision difficile, et de nombreux agents des agences d'aide préfèrent fermer les yeux. D'autant que leurs pratiques ne sont pas toujours exemplaires et qu'ils peuvent chercher à influer sur les prestataires choisis ou rendre des services. Certains interlocuteurs accusent en effet les projets et certains PTF d'être laxistes, d'encourager par leurs attitudes les pratiques corruptives et l'implication du jeu politique dans les dispositifs de l'aide. En acceptant le recrutement d'un agent « pistonné » par un ministre ou un homme politique haut placé, certains responsables des projets ouvrent la voie, malgré eux peut-être, à

l'orientation de l'aide, à son instrumentalisation par les pratiques politiques, par le clientélisme politique…

> Un autre aspect, c'est que la corruption est parfois favorisée par ceux qui donnent l'aide. Par exemple, ils exigent qu'on associe telle structure dans la distribution ou telle compagnie de transport pour l'acheminement de l'aide. Il y a donc un interventionnisme qui est un corollaire de la corruption. Les conditions normales voudraient qu'on procède par un avis d'appel d'offre où les soumissionnaires les plus offrants seront choisis en toute transparence. (responsable d'association de lutte contre la corruption)

> Le placement de quelqu'un, ça se fait aussi parce qu'il y a de fortes connivences, de fortes collusions entre les coopérants et les nationaux. On est amis quoi ! Je veux dire, tu es chef d'un projet et moi je suis grand responsable administratif quelque part. Je te connais depuis une quinzaine d'années. Dès que tu es venu au Niger, tu m'as cherché, on se fréquente, on mange ensemble, nos femmes se connaissent, nos enfants se connaissent. Si je te dis « man, tu ne peux pas me prendre untel ? » ou « j'ai un commerçant, il faut lui donner un lot », tu vas essayer d'arranger ça. C'est la personnalisation qui crée et favorise ces situations. Parce que les gens se connaissent. Par exemple, je peux te dire « j'ai un petit frère, tu ne peux pas le prendre dans ton projet ou voir avec tes copains ? ». Etant donné que j'ai été gentil avec toi quand tu es venu, tu vas voir comment tu peux m'aider. Tu vois quoi ! Et c'est des choses comme ça. Sans oublier que tu peux tomber sur des coopérants affairistes. (chercheur).

Sans oublier que certains bailleurs financent largement certaines structures ou services, voire certains acteurs dont ils veulent se faire des alliés, et contribuent directement à fausser les règles du jeu.

Certains projets ou PTF sont plus ou moins otages de l'instrumentalisation de l'aide par le jeu du clientélisme politique. Ils subissent un chantage quotidien de la part de tel ministre ou de tel agent influent de projet, qui compte sur sa relation avec tel ou tel ministre.

> Admettons que je sois venu par un biais politique, par un partage de postes. Je vous dis « Ecoutez messieurs les bailleurs, ce n'est pas pour la beauté de vos yeux que je suis ici. Le financement est acquis, l'argent est là dans le compte du projet qui dépend de mon ministère qui doit passer ses marchés. Les marchés d'infrastructures dépendent réellement de mon ministère, il vous serait difficile d'avoir un bon contrôle sur les conditions de passation des marchés » (consultant).

Certains sont « regardants » et fermes sur ces pratiques corruptives, d'autres pas. La rigueur de gestion d'un projet tient à la fois à la politique du bailleur, au montage institutionnel et à l'autonomie de gestion, à la personnalité des responsables (nationaux comme expatriés). Il existe d'ailleurs des cas de détournements et, plus fréquent, de clientélisme, de la part des bailleurs ou d'assistants techniques expatriés.

> Si le bailleur est dans les commissions, sur place, ça diminue les risques. Le fait qu'il y ait des AT, ça aide aussi à la transparence, c'est utile. Les grandes coopérations bilatérales, ils ont les moyens de mettre de bonnes équipes en place, de superviser. Ils ont des projets sérieux, suivis avec beaucoup de rigueur. C'est surtout au niveau de la Banque Mondiale qu'il y a des problèmes, je ne sais pas pourquoi. Il n'y a pas de contrôle. Dans les petites Ong aussi, il y a des problèmes. Les grosses Ong fonctionnent plutôt bien. (consultante).

Certains bailleurs mettent en avant une rigueur financière inébranlable. Ils refusent de se soumettre au diktat et aux injonctions des prestataires et des agents du ministère de l'économie et des finances. Pour eux, la rigueur des procédures est une condition incontournables, nécessitée tant par la redevabilité vis-à-vis du citoyen du pays donateur que par une exigence d'apprentissage d'une gestion transparente par les institutions nationales. Mais les acteurs nationaux savent jouer la guerre d'usure en faisant traîner les procédures, et certains bailleurs

finissent par laisser passer les choses, de guerre lasse, parce qu'ils ont besoin que les choses avancent sur le terrain…

Les projets sur prêt de certaines institutions internationales ont plusieurs fois été cités comme plus soumis à ces dysfonctionnements, du fait qu'il s'agit de prêts et que le bailleur ne supervise pas la comptabilité, et qu'ils sont sous tutelle de l'Etat (et donc plus soumis au recrutement politique). Pour nos interlocuteurs, dans l'ensemble[33], les coopérations bilatérales ont la réputation d'être plus rigoureuses : le clientélisme serait plus fort dans les institutions internationales.

> Quand vous prenez l'équipe de la XX, soyez-en sûr, la consommation est suivie, il n'y a rien à faire. Ils savent que tel véhicule consomme tant de litres aux 100 kilomètres et quand vous dépassez cette consommation vous allez déclarer et on va vérifier. Et généralement ils font même des contrôles pratiquement mensuels pour vérifier et voir si la consommation est en train de diminuer ou d'augmenter. De toutes les façons quand vous prenez le bon de carburant vous devez enregistrer et ils peuvent le vérifier même au niveau des stations services. Avec donc ces genres d'institutions, c'est un peu compliqué et difficile de magouiller. (consultant).

> Dans les institutions internationales, ils ont même des fichiers des éléments de coûts. Si par exemple vous prévoyez votre budget, ils savent que le dictaphone coûte moins de 500.000 à 600.000 francs. Donc, même si vous allez faire le système de surfacturation, vous êtes obligé de rester dans cette fourchette. Mais si vous restez avec les institutions locales vous êtes libre de manœuvrer. Il y a des bailleurs qui sont très regardants là-dessus, qui partent réellement pour fouiller dans les papiers, qui cherchent à savoir comment vous avez passé le marché, qui essaient d'appeler et vérifier les prix au niveau des différents fournisseurs et sans que vous le sachiez. Si dans votre PV vous dites que vous avez, par exemple, contacté x, y et z sociétés, ils peuvent aller vérifier au niveau de ces sociétés combien coûte un dictaphone. Si vous dites que c'est à un million et qu'au niveau de ces 3 sociétés, le dictaphone à ce temps se trouvait à 450.000 francs, 475.000 francs et 500.000 francs ça veut dire qu'il y a un problème quelque part. Donc, il y a des bailleurs qui fouillent. (consultant).

> A YYY, les gens trouvent que nous sommes des monstres. Par rapport aux factures, nous avons eu toujours des appels. Mais nous avons toujours refusé de satisfaire ces appels. Les propriétaires de factures sont parvenus à connaître le circuit interne suivis par les factures au niveau de YYY. Souvent ce sont les agents du ministère des finances qui nous appellent. (cadre d'une agence d'aide).

Certains partenaires confrontés à ces pratiques font de la résistance en rappelant fort judicieusement leurs limites économiques, institutionnelles et stratégiques.

> Et on a même demandé, je ne vous apprends rien, que la coopération XXX aille à Diffa. Cela a été demandé avec insistance. Le pays a dit « on ne peut pas s'éparpiller vu nos moyens ». Le XXX a dit « pour nos peu de moyens, on a commencé à Dosso, Dosso est encore fragile, il n'y a pas grand-chose, si on part ailleurs, on recommence à zéro, il faudra encore 10-15 ans pour construire quelque chose. On préfère rester, prendre des orientations etc. A Diffa, il y a les danois qui sont là bas, les allemands, les français etc. (assistant technique expatrié).

### *L'affaire MEBA : « un scandale nigérien mais aussi un scandale des bailleurs »*

En fait, entre pratiques que l'on cherche à limiter, acceptation fataliste de la réalité, et « huile dans les rouages », rares sont les cas qui arrivent sur la place publique. A l'inverse, certains cas

33 Mais nous n'avons rencontré que peu de personnes travaillant dans les institutions multilatérales.

peuvent être utilisés, soit parce qu'ils sont massifs et rendus publics par la presse, et qu'il n'est plus possible de les ignorer, soit parce qu'ils sont utilisés pour faire pression sur l'Etat.

> Vous savez les questions de détournement, aucune grosse institution ne souhaite qu'on en parle, parce que ça produit un effet catastrophique sur leur image et sur l'image des personnes qui sont sur toute la chaîne. Si c'est possible de fermer les yeux, évidemment, ils le feront. Mais, bien souvent aussi, la mise en œuvre de sanctions est utilisée par les bailleurs tantôt à des fins de pressions économiques, tantôt à des fins de réactions face à une situation devenue intolérable. C'est une sorte de message fort qui est envoyé au gouvernement pour dire par exemple : « la situation de la corruption est insupportable dans votre pays. On a attiré votre attention plusieurs fois, il faut qu'il y ait quelque chose de fait ». Mais ça peut être utilisé à des fins de pressions politiques. (consultant, ancien ministre).

L'affaire MEBA est assez exemplaire de ce point de vue. Impliquant des détournements massifs, elle a été révélée par la presse avant que les bailleurs de fonds ne réagissent. Le scandale impliquait des gens au plus haut sommet de l'Etat, et a été favorisé par le fait que la commission des marchés était rattachée au cabinet du Premier Ministre.

> C'est que les règles de passation des marchés publics n'ont pas du tout été respectées. Il y a également l'intrusion du politique dans la commission centrale des marchés publics. Parce que la commission centrale des marchés est rattachée au cabinet du Premier Ministre. Donc, c'est un service sur lequel le Premier Ministre a une prise. Il donnait des instructions. Et on a pu avoir des documents sur l'attribution des marchés où il y a des annotations du premier ministre, de donner le marché à un tel. On contourne la commission - or, malgré tout la commission a fait preuve de beaucoup de responsabilité et dans beaucoup de cas elle a refusé certaines offres- on passe outre la commission pour passer le marché, et c'est ce qui s'est passé. Pour contourner la commission on fait du gré à gré, en fractionnant les marchés. Par exemple on fractionne un marché de 50 millions pour éviter de passer devant la commission des marchés publics. Alors on fait des marchés de 4 995 000 F CFA, l'essentiel c'est de ne pas atteindre 5 millions puisqu'à partir de 5 millions il faut faire un appel d'offres. Il y a également des prête-noms, c'est-à-dire entreprises, qui soumissionnent et qui gagnent des marchés. Tout ça, c'est des moyens déguisés pour détourner de l'argent, puisqu'à l'avance on sait à qui est destiné ce marché. (journaliste).

Les bailleurs de fonds ont suspendu l'aide pendant quelques années, et ont réclamé des évolutions institutionnelles.

> La traçabilité est plus facile à faire aujourd'hui. Le suivi, la reddition de comptes, tout est huilé. Il y a aujourd'hui une bonne transparence sur les marchés. On a mis en place tout un mécanisme de suivi de la distribution des manuels. On a un dispositif de contrôle interne, on a fait un effort énorme sur la gestion. Il a fallu ce contexte [affaire MEBA] pour le faire. (cadre supérieur de ministère).

Pour autant, plusieurs interlocuteurs se demandent comment les bailleurs n'ont rien vu venir, malgré leurs outils de suivi.

> Nous-mêmes, ça nous a surpris que les bailleurs de fonds n'aient rien vu venir. Nous, on a eu des documents et on a fait un premier article là-dessus. C'est suite à ça que les bailleurs ont demandé de commanditer un audit. Et c'est cet article là - on a eu l'occasion de le savoir au niveau de certaines chancelleries - qui leur a ouvert un peu les yeux. Je ne connais pas très bien leurs mécanismes de contrôle, mais je crois qu'il y a un premier contrôle au début et un autre à la fin du programme. Mais là ils étaient obligés, tout de suite d'engager des contrôles pour voir si le journal n'a pas raconté des histoires. L'audit qu'ils ont commandité leur a permis de parvenir presque au même montant que celui que nous avions annoncé : plus de 4 milliards de FCFA. Et c'est à ce moment que les partenaires ont posé des conditions, en demandant au gouvernement des explications. Parce que c'est quand même l'argent de leurs contribuables. Ils disent ne pas comprendre comment il peut y avoir un détournement d'une telle ampleur sans que le gouvernement n'ait détecté quoi que se soit. Surtout pour un tel secteur, le secteur de l'éducation

de base. On ne peut pas comprendre qu'on n'ait pas pu voir venir cela. Mais jusqu'à la date d'aujourd'hui, on n'a pas pu savoir ce qui est à l'origine de l'inertie des partenaires techniques et financiers. (journaliste).

Si les bailleurs ont fermé les yeux dessus, c'est qu'ils sont responsables aussi. (assistant technique expatrié).

Il y a deux niveaux de responsabilité au niveau de l'Affaire MEBA. Pour le premier niveau de responsabilité, le Niger a payé politiquement et institutionnellement et même financièrement. Financièrement, les remboursements ont été faits, beaucoup de commerçants qui ont remboursé les surfacturations, il y a des milliards qui sont rentrés. Politiquement le Niger a payé : un chef de gouvernement est tombé politiquement, il y a des ministres qui sont partis en prison. Je le dis, politiquement, démocratiquement, institutionnellement, le Niger a payé. Mais les bailleurs, ceux qui contre-signent le principe de la coresponsabilité, de la responsabilité mutuelle ? Est-ce que les bailleurs qui sont chargés d'apposer leurs signature, de contresigner les chèques, le font sans regarder le plan de dépenses et autres ? Il y a quand même des garanties, des précautions qui ont dû être prises pour que l'argent ne soit pas détourné. Dans un contrat, il y a le plan de dépenses, il y a une commission de marché. Or, le ministre fait ce qu'il veut, il déroule son plan de dépenses, les bailleurs ne le dénoncent pas alors qu'ils ont la possibilité de le faire. Ils ne l'ont pas fait, ils ont regardé l'argent du PDDE détourné. Donc, ils ont une responsabilité. Moi j'ai dit qu'il faut que cette responsabilité soit située même si c'est moralement. C'est pourquoi je dis l'affaire MEBA est un scandale nigérien mais c'est aussi un scandale des bailleurs. Il faut que les bailleurs s'assument moralement, il faut qu'on se demande comment c'est arrivé sans qu'ils le sachent. (responsable d'OSC).

Pris entre contraintes de décaissement, logiques d'image, négociations complexes, volonté de responsabilisation et souci de rigueur de gestion, la position des bailleurs de fonds n'est pas simple. Mais leur stratégie doit intégrer le fait que leur action prend place dans une économie politique de l'aide à l'échelle nationale.

# IV. La mise en place du cercle vicieux de la dépendance

La situation actuelle de l'Etat décrite ci-dessus, et l'ampleur des mécanismes d'instrumentalisation de l'aide, sont des réalités contemporaines, et non des données éternelles. Tout comme la réalité de la délivrance des services publics (Olivier de Sardan, 2004), ils sont le produit d'une histoire politique et d'une histoire de l'aide. La littérature met en général en avant soit la responsabilité des Etats (les logiques néopatrimoniales, le clientélisme dans le recrutement dans la fonction publique, la mauvaise gestion des sociétés publiques, les emprunts hasardeux), soit celle des institutions internationales et les bailleurs de fonds (les crédits faciles, la volonté de se créer des débouchés, le dogmatisme de marché de l'ajustement structurel, la généralisation des unités de gestion de projet hors de l'administration, etc.). Les entretiens permettent de proposer une lecture assez cohérente de la mise en place du cercle vicieux de la dépendance, montrant comment la crise de l'Etat et des stratégies des bailleurs de fonds se sont conjuguées et mutuellement renforcées pour produire la situation actuelle.

## *Le feu de paille du boom de l'uranium et l'entrée dans l'ajustement structurel*

De fait, les deux dynamiques sont enchevêtrées. Sans prétendre à une analyse systématique, il est utile de brosser une perspective historique, au risque d'idéaliser la période des années 70. Le Niger a connu le boom de l'uranium à la fin des années 70, qui a favorisé une administration publique forte, voire directive, et un projet de modernisation étatiste sur base d'endettement international.

> En termes de résultat, je crois qu'on est encore dans les conséquences parfois mauvaises de tout ce qu'on a eu avec l'uranium. On a eu des périodes fastes dans ce pays et je suis un fruit de ces périodes. Je me rappelle qu'à l'école primaire, on nous sortait de l'école pour nous donner du lait. Je faisais partie de l'équipe d'athlétisme de notre collège et je crois que l'équipe nationale du Niger d'aujourd'hui n'a pas ce qu'on avait comme équipements. Ça, c'est pour vous dire qu'on avait eu énormément d'argent et il n'y avait pas eu autant de détournement ou autre, mais je crois que ça ne nous a pas beaucoup servi. (responsable d'Ong nationale).

> En ce moment, on avait un chef d'Etat qui avait une ambition pour ce pays là. Il s'est fait aussi entourer par des cadres qui étaient plus ou moins intéressés par l'avenir du pays. Je me rappelais quand j'ai commencé à travailler au plan, lors des réunions, on est fier d'être nigérien en entendant les interventions des cadres. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il y avait une vision très claire non seulement sur le plan quinquennal mais aussi au niveau des régions où il y avait des plans aussi. C'est le ministère du plan qui coordonnait tout, l'ensemble des secteurs. Au niveau du ministère du plan, vous avez plusieurs directions : la direction des projets et programmes, la direction de l'investissement où je m'occupais de l'aspect négociation et mobilisation des ressources internes et externes. A l'époque, on avait une vision claire, on mettait l'accent sur par exemple l'agriculture, l'hydraulique, la santé. Tout était programmé, à notre temps, par exemple, les étudiants étaient programmés selon les ministères avant même leur retour aux pays. (ancien cadre du Ministère du Plan).

Ces ressources et l'espoir d'un développement rapide ont induit des investissements et un endettement massif, et la chute brutale des cours de l'uranium a entraîné une crise plus violente encore que dans les pays voisins.

> C'est vrai qu'on avait trop de ressources et l'Etat n'a pas été très prudent. On a pris tout ce qu'on nous donnait sans mettre l'accent sur la gestion parcimonieuse de ces ressources là. On pensait que l'uranium allait être comme maintenant là. En 82 et 83, tous les grands projets-programmes ont commencé, il y a eu des problèmes. (directeur de société publique).

Fin des années 80, alors que la crise de la dette avait commencé, les rapports entre bailleurs de fonds et administration étaient encore marqués par des négociations et des rapports de force, l'administration ayant un point de vue affirmé. L'endettement de l'Etat l'a obligé à rentrer dans la négociation de plans d'ajustement structurel au début des années 80, avec le cortège de mesures habituelles : privatisations des entreprises publiques, dégraissage de la fonction publique, coupe dans les budgets sociaux (éducation, santé, etc.).

> En 82-83, on était obligé de faire un plan de consolidation puisqu'on n'avait plus de ressources. Et à partir de ce moment là, les missions [du FMI] ont commencé. Avec la période de l'ajustement, les gens étaient beaucoup plus centrés sur le court terme. Il n'y avait pas de visions, encore moins de ressources, on était derrière le FMI et la Banque qui dirigeaient.
>
> Q. : Et là, c'est le FMI qui définit les conditions ?
>
> C'est clair. Par exemple, quand vous partez contracter un prêt et que vous n'arrivez pas à payer, le banquier vous impose car il lui faut rentrer dans ses droits. C'est ce qui nous est arrivé. On ne pouvait pas éponger nos dettes, il fallait donc négocier pour alléger ou pour des remises de dette. Et puis, nos ressources étaient des produits de base comme l'uranium [dont le prix avait chuté]. On avait beaucoup plus de charges, l'aide bilatérale comme multilatérale a diminué. On avait beaucoup de problèmes qu'il fallait régler afin de régler ou d'équilibrer nos charges et nos ressources. Et il faut aussi avoir un accord avec la banque sans quoi les bilatéraux ou les multilatéraux ne vous apportent pas l'aide publique au développement. Et c'est là que tous les problèmes ont commencé. La dégradation de l'aspect social. (ancien cadre du Ministère du Plan).

Pour l'Etat, l'accès aux ressources financières dépend d'accords avec les institutions de Bretton Wood, et donc de la soumission à des conditionnalités macro-économiques.

Les privatisations visaient à améliorer les performances de gestion, et à protéger les entreprises des pressions politiques. En fait, le résultat a été plus que mitigé. D'une part, les déficits des sociétés publiques étaient autant liés aux prélèvements de fonds de la part d'un Etat aux abois que de problèmes intrinsèques de rentabilité. D'autre part, les privatisations imposées, au Niger comme ailleurs[34], sont une opportunité de bradage de sociétés au profit d'acteurs internationaux et d'entrepreneurs ou hommes politiques nationaux, un transfert de capital de l'Etat vers le privé, sans que les critères d'efficacité soient toujours prioritaires. Plusieurs cas nous ont été cités, le plus récent étant la Sonitel dont le cas a récemment défrayé la chronique.

> Ces sociétés faisaient de très gros bénéfices au moment où il y avait le boom de l'uranium. Ils ont déposé des comptes au niveau de la BDRN, de la Caisse d'Epargne. Un moment donné, l'Etat étant dans les problèmes, a commencé à prendre ces épargnes. (ancien cadre du Ministère du Plan).
>
> Pratiquement toutes les entreprises publiques ont été privatisées et au jour d'aujourd'hui, il en reste à peine trois ou quatre. On pensait qu'en privatisant, ça pouvait permettre, premièrement d'améliorer l'offre, deuxièmement de créer des emplois, et troisièmement de permettre à l'Etat d'engranger des ressources par le biais des impôts, des redevances et autres. Mais on s'est rendu compte que certaines entreprises ont carrément mis la clef sous le paillasson pour n'avoir pas été à la hauteur. Et là l'Etat n'était plus en mesure de mobiliser suffisamment de ressources à l'interne.

---

34 Cf. l'analyse de J.Stiglitz (2002) sur la façon dont la transition à l'économie de marché a été gérée dans l'ex URSS.

C'est vrai que certaines entreprises ont été carrément bradées, c'est le cas de la société nigérienne des télécommunications (Sonitel), qui non seulement a été bradée mais on a recruté des gens qui n'ont aucune expertise. Conséquence, la société n'est plus à mesure de payer les salaires, de recruter, ou même d'offrir des services. Tout ça, parce qu'il y a une sorte de faiblesse de l'Etat quelque part. (journaliste).

On était obligé de le faire à l'image d'un malade qui a le pied gangréné. Pas de choix donc. Si on ne fait pas ça, on n'aura pas de ressources pour payer nos fonctionnaires et si on ne les paie pas, c'est la rue. (ancien cadre du Ministère du Plan).

Enfin, malgré leurs problèmes de gestion, certaines sociétés publiques jouaient des rôles essentiels, qui n'ont pas été remplacés par le secteur privé.

C'était quand même des entités qui pouvaient nous permettre d'éviter beaucoup de choses. On l'a vu quand elles n'étaient plus là. Aujourd'hui, on sent l'absence d'un instrument comme par exemple la caisse pour les crédits agricoles, l'UNCC pour les crédits qu'on accorde aux paysans, la BDRN dans l'économie nigérienne. (ancien cadre du Ministère du Plan).

Les coupes dans les budgets de l'Etat se traduisent par de nombreux départs de fonctionnaires expérimentés, et l'accent mis sur la contractualisation, avec des effets massifs, tant sur la qualité et l'efficacité de la fonction publique, que sur les secteurs sociaux. Les impacts sur l'éducation ont été catastrophiques, et sont mis en avant par de très nombreux interlocuteurs, quelque soit leur secteur d'activités.

Le PAS, chez nous, ça a été la contractualisation. La masse salariale représentait 87 % du budget du secteur. Il y avait floraison d'établissements privés à ce moment là, une baisse de l'éducation en milieu rural. 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).

L'éducation est dans l'impasse. L'Etat n'a pas su limiter à temps le nombre de contractuels (80%) par rapport au nombre d'enseignants titulaires. L'Etat n'a pas su limiter les conditionnalités des bailleurs à temps. Il a failli à sa mission dans le secteur éducatif. (directeur de service technique).

Parallèlement, les institutions internationales poussent partout à la disparition du Ministère du Plan et au recentrage de la gestion de l'aide sur le Ministère des Finances, au détriment d'une vision de développement de long terme.

On avait organisé cette grande conférence des Nations Unies sur le développement de l'Afrique. C'était autour des années 80, et puis là-dessus, on a fait le plan d'action de Lagos, on a fait le plan de Nairobi et on s'est retrouvé en face de la Banque Mondiale avec son ajustement structurel, et qui a décrété que les ministères du Plan n'étaient pas utiles et qu'il fallait les supprimer. On était à Addis Abeba lorsque les ministères du Plan ont eu à être informés que, suivant un consensus mal dégagé, la Banque en est venue à ignorer le ministre du Plan. On a dû fondre le ministère avec le ministère des finances. On supprimait le ministère du Plan, on technocratisait la question du plan et du développement en termes de flux financier. Et dans la même foulée, on décidait, je ne sais pas si c'est à partir du consensus de Washington, que maintenant, c'était la société civile qui allait prendre en charge le développement. (responsable d'Ong, ancienne fonctionnaire internationale).

Nous ne sommes pas sortis du cadrage néo-libéral de l'ajustement. En fait, on a un ministère de Finances, pas de l'Economie. Ils n'ont pas de vision à long terme, pas de capacités de négociations macro-économiques. Ils ne prennent pas en compte les effets de long terme des carences dans l'éducation sur le développement économique du pays. (cadre supérieur de ministère).

On peut donc conclure, avec Polet que *« cette dégradation dramatique des capacités de planification et de leadership au sein de l'administration nigérienne - elles sont incomparables avec ce qu'elles étaient dans les années 1970 - est pour une bonne part le résultat des restructurations imposées par les bailleurs de fonds eux-mêmes, à une époque où le "moins d'Etat" avait la cote. Ce sont eux qui ont exigé la disparition de l'ancien Ministère des Finances et du Plan et imposé la priorité du respect de conditionnalités macro-économiques définies à Washington »* (Polet : 2009 : 28-39)

Les PAS ont ainsi imposé à l'Etat un chapelet de mesures draconiennes : réduction du train de vie de l'Etat, gel des incidences financières des avancements indiciaires, réduction du volume de bourses aux élèves et étudiants, réduction du personnel de la fonction publique, suppression de l'orientation automatique après le Bac, gel des recrutements à la fonction publique, etc. Ces mesures se sont traduites par une incapacité croissante de l'Etat à délivrer des services publics, y compris dans les secteurs sociaux de base, tels que la santé et l'éducation. L'Etat s'est trouvé incapable d'assumer son rôle et ses prérogatives de souveraineté envers ses citoyens. Tous les secteurs étaient « cassés ». L'administration elle-même était totalement démotivée parce que les fonctionnaires ne recevaient plus les salaires à « terme échu ». Les grèves étaient répétitives dans tous les secteurs. Aucun n'était épargné. Les « années blanches » se succédaient.

> Si vous voyez, de 1983 à aujourd'hui, l'Etat ne manifeste pas une capacité, l'Etat est fragilisé. Vous le remarquez dans l'administration, ça ne fonctionne pas, les autorités elles-mêmes n'arrivent pas à mobiliser les ressources humaines qu'il y a dans ces ministères parce que progressivement, 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'OSC).

*« L'ajustement était certes dur mais nécessaire »* reconnait cet ancien cadre du Ministère du Plan. Les négociations avec le FMI *« ont montré à quel point nous, en tant que jeune pays, nous avions intérêt à bien nous occuper de l'aspect macroéconomique parce qu'avant, pour certains, c'est barbare, l'aspect macroéconomique, le taux de croissance, etc. ».* La question n'est donc pas tant l'utilité d'un redressement des comptes publics et d'un équilibre macro-économique, mais, d'une part, la façon dont l'ajustement a été mené, avec une vision normative, en partie idéologique, renforcée après la chute du mur de Berlin par une volonté d'en finir avec tout ce qui pouvait rappeler un projet politique socialiste, et d'autre part, la déresponsabilisation croissante de l'Etat qu'induisait cette prise de contrôle des politiques par les institutions internationales.

> Il y a un changement de mentalité au niveau des gens entre les situations où c'est toi-même qui détient des ressources et celles où c'est quelqu'un qui les détient à ta place. (ancien cadre du Ministère du Plan).

## *Affaiblissement de la fonction publique et déresponsabilisation des politiques*

L'ajustement structurel se traduit par une période de « vaches maigres », d'autant que la négociation des PAS est longue et complexe, ralentie par l'instabilité institutionnelle des années 90. Elle induit une course à la recherche des moyens financiers permettant à l'Etat d'exister.

> Depuis les années 80, un pays comme le Niger vit des vaches maigres. Parce que le premier programme d'ajustement structurel signé par le Niger date de 1983. Et à y voir de près, depuis cette période, le discours politique est un discours de pénurie, un discours qui manque de

> ressources, un discours qui tend la main, où toutes les élites se structurent sur comment accéder à l'aide et dans un contexte où, dès la fin des années 80, l'aide se politise (chercheur).

Cette soumission aux conditionnalités des Institutions de Bretton Woord est, pour plusieurs observateurs, le début de la déresponsabilisation de l'Etat, renforcé par le fait que l'ensemble des coopérations bilatérales s'alignent progressivement sur ces positions et que les ressources alternatives sont rares ou limitées en volume.

> Dans des pays comme le Niger, il fut un moment où même la nomenclature budgétaire, c'est à partir de New York que ça se fait. Le ministre des Finances va à l'Assemblée Nationale pour le vote de la loi de finances, il est obligé d'appeler New York pour dire « bon voilà les observations de l'Assemblée Nationale. Qu'est-ce que vous en dites ? ». Si on dit que c'est bon, c'est bon. Le parlement vote une loi de finance à partir de New York ! (responsable d'OSC).

> Quand les PAS, les programmes d'ajustement structurel arrivent, en fait, ils font que l'Etat se retire dans beaucoup de secteurs. Mais en même temps ils introduisent des conditionnalités et je pense que c'est la déresponsabilisation. Le fait que pour accéder à des ressources de l'aide, il faille avoir des performances telles que les définissent les bailleurs de fonds, moi, je pense que c'est ça qui, à terme, a créé cette déresponsabilisation totale. Je me souviens toujours de Hama Amadou au point fort de la coalition qualité –équité contre la vie chère au Niger, quand il disait que lui, il ne peut rien faire, parce que c'est la Banque mondiale. Il l'a dit quand le DG du FMI était à Niamey, il a dit : « voilà, vous me demandez de faire ça et voilà ce que ça me donne sur le plan social ». Parce que, effectivement, c'était en application des mesures d'ajustement structurel qu'ils ont augmenté le prix d'un certain nombre de denrées de première nécessité, ce qui a provoqué tout ce tollé. Donc, je pense que le PAS a contribué à déresponsabiliser l'Etat, à déplacer la responsabilité des Etats vers les institutions financières internationales. Et je pense que ça s'est généralisé, y compris à la technocratie européenne. Il y avait cette idée que si vous n'avez pas de programme avec la Banque, vous ne pouvez pas accédez à des points intéressants tels que les aides budgétaires qui sont au fond pour les Etats les trucs les plus intéressants. Vous ne pouvez pas accéder aux crédits d'ajustement. (chercheur).

L'absence de marge de manœuvre d'un Etat pris à la gorge, l'affaiblissement de l'administration, la ruine de l'éducation, ont eu des conséquences fortes, dont les effets se font encore sentir. Ils ont contribué à une perte de vision politique, à une déliquescence du sens de l'Etat, sans avoir les effets macro-économiques escomptés. Il est aujourd'hui largement reconnu que les pays qui ont décollé, en Asie, l'ont fait sur des bases radicalement différentes de l'ajustement et que, en Afrique même, les pays qui ont échappé à l'ajustement ont une meilleure croissance de long terme.

> J'étais à la réunion à Washington où le FMI et la Banque Mondiale ont reconnu l'échec des PAS. Mais les gens ont failli pleurer ! Moi, je me rappelle que le directeur du FMI et le président de la Banque Mondiale avaient presque les larmes aux yeux… (ancien cadre du ministère du Plan).

> Je pense que nous, les Occidentaux, avec nos plans d'ajustement structurel, on a cassé l'Afrique et on aura des sacrés grosses conséquences derrière (assistant technique expatrié)

## *Ajustement, conférence nationale et multipartisme : une absence de « prime à la démocratie »*

Les contraintes financières imposées par le PAS ont suscité des réactions sociales, qui ont été pour une part à l'origine de la conférence nationale.

> Tout sauf le programme d'ajustement structurel. Il ne faut pas oublier que la conférence nationale est partie d'un rejet du programme d'ajustement structurel. Le deuxième programme d'ajustement structurel devait renouveler le programme mis en place en 83 sous Kountché. C'était un

> programme simple, on devait simplement renoncer aux effets financiers de nos avancements. C'est-à-dire si tu changes d'indice, tu changes sur ton bulletin de salaire, mais tu maintiens le même salaire. On gèle de fait le salaire.
>
> Personnellement j'étais un acteur de la conférence nationale souveraine. J'étais étudiant et j'étais dans la délégation des étudiants, et c'est vrai que nous, on était favorable à la réduction du train de vie de l'Etat. Il y a beaucoup d'argent qui est dépensé pour faire fonctionner les institutions de l'Etat. Il y avait beaucoup de portefeuilles ministériels, alors qu'il suffisait de mettre des gens compétents, et pas seulement sur la base de leur appartenance politique pour que les choses aillent comme sur des roulettes. (journaliste).

Fondée sur un rejet du PAS, la conférence nationale a donné aux nouveaux dirigeants du pays un mandat fondé sur la mobilisation des ressources propres, et le rejet de l'ajustement. Mais les mêmes syndicats ont rejeté les mesures d'austérité indispensables pour retrouver un équilibre budgétaire, et l'aide de certains pays (Taïwan) n'a pas suffi.

> Moi je pense que la conférence nationale a eu le mérite d'ouvrir les portes de la démocratie. Mais la conférence nationale n'incarnait pas une vision et, même si elle l'incarnait, elle n'a pas pu la partager avec le plus grand nombre. La preuve c'est que, quand elle a rejeté l'ajustement structurel, les syndicats qui étaient majoritaires à la conférence nationale n'ont pas hésité à déclencher plus tard un moment de grève illimitée. Il y a eu des mouvements de grèves pour réclamer le paiement des salaires. En fait, les gens avaient oublié qu'ils étaient les acteurs de la conférence nationale. Il n'y a avait pas cette vision d'Etat, il n'y avait pas cet esprit de sacrifice donc de solidarité interne. Si tous les salariés se sont sentis en situation d'impossibilité de faire face aux responsabilités qui étaient les leurs parce qu'ils ne percevaient pas des salaires, c'est parce qu'ils s'étaient inscrit dans des modèles de vie. Il fallait avoir une voiture, avoir ceci, avoir cela. Vous voyez, c'est ça, c'est rien d'autre que cela, ils ont oublié qu'ils étaient les acteurs de la conférence nationale qu'ils avaient posés des exigences etc. S'ils avaient tenu, je suis sûr qu'ils allaient pouvoir tenir des modèles politique, des modèles économiques qui nous auraient permis de nous affranchir complètement des institutions financières internationales. Non pas de vivre en autarcie, mais au moins de créer une certaine identité, un certain modèle assez original qui puisse permettre à nos pays de se développer. (consultant, ancien ministre).

Le gouvernement de transition n'a pas pu appliquer son programme et a été obligé de reprendre les négociations sur l'ajustement, dans un contexte budgétaire très difficile, lié à l'absence de ressources provenant des bailleurs de fonds. Alors que, suite au discours de La Baule, les bailleurs promettaient des « primes à la démocratie »[35], le Niger n'en a pas bénéficié, prisonnier des négociations sur l'ajustement. Le processus démocratique, qui a pourtant bien démarré avec les élections libres, transparentes et crédibles en 1993, a été profondément perturbé par les grèves illimitées des travailleurs, les querelles politiques au sommet de l'Etat, le coup d'Etat d'Ibrahim Baré Maïnassara en 1995. Ce tâtonnement démocratique n'a pas rassuré les partenaires, qui sont restés souvent frileux, voire agacés par ces remises en cause de la démocratie nigérienne.

> A mon avis, le Niger n'a pas eu de prime à la démocratie. Je partage la même analyse. Il n'a pas eu de prime à la démocratie, en tout cas pas de façon massive comme on l'a observé dans la plupart des pays. Effectivement, un pays comme le Niger aurait pu s'attendre à une masse de ressources plus importantes avec sa démocratisation. Le seul problème c'est qu'il a « raté » sa transition [en ne réussissant pas à mobiliser suffisamment de ressources internes]. (chercheur).

---

35 Cette prime annoncée dès le discours de la Baule (1990) énumère un certain nombre de promesses d'aide aux dirigeants africains qui accepteraient d'engager leur pays dans un processus démocratique ouvert au pluralisme politique et à l'expression des libertés fondamentales dans les médias et les sociétés civiles. Le respect des droits de l'homme et la question du genre sont des éléments importants dans ces conditionnalités.

> Le Niger a eu sa vraie « prime à la démocratie » seulement à partir de 2000. Il a commencé à ce moment là à tirer les fruits du travail fait par les gouvernements précédents, et a bénéficié en plus des remises de dette. En 1995, on était dans les négociations. Baré a maintenu Hama Amadou et l'équipe pour poursuivre l'élaboration du 1er FASER (fonds d'ajustement structurel renforcé). Baré a été tué en avril juste avant la signature. Du fait de ce coup d'Etat, la signature a été retardée, les gens ont été privés de salaires. Cela a été conclu après l'élection présidentielle de 2000, et les moyens ont été débloqués à partir de ce moment là. (chercheur).

L'absence de prime à la démocratie, malgré les discours des bailleurs, a pour plusieurs interlocuteurs contribué à décourager les responsables politiques nigériens et à les convaincre qu'il n'y avait pas d'alternative, aggravant la perte de recherche de politiques autonomes.

> Je me rendais compte avec les politiques d'ajustements structurels que tous les discours qu'on pouvait avoir étaient des discours d'impuissance de nos hommes politiques. Quand j'étais à l'ENA, j'ai lu tous les statuts des partis politiques parce que je voulais aussi m'engager. Je vous assure que je n'ai vu aucun parti qui ne voulait pas développer le programme d'ajustement structurel. C'était comme si, en fait, si le parti ne le faisait pas, les bailleurs de fonds n'allaient pas le soutenir. Nos Etats étaient pris à la gorge et n'avaient pas d'autres choix que de faire ce que voulait la Banque Mondiale. Mais n'empêche, on aurait pu avoir de notre part quelques alternatives, quelques issues pour au moins préserver l'essentiel et on ne l'a pas fait. C'est-à-dire qu'on a tout bradé. Par exemple on aurait pu jouer avec tout sauf la santé, sauf l'éducation. (responsable d'Ong nationale).

Les contradictions de la conférence nationale, le refus des élites et de la fonction publique d'accepter des mesures d'austérité radicales, nécessaires pour se passer du PAS, ont donc joué un rôle important, enfermant le pays dans une logique de recherche de moyens extérieurs, et donc de soumission aux politiques des bailleurs de fonds et de renoncement à un projet politique propre.

> J'ai beaucoup réfléchi à cette question de l'absence de projet politique. Depuis 1993, ce ne sont pas les projets de société des partis politiques qui sont mis en œuvre. Quand on arrive au pouvoir, on met les projets de société dans les tiroirs et on fait d'autres. On se met à privatiser, on réduit les masses salariales, alors que de l'autre côté on ne réduit pas le train de vie de ceux qui sont aux commandes de l'Etat. C'est les raisons pour lesquelles on n'a pas de projets de sociétés cohérents. (journaliste).

> A un moment donné dans nos pays, nous avons perdu l'initiative politique, en ce sens qu'on ne perçoit les transformations politiques que comme étant des processus induits. Par exemple le processus de démocratie. Il a ses avantages qui sont indéniables. Mais quelque fois les élites le considèrent comme étant non pas une nécessité qui va dans le sens de leur permettre de réaliser leur vision mais plutôt comme le moyen d'accéder à l'aide des donateurs. Quand nous avons amorcé nos transformations politiques, suite à la libéralisation de la vie politique, il n'y a pas eu cet effort d'appropriation de la démocratie pour faire en sorte qu'elle s'adapte à nos objectifs de développement, qu'on la conçoive comme quelque chose qui nous permette d'atteindre nos objectifs de développement. Il n'y a pas eu cet effort là, et donc finalement, on a laissé se développer les effets pervers de la démocratie. Parce que nous ne l'avons pas utilisée comme levier pour atteindre nos objectifs de développement. (consultant, ancien ministre).

Dans un tel contexte d'absence de vision politique et d'affaiblissement de l'administration, il n'est pas étonnant que l'accès aux postes de responsabilité dans l'Etat se fasse surtout pour l'utiliser, que le multipartisme induise une forte politisation de l'administration, et que les fonctionnaires compétents, démotivés, cherchent à rejoindre les institutions d'aide.

*« Au fil du temps, c'est plutôt la satisfaction des intérêts des militants politiques, dont la classe changeait pratiquement tous les deux ans, qui est privilégiée. Les équipes dirigeantes ne sont plus concentrées sur la réussite et la préparation de l'avenir. Elles travaillent à la consolidation des positions de rente acquise, dont la probabilité de les perdre est grande. Ainsi sur la période de 1990 à 2005, cinq régimes se sont*

*succédés, avec une dizaine de Premiers Ministres et des gouvernements qui ne se comptent plus. Cette instabilité, au plus haut niveau, a amplifié la politisation de l'Administration, accéléré la mobilité des cadres et la dégradation de la gestion publique. De fait, elle a entraîné la dégradation des finances publiques. Les salaires ont été gelés puis réduits. Des arriérés se sont accumulés. Les cadres ont ainsi été démotivés. Les plus dynamiques sont partis pour les entreprises privées, les projets et les programmes de développement, ou carrément à l'extérieur du pays »* (Forum du Tiers Monde et ISEP, 2009 : 75)

## *La multiplication des UGP autonomes*

Les effets des PAS se doublent d'évolutions fortes dans les modalités de mise en œuvre de l'aide, avec l'accroissement de la défiance des bailleurs de fonds envers l'Etat, et la multiplication des « projets » autonomes, des Unités de Gestion de Projet. Censées garantir une plus grande efficacité des fonds de l'aide, et une meilleure redevabilité sur les comptes, elles avaient pour but de contourner l'Etat et ont eu pour effet de l'affaiblir encore plus. Les perceptions sont fortes et convergentes : *« l'Etat s'est effondré car les bailleurs ont créé leur petit Etat parallèle »*, *« l'Etat a perdu pied »*, *« l'approche des bailleurs a consisté à fragiliser l'Etat »*.

> A la fin des années 80 et au début des années 90, l'Etat au Niger s'est effondré. Avant les bailleurs intervenaient pour renforcer l'Etat, avec de l'assistance technique. Ils mettaient tout leur argent dans les caisses de l'Etat. Mais devant les dysfonctionnements, ils se sont dits « on ne peut pas faire confiance à un Etat qui n'existe plus » et on a créé des cellules de projet parallèles. Au lieu que le travail soit fait par les services techniques, il a été fait dans des « petits Etats parallèles », hors de l'Etat, qui assuraient des rôles d'Etat. Chaque bailleur a mis en place ses cellules de projet, chacun a défini son « aire de développement ». Ainsi les responsables des projets ont supplanté ceux de l'administration. Moi-même, dans les projets où j'ai travaillé, j'ai évolué dans un petit Etat parallèle. On avait notre propre programmation, et beaucoup plus de moyens que l'Etat. (cadre d'une agence bilatérale).
>
> Depuis les années 90, l'Etat a perdu pied dans les projets. Avant, l'Etat était partie prenante des évaluations. Aujourd'hui, parfois l'Etat est même absent des restitutions. Il a dû être absent dès la conception, il ne s'est jamais intéressé. Les Etats ont perdu une certaine crédibilité, donc, volontairement, les bailleurs sont passés à côté. Ils ont pris des Ong pour travailler directement. Les services techniques n'ont plus de personnel, pas de moyens de travailler, pas de ressources financières. C'est le produit de la crise propre de l'Etat, aggravée par les PAS. Les expériences des grands projets gérés par les services techniques n'ont pas été satisfaisantes, il y a eu de gros détournements. Donc les bailleurs ont mis en place des équipes où ils pouvaient porter plainte, ce qui n'est pas possible avec l'Etat. Bon, est-ce que ça limite vraiment les détournements ? Ce n'est pas sûr… (consultante).

Des hauts cadres expriment un vif ressentiment vis-à-vis de l'attitude de dénigrement systématique de l'Etat par les bailleurs.

> Chaque jour les gens passent dans mon bureau, on discute, et ce qui sort le plus souvent c'est la manière dont les projets sont gérés. Les gens se plaignent du fait que le ministère n'a pas une mainmise directe sur les projets. On dirait que les projets sont une entité à part du ministère alors que, dans leur conception, ils doivent être sous la coupe du ministère (agent d'un ministère).
>
> Pendant longtemps l'approche des bailleurs a consisté à fragiliser l'Etat. L'Etat, l'administration, ont été discrédités. Il suffisait que des cadres quittent l'administration et aillent ailleurs, pour gagner du crédit. C'est-à-dire que les fonctionnaires de l'administration nigérienne qui franchissaient le Rubicon de l'administration pour aller dans les projets devenaient des gens fréquentables, alors qu'ils ne l'étaient pas avant. Entre l'Etat et l'administration, et les partenaires et leurs instruments de projet, c'était une sorte de face à face à mort pratiquement entre d'un coté les gens infréquentables que nous sommes (l'administration) et de l'autre coté, les gens fréquentables. Ça, c'est devenu presque une culture où il ne faut pas avoir confiance à l'Etat et cette culture s'est

répercutée jusqu'au niveau des villages parce que dans la vie des projets, on dit attention, l'administration là, c'est des mauvaises gouvernants, c'est des voleurs, c'est des tricheurs, c'est des détourneurs, ne leur faites pas confiance. Donc, là on fait plutôt confiance à une autre race de gens qui, eux n'ont absolument rien de local. (directeur d'institution publique).

Vous connaissez les efforts fournis par la Banque mondiale et le FMI pour casser notre administration, depuis les années 80. Les institutions telles que le FMI et la Banque mondiale ont tout fait pour ramener notre administration juste à des simples signataires. Ils l'ont totalement vidée. (cadre de projet).

Contournement de l'Etat dans la définition et la supervision des projets, baisse des ressources publiques par transfert de l'aide directement vers les projets, recrutement des meilleurs cadres (cf. section précédente), aggravation des disparités de conditions entre personnel des projets et personnel de l'administration, tout cela se conjugue pour affaiblir sens de l'Etat et capacités, induisant une passivité croissante et des stratégies de récupération.

C'est vrai qu'il y a des coopérations qui font du bon travail, mais du coup, l'Etat n'est plus là. Aujourd'hui, en pratique, dans un projet, le seul niveau de supervision, c'est le bailleur. Les services techniques ne viennent pas. Si c'est une commune, le maire ne suit pas. Il faudrait renforcer la maîtrise d'ouvrage, même en termes d'apprentissages. (consultante).

Les effets pervers de politiques salariales disproportionnées sont longuement mis en évidence, dans ce qu'ils induisent en termes de déséquilibre de relation entre équipes projets et administration, et d'incapacité de l'Etat à jouer son rôle de contrôle[36].

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 devraient avoir un salaire de 1 million cinq cent mille franc environs. 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. Moi je suis censé être son patron, c'est à moi qu'il doit rendre compte, parce qu'en tant que DEP, je suis censé être le directeur de l'ensemble des projets que je dois superviser sur le plan technique et financier. Mais puisqu'on a fait ceci, on n'a pas créé les conditions pour que moi je puisse superviser ce directeur de projet là. (directeur d'institution publique).

Aucun fonctionnaire nigérien ne peut aller en mission sans l'appui d'un projet. Notre système budgétaire ne nous le permet pas. Même si vous avez du carburant, vous n'avez pas de quoi payer votre hôtel. Quelle que soit l'importance de la mission, il vous faut un projet à côté. Si vous devez faire une mission qui va occasionner ses dépenses, mieux vaut vous abstenir parce que le système de gestion de l'argent du Niger ne le permet pas. Et même s'il y a les moyens, il faut attendre un ou deux mois. (ancien DEP).

On a mis en place au niveau de ce projet une dizaine de cadres bien payés qui n'ont de champ de compétence que ce petit projet là. Des gens qui auraient pu rester dans leur administration d'origine, donner leur génie créateur et promouvoir le développement. Non, on ne le fait pas. On prend les crèmes, les cadres les plus compétents, on les met dans une petite équipe, on leur donne des salaires énormes pour un travail minime, et du coup ceux qui sont restés dans l'administration et qui doivent faire l'essentiel du travail du pays, ils sont mal payés, ils sont mal motivés et ils sont mal inspirés. Alors je crois que dans ces conditions, on est en train de faire un développement désarticulé, vous voyez ce que je veux dire, entre ceux qui s'occupe de l'ensemble du territoire

36 Sans oublier l'incitation à la recherche de rente et de per diem pour ceux qui ne sont pas salariés de projets, cf. section 2.

national et ceux auxquels on confie une portion du territoire, en tant que projet avec des moyens énormes. Ça crée donc un grand décalage, on fait donc un développement à plusieurs vitesses. Une vitesse artificielle qui est celle de ceux qui sont dans les projets et une vitesse réelle qui était celle de nous autres qui sommes dans l'administration. C'est celle là que nous avons, mais nous marchons à pas de tortue alors que, eux marchent à pas de géant. Du coup, vous voyez bien qu'il n'y a pas d'incitation. Ces gens et ceux de l'administration, ils se regardent presque en chiens de faïence. Donc il n'y a pas de communicabilité positive, l'environnement n'est pas fait de façon à permettre une bonne circulation de compétences par rapport à l'administration et il ne permet pas aussi à l'administration d'aller vers ces gens de projet pour pouvoir essayer de réussir leur mission régalienne de contrôle. Tout se passe comme si les bailleurs de fonds le font exprès pour couper l'administration des projets et considérer les projets comme étant des petits chevaux, comme ça, en dehors du contrôle de l'Etat. (directeur d'institution publique).

J'étais obligé dans certaines circonstances de m'associer à des missions. Les cadres qui étaient avec moi quand je devrais les faire partir en mission, ils n'avaient pas la force d'aller en mission, vous comprenez. Vous avez un cadre qui touche 80 000 FCFA par mois, qui doit aller contrôler des cadres de projet dont le minimum de salaire est de 1 million de franc CFA. (ancien DEP)

Cette politique de projets autonomes accroît la déresponsabilisation de l'Etat. Payés par les bailleurs de fonds, les consultants sont avant tout redevables devant eux. Les projets sont définis avec une participation formelle des agents de l'Etat, mais sans position décisionnaire. La validation est avant tout formelle.

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).

Il y a des cas où les consultants viennent déjà avec des idées préconçues, et ne s'écartent jamais des préoccupations des bailleurs de fonds, parce qu'ils sont contractuels du bailleur de fonds. Ils ne sont pas contractuels du Niger. Dans beaucoup de cas, les contractuels que nous avons sont des contractuels du bailleur qui signe un contrat avec eux pour aider le Niger. Donc dans ces conditions, le consultant a beaucoup plus d'égards pour le bailleur que pour le pays qu'il va appuyer. (directeur d'institution technique).

Les conséquences en chaîne se font sentir à tous les niveaux, y compris au niveau local, dans la perception qu'ont les populations de l'Etat.

Cela a eu de fortes conséquences sur l'Etat. Avant, il y avait les COTEAR (comités techniques d'arrondissement) et les COTEDEP (Comité techniques départementaux) qui réunissaient les services techniques, sous la coordination du préfet ou du sous-préfet. Aujourd'hui, ces structures locales de planification ont disparu ou sont devenues des coquilles vides. Un sous-préfet m'a dit « je n'ai pas le temps de participer à ces réunions » ! Un autre « il faut que le projet s'approprie le COTEAR ». C'est le contraire ! Or les projets ont besoin de l'Etat pour bien fonctionner. Dans le projet Tahoua, c'est nous qui demandions des réunions du COTEAR. Elles se passaient chez nous. Le sous-préfet venait chez nous pour les réunions, c'était dramatique. (cadre d'une agence bilatérale).

Le problème est que les populations ne sentent plus l'Etat. Les gens disent « on aime ceux qui nous aident parce que l'Etat ne nous aide plus. Ils n'ont plus d'argent, ils ont tout bouffé ». Les bailleurs ont fragilisé l'Etat, y compris dans les perceptions locales. (consultante).

L'appui à la décentralisation lui-même n'est pas protégé de ces tendances : alors même que sa finalité de cet appui est une finalité de construction institutionnelle (des communes fortes, compétentes, redevables devant leur population), de nombreux projets d'appui poursuivent ces stratégies de circuit court et de déresponsabilisation des élus, dotant les communes d'équipements financés et mis en œuvre sous le contrôle des UGP, sans leur permettre de

développer des capacités de maîtrise d'ouvrage en les mettant réellement en position de responsabilité et d'apprentissage, ou au moins, en phase transitoire, de coresponsabilité.

## *Le contournement des institutions : un remède qui aggrave le mal*

Les années 80 et 90 ont donc connu une recomposition majeure dans les stratégies des bailleurs de fonds. Avec l'ajustement structurel, d'un côté, et l'émergence de projets autonomes, de l'autre, ils s'immiscent de façon croissante dans la politique des Etats, et dans la définition et la mise en œuvre de l'aide. Ils s'arrogent le droit de définir les « bonnes » politiques et tentent de les faire passer, par le biais des conditionnalités et de dispositifs enclavés qu'ils contrôlent directement. Ils jouent un rôle croissant dans la conception et la supervision des projets, contournant un Etat affaibli.

Ces stratégies renvoient en partie aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de l'aide, à la faiblesse des administrations, aux problèmes de détournements connus dans les phases antérieures. Elles sont une façon de tenter d'y répondre pour une plus grande efficacité de l'aide. Il n'est pas question (et nos interlocuteurs insistent dessus) d'ignorer les responsabilités propres des leaders politiques, et les impacts de l'instabilité politique des années 1990. Mais il est aujourd'hui évident que ces « remèdes » ont aggravé le mal au lieu de le guérir, qu'ils ont joué un rôle significatif dans l'affaiblissement de l'Etat, dans la déresponsabilisation, dans la passivité aujourd'hui constatée de façon quasi-unanime.

*« L'importance relative des flux d'aide n'a cessé de croître à mesure que les moyens d'action de l'Etat nigérien se réduisaient, et les domaines desquels il se désengageait (santé, éducation, investissements publics, mais aussi politique économique) ont graduellement été investis par une série d'acteurs internationaux (agences de coopération, institutions financières, Ong, etc.). Cette combinaison de pénurie de ressources propres et d'omniprésence de bailleurs et de leurs projets a progressivement déresponsabilisé le personnel politique et administratif. Les plus dynamiques sont partis pour les entreprises privées, les projets et les programmes de développement, ou ont quitté le pays »* (Polet, 2009 : 37).

## *Le cercle vicieux de la dépendance*

Au cours des années 80 et 90, s'est donc mis en place un cercle vicieux, où les lacunes de l'Etat et les fragilités de l'administration incitent les bailleurs de fonds à le contourner, et à se substituer dans la définition des « bonnes politiques » à mener, qu'ils cherchent à faire entériner par l'Etat. Ils le font sur leur propre agenda, leur calendrier, en mobilisant une expertise financée par eux, et donc plus redevable devant eux que devant l'Etat, au risque de *« tirer sur la tige de mil pour la faire pousser ».* Cette ingérence croissante renforce le sentiment d'impuissance et les logiques opportunistes de la part des agents de l'Etat, l'Etat fait ce qu'on lui demande tout en cherchant à en maximiser les avantages et à en faire « payer » le prix aux bailleurs. Cette absence d'initiative et de formulation de stratégies autonomes incite les bailleurs de fonds à aller plus loin dans la promotion de réformes de l'administration, qui ne sont pas portées politiquement et suscitent la même adhésion apparente et les mêmes stratégies opportunistes…

L'interaction entre des politiques normatives globales des bailleurs de fonds, définies sous un angle technique, et l'économie politique locale de l'aide dans des régimes néo-patrimoniaux, induit ce cercle vicieux où les efforts de renforcement de capacités, de formation, de co-élaboration de stratégies, sont récupérés dans les logiques d'instrumentalisation de l'aide, avec des effets faibles, sinon négatifs, pour les institutions nationales.

*« Le cercle vicieux est le suivant : la faiblesse des institutions nigériennes est à l'origine de l'engagement des donneurs dans ces dernières. Leur rôle croissant dans le fonctionnement de ces institutions et les prises de décisions politiques tend à déresponsabiliser le gouvernement et les fonctionnaires. La mise à disposition d'une assistance technique pressante, de ressources financières et de solutions incite les acteurs nationaux à se reposer sur la coopération pour résoudre les problèmes de gestion publique et à se consacrer à la quête de ressources privatisables. Les compétences administratives et techniques nécessaires à la "mise en œuvre" des politiques de développement en viennent à compter moins que l'art de "mettre en scène" le développement pour rassurer ou convaincre les bailleurs. Cette conduite assistancialiste et opportuniste, qui se vérifie de la base au sommet de l'administration, finit par amoindrir les capacités, déjà faibles à l'origine, à prendre des initiatives. Cette passivité incite la coopération à s'impliquer davantage, etc. »* (Polet, 2009 : 37-38).

Si cette analyse est juste, alors, la situation actuelle est plus le résultat des années 80-90, et du cercle vicieux qui s'est renforcé à cette période, que la conséquence nécessaire de l'aide elle-même[37]. Sans que cela soit unilatéral, et sans qu'elle en porte l'entière responsabilité évidemment, l'aide a néanmoins joué un rôle important dans ces évolutions, à partir du moment où elle a fortement influé sur les pratiques de l'Etat, sur l'affectation des moyens et sur les dispositifs institutionnels de définition et de mise en œuvre de l'aide. Les pratiques des années 80 et 90 *« ont abouti à une participation accrue des bailleurs de fonds et un enchevêtrement croissant des institutions des bailleurs de fonds et des systèmes administratifs des pays receveurs »* et que *« les efforts en cours pour améliorer l'efficacité de l'aide ont souvent accru l'implication des bailleurs de fonds dans les processus de définition de politiques »* (Whitfield et Fraser, 2009 a : 19), réduisant encore la souveraineté des Etats et construisant une *« gouvernance multiple »* où personne ne peut être tenu pour responsable et n'est donc redevable. Ceci a induit un changement dans la stratégie des gouvernements receveurs, allant de la résistance passive à des efforts pour rentrer partiellement dans le modèle des bailleurs et maximiser ainsi les flux d'aide, donner confiance aux bailleurs de fonds en espérant que cela soulage la charge administrative (idem : 21).

Pour certains analystes, une telle stratégie *« part de la reconnaissance de la subordination chronique de l'Etat receveur et, de ce fait, mine la force de négociation propre du pays, perpétuant sa faiblesse »* (idem). Elle *« ne peut pas être interprétée comme une tentative de sécuriser la souveraineté, mais plutôt comme un simple instinct de survie de la classe au pouvoir »* (Fraser, 2009 : 70).

37 Cf. la périodisation en annexe. Diverses études internationales confirment cette périodisation, et que les pays qui s'en sortent le mieux sont ceux qui ont réussi à échapper à l'ajustement.

# V. La mise en œuvre de l'aide

Dans ce contexte, comment l'aide est-elle mise en œuvre ? En quoi les procédures et les dispositifs opérationnels influent-ils sur la pertinence et la qualité des actions ? On s'attachera ici aux modalités « classiques » de mise en œuvre, sans revenir sur les points soulevés section 1, et en réservant pour la section 8 la discussion des évolutions induites par la Déclaration de Paris.

## *Le poids des procédures et des logiques institutionnelles*

Les logiques et les procédures de la programmation et de la budgétisation, d'autant plus longues qu'elles sont rigoureuses et font l'objet de nombreux aller et retours, sont perçues comme ayant des impacts sur l'efficacité ou l'enlisement des actions programmées, tant au niveau de la programmation pluri-annuelle que d'un projet donné.

> Il y a des bailleurs aux procédures très lourdes. Il y en a qui ont des procédures beaucoup plus simples, mais qui manquent de ressources humaines pour suivre, et donc ça s'enlise aussi. Je ne veux pas les nommer. Les bailleurs devraient être présents sur le terrain. Comme ça, ils pourraient suivre leur argent tout en ayant des procédures simples. Le projet ZZZZ est un des meilleurs projets de ce point de vue : avec co-direction avec la direction régionale et suivi budgétaire. Ils passent les marchés en 5 mois alors que d'autres, il faut plus de 14 mois. (assistant technique expatrié).

La part croissante prise par les bailleurs dans la définition et la mise en œuvre de l'aide se traduit dans des modalités pratiques, en particulier les procédures, celles des bailleurs tendant à supplanter les procédures nationales, contribuant au contournement de l'Etat, l'obligeant à jongler entre de multiples référentiels, ou aggravant les différences de statut et de conditions en fonction de la position dans le système.

> Quand on passe d'une coopération à l'autre, il faut réapprendre les règles internes. Les procédures sont différentes. Ainsi, l'UE fonctionne par devis-programme, et la coopération belge par une approche projet, qui avance vers plus d'alignement. (assistant technique expatrié).

> Les choses sont aussi différentes dans les détails : ainsi sur la question des *per diem*. Tel pays s'aligne sur les tarifs du ministère. Mais les accords signés entre tel autre bailleur et l'Etat prévoient qu'ils sont supérieurs aux règles internes du pays, y compris une directive du ministère. Ainsi, quelqu'un du ministère qui part en mission sur des fonds de ce bailleur recevra les *per diem* du bailleur, selon les barèmes du devis-programme, et ceux-ci sont supérieurs de 5 ou 6000 FCFA/j à ceux du ministère. (assistant technique expatrié).

Pour une haute responsable d'un ministère, les procédures et les modalités de mise en œuvre ne sont pas souvent bien maîtrisées par l'administration. Chez certains partenaires, *« les procédures sont simples, les mécanismes sont aisés ».* Par contre, chez d'autres, *« leur aide n'est pas une aide »*.

Les procédures renvoient pour une bonne partie à des besoins de rigueur d'organisation et de gestion. C'est pour les bailleurs de fonds une condition de transparence et de bonne gestion (même si on a vu que cela ne protège que partiellement) : *« Au nom de quoi devrions-nous considérer que les Africains ne peuvent pas faire face aux mêmes exigences de la transparence des fonds publics que les pays industrialisés ? Ce serait démagogique »* (un bailleur de fonds). Il n'est donc pas

question de nier l'importance et la légitimité d'une transparence dans l'utilisation des fonds de la coopération.

Mais les procédures renvoient aussi à une culture organisationnelle et bureaucratique, qui peut sembler aller de soi quand on baigne dedans, mais qui est souvent complexe à appréhender lorsque cela n'est pas le cas, et qui est d'autant plus difficile à intégrer que des équipes réduites doivent travailler avec de nombreux bailleurs différents, qui ont chacun leurs règles, leurs exigences, leur culture propre. La question se pose aussi pour les petites organisations, pour qui les contraintes de forme sont difficilement compréhensibles.

Au-delà de ce qui assure la transparence budgétaire ou est censée l'assurer, la présentation des projets et les comptes-rendus d'activités se font dans des formats spécifiques à chaque bailleur, formats qui renvoient parfois plus aux contraintes bureaucratique de supervision des bailleurs qu'à une logique de restitution d'activités complexes. La standardisation des procédures de conception et de suivi de projets autour du cadre logique est symptomatique de cette évolution vers une technicisation de la gestion du développement (Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009). qui pose d'autant plus question que les objectifs deviennent de plus en plus sociaux ou politiques (les relations de genre, la citoyenneté, les relations entre élus et citoyens locaux) et plus seulement techniques (faire un puits). Et que cette formalisation du projet est en contradiction avec l'évolution des modes de conception et de mise en œuvre de projets dans les pays du Nord, où les dimensions d'apprentissage collectif sont de plus en plus mises en avant, tant dans les projets industriels (Midler, 2004) qu'urbains (Pinson, 2009).

Pour certains, ces procédures ne posent pas de problème, c'est avant tout une question de maîtrise et de savoir-faire.

> J'ai vu différents projets, honnêtement, je peux vous dire que les critiques sur la lourdeur des procédures du FED, ce n'est pas vrai. Dès lors qu'on ne s'approprie pas les procédures, c'est vrai que ça peut sembler compliqué. Mais il en faut bien. Normalement, il en faut un minimum, on ne peut pas démarrer sans un document finalisé qui définit les procédures internes de management et de gestion. Il serait même bon qu'il y en ait un au préalable. Si on attend 3 mois après le démarrage du projet pour définir les procédures de gestion, on aura déjà commis des dégâts. (cadre d'une cellule de coordination de l'aide).

Mais leur lourdeur renvoie à la politique des bailleurs et au degré de centralisation de leur organisation.

> Il y a en fait beaucoup de flexibilité par rapport à d'autres projets ou bailleurs. D'abord c'est des subventions, il y a des échéances de décaissement. S'il y a des problèmes, on peut toujours discuter. Dans d'autres projets, si le Niger n'honore pas ses engagements, si le décaissement ne se fait pas, le projet est stoppé. Au Fida, par exemple. Le FED, c'est flexible. Vous avez la possibilité de demander des avenants. Avec l'IDA, une demande de non objection doit aller jusqu'à Washington. Au FIDA, ça doit aller à l'UNOPS, à Abidjan, qui assure la gestion des projets FIDA. Ici, si le devis budget est fait, pas besoin de non-objection. Il faut juste faire ce qui est prévu. S'il faut, on fait un avenant. (cadre d'une cellule de coordination de l'aide).

La lourdeur des procédures, leur complexité, sont soulignées par beaucoup. Censées garantir un bon usage des ressources, elles freinent les actions, elles contribuent au faible taux de décaissement.

> Ce n'est pas que l'aide est trop importante, c'est que les procédures sont telles que le récipiendaire ne peut pas dépenser plus de 20 %. C'est ça l'hypocrisie. XXX sait que, de la manière dont elle déroule son aide, qu'aucun pays receveur ne peut l'avoir dépensée au terme des 5 ans. C'est comme si on vous donne l'argent, vous êtes un nain, on place l'argent sur une armoire de deux mètres. Vous voyez l'argent et vous dites « donnez-moi une échelle », on vous dit « non, monsieur,

> on ne vous donne pas d'échelle, mais vous avez cinq ans pour le prendre». Vous vous servez d'une petite brique, à peine vous touchez à l'argent que les cinq ans sont épuisés et on relocalise l'argent. C'est ça, XXX, l'histoire du nain et de l'armoire. (responsable de réseau d'OSC).

Ces dernières années, la politique du « faire-faire » a introduit au cœur même des projets la mécanique des appels d'offres, des sélections, de la redevabilité, aggravant la bureaucratisation de la mise en œuvre de l'aide (et déplaçant les opportunités d'instrumentalisation). La façon d'organiser la mise en œuvre dépend alors parfois de logiques institutionnelles et de facilités de gestion, plus que d'une cohérence en termes de développement.

> Trop souvent, les choix institutionnels répondent plus à des contraintes propres au bailleur et aux négociations avec l'Etat qu'à une vraie cohérence opérationnelle. (consultante internationale)

> Dans le projet XXX, ils savent depuis la conception du projet qu'on ne peut pas avoir dans la région un opérateur local qui peut faire toutes ces infrastructures prévues. Donc, ils ont dit « il faut faire des petits lots ». Mais le bailleur a imposé que ça soit des gros lots. Ils ont aujourd'hui des problèmes pour trouver des opérateurs comme ça. Alors que, localement, tout le monde savait qu'il aurait été opérationnel de faire des lots de moins de 10 puits, des choses comme ça. Mais, pour des logiques de mise en œuvre, de contractualisation ils ont préféré faire des gros lots de puits. Il y a plein d'exemples comme ça, ça ne sert pas les intérêts de la population. (assistant technique expatrié)

La contradiction est encore plus forte lorsque ces contraintes sont reportées sur de petites organisations, à qui on demande des conditions difficiles à remplir du fait de leur nature et de leur expérience.

> Tout dernièrement, [une Ong internationale] a été sélectionnée par le Comité de coordination national du Fonds mondial, pour la mise en œuvre des activités. On ne lui a pas demandé une caution bancaire. Maintenant, ils veulent que les ONG nationales distribuent des moustiquaires au niveau communautaire et eux, ils demandent aux ONG de présenter des cautions bancaires ! Cela les dispense de voir si l'ONG remplit toutes les conditions pour pouvoir faire ce travail ou si l'ONG n'a pas de compétence. Au lieu de faire ça, on demande à une ONG d'amener une caution pour distribuer, alors que l'Etat nigérien n'a pas demandé une caution ! Ils vous font monter un dossier comme si c'est pour passer une agrégation, moi je trouve que c'est une perte de temps, à l'heure où les gens sont en train de mourir des les villages faute de moustiquaires. (responsable d'un réseau d'Ong).

Curieusement, les responsables de réseaux d'organisations de la société civile semblent moins se plaindre que les agents de l'Etat, parce qu'ils ont appris à jongler avec ces procédures, grâce à des formations.

> Nous, on a la chance d'être formés à beaucoup de procédures. On sait par exemple que la procédure de l'UEMOA n'est pas la même que celle de la Banque mondiale. Il y a la CAPED (cellule d'analyse et de prospection en développement) qui nous fait des renforcements des capacités par rapport aux procédures. Par exemple, si j'ai un projet de l'Union européenne à élaborer, je sais comment procéder, la comptable a aussi été formée par rapport au décaissement parce qu'on a eu à exécuter un projet de l'Union européenne et qu'ils nous ont formés d'abord avant de donner le financement. Donc on connaît toutes leurs procédures de décaissement, d'exécution des projets, comment se font les comptes-rendus des rapports, etc. Pour le Canada et le système des Nations Unies, c'est la même procédure avec le FNUAP et le PNUD. Il y a aussi la SNV qui nous renforce les capacités par rapport à l'élaboration des projets, les différentes tactiques d'élaboration des projets en fonction des bailleurs. (cadre d'un réseau d'ONG).

## *Une critique de l'aide projet, mais…*

Les projets demeurent le mode emblématique de mise en œuvre de l'aide, même s'ils sont aujourd'hui contestés. Au départ outils de l'administration pour renforcer ses moyens dans les zones d'intérêt stratégique, ils sont devenus le mode privilégié d'intervention, au moment où les bailleurs voulaient avoir un meilleur contrôle sur les résultats et la gestion, et ont fini par constituer, comme on l'a vu, de « petits Etats parallèles ». Par un retour de balancier, ils sont aujourd'hui aux yeux de certains des symboles de ce qu'il ne faut pas faire. Nos interlocuteurs partagent les critiques des projets autonomes, sans pour autant totalement rejeter totalement l'outil. Ce responsable d'un Ministère en fait une synthèse particulièrement claire :

> Les problèmes posés par les projets tiennent en trois points :
>
> 1/ Dans les projets, ce sont les partenaires qui décident des zones et du champ d'intervention. Ça nous a posé beaucoup de problèmes, en particulier d'équité et de répartition entre régions. Par exemple, si tel bailleur choisit de travailler dans les départements de Tahoua et Dosso, elle choisit les communes dans ces départements, elle choisit les modalités. Il y a des zones de forte concentration de projets, du fait de l'histoire, de préférence de bailleurs pour telle région. En plus, souvent, nous n'avons pas d'information sur ce qui se passe, on n'arrive pas à contrôler les projets.
>
> 2/ Il y a beaucoup de coûts de transaction : supervision, audits, etc. Nous avons plus de 12 projets, chacun a sa période de supervision et d'audit, ses comités de coordination ou de pilotage, etc. Cela prend énormément de temps. Les équipes du ministère font plus le travail des projets que le travail pour lequel ils sont là.
>
> 3/ Les cadres des projets s'installent dans les projets. En particulier les gens de la DEP, ils participent à la définition des projets, et cherchent ensuite à y trouver un poste. Les meilleurs cadres vont vers les projets, où ils bénéficient de conditions matérielles plus favorables.
>
> Les projets ont cependant des avantages : quand ils sont bien ficelés, quand ils s'intègrent bien dans la stratégie nationale, on a un décaissement plus rapide que par les procédures nationales. Le projet échappe à la régulation budgétaire, aux délais de décaissement. (cadre supérieur de ministère).

Au-delà de ce qui a déjà été dit (logiques des bailleurs, contournement de l'Etat), les problèmes soulevés touchent aux contraintes propres à la « logique projet » : les durées d'instruction, les contradictions entre durée et moyens, et les difficultés à se mettre en logique d'apprentissage (les deux étant bien sûr liés).

> Des femmes me disaient « Vous, avec vos projets, quand on a une priorité, ça vient après 3 ans, 4 ans. On a oublié, ou bien ce n'est plus notre priorité : on s'est débrouillées autrement depuis ! » (consultante).
>
> C'est l'avantage de la coopération décentralisée, elle est moins coincée par des objectifs de décaissement. Dans d'autres projets, on sait que ça ne va pas, mais comme il faut avoir fait X réalisations, dépensé Y millions, on continue. (consultante internationale).
>
> Quand on arrive pour faire du développement, il y a des partenaires locaux, il y a toujours des gens prêts à s'impliquer, à faire beaucoup de choses. Quand ça s'arrête et que ça reprend 2 ans après, les gens sont partis. Il faut repartir de zéro. C'est mieux de s'inscrire dans la durée, sur 15 ans, 18 ans, 20 ans, en travaillant à s'améliorer. Il ne s'agit pas de faire la même chose pendant 20 ans : il y a des phases, des évaluations. La dernière phase, ça ne ressemble pas à la première. Là, on peut sortir des bonnes pratiques parce qu'on a testé dans plusieurs zones, on a appris. On n'est pas seulement là pour exécuter un projet prédéfini, on est là pour apprendre. Sinon, on a dépensé l'argent, c'est tout. Trois ans, puis deux ans de suspension, puis trois ans, ça n'a pas de sens. Quand on s'inscrit dans la durée, on peut accompagner ces populations. Au début, on leur apprend, ensuite, elles peuvent chercher des fonds elles-mêmes, ou travailler sans fonds. Dans ce type de projet, on arrive

> à la fin avec des gens qui disent, quand un autre projet vient les voir : « nous, on ne travaille pas comme ça. Si c'est comme ça, ça ne nous intéresse pas ». (consultante).
>
> Franchement, la course à la montre pour atteindre les résultats constitue une entrave à la qualité de ces résultats et c'est là le danger parce que, de ce qu'on fait, c'est la qualité qui reste. (consultant).
>
> Toutes les opérations de développement de YYYY s'étalent sur 10 à 15 ans. C'est l'aspect le plus intéressant pour moi, pas parce que je fais partie du personnel du projet, mais parce que nous sommes dans une situation où les appuis trop ponctuels ne portent pas de fruits sur cinq ans. (cadre d'un projet).
>
> On a vu des bâtiments que d'autres avaient construit. La réception a été faite avant la fin des travaux [parce que le projet se clôturait]. Maintenant, ça a été mal fait, mais pour tous les travaux qu'il y a à faire, l'entreprise n'est plus là. Je crois que, nous les PTF, on a une responsabilité parce qu'on veut que ça réussisse trop vite. (assistant technique expatrié)

Le problème n'est pas tant le fait de se donner des exigences de résultats, que la cohérence entre résultats attendus et calendrier, sachant que les objectifs définis lors des identifications sont souvent trop ambitieux voire carrément irréalistes (pour convaincre, pour justifier que c'est un bon investissement, par irresponsabilité des consultants qui ne sont pas ceux qui mettent en œuvre ensuite, etc.), et sont définis sur des résultats d'activités plus que sur des impacts (X personnes formées, et pas X personnes utilisant ces nouveaux savoir-faire ; X écoles construites, et pas XXX élèves scolarisés dans des conditions correctes) et que les mécanismes de pilotage permettant de réviser ne sont pas fonctionnels.

Dès lors, les équipes sont dans l'obligation de donner l'impression d'avoir atteint les résultats souhaités. Il faut avancer, parfois à marche forcée même si on sait que ça ne fonctionne pas. La réflexivité, la critique, ne sont pas valorisées, elles ne sont guère recevables en cours de phase. Du coup, la majorité des acteurs va au plus simple et fait ce qu'on lui demande, même s'il sait que c'est inadéquat.

> Une ONG nationale qui a un projet est vraiment dans un carcan mécanique parce que, vis-à-vis de son bailleur, elle doit aboutir aux résultats définis dans le projet. Dans le cadre multilatéral aussi, le problème qu'il y a c'est la grande machinerie. Pour moi, le plus grand pêché des projets multilatéraux, c'est la machinerie. (consultant).
>
> C'est suite à ces apports qu'on s'est posé ces questions : « Pourquoi on ne discute pas avec les gens ? Qu'est-ce que les gens pensent ?». Mais la programmation était déjà faite par la mission d'identification. On s'est posé la question en cours de phase, et les marges de manœuvre étaient limitées. (ancien cadre de projet).
>
> Il y a une complicité de tout le monde, de l'expatrié au cadre local et aux représentants du ministère voire des populations. Ce n'est pas tout le monde qui a envie de s'interroger tous les matins sur l'efficience de ce qu'on fait, aussi bien cadres nigériens qu'expatriés. Par facilité, on emprunte une route et on arrête de se poser de questions parce que, c'est vrai, il faut dépenser de l'argent. La contrainte c'est de dépenser l'argent. Tous, ils vont dans le sens de là où il y a l'argent et personne n'osera remettre en cause la possibilité d'avoir un salaire en s'opposant par rapport à ça, c'est clair. Même les gens du ministère s'opposent rarement. Concrètement, où sont les gens qui argumentent, avec de la qualité et des propositions concrètes et opérationnelles ? Il n'y en a pas, quasiment pas. (assistant technique).

De fait, les projets différent grandement, selon qu'ils visent à l'application mécanique d'un programme d'activités prédéfini et intangible, ou qu'ils cherchent à accompagner des dynamiques locales, que leurs responsables s'intéressent avant tout à atteindre les résultats fixés d'avance ou à ajuster leurs stratégies en fonction des réalités, pour une plus grande pertinence et efficacité.

> Le projet [où je travaillais à l'époque] avait pour objectif de changer la productivité de l'agriculture par la mise à disposition des communautés d'un « paquet technologique ». Une évaluation a montré que ce n'était pas la meilleure approche. Car l'environnement de la production s'était dégradé, et les conditions d'efficacité du paquet technique n'étaient pas réunies. On a donc travaillé sur l'infiltration de l'eau, sur des aménagements anti-érosifs, puis sur la gestion des ressources naturelles, la gestion des terroirs, etc. Après, on a bénéficié d'un renforcement de l'expertise nationale en sciences sociales, dans le cadre d'une collaboration avec l'Université. L'idée était d'avoir de plus en plus de sociologues dans les projets. On leur a dit « venez, regardez, dites-nous les dégâts qu'on est en train de faire ». On a réalisé grâce à cela qu'il était évident qu'il ne fallait plus faire comme avant « venir et proposer des solutions ». Ces réorientations procédaient d'une forte autocritique des cadres et experts du projet. Beaucoup de ces critiques venaient de nous-mêmes. Nous étions une équipe pluridisciplinaire, avec un esprit très ouvert. Il y avait beaucoup de débats, d'auto-évaluations. Nous étions perçus comme trop critiques par les évaluateurs externes ! (ancien cadre de projet).

Un cadre d'une cellule de coordination justifie cette durée courte par le fait que les projets travaillent sur des sujets maîtrisés. Or, ceci est rarement vérifié en pratique, dès que l'on touche au développement social, où l'on est toujours sur des processus complexes, qui ne sont qu'en partie planifiables, et où il y a à chaque fois à adapter les stratégies au contexte précis. Par ailleurs, lapsus ou non, l'accent est mis sur les domaines que <u>le bailleur</u> maîtrise, et sur la seule maîtrise <u>des procédures</u> par l'équipe…

> C'est vrai que les projets de YYY ont une durée de vie courte, de 3 ans en général. C'est dû au fait que les projets sont sur des domaines <u>qu'elle</u> maîtrise. Normalement, les gens connaissent les procédures, donc on suppose que quelqu'un qui a travaillé depuis 10 ans dans le secteur, il sait comment les mettre en œuvre. (cadre d'une cellule de coordination, souligné par nous).

Un des problèmes de la standardisation des projets et de leurs outils (cadre logique, etc.), c'est qu'elle interdit de distinguer des actions de nature différente.

> L'aide des grosses machines, je ne dis pas qu'il ne faut pas le faire, au contraire. Quand la coopération européenne peut venir faire des bâtiments, faire du lourd, ou la coopération allemande qui fait des pistes, des routes, des seuils, des choses comme ça, c'est utile. Je pense que le pays a besoin d'infrastructures, d'investissements structurants. Mais quand on veut travailler avec la masse, avec les populations, je crois qu'il faut donner des outils beaucoup plus pragmatiques, souples et qui nécessitent à mon avis des profils d'acteurs beaucoup plus engagés. (assistant technique expatrié).

> Il faut une certaine souplesse dans les projets. Les gens ont été formés au cadre logique, au calendrier et truc, et dès que tu sors de ça, ils sont perturbés, ça ne marche pas, on arrête tout. Or, on ne peut pas travailler avec ça, Moi c'est le gros souci que j'ai au XXX, je passe un peu pour le rebelle ou un truc comme ça. Parce que les autres fonctionnent dans cette logique-là, mais moi je ne peux pas accompagner des dynamiques sociales dans cette logique-là. On est sur des processus, des projets où on fixe des objectifs et on n'est même pas sûrs d'y arriver, comment on va y arriver. (assistant technique expatrié).

La personnalité des responsables, leur état d'esprit, leur style de management, influent beaucoup.

> Ce sont les personnes qui font les institutions. Quand tu changes les personnes, beaucoup de choses changent. J'ai l'impression qu'il y a des « spécialistes », qui essaient de s'améliorer. Ils s'inscrivent dans la durée, ils essaient de s'améliorer, de se remettre en cause, ils se font accompagner par la recherche. Ceux-là, oui, ils apprennent. Mais il y a aussi ceux qui n'apprennent pas. Il y a des nouveaux qui arrivent et ils refont les mêmes erreurs qu'il y a 20 ans. Il y en a qui ont de l'argent à dépenser avant telle date, et c'est ça l'efficacité pour eux, alors que pour les populations, on ne peut pas dépenser aussi vite. Dans certaines coopérations, c'est ça le critère principal. Leur siège va leur dire « si tu n'as pas dépensé, c'est que tu n'en avais pas besoin », et le

> financement qu'ils vont avoir l'année suivante va baisser. Ils se font évaluer en fonction du décaissement. (consultante).
>
> Les meilleurs projets, en termes de définition, sur le papier, ne sont pas toujours les meilleurs sur le terrain. Cela dépend beaucoup du profil des gens retenus. On connaît la durée de vie des projets. Donc, les gens aux postes de responsabilité doivent être totalement opérationnels. La qualité des gens retenus est essentielle. Ils doivent avoir une vision commune avec les objectifs du projet. Il y a souvent un problème de leadership au niveau des projets, des lacunes en termes de management, de coordination. Il y a aussi souvent des bagarres entre des individus. La façon dont sont gérés les projets a aussi un lien avec la culture des responsables, qui sont des fonctionnaires. (cadre d'une cellule de coordination)

Mais leur marge de manœuvre dépend aussi du montage institutionnel, de la politique du bailleur, de la supervision.

> La qualité d'un projet dépend de l'ancrage institutionnel du projet, de sa maîtrise d'ouvrage, du bailleur qui est derrière. Je pense qu'en général, quand vous confiez à l'Etat la mise en œuvre et que vous êtes en amont, si vous ne vous impliquez pas pour un bon montage institutionnel du projet, alors, vous ratez votre projet et vos résultats. (cadre d'une agence d'aide).

L'ensemble de ces éléments aboutit à des qualités très variables des projets.

> Malheureusement, en termes de qualité des projets, on a tous les cas de figure. Je pensais qu'avec toute cette expérience accumulée, on n'en serait pas à ce stade. Mais je viens de recevoir un rapport sur un gros projet. Il faut l'arrêter, au bout de deux ans : le projet était exécuté comme dans les années 70-80. (cadre d'une agence d'aide).

Globalement, l'outil projet n'est pas remis en cause pour lui-même (en particulier par rapport à l'aide budgétaire ; cf. ci-dessous), car :

- il permet un meilleur ancrage terrain ;
- lui seul permet un réel contrôle sur les dépenses : cela n'empêche pas les fuites ou surfacturations, mais les limite ;
- pour certains interlocuteurs, on ne peut pas attendre de redevabilité, d'exigence de qualité, de la part de l'administration et des services techniques.

Des équipes légères, réactives, peuvent faire beaucoup pour accompagner les acteurs, favoriser les processus d'innovation et d'apprentissage.

> L'aide au développement est comme un outil qui doit aller dans le sens de faciliter le fait pour les communautés locales de prendre le risque. Par exemple, il y a des risques qu'il serait difficile à un paysan de prendre. Mais le projet doit subventionner la prise de ces risques jusqu'à ce que ça ne constitue plus un risque. (consultant).

Pour un directeur d'institution publique, qui n'est pas dans les priorités stratégiques de son ministère, l'aide par projet, sous forme de petits appuis de la coopération bilatérale, et de plus en plus, sous forme d'échanges avec des professionnels du secteur au Nord, lui permet de s'équiper et de renforcer les compétences de ses agents. Un élu est très satisfait du type de dialogue qu'il a avec la coopération décentralisée et les projets intervenants dans sa commune.

Mais les Unités de Gestion de Projet autonomes et le recrutement de personnel contractuel sont fortement critiqués. Forte intégration dans la stratégie nationale, clair ancrage institutionnel dans l'Etat, recours à du personnel de la fonction publique pouvant remobiliser ses compétences ensuite au service de l'Etat, logique d'apprentissage et d'interrogation critique

fondées sur la recherche de résultats durables, sont les grandes conditions de pertinence soulignées dans les entretiens.

> Je trouve que c'est une grosse erreur. On ne peut pas éternellement avoir affaire à des projets autonomes. (cadre d'un projet bilatéral « autonome »).

> Si aujourd'hui un projet ouvre ses portes au Niger, l'Etat nigérien est en droit d'exiger que tout le personnel qu'il aura à employer soit des agents détachés de l'administration publique. Et de dire « voilà les conditions de détachement, il y a juste de frais additionnels. Vous transférez leurs salaires chez moi en tant qu'Etat. Ils font le travail, ils développent une expertise avec tout ce que cela veut dire. Parce qu'aujourd'hui, moi, j'ai vécu ces type de projet de XXX, et je sais que c'est de très bonnes expériences en matière de conception, de pilotage, c'est des choses magnifiques qu'on peut transposer au niveau de l'administration publique. Seul l'Etat peut l'exiger ou encore leur demander de rentrer dans la logique de l'approche programme et là vous amenez votre expertise à l'intérieur de L'Etat. C'est ce qui fera la force de l'Etat. (cadre d'un projet bilatéral).

> Quelque chose qui pour moi va dans le bons sens, c'est l'approche programme où on travaille ensemble, à petite échelle. C'est le cas du projet où je travaille : il a la dimension de toute la région, il est mis en œuvre par la direction régionale. On est deux à le diriger. Moi je suis coresponsable, et le responsable est le directeur régional. On a une double signature. Je trouve ça bien parce qu'il y a d'abord quelqu'un d'important, le directeur régional qui a quand même de l'argent pour faire fonctionner ses services, et ensuite parce que, dans la mesure du possible, nous employons toutes les ressources humaines de la direction même. C'est à ce niveau là que moi je trouve qu'il y a un renforcement des capacités qui se fait dans ce genre d'approches. (assistant technique expatrié).

Un acteur travaillant au sein d'un important projet de l'aide bilatérale est particulièrement clair et résume bien la tonalité générale :

> J'ai appris beaucoup dans ce projet [autonome, piloté par une agence d'exécution internationale]. Globalement, il travaille bien, fait du travail de qualité. Mais il faut arrêter ce type de montage. Cela n'a plus de sens aujourd'hui. Ce qu'il faut, c'est faire le pas de responsabiliser l'Etat dans la mise en œuvre de sa politique, et lui en donner les moyens. Je le dis à mes collègues expatriés, après cette phase, il ne devrait plus y avoir de phase nouvelle du projet. Je pense qu'il faut arrêter le principe de créer des projets autonomes. Je ne dis pas non à des équipes légères qui accompagnent les processus de mise en œuvre des engagements de leur pays. Une équipe de 3 ou 4 personnes, financée par la coopération, qui est là en train d'accompagner le Niger, je trouve cela logique et normal, cela permettra aussi au bailleur de voir comment leur argent est utilisé. Mais rentrer encore dans une logique de projets autonomes, c'est à dépasser dans les 5 années à venir. (cadre d'un projet bilatéral).

## *Est-ce à l'Etat de mettre en œuvre ?*

Si tous les acteurs s'accordent sur la nécessité d'une plus grande responsabilité de l'Etat dans la définition des politiques, les divergences sont fortes quant aux modalités de la mise en œuvre. Certains (en particulier les acteurs publics, mais pas seulement) insistent pour que l'aide transite par l'Etat et que les actions de développement soient mises en œuvre par les services techniques, bref pour que l'Etat assure la maitrise d'œuvre du développement, et pas seulement la maîtrise d'ouvrage. C'est son rôle, dont il ne doit pas accepter de se laisser déposséder au profit d'Ong ou de structures projets. C'est une condition pour qu'il ait les moyens d'assumer ses responsabilités. C'est aussi une condition d'efficacité, car les moyens demandés par l'administration seront moindres que toute la logistique des projets sectoriels ou thématiques, avec chacun leur équipe, leurs 4x4, etc.

> On a dit qu'il fallait sortir la mise en œuvre de l'aide de l'Etat pour plus d'efficacité. Mais est-ce que ce postulat a été évalué ? Quand on voit le coût de toutes ces structures, ces unités de gestion, etc.

> Le même volume d'aide ne serait-il pas plus efficace s'il permettait à l'administration de faire son travail ? (consultant).

D'autres, du côté de la société civile, des Ong (y compris pour d'anciens hauts fonctionnaires), l'Etat n'est pas le mieux placé pour la mise en œuvre. Par définition, un service technique est au service d'objectifs globaux et n'est pas fait pour être opérationnel, réactif, au service des populations. En plus, vu la politisation de l'administration, on ne peut pas attendre de redevabilité de la part des services techniques, en particulier financière.

> 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. Et puis, chez nous ici, comment vivent les ministères ? Les ministères vivent sur l'effort des projets. C'est clair, le fonctionnement des ministères se fait sur l'effort des projets, mais les projets ont d'autres obligations. (responsable d'Ong, ancien haut fonctionnaire).

Pour ceux-là, il faut que l'Etat délègue la mise en œuvre, à des associations, à des organisations professionnelles, ou à des agences selon les cas. Cette séparation des rôles permet à l'Etat d'exercer ses véritables responsabilités, de définition des politiques, de supervision, de contrôle. Cela rend possible la négociation des objectifs entre Etat et structure maître d'œuvre, permet une double évaluation du travail fait, par l'Etat et les bailleurs, et une réelle responsabilisation des responsable de la structure opérationnelle, qui peut être poursuivi en justice en cas de malversation. Une telle délégation n'est, pour ces acteurs, pas une soumission au dogme néolibéral de la privatisation, mais, dans l'économie politique du pays, une condition pour une action publique plus redevable et plus efficace.

Finalement, beaucoup d'interlocuteurs considèrent que *« l'efficacité de l'aide dépend plus de celui qui la reçoit que de celui qui la donne »* et que la responsabilité, là encore, est dans les mains de l'Etat. Pour autant, on sent des positions politiques différentes sur le rôle de l'Etat (entre faire, ou faire faire et contrôler) et une tension, voire des contradictions, dans les discours, entre le souhaitable et le réaliste, entre des positions politiques poussant à une responsabilisation maximale de l'Etat et des positions pratiques, s'inquiétant des effets possibles, vu la nature de l'Etat et l'économie politique de l'aide.

En tous cas, il semble clair que le débat actuel pose dans de nouveaux termes le double dilemme contrôle/*ownership* et efficacité/cohérence, identifié par Naudet (1999 : 206-207) :

*« La mise en œuvre des actions d'aide soulève un double dilemme entre d'une part l'exigence de contrôle et la nécessité de l'*ownership *et d'autre part l'exigence d'efficacité (pour l'action considérée individuellement) et le souci de cohérence (qui est nécessaire à l'efficacité vue sous un angle plus global). On ne peut pas gagner sur les deux tableaux et le choix des circuits courts* [fait pour assurer efficacité des actions et contrôle des bailleurs sur l'utilisation des fonds] *doit être fait en connaissance de cause par les deux parties. La faiblesse de l'*ownership *dans ce type de mécanisme (…) n'est pas une lacune que l'on pourrait corriger en adaptant à la marge. C'est l'objectif même de ces circuits courts que de limiter au maximum, voire de supprimer, l'intervention des structures locales dans les processus, dans le but d'éviter le plus possible les risques. On ne peut recourir à ces mécanismes en poursuivant en même temps l'objectif de renforcer l'*ownership.

La prise de conscience unanime des impasses des circuits courts amènent à une évolution vers plus d'*ownership*, plus de cohérence institutionnelle, avec le débat sur la façon de le faire, sans pour autant sacrifier l'efficacité et la redevabilité sur les moyens financiers.

# VI. L'ETAT ET LA NÉGOCIATION DE L'AIDE : UNE VOLONTÉ ET UNE CAPACITÉ DE DÉFINIR DES POLITIQUES ET DE NÉGOCIER L'AIDE ?

Nous poserons cette question à deux niveaux, celle des logiques induites par 40 ans d'aide, et celle des changements éventuels liés aux nouvelles modalités de l'aide, à la Déclaration de Paris, et au nouveau contexte de relations entre bailleurs et Etat. Les analyses précédentes (section 5) ont largement montré qu'on ne peut poser la question de la volonté et de la capacité de l'Etat sans mise en perspective historique. Si l'on se place au début des années 2000 (avant la Déclaration de Paris), la réponse à la question de la volonté et de la capacité de l'Etat fait assez consensus :

> L'Etat du Niger n'a pas vraiment l'intention de définir une vision claire. Ce qui induit l'absence de vision, de leadership national. Or s'il y avait cela, la relation à l'aide serait totalement différente, l'aide n'aurait pas eu les travers qu'elle a aujourd'hui. L'Etat aurait ainsi créé un état d'esprit. Si cela se produisait, les bailleurs suivraient. En ce moment on pourra sélectionner l'aide. (cadre d'une agence bilatérale).

> La responsabilité, elle est du côté de l'Etat. Si le pays qui exprime le besoin d'aide s'organise pour bien exprimer son aide, pour bien la recevoir, il n'y a pas de places pour la divagation. Mais évidemment, la nature a horreur du vide. Si le pays receveur crée un vide, le partenaire peut avoir tendance à faire ce qu'il veut. Mais ce n'est pas ce qu'il veut qui est important mais ce qu'on veut. Si le pays n'a pas une expression, eh bien pour justifier son aide, le partenaire fera sa propre expression et mettra son aide comme il veut. (directeur d'institution publique, souligné par nous)

## *« Il faut faire l'âne pour avoir le foin » : une relation asymétrique, une passivité induite en partie par l'offre*

Le besoin de financement du Niger, les logiques clientélistes et politiques de l'aide, rencontrent une offre d'aide, qui est à la fois, comme le dit Naudet, une offre et une demande : une offre de financements et une demande de partenaires, d'institutions réceptrices. Dans un contexte où l'Etat ne peut se passer de l'aide, où l'offre est (relativement) abondante – en tous cas par rapport aux ressources propres de l'Etat -, où elle propose à la fois financements et idées (et adhésion aux idées pour avoir les financements), et où l'acceptation des conditions des bailleurs est une condition pour obtenir l'aide, la relation est fondamentalement déséquilibrée.

> On a créé des liens entre le récipiendaire qui est le Niger et les donateurs qui sont les « partenaires », des liens qui ne sont sûrement pas des liens de partenariat, parce que, dans le partenariat, il y a le postulat d'égalité, et qu'ici, de la manière dont on est partis, c'est le postulat de l'inégalité qui est posé. (consultant).

> Si vous avez un pays pour lequel la marge de manœuvre n'est pas très élevée et qui dépend essentiellement de l'extérieur pour assurer ses dépendances de souveraineté, par exemple pour assurer ses salaires si vos capacités de collecte d'impôts sont très faibles, et même si elles ne sont pas faibles si votre base n'est pas importante, vous n'êtes pas en mesure de négocier comme il se doit. (cadre supérieur de ministère, chargé de la négociation de l'aide).

Il faut faire l'âne pour avoir le foin (consultant, ancien ministre)[38].

De fait, les négociations avec les institutions internationales sont largement déséquilibrées, et *« souvent très pénibles ».*

J'ai parfois mal, en tant qu'à la fois Nigérien et personnel d'une agence de coopération à laquelle je m'identifie, quand je vois la façon dont on aborde certaines problématiques avec les institutions de l'Etat. On parachute certaines idées qui sont à prendre ou à laisser. En termes de coopération, ça n'a aucun sens, et c'est le très mauvais côté. Aujourd'hui si on conçoit un projet, la participation du gouvernement nigérien est insignifiante. Tout au plus, vous avez une personne qui participe contre 9 à 10 experts expatriés au nom du gouvernement du Nord, et finalement, évidemment, la décision est majoritairement celle du pays du Nord... Cette expérience est triste car la coopération se renferme sur elle pour faire cavalier seul, en gérant les interventions comme elle l'entend. (cadre d'une coopération bilatérale).

Par exemple, [l'équipe du FMI ou de la Banque Mondiale] vient vous dire « votre niveau de recettes fiscales est très faible, voilà ce que nous suggérons pour augmenter ces recettes. Si vous avez une autre alternative, vous pouvez nous dire ». Vous proposez, mais on vous dit que ce n'est pas réaliste... Donc c'est des discussions souvent très pénibles et si vous n'avez pas d'autre alternative, vous dites « bon, on va voir ce que ça va donner »… (cadre supérieur de ministère, chargé de la négociation de l'aide).

Comme cette offre se greffe sur une expérience douloureuse de l'impossibilité d'échapper aux PAS et aux stratégies des bailleurs, elle induit aisément une attitude de démission politique, de soumission apparente et d'opportunisme, du plus haut sommet de l'Etat jusqu'aux villages.

Je vois que justement, cette grosse machine de développement, les gens l'ont intégrée. Ils savent comment faire avec pour en tirer le meilleur sans s'affoler. C'est pour ça qu'ils ne sont pas trop actifs. Ils ont compris tout ça et eux, ils sont moins anxieux que moi sur ces logiques là. C'est-à-dire qu'ils ont très bien compris les règles, les limites, ils ne se font pas plus d'illusion que ça. Et chacun trouve son compte. (assistant technique expatrié).

Parce qu'il y a ce fatalisme, la réflexion, j'ai comme l'impression, s'est arrêtée. Si tel bailleur élabore un programme, a des propositions pour le Niger, je ne suis pas sûr qu'il ait des personnes capables de faire des contre-propositions. Notre administration est pauvre en ressources humaines, mais je ne suis pas sûr que même avec un travail d'enrichissement en ressources humaines, l'on puisse aboutir à des situations significativement différentes parce qu'il y a ce fatalisme ambiant. Il y a cette perte de confiance en soi, en ses capacités à travail, pour transformer la situation dans laquelle on se trouve. Aussi longtemps qu'on n'aura pas travaillé ce problème, je pense qu'on aura toujours cette situation de dépendance à l'aide internationale. La mentalité actuelle si vous voulez, c'est une mentalité de fatalité, c'est une mentalité d'abonnement à l'aide. (consultant, ancien ministre).

Souvent, on crée des besoins qui n'en sont pas, parce qu'il y a opportunité de financement. (cadre d'une cellule de coordination).

Le fait est qu'il n'y a pas de réflexion en amont [sur ce qu'on veut faire de l'aide]. Donc celui qui vient, pourvu qu'il ait son discours et qu'il nous dise par exemple qu'il va investir trois milliards dans les deux ans à venir, on lui dit « ah ! trois milliards, c'est bon » et on reçoit l'investissement sans réfléchir. (responsable d'Ong).

Au Niger, on n'a pas des décideurs politiques capables de dire non. C'est ce qui manque, et je pense que cette situation pèse beaucoup sur l'orientation de l'aide. (cadre d'un projet bilatéral).

---

38 Cette remarque vaut pour les Ong nationales cherchant des financements : *« Les ambassades ont une mission dans les pays et si vous n'êtes pas dans la mouvance, ça ne marche pas quoi. (rires) Il suffit d'être réaliste tout simplement, on sait bien qu'entre « l'offre » d'appui et la « demande », il y a des mondes. Les gars, ils ont leur ordre du jour, leur agenda. Bon, si vous n'entrez pas dans mon agenda, vous n'entrez pas donc, ce n'est pas la peine de gesticuler »* (responsable d'Ong nationale).

> Si l'Etat est conséquent, il peut dire « ça, on ne peut pas y arriver dans ces délais, même si on a l'argent, on a un problème de capacités ». L'Etat le sait, les bailleurs le savent aussi. On peut se dire « ça, c'est impossible à atteindre au Niger » et adopter ensemble des objectifs réalistes. Mais personne ne le fait, on fait semblant que c'est faisable. (cadre d'une agence d'aide).

Soumis à la difficulté, ou l'impossibilité pratique de faire valoir leurs points de vue face au pouvoir de décision et à la capacité argumentative des bailleurs de fonds, les acteurs nigériens tendent à se replier sur ce qu'ils peuvent négocier, ce qui correspond à l'offre, ou bien, les modalités et les moyens. Par là même, *« en se contentant de satisfaire les conditions des institutions internationales pour obtenir le décaissement des fonds associés, l'Etat nigérien a progressivement abandonné toute prétention à planifier lui-même son développement »* (Polet, 2009 : 39).

## *« Un vaste champ où chacun vient cultiver… »*

> La Banque Mondiale vient avec ses projets, qui sont les mêmes partout. Ils prennent [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. Il essaie difficilement d'harmoniser, et encore. Chacun cultive son bout de champ, pourvu que quelque chose se passe. (consultante).

Cette attitude se retrouve tout au long de la chaîne de l'aide, y compris dans le fait d'abandonner aux consultants internationaux la définition des stratégies, ou dans l'absence de réactions solides à ces études ou d'analyse des enjeux de tel ou tel projet,

> Tous les projets sont élaborés avec les pays, ils sont validés par le ministère avant que le ministère des Finances ne signe. Le problème est plutôt au niveau de l'intérêt ou l'importance que le pays met dans cette phase [d'élaboration des programmes pluri-annuels]. Souvent, ils la négligent, même s'il y a une mise à disposition de quelqu'un de la DEP. Il n'y a pas une vraie volonté de peser, du coup, évidemment, comme on ne peut pas empêcher le consultant international de vouloir mettre ses idées, s'il n'y a pas en face une vision claire ou une volonté de peser… On a le sentiment que, pour le ministère, le plus important est d'obtenir le budget. Du coup, c'est après que le ministère se plaint « on n'avait pas compris que ça signifiait ça et ça ». Mais une fois que c'est signé, c'est trop tard ! (assistant technique expatrié)

> L'Etat ne suit pas. Dès que les accords entre, par exemple, les gouvernements nigérien et XXX sont signés, c'est l'agence de coopération de XXX qui va mettre en œuvre le programme de la coopération et c'est fini. L'Etat est juste là pour le comité de pilotage et autres. Mais l'Etat n'a pas un mécanisme qui lui permette de suivre l'utilisation de ces fonds. Et je pense que quelque part, l'Etat doit jouer ce rôle parce que, en théorie, dès que les accords sont signés, on considère que c'est des fonds publics de l'Etat du Niger. (cadre d'un projet bilatéral).

Ou dans les retards dans la production des rapports censés permettre la délivrance des financements, puisque les bailleurs ont besoin de décaisser et qu'il y a des assistants techniques pour faire le travail à la place.

> La substitution, c'est une question permanente dans un contexte de faiblesse des ressources humaines. Assez souvent, on se retrouve dans une situation où on est obligés de faire de la substitution. On le regrette. On nous le reproche, à tort ou à raison. Moi, je voudrais soutenir le ministère vis-à-vis de ses partenaires, pour qu'il n'encourage pas les mêmes reproches de leur part qu'il y a deux ans, lors de la revue. En 2007-2008, le ministère était malheureux de ces critiques. Mais il faut des gens pour que le ministère fasse son travail. Par exemple, il faut un rapport pour le 15 juillet. C'est ça que les bailleurs attendent. Le 10 juillet, il n'y a toujours pas de draft. Si je ne m'investis pas, il n'y aura pas de document, et ça va tout bloquer : le programme ne sera pas validé, les financements ne seront pas disponibles, les structures n'auront pas les moyens dont elles ont

> besoin, et les populations vont en pâtir. Donc, je m'y mets un week-end, je fais un draft. Les cadres du ministère relisent, corrigent un peu, et on y va. (assistant technique expatrié).

On la retrouve aussi à l'échelle locale.

> « On s'est dit une chose : quiconque peut apporter des ressources, il faut l'accepter, puisqu'on ne peut pas rejeter un profit » (président local du PNDS, Kohan Lamordé, cité dans Issaley, 2009 : 25).

Par un cercle vicieux, la passivité même de l'Etat stimule l'offre des bailleurs, qui elle-même réduit la réflexion propre de l'Etat.

> Dans les pays pauvres que nous sommes, nous n'avons toujours pas pu exprimer réellement les besoins qui sont les nôtres. Si le besoin n'est pas exprimé par les pays, il est exprimé par celui qui fait l'aide. 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 forcement 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 propre 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).

Ce mécanisme est d'autant plus fort que :

- 1/ les bailleurs ont besoin de dépenser leur argent et les pays peuvent compter sur des montants pré-affectés,

> Les Etats africains ont un problème avec l'aide parce que d'abord souvent l'aide leur vient sans pour autant qu'ils en expriment le besoin. Parce que c'est une sorte d'aide statutaire. Chaque cinq ans, on sait qu'il y a de l'argent que tel bailleur donne à chaque pays où il intervient. Donc, il y a des pays qui ne programment rien, l'aide vient, elle attend la programmation et c'est le bailleur qui envoie des mémos pour rappeler au ministre des finances qu'elle attend sa programmation, c'est très grave. (responsable d'OSC).

- 2/ de nombreux choix sont prédéterminés par les bailleurs,

> Dans beaucoup de cas, l'aide quand elle arrive, elle est bien formatée ; c'est-à-dire que le consultant qui vient pour aider le pays et élaborer un projet, eh bien le projet vient dans un carcan, dans un moule qui est le moule du partenaire technique et financier, qui n'est pas forcement le moule du pays. (directeur d'institution publique).

- 3/ il y a surabondance d'études, de missions, de dossiers à suivre et le personnel des services techniques n'y suffit pas ;
- 4/ les bailleurs poussent à des objectifs irréalistes, pour des logiques de décaissement ou de standardisation des approches,

> Les bailleurs poussent l'Etat, lequel parce qu'il a besoin d'argent dit oui tout en sachant qu'il ne peut pas le faire. L'Etat se ment à lui-même pour prendre l'argent du bailleur. Et après il échoue forcement. (cadre d'agence bilatérale).

Les pratiques des bailleurs (et plus largement du système d'aide) ont donc là aussi une responsabilité, d'autant qu'ils multiplient les instances *ad hoc*, contournant l'organisation administrative.

Avec la multiplication des Comités et cellules ad hoc, *« l'autorité et la responsabilité des structures ordinaires sont totalement diluées. Les moyens, les compétences, le dynamisme et donc l'autorité sont essentiellement situées dans les structures transversales actives, et l'organigramme ordinaire du Ministère est une coquille largement vidée de son contenu. (…) Le dédoublement des structures nationales est amplifié par la tendance croissante des donateurs à se situer dans des problématiques transversales aux*

*ambitions sectorielles ou aux compétences géographiques des institutions nationales : lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire, bonne gouvernance, développement local, etc. Ces thèmes ont la particularité de dépasser les compétences des ministères sectoriels. Dès lors, le problème de la tutelle des actions qui en découlent est en pratique presque insoluble ».* (Naudet, 1999 : 202-205).

> Et qu'ils contournent parfois la négociation technique au profit d'accords politiques avec le ministre, dont l'intérêt porte plus *« sur le volume du portefeuille que sur son contenu »* (ancien DEP) :
>
> Certains partenaires ont d'abord un niveau de négociation politique avant d'aller au technique, or là, on renverse la chose. Et les ministres, eux, ils sont un peu soucieux de la question du portefeuille mais pas du contenu du portefeuille. Eux, ce qui les intéresse, c'est de comptabiliser qu'un projet a été négocié avec la Banque Mondiale. Or, la direction des études et de la programmation est une direction fortement stratégique, où les cadres doivent s'investir d'une certaine responsabilité. Mais on ne leur a pas donné cette responsabilité, ils ne sont pas vraiment responsables [puisqu'on les court-circuite]. Donc, là du coup, ils ne sont plus enthousiastes. (ancien DEP).

Le résultat est une attitude de laisser-faire, un renoncement à maîtriser les choses. Et, du coup, une tendance à faire porter la négociation plus sur les volumes que sur les politiques.

> Etant donné que les bénéficiaires ont renoncé à tout effort de réflexion, ils s'alignent en général sur la position de celui qui finance, pour dire « exactement, c'est ça qu'on veut ». C'est ça le problème, parce que celui qui finance et qui a son objectif, il se donne la capacité de défendre, de convaincre. Le bénéficiaire qui, lui, est passif, ne se casse pas trop la tête et se pose toujours la question de savoir combien il va recevoir d'indemnités s'il participe à tel comité de pilotage. Et bien, il est tout à fait logique que, dans beaucoup de cas, les réflexions courent le risque de se ranger sur les positions du commanditaire, parce que lui aurait au moins la capacité de défendre son point de vue et de le faire partager. (consultant international).
>
> Du point de vue des politiques, toutes les stratégies sectorielles ont été mises en place par des bureaux d'étude. On peut se poser des questions aujourd'hui sur l'existence de la politique dans les Etats. Sur tous les secteurs d'activité, l'Etat n'a pas d'options. Souvent, il laisse les bureaucraties décider, que ce soit la bureaucratie nationale ou internationale, à travers les consultants et autres. Et lui, il se contente d'approuver leurs options. Comme si toute l'action publique s'était technicisée de sa conception à son évaluation. (chercheur).

## *Des contre-exemples*

Ces états de fait ne sont cependant pas systématiques. Dans le même temps où ils les décrivent, nos interlocuteurs citent des exemples de négociations, voire de bras de fer ou de résistance durable, passés ou en cours.

> [on apprécie d'avoir des interlocuteurs sur place au niveau des bailleurs, cela facilite le dialogue]. Par exemple, très souvent, si on se rend compte ensemble avec le partenaire que la conditionnalité qu'il a proposée n'est pas réalisable et qu'on arrive à le convaincre, on demande une dérogation. Et il n'hésite pas à aller devant son conseil d'administration pour lui dire que :« voilà compte tenu de telles raisons on ne peut pas appliquer ce qui est prévu au départ »/ C'est pourquoi il y a un intérêt d'avoir des vieux routiers qui sont représentants dans vos pays pour qu'ils arrivent à débloquer la situation au niveau de leurs sièges. (cadre supérieur d'une instance de coordination de l'aide).
>
> Il nous est arrivé de refuser de l'aide. Par exemple si un partenaire fait un programme pour dire qu'il veut intervenir et que voilà ce qu'il propose de faire, on regarde si c'est conforme. Et même si c'est conforme, quand on constate que toute son intervention va assurer le fonctionnement, c'est-à-dire que par exemple plus de la moitié va aller à l'achat de véhicules et autres, on refuse et on rejette. (cadre supérieur d'une instance de coordination de l'aide)

L'augmentation des taxes imposées par le FMI en 2004 a été l'occasion de s'appuyer sur les manifestations contre la vie chère, pour contrer cette mesure.

> Le FMI avait estimé que notre niveau de recettes fiscales n'était pas assez élevé, et a demandé de mettre les fameuses taxes sur le riz et le sucre. On a essayé de refuser mais on n'a pas pu. On a fait voter une loi de finances rectificative pour intégrer les taxes. Cela a provoqué les soulèvements contre la vie chère, et on a dit au FMI, « vous voyez, on ne peut pas faire ça ». (cadre supérieur, impliqué dans la négociation de l'aide).

La politique des districts sanitaires ne faisait pas consensus avec les bailleurs, et l'Etat a dû insister pour que les bailleurs l'acceptent.

> Dans les années 95 et 96, tout le monde n'était pas d'accord avec notre politique sectorielle, certains ne voyaient pas la nécessité des districts sanitaires. En réponse, nous leur avons dit que c'est dans le cadre de la responsabilisation, de la planification, de la mise en œuvre de la politique sectorielle, les districts sanitaires sont nécessaires. Les découpages comme le district sanitaire, son hôpital, les différents CSI qui permettent d'avoir un ensemble probant, cohérent pour les populations tant urbaines que rurales. Aujourd'hui, tout le monde est d'accord. (ancien DEP).

Le ministère de l'Agriculture a mis l'accent sur l'irrigation pour sa politique de sécurité alimentaire, mais ne trouve pas de bailleurs pour la financer à hauteur de ce qu'il souhaite.

Deux cas de confrontation de visions nous ont été particulièrement décrits, touchant tous deux à des structures publiques, gérant des achats groupés à l'international, et que l'aide veut privatiser ou démanteler. Le premier porte sur la Centrale d'approvisionnement en intrants.

> Dans le cadre du dernier appui budgétaire, la Banque Mondiale a demandé de restructurer la Centrale d'approvisionnement en intrants. Il y en a qui pensent qu'elle ne permet pas au secteur privé de s'épanouir. Nous, on dit, au niveau des principes, que chaque Nigérien peut importer des engrais. Mais, si on veut lutter contre la pauvreté, il faut aider les plus pauvres, et le secteur privé ne permet pas de les toucher. Donc, nous voulons maintenir la Centrale. Ce n'est pas une conditionnalité, donc on débat. Notre équation à nous, c'est approvisionner à bon prix les paysans. S'il y a un meilleur système, pas de problème. Mais sinon, on veut garder notre système à nous, où le sac d'engrais est au même prix à Diffa et à Dosso. Concernant les engrais, il y a avait une formule dans un mémo de la Banque disant : « l'Etat s'engage à libéraliser le marché des engrais ». Nous on a dit : « non, c'est déjà libéralisé, à partir du moment où rien n'interdit l'arrivée d'un privé ». Donc on a demandé à reformuler : « le gouvernement s'engage à restructurer la Centrale d'approvisionnement ». Sur ce sujet, une étude a déjà été réalisée sur fonds propres de la Centrale. On s'engage à valider l'étude et à faire le choix d'une restructuration. Mais on ne s'engage pas *a priori* sur l'orientation. C'est seulement si on a besoin d'argent pour la restructuration qu'on va aller négocier les financements, et les conditions pour les obtenir. (cadre supérieur, Ministère de l'Agriculture).

Le second sur l'Office national des produits pharmaceutiques et chimiques.

> L'Office national des produits pharmaceutiques et chimiques (ONPPC) ne marche pas, il y a une complète désarticulation entre les différents dons, les partenaires agissent de leur côté car l'Etat n'a pas mis en place son système pour contrôler. Sur ce programme, on est bloqués car l'approche du ministère n'a pas pu rencontrer l'assentiment des partenaires. L'ONPPC a eu de gros problèmes de gestion. Des bailleurs avaient investi 4 ou 5 milliards FCFA il y a quelques années pour recapitaliser, mais ça a échoué. L'Etat dit « il faut livrer telle quantité de médicaments » et ne paie pas. Du coup, ça ne peut pas être viable. Or, l'Etat nigérien propose de refaire la même chose. C'est vrai qu'il y a un problème de souveraineté, mais les bailleurs ne veulent pas remettre de l'argent dans un système qui a échoué deux fois. Il faut sortir de ce schéma, où on n'échappera pas aux interférences politiques, et privatiser la structure, en mettant au conseil d'administration ceux qui ont mis du capital. (assistant technique, ministère de la Santé).

Dans le cas de la stratégie d'éducation de base, le conflit se situe avec la Banque Mondiale, les autres bailleurs du secteur soutenant la position de l'Etat.

> En fait, c'est seulement avec la Banque Mondiale qu'on a des désaccords. Avec les autres, on est d'accord sur l'essentiel : dès le départ, ils étaient contre la contractualisation. On a mis en place un groupe de réflexion sur la qualité [NB sous impulsion des bailleurs, semble-t-il], on travaille sur le niveau de formation dans les Ecoles Normales d'Instituteurs. Dans le cadre du PAS, la durée de formation a été réduite à un an. Nous voulons la porter à deux ans. On a beaucoup de bagarres avec la Banque Mondiale, qui dit que la durée de la formation des enseignants n'a pas d'impact sur leur niveau. La Banque n'intervient pas beaucoup sur le secteur, mais elle est très influente au niveau macro, sur l'appui budgétaire, les politiques économiques globales, etc. Ils font des analyses purement économiques : « si tu vas par là, on ne peut pas mettre notre argent ». Mais il est temps que les nationaux disent ce qu'ils veulent. La difficulté, c'est que la qualité de l'enseignement de base n'est pas la priorité des gens ici, y compris de la société civile, qui devrait être notre alliée : en fait, si on a 87 % de contractuels, ils sont en milieu rural, tous les fonctionnaires sont en ville, voire à Niamey... (cadre supérieur, ministère de l'éducation nationale).

Ce dernier exemple montre que la relation n'est pas toujours d'opposition entre l'Etat et l'ensemble des bailleurs, mais peut opposer les bailleurs entre eux, l'Etat s'appuyant alors sur certains contre d'autres, ce qui renforce sa position. Vu les effets dramatiques de l'ajustement, la stratégie du Ministère de l'éducation nationale, soutenue par les bailleurs bilatéraux, est clairement de revenir progressivement sur ses fondements et de recréer un enseignement public : augmentation du niveau de formation des instituteurs, recrutement progressif des contractuels dans la fonction publique, etc.[39]

Des structures publiques, des instances autonomes de mise en œuvre d'une politique sectorielle, peuvent se trouver en relative position de force, dès lors qu'elles ont une politique claire, un mandat institutionnel incontournable, et sont suffisamment soutenues pour être incontournables.

> Au niveau du secrétariat permanent, il y a une politique claire. Nous avons la même ambition, nous avons la même approche. Ce qui nous facilite énormément la tache vis-à-vis des partenaires, du gouvernement et des acteurs nigériens comme des acteurs non nigériens. Ce sont des éléments fondamentaux que nous partageons, et ça nous renforce beaucoup. Aujourd'hui c'est nous-mêmes qui rentrons en contact avec les partenaires techniques. Nous avons consolidé le Code rural, mobilisé de nombreux partenaires autour de cette stratégie, et je crois que nous avons atteint un point de non-retour. Quelque soit le partenaire technique ou financier qui vient au Niger dans le cadre du développement rural, il est tenu d'intégrer le foncier dans son approche. (directeur d'institution publique).

Mais même ce type de position solide n'évite pas les contradictions.

> Ce que nous avons demandé aux bailleurs, c'est au moins qu'ils épousent notre programme de travail. C'est comme une sorte d'approche programme que nous avons et à laquelle tous les bailleurs de fonds doivent être tenus. Maintenant, nous aussi, nous avons le devoir de respecter aussi les modalités d'approche de chaque bailleur pour des questions de comptabilité, pour des questions d'audit à leur niveau. Autant nous demandons aux partenaires de prendre en charge notre cadrage, autant nous faisons l'effort nous-mêmes de respecter les procédures des bailleurs. Le problème, c'est que les partenaires n'acceptent pas complètement la démarche et que chacun veut appuyer les organes sur le terrain comme il le veut. Cela pose des problèmes du point de vie de la cohérence de l'action de l'Etat. (directeur d'institution publique).

---

39 Ce qui se heurte aussi aux stratégies d'équilibre macro-économique du Ministère des Finances. (cadre supérieur du MEN).

Vision stratégique, enjeu de la question pour l'Etat (fut-ce pour partie un enjeu de contrôle de la rente de l'approvisionnement), alliances avec certains bailleurs, capacité de négociation sont ainsi des conditions pour être en capacité de négociation, même dans un rapport *a priori* déséquilibré.

# VII. DES CHANGEMENTS AVEC LES « NOUVELLES MODALITÉS DE L'AIDE » ?

> Au Niger, on a notre stratégie de réduction de la pauvreté qui définit les différentes orientations dans chacun des secteurs, et en plus de cela, il y a des secteurs pour lesquels il y a des politiques et plans d'action qui sont très précis. Chaque bailleur de fonds qui vient doit normalement inscrire son action dans le cadre de ces stratégies de ces politiques sectorielles. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

> A l'heure actuelle, on parle beaucoup de stratégies nationales. Mais est-ce que les stratégies sont là uniquement parce que les bailleurs le demandent, ou parce que c'est une volonté de l'Etat ? (cadre d'une agence d'aide).

Le système d'aide a pris conscience de ces problèmes, et l'accent mis sur les questions de coordination, d'harmonisation, de priorité donnée aux politiques, en est le résultat. La volonté de rompre avec la phase de multiplication de projets désordonnés et de contournement de l'Etat marque le début de ce qu'on appelle « les nouvelles modalités de l'aide », depuis la fin des années 2000. Ces modalités ne sont pas forcément si nouvelles : du temps de la planification, avant le basculement à l'ère des projets, on était dans une sorte de logique « programme ». L'alignement de fait des bailleurs bilatéraux sur les Institutions de Bretton Wood a en pratique représenté une forme de coordination sur les stratégies entre bailleurs. Plus récemment, le PNUD a semble-t-il été parmi les premiers à mettre en avant l'approche programme.

> La direction de l'artisanat a été crée en 1988, avec l'appui du Pnud sur requête de l'Etat du Niger. L'Etat du Niger a dit qu'il ne peut pas intervenir dans un secteur aussi vaste que celui de l'artisanat sans pour autant se fixer un certain nombre d'objectifs. Et la première des choses c'était de se dire qu'il fallait une politique nationale de développement de l'artisanat. Donc, de 1988 à 1992, avec l'appui du Pnud, l'objectif a été d'abord de connaître le secteur de l'artisanat, y compris la partie nationale, mais y compris aussi le Pnud qui nous appuyait. Pour ce faire il a été organisé plusieurs séminaires pour faire le diagnostic et dégager les objectifs à court, moyen et long terme. Différentes commissions ont travaillé et à la fin un séminaire national a validé l'ensemble de ces travaux pour donner naissance au projet de politique et ce projet de politique a été accepté par consensus par les partenaires et soumis à l'Etat. En 92 a eu lieu ce qu'on appelle une consultation sectorielle des bailleurs de fonds. Pendant 2 ou 3 jours, nous avons discuté ensemble pour dire voilà la politique que nous proposons avec un plan d'action en court et moyen terme et on a demandé à ces partenaires de se prononcer. Et c'est ça qui a permis à la coopération de dire : « Ah voilà un cadre légal qui est là et moi je ne vais pas intervenir n'importe où ». Chaque partenaire à un moment donné pendant cette période intervient dans un domaine bien précis et ensemble nous avons fait en sorte que l'ensemble du programme soit couvert. (ancien cadre supérieur à la Direction de l'artisanat).

Mais ce sont les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, avec les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté, qui en ont réellement marqué la systématisation. Pour la première fois, on demande aux pays de définir leur stratégie, les bailleurs de fonds s'engageant, en théorie, à s'aligner dessus.

La Déclaration de Paris (DP), signée en 2005, constitue une nouvelle étape. Les maîtres-mots en sont appropriation (des politiques par l'Etat), alignement (des bailleurs derrière ces politiques), harmonisation (des procédures d'aide sur les procédures nationales), coordination (entre bailleurs), co-responsabilité (face aux résultats). La Déclaration de Paris est censée

renverser la logique des relations entre institutions donatrices et Etats bénéficiaires, en remettant l'Etat au centre, en le réhabilitant dans ses fonctions de définition et de mise en œuvre des politiques, et en lui en donnant les moyens, à travers l'inscription de l'aide dans les budgets et procédures budgétaires nationales. Il s'agit donc, en théorie, d'une mutation radicale, par rapport aux pratiques des vingt dernières années.

Le Niger est un des pays pilote de la mise en œuvre de la DP. De fait, de nombreuses évolutions ont eu lieu, dans plusieurs secteurs (développement rural, eau, éducation, santé). Une première mission de suivi a eu lieu, une évaluation conjointe de l'aide européenne au Niger a eu lieu au 1er semestre. Notre objectif ici n'est pas de nous substituer à ces évaluations, mais d'éclairer le débat sur la mise en œuvre de la DP, ses avancées, ses limites, à partir des entretiens. La question sous-jacente est de savoir si cela induit des changements réels par rapport à la situation antérieure, en particulier du point de vue de la volonté et de la capacité de l'Etat à définir et mettre en œuvre ses politiques. Il est clair que (comme pour l'évaluation d'ailleurs) le fait que la mise en œuvre de la DP soit très récente (à partir de 2007) rend difficile l'interprétation des faits observés. Les avis sur la volonté et les capacités de l'Etat à négocier l'aide ou à définir une vision cohérente de ses priorités face à ses partenaires sont divergents, voire contradictoires selon les interlocuteurs.

Dès lors, l'objectif est-il une nouvelle tentative pour que les Etats internalisent les politiques que les bailleurs leur proposent, ou bien d'ouvrir un réel espace pour la construction de politiques nationales autonomes ? L'Etat peut-il profiter des espaces de liberté ouverts pour renforcer sa propre position ? Les tentatives de coordination changent-ils réellement les modalités de mise en œuvre de l'aide ?

## *La stratégie de réduction de la pauvreté et la stratégie de développement rural : une rupture ?*

Les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) sont le premier exemple où les bailleurs de fonds ont demandé aux Etats de définir eux-mêmes des stratégies, afin de s'aligner dessus (s'ils les valident). Il est donc utile d'y revenir.

Au Niger comme ailleurs, la stratégie de réduction de la pauvreté fait partie des étapes imposées par les institutions de Bretton Wood pour les remises de dette. Auparavant, avec le PNUD, le Niger avait rédigé une note de stratégie, mais celle-ci n'a pas été jugée recevable et un document spécifique a dû être préparé.

> Le Niger avait fait rédiger sous l'égide du PNUD ce qu'on appelait une note de stratégie. Dans la note de stratégie, ils avaient défini les différents secteurs dans lesquels on pouvait faire des programmes, on pouvait sortir de l'approche projet. Je me souviens c'était la gestion de l'environnement, de l'économie, c'était l'éducation, c'était la santé… et tout un ensemble de domaine qu'ils avaient définis. Et après, quand il y a eu les SRP au début de l'année 2000, les SRP n'on fait que récupérer ces secteurs déjà identifiés par le gouvernement nigérien dans les notes de stratégies. (chercheur).

Nos interlocuteurs confirment le rôle déterminant du FMI dans la définition de l'exercice.

> C'est vrai que le DRSP[40] est lui-même une conditionnalité parce que l'idée était née dans les années 98-99. Il y a eu une grande réunion à Libreville où on venait de sortir des ajustements structurels,

40 Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

> et beaucoup de gens avaient critiqué la Banque mondiale et le FMI pour dire que leurs politiques sont anti-sociales, ils ne font rien pour l'éducation, pour la santé. Donc les institutions de Brettons Wood se sont senties interpellées et elles ont senti qu'il faut faire quelque chose pour ces secteurs, et ils ont mis ça comme conditionnalités pour que les pays aient accès aux points de décisions PPTE. C'est-à-dire que, pour que les pays bénéficient de l'allègement de la dette, il faut qu'ils fassent le DRSP, même si c'est de façon intérimaire[41]. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).
>
> Ce qui fait que les premiers DRSP étaient tous centrés sur l'éducation et la santé, c'est que pour les institutions de Brettons Wood, c'était une façon de répondre aux critiques parce qu'en ce moment là il y avait une montée importante de la société civile dans nos pays. Donc ces institutions ont dit qu'il faut que l'ensemble de nos pays qui sont candidats à l'initiative PPTE fassent le DRSP, ce qui fait que l'ensemble des pays s'y est attelé et le FMI particulièrement la Banque mondiale a dit que parmi les critères pour qu'elle puisse donner son aide financière aux pays, il faut qu'ils aient le DRSP. Généralement pour les pays qui ont des gardes budgétaires c'est le FMI qui se fait l'avocat et il dit également que pour que ces pays bénéficient de son appui, il faut un DSRP. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

Pour eux[42], la SRP ne rompt pas avec le cadrage néo-libéral de l'ajustement structurel.

> Le problème c'est qu'on n'est toujours pas sorti de la logique de l'ajustement structurel. Avec la SRP, on amène quelques structures pour leur demander de définir quelques actions de lutte contre la pauvreté, mais ces structures ne sont pas censées réfléchir sur l'orientation globale. Ce qui m'a le plus surpris dans la SRP, c'est que le cadre macro économique reste un cadre libéral. En fait, vous n'êtes pas autorisé à le discuter. C'est une donnée, le cadre macro-économique, vous êtes une économie qui est insérée dans le marché. Donc, tous ces critères sont stabilisés. Or, vous ne pouvez pas en même temps chercher à vous insérer dans une jungle dans laquelle vous ne contrôlez rien du tout, et prétendre réaliser des objectifs ambitieux d'équité et de justice. Voila la contradiction qu'on relève dans les stratégies de réduction de la pauvreté. On se demande s'il ne serait pas plus judicieux pour que l'aide soit plus efficace qu'on joue sur certains leviers comme le commerce international. C'est-à-dire que les Etats œuvrent dans le sens de rendre les échanges entre eux plus égalitaires, au lieu de compter sur une aide hypothétique, ce qui permettrait de générer plus de ressources pour les mettre à la disposition des secteurs sociaux de base. (responsable d'OSC).

Or, à partir du moment où la SDRP est la référence des bailleurs (dans une logique d'alignement), les stratégies sont enfermées dans le cadrage néo-libéral, même sur les secteurs comme l'éducation où il y a un consensus croissant sur la nécessité d'en sortir…

> À l'heure actuelle, encore beaucoup d'institutions continuent à penser que c'est ça qui doit être le document d'orientation parce qu'il faut qu'on lutte contre la pauvreté. Mais le débat est vraiment relancé parce qu'il y en a beaucoup qui estiment que c'est vrai qu'il faut lutter contre la pauvreté mais en faisant une école ou un centre de santé, est-ce qu'on a résolu le problème si le problème de l'accès n'est pas résolu ? Donc le débat est lancé. Mais au niveau du FMI, ils continuent à penser que c'est le DRSP et ça influence parce que même maintenant si vous avez une agence de développement qui vient, elle va vous demander si vous avez un document [de stratégie] et le premier document c'est la SDRP. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

En ce qui concerne la première stratégie, les avis convergent assez nettement sur le rôle des bailleurs de fonds.

---

41 Effectivement, dans plusieurs pays, des remises de dettes ont été faites sur présentation des documents intermédiaires, et non finaux, prouvant que les bailleurs de fonds ne respectent pas eux-mêmes les règles qu'ils définissent, tant ils ont besoin que les choses « avancent » pour mettre en œuvre ce qu'ils ont décidé de faire.

42 Comme pour de nombreux observateurs. Cf. Lautier, 2002.

> Les DSRP de 2002 et de 2007, c'est nous qui les avons élaborés, mais pour le tout premier, il faut avouer que c'était en relation avec surtout les bailleurs de fonds » (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

En 2007, la seconde stratégie, rebaptisée « stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté » (SDRP), intègre la question de la croissance et des infrastructures, et élargit ses champs d'action, au risque de devenir une « shopping list » sans priorités. Elle est censée avoir été rédigée de façon autonome.

> Pour la SDRP de 2007, c'est le gouvernement qui l'a élaborée avec la participation de la société civile comme partenaire. Il faut dire que le travail de base a été fait par l'administration, mais la société civile a été consultée à toutes les étapes parce qu'elle a participé aux travaux des groupes thématiques qui ont été constitués, elle a participé à tous les ateliers de validation. (idem).

Cette position est débattue. D'abord sur la réalité de la participation. Mais surtout, selon plusieurs interlocuteurs, la Banque Mondiale aurait joué un rôle essentiel dans la finalisation.

> Le document de croissance accélérée du Niger, c'est le document qui a été tiré de la SRP de la 2e génération. Les priorités sont belles parce qu'elles mettent en relief les facteurs sociaux de base. Mais quand la Banque Mondiale a pris le document, elle a dit que ce document ne reflète pas ses priorités. Elle a appelé un Sénégalais, un consultant, qui est venu reprendre le document du Niger en une semaine à l'hôtel Gaweye. Et pour ça, c'est des millions que la Banque a mis. Mais comment peut-on parler d'un Etat souverain, d'appropriation ? Le gouvernement a dit : « voilà mes priorités pour le développement accéléré ». La Banque Mondiale regarde, elle dit : « non, ça ne prend pas en compte un certain nombre de mes orientations et directives ». Elle embauche un consultant, il vient il détourne tous les objectifs du document et il en sort un autre ! (responsable d'un réseau d'OSC).

Selon plusieurs témoins, l'exercice a un peu fait figure d'exercice imposé. La somme des thématiques intégrées dans la SDRP de 2007 renvoie plus au fait que, étant la référence des bailleurs, chaque secteur veut y être représenté, qu'à la construction d'une vision cohérente et hiérarchisée, identifiant des leviers stratégiques.

> Je ne crois pas que la stratégie de réduction de la pauvreté telle qu'elle a été élaborée et telle qu'elle est en train d'être mise en œuvre, puisse être la solution. Il n'y a pas de politique cohérente derrière tout ça. Tout se passe comme si les gens croisent les bras et attendent qu'il y ait de l'aide. Un moment, le processus était même bloqué parce qu'il n'y avait plus de financement extérieur. Même la façon dont ce projet a été élaboré, même si c'est la toute première fois, je reste convaincu que ce n'est pas l'expression d'une volonté politique nationale, puisque vous retrouvez ça au Sénégal et un peu partout. C'est toujours une injonction des bailleurs de fonds. A partir du moment où les gens croisent les bras pour attendre les partenaires techniques et financiers pour qu'ils veuillent indiquer la voie à suivre et donner les ressources nécessaires, je dis qu'il y a problème. Ca veut dire qu'on est en panne de projets politiques cohérents. Et c'est pourquoi chaque fois on essaie de réactualiser cette stratégie là. On se rappelle que tel secteur n'a pas été pris en compte, il faut l'intégrer, et ainsi de suite. C'est pourquoi moi je pense qu'il y a beaucoup plus une volonté de captation des financements extérieurs. (journaliste).
>
> Souvent l'impression que tout cela se fait sans véritable maîtrise. On fait la DSRP comme ça se fait au Mali, au Burkina ou partout ailleurs. Les ressources ont été mises sans véritablement réfléchir. J'en sais quelque chose, puisque j'ai travaillé avec des gens qui ont participé à l'élaboration. Souvent on dit « venez, rédigez-nous rapidement quelque chose dans tel ou tel domaine ». Quand même, une stratégie c'est quelque chose qui doit faire l'objet de beaucoup de délibérations, de réflexions, ça doit être approfondi. On vient trouver un expert et on lui dit « écoute, rédige nous cette partie ». En deux jours, vous vous enfermez, vous rédigez la commande. Convenez que c'est assez léger. Sincèrement comme c'est quelque chose qui est à la mode, l'essentiel c'est qu'en élaborant votre stratégie, vous faites une table ronde avec les partenaires, et ça y est. (responsable d'OSC).

Par ailleurs, la mise en œuvre et le suivi de la SRP mobilisent un certain nombre d'instances, hors hiérarchie administrative, dont la fonctionnalité est débattue.

> Dans le processus de la SRP, dans le cadre d'une meilleure concertation entre les acteurs, ils ont mis en place un comité de pilotage au niveau du Premier Ministre, un comité de partenariat qui est dirigé par le ministère des finances et un comité de dialogue de la société civile qui est présidé par le ministère de l'aménagement du territoire et du développement communautaire. Je vous avoue que ces structures, ou du moins, ces cadres ont été mis en place, mais ils ne sont pas opérationnels. Nous avons la charge de participer à ses réunions et on se rend compte que ça ne fonctionne pas, il n'y a pas de communication. Les structures ne se réunissent pas, c'est un problème. (responsable de réseau d'Ong).

De l'avis général, une grosse lacune de la SDRP était l'absence de prise en compte du secteur rural, ce qui a induit le lancement de la Stratégie de Développement Rural.

> Dans le premier DSRP, tel qu'il a été formulé, le secteur rural a peu été pris en compte. Les PTF l'ont dit. Ce qui explique en partie la nécessité d'une stratégie spécifique, la SDR, qui a mobilisé aussi bien les Nigériens que les PTF. On a abouti à un consensus entre le gouvernement et les PTF, ainsi qu'avec la société civile. (cadre supérieur du ministère).

Pour autant, les deux initiatives apparaissent peu articulées.

> Il y a aussi une histoire de clivage entre la SDRP et la SDR. Par exemple il y avait eu un atelier au palais des congrès sur la SDRP et un atelier sur la SDR. En fait il n'y avait rien qui distinguait les deux, mais chacun définissait ses outils en parallèle. Moi je pense qu'il y a une volonté de la part de la SDR, et notamment de l'assistance technique de légitimer leur processus. L'assistant technique représentait en quelque sorte l'effort de mise en œuvre et d'opérationnalisation de la SDR. (assistant technique expatrié).

> Notre SRP n'est pas très rurale, dans un pays essentiellement rural ! Donc on fait une SDR. Mais elles ne sont pas coordonnées, le gouvernement va dans deux directions différentes. Il y a une partie du gouvernement et le Président qui disent « on n'a rien à faire du monde rural », et le premier ministre qui dit « on a une SDR » mais oublie d'en parler quelques jours après... (cadre d'une agence d'aide).

> Nous sommes dans la SDR, mais il n'y a aucun rapport entre la SDR et la SRP aujourd'hui. On a défini la SRP qui est censée être le grand cadre à l'intérieur duquel il y a des stratégies sectorielles dont la SDR. Mais aujourd'hui, il n'y a pas d'ancrage. Ce sont deux processus totalement différents. Le gouvernement se moque de cette incohérence. Je vous jure que nous sommes dans une situation où le gouvernement n'y croit pas du tout, parce que tout simplement ça n'a pas été approprié. Je vous dis, c'est comme quelque chose de forcé. On a dit, allez-y. On n'a pas créé la conviction. On n'a pas créé les conditions nécessaires pour que les gens se l'approprient. Donc, c'est comme si c'est de l'artificiel qu'on est en train de faire. (directeur d'une institution publique).

Et l'engagement même du ministère du développement agricole est discutée par certains.

> Le développement rural, c'est d'abord le ministère du développement agricole. Les cadres les mieux formés pour faire le développement rural, c'est les agronomes. C'est le ministère du développement rural qui doit être la locomotive de la SDR, mais il est à la traine par rapport aux autres ministères, par rapport à ce qu'on attend pour la mise en œuvre de la SDR, pour la préparation des programmes, les articulations nécessaires, les réflexes qu'il faut. Cela veut dire que quelque part il y a un problème de coordination. Ceux-là qui sont chargés de tirer la barque, ils n'ont pas suffisamment de visibilité par rapport à l'horizon qu'on veut atteindre. Ils n'ont peut-être pas une vision des agendas qu'on a devant soi. Et puis, ils se disent qu'on peut même faire sans, que c'est une mode. Entre d'un côté, la mode qu'on veut imposer et le réflexe de tous les jours que nous avons qui nous disent qu'on peut s'en passer, il y a un énorme problème. (directeur d'institution publique).

## *« Il faut aller vers la mise en œuvre de la déclaration de Paris »*

La déclaration de Paris (DP) n'innove donc pas totalement par rapport aux principes de définition de stratégies nationales et au souci d'alignement et de coordination des bailleurs de fonds. Tout en représentant une nouvelle couche de concepts dans un espace déjà fort occupé, elle pousse cependant plus loin l'ambition. La grande majorité de nos interlocuteurs en soutient clairement le principe, même s'ils s'interrogent sur ses conditions de mise en œuvre ou certaines de ses dimensions.

> Il faut aller vers la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (cadre supérieur de ministère).

> La Déclaration de Paris a séduit beaucoup de gens au ministère. La SG pousse beaucoup. (assistant technique expatrié)

> Pour nous la Déclaration de Paris, c'est un consensus mondial sur l'aide, pour faire en sorte que l'aide soit efficace et qu'elle soit un outil de développement, et pas un outil de développement de dictateurs ou de maintien de régime dictatoriaux. C'est pourquoi nous en appelons au respect de l'esprit et de la lettre de la Déclaration de Paris. Et c'est quand les deux parties vont convenir de respecter la Déclaration de Paris que la mise en place de ce dispositif tripartite sera réellement une opportunité pour pouvoir garantir la transparence dans la gouvernabilité de l'aide. (responsable de réseau d'OSC).

> Tant que chacun à ses procédures, vous conviendrez avec moi que le médecin chef du district, qui doit s'occuper non seulement des soins mais aussi de l'administration avec son adjoint et son équipe-cadre de district, le gestionnaire, le communicateur, l'épidémiologiste, n'a pas ce temps, parce que, chaque fois, quand ils veulent exécuter une activité, aujourd'hui c'est fonds commun, demain c'est Unicef, demain c'est OMS. Il faut donc qu'on arrive à avoir des procédures harmonisées. Tant qu'on n'harmonisera pas les procédures, on aura toujours des difficultés en terme d'efficacité parce que, chacun avec ses procédures, c'est vraiment difficile, vous le savez autant que moi. (cadre du ministère).

> Le plan de développement c'est vraiment ce que compte faire l'Etat dans ses interventions sur le terrain en matière de santé. Pour sa mise en œuvre, il n'a pas la capacité de financer tous les aspects, donc il fait appel aux bailleurs de fonds. Donc, vous voyez le Plan de Développement sanitaire, c'est la politique nationale qui fait appel aux bailleurs de fonds pour l'appuyer en prenant en compte ce qu'ils peuvent financer dans le cadre de ce qu'ils peuvent financer eux mêmes. Il n'est pas conditionné par ce que veulent les bailleurs de fonds. (directeur d'institution publique).

Signée en 2005, la DP est mise en œuvre au Niger depuis 2007, elle se traduit par une série d'évolutions, plus ou moins avancées selon les secteurs (santé et éducation étant en tête). Multiplication des mécanismes de coordination, appui à l'élaboration de stratégies et de plans nationaux, passage d'une logique « projets » à une logique « programme », mise en place de fonds communs, aide budgétaire ciblée ou libre en sont les principales mesures.

## *Une mise en œuvre réelle, mais encore partielle*

> Les PTF ont adopté la déclaration de Paris. Le gouvernement a inscrit son action dans les approches « programme ». Normalement, on devrait aller vers l'approche programme. Mais, concrètement, il y a trois types de problèmes : 1/ il faut du temps ; 2/ il faut que le partenaire revoie ses procédures ; 3/ il y a des conditionnalités pour rassurer les partenaires. (cadre supérieur de ministère).

Le rythme d'appropriation (par les bailleurs comme par l'Etat), le rythme de renouvellement des conventions de financement, font que une telle évolution ne peut se faire en un jour, d'autant qu'elle rompt – dans ses principes – avec des habitudes, des façons de faire, ancrées

dans 40 ans d'aide et surtout dans 20 ans de contournement de l'Etat. Nos interlocuteurs mettent en avant des évolutions significatives, mais aussi beaucoup d'interrogations.

### *Une approche programme*

L'approche programme permet de se placer sur un espace territorial plus large (la région ou le pays) et de définir une stratégie cohérente, ou du moins de mieux coordonner les actions en son sein.

> L'approche programme n'est rien d'autre que la cagnotte commune, c'est-à-dire que tout se fait ensemble et de façon concertée, on est devenu des compléments. Pour telle région par exemple, on sait qu'il y a un cadre de concertation qui est là et chacun dit : « moi, je fais ça », comme ça, ça évite les doublons, ça évite l'esprit de projet où chacun s'enferme dans sa case, il concocte tout ce qu'il veut, il donne le produit et puis on ne sait même pas s'il y a une certaine complémentarité entre tout ça. (directeur de service technique).

> L'approche programme est censée corriger les faiblesses de l'approche projet. L'approche programme présente l'avantage de s'inscrire dans la durée, au moins deux à trois ans. Ensuite l'Etat a une meilleure prise, il y a une prévisibilité de l'aide qu'il est censé mieux conduire. En plus comme ce sont des pays qui ont perdu la notion de planification, c'est une ouverture pour restaurer la programmation. Mais bien évidemment, cette approche a aussi ses limites. C'est notamment au niveau de la mise en œuvre dans certains domaines : santé, éducation, développement rural, transport, etc. Et cette programmation n'est pas toujours prise en compte au niveau du ministère des finances. (responsable d'un réseau d'OSC).

### *Une coordination accrue, de l'huile dans les rouages*

> Le comité national de santé est composé en plus des représentants de PTF, des présidents des comités régionaux de santé, c'est une participation communautaire, il y a également 8 ministres, tous les ministres qui ont un lien avec le secteur de la santé. (cadre d'une cellule d'appui).

> Il y a des apprentissages. Il y a de nombreux avantages : une meilleure coordination, plus d'informations et d'échanges d'informations. On évite les risques de duplication. On sait ce que chacun fait. On a fait un recensement pour savoir quels sont les partenaires qui interviennent dans telle ou telle thématique. Cela permet d'assurer que toutes les thématiques sont prises en charge. Cela donne plus de souplesse et ça permet aux PTF de se positionner. (cadre de ministère).

> Les évolutions sont évidentes sur un certain nombre de plans, en particulier en termes de coordination, ce qui amène une certaine souplesse, et en termes de dispositif institutionnel. On vient de faire l'évaluation à mi-parcours du PDS. Il y a 8 programmes. 6 avancent correctement, on est à 65 % d'avancement. 2 posent des problèmes et n'ont pas avancé : celui sur la GRH (il n'y a pas assez de RH, et pas d'assez bonne qualité) ; et celui sur l'approvisionnement en médicaments. Le PDS, cela marche plutôt bien. Il y a une disponibilité des partenaires et des fonds. Ce qui manque, c'est plus de RH, et de la discipline des agents, qui se dispersent beaucoup dans leur travail et sont peu efficaces. (assistant technique).

> Je viens du ministère de la santé où on a réussi à mettre en place un cadre de coordination, le PDS, le Plan de Développement Sanitaire où les acteurs de toutes catégories sont associés aux activités de suivi-évaluation, etc. On a dégagé nos forces et nos faiblesses. On a amélioré notre politique sectorielle en l'adaptant aux réalités. (ancien DEP).

L'amélioration du dialogue est notée par la majorité des acteurs. Chacun apprend à se construire une vision globale, et à sortir de son raisonnement « projet » même si les projets demeurent une forme importante d'aide. Il est plus facile de négocier des moyens pour des besoins évidents, mais pas prévus, chaque bailleur y mettant du sien. Le fait de faire un bilan

commun permet de mettre chacun, Etat comme bailleurs, devant ses responsabilités et permet de débloquer des situations.

> Vous voyez la réaction des PTF, chacun réagit et prochainement chacun fera en sorte qu'on ne vienne pas citer son nom. Donc, la compétition se fait non seulement au sein des structures mais avec les PTF également. (cadre d'une cellule de coordination).

> Il est prévu par la SDR que chaque région doit mettre en œuvre la stratégie. Nous, on a participé à l'élaboration de la stratégie, mais on n'a pas tellement participé financièrement parce que ce n'est pas du tout notre objectif. Donc une fois qu'ils ont bouclé la SDR, on est dans la stratégie de mise en œuvre, par région. C'est là où il y a eu discussion, Agadez et Dosso n'avaient pas eu d'étude régionale de la SRD. Quand notre coopération a appris ça, on a discuté avec la SDR, et on a dit « bon, on peut prendre ça en charge sur Dosso parce qu'on veut aller dans la stratégie ». Ils ont donc demandé « est-ce que vous pouvez prendre Agadez ? ». On a dit « oui il n'y a pas de problème, on n'est pas figé sur Dosso ». Donc l'étude régionale de la stratégie de la SDR Agadez-Dosso a été financée par notre coopération. Les consultants ont été payés par elle mais c'est le secrétaire exécutif [de la SRP] qui a géré le dossier. Et ça ne veut pas dire que nous allons aller demain intervenir à Agadez. (assistant technique expatrié).

> [les campagnes de vaccination] que ça soit BCG, ou autre, ce n'était pas prévu dans la planification mais c'était dans le budget de l'Etat. Etant entendu qu'ils avaient des difficultés avec l'Unicef pour éponger les arriérés, le fond commun a pris 1,7 milliards. Vous voyez donc cette flexibilité : sur le champ on a débloqué pour qu'il n'y ait pas de rupture avec toutes les performances qu'on avait en matière de vaccination. C'est pour vous dire que tout se fait en concertation avec l'ensemble des PTF et chacun sait dans la planification qu'est-ce qui lui a été octroyé et ce qu'il doit prendre comme activités déjà validées. Donc ce ne sont pas des activités que l'OMS ou l'Unicef imposent aux structures [de l'Etat], ce sont les structures qui font leur planification. (cadre d'une cellule d'appui).

Ces évolutions sont sensibles même avec les bailleurs qui ne sont pas dans le fonds commun, qui participent aux cadres de concertation et se préparent, pour certains, à intégrer l'approche programme lors du renouvellement de leur portefeuille de projets ou de la renégociation de leur accord de partenariat pluriannuel.

> AFD et Banque Mondiale sont dans le fonds commun. Les autres fonctionnent par projet, mais il y a une coordination correcte par rapport au programme, une planification commune, des réunions mensuelles. (assistant technique).

> Tel qu'on a signé le cadre de partenariat, on a dit qu'au fur et à mesure que les accords existant arrivent à expiration, ces partenaires intègrent le fond commun. On a dit que, pour l'instant, on ne peut pas empêcher que les accords qui sont en cours puissent s'exécuter sous forme de projet de façon isolée. Mais le souhait du ministère dans le cadre partenarial, c'est qu'au fur et à mesure que ces accords arrivent à expiration, les partenaires intègrent le fond commun. (cadre d'une cellule d'appui).

### *L'administration comme maître d'ouvrage*

Ces améliorations de la coordination vont de pair avec une responsabilisation des structures de l'Etat. La maîtrise d'ouvrage, la maîtrise des budgets, est dans les mains de l'administration. Les cellules autonomes deviennent des cellules d'appui, sans responsabilité opérationnelle, les assistants techniques sont repositionnés au service de la stratégie du ministère et non du bailleur qui les finance.

> Il n'y a pas une unité de coordination à part, c'est la SG qui est la coordinatrice de ces fonds communs, et le directeur des ressources financières et du matériel du ministère, c'est lui qui s'occupe de tout ce qui est aspect fiduciaire. Nous [à la cellule d'appui au PDS], c'est à la suite

d'une évaluation des capacités qu'ils ont constaté qu'il faut renforcer par du personnel contractuel nigérien. C'est à ce titre qu'on a un spécialiste en passation de marché, un contrôleur de gestion pour le suivi des procédures, il y a un comptable et puis moi qui suis conseillère en gestion. Donc, tout ce qui concerne l'appui à la coordination je le fais au secrétariat général. Pour nous c'est vraiment une innovation, du moment où ce n'est pas une unité de coordination à part, ce ne sont pas des structures parallèles, ce sont les structures du ministère elles-mêmes qui exécutent leurs activités en fonction de leur planification. (cadre d'une cellule d'appui).

Dans l'approche programme, en dehors de toute considération, ses instances sont au service de l'administration, non pas au service des bailleurs de fonds, même si c'est le bailleur de fonds qui paye leur salaire, ils sont au service de l'administration. (directeur de service technique).

Pour la coopération XX, on a débuté avec une assistance technique qui travaille pratiquement sur tous les programmes qui ne sont même pas issus du programme de XX. On a eu un deuxième assistant qu'on a recruté grâce à un bailleur. Eux deux sont là, à la disposition du ministère, pas de telle coopération qui les a recrutés. Et ils sont là aussi pour tout autre programme qui peut venir. Et c'est déjà une avancée, réfléchir sans tenir compte de la spécificité ou bien de la modalité. C'est une avancée. Je pense, c'est dans ce sens qu'il faut parler, comme ça on économise les énergies. (cadre supérieur de ministère).

### *Quelle effectivité réelle ?*

Par contre, l'effectivité est discutée par plusieurs interlocuteurs, y compris des chercheurs ayant fait une étude récente sur le sujet.

La DP n'est pas encore totalement effective. Elle est difficile à mettre en œuvre. Ce n'est pas si simple, on n'a pas encore d'outils pour gérer tout ça. Il faut dire que les outils existants ne sont pas bien affinés pour canaliser les énergies dans un seul fond. Les procédures sont difficiles. Il faut les rendre simples. Il faut faire la part des choses dans les procédures. (cadre de ministère).

Bon, vous savez la SRP et la SDR, c'est maintenant qu'ils se mettent en place. C'est des outils qui ne sont pas encore fonctionnels. Ce sont des outils qui se mettent en place progressivement. Actuellement, nous sommes en train de réviser la SRP, nous sommes en train de mettre en œuvre la SDR, mais ce n'est pas encore effectif et aussi important que cela soit, on n'a pas cet outil de pilotage, cet outil de gouvernance, c'est-à-dire, une sorte de tableau de bord qui permet de voir les signaux et de bien gérer le commandement. Donc, tant que cette stratégie là ne fonctionne pas, on est toujours à la case de départ avec des ministères qui abritent des institutions comme les DEP qui ne fonctionnent pas. (directeur d'institution publique).

Plusieurs éléments sont en jeu.

## *Des interrogations*

### *De vrais problèmes de mobilisation des fonds : temps de calage ou enlisement par double procédure ?*

Malgré ces avancées, les problèmes de calage de calendrier et de déblocage des fonds ne semblent pas résolus, pour une série de raisons, liées au calage du cycle sectoriel et du cycle budgétaire public, à la somme des étapes à franchir pour débloquer les fonds, au manque de réactivité de l'administration, aux problèmes de calage avec le ministère des finances.

La mise en œuvre pose des problèmes. Les procédures nationales ne sont pas préparées et nous avons eu beaucoup de problèmes pour harmoniser les procédures. Les premières ressources sont venues de coopération nordiques : Pays-Bas, Norvège, Danemark. L'AFD et l'UE ont rejoint.

Mais les fonds n'ont pas pu être utilisés entre 2004 et 2006. Il y a bien un fonds commun, mais la loi de finance, qui définit les dépenses possibles, avait été votée avant. Donc, on ne pouvait pas utiliser ces fonds. (cadre supérieur de ministère).

Chaque mois de juin, on a une revue conjointe avec les bailleurs. Chacun annonce sa contribution, on établit sur cette base un budget programme, qui est discuté avec le MEF. En septembre, un atelier avec les PTF permet de valider. Mais le budget de l'Etat nigérien est calé sur l'année civile, il est voté par l'Assemblée au 31/12 et les fonds sont libérés tardivement, souvent en mars, alors que nous sommes sur un cycle d'année scolaire : ils arrivent alors que l'année scolaire est presque finie…. Il y a donc un double problème, celui du décalage de cycle entre cycle budgétaire et cycle scolaire, et celui des délais de décaissement. (cadre supérieur de ministère).

Il y a des retards énormes dans la mise en œuvre. Le programme est validé en mai, le plan d'action et le budget en juin, et l'argent arrive en août. On a moins de 6 mois pour faire les activités prévues sur un an ! L'argent est débloqué suite à des requêtes faites par le ministère, qui doivent remonter à Paris pour être validées, or souvent les critères ne sont pas remplis, la requête n'est pas faite dans les formes, donc c'est rejeté et on perd du temps. Par exemple, la Banque dit : « dans le contrat, il est dit que le rapport doit être envoyé au plus tard 30 j avant la réunion de programmation, pour que nos services aient le temps de l'étudier et que la décision puise être prise lors de la réunion ». Or, le rapport arrive 10 j avant, et ça doit aller à Washington et New York. Donc, la réunion ne peut pas se tenir ou être décisionnelle. Il est dit que le rapport doit contenir ceci et cela, mais ça n'y est pas… (assistant technique expatrié).

Au ministère, nous avons un budget programme, nous avons un Cadre de Dépenses à Moyen terme. Mais tant que les procédures nationales ne seront pas adaptées, cela coincera. Les délais sont souvent longs dans les procédures d'engagement du Trésor national. On envoie une autorisation de dépenses à Zinder, Malheureusement, si le payeur de Zinder n'a pas d'argent, il attend. Or, il peut demander que de l'argent lui soit versé directement à partir du fonds commun. Mais ils ne sont pas au courant, ou bien ils préfèrent faire comme d'habitude et engager seulement lorsqu'ils ont les moyens sur leur compte. Donc ça prend beaucoup de temps, alors que c'est simple. Le problème n'est pas tant dans les procédures que dans les habitudes des payeurs, qui ont l'habitude de faire avec les ressources qui sont là. (cadre supérieur de ministère).

Globalement, le nombre de réalisations a baissé par rapport aux années précédentes. Est-ce que c'est la faute des procédures des bailleurs ? Des procédures de l'Etat ? Des capacités des entreprises ? De problèmes d'animation sociale ? On ne sait pas. Et on a l'impression que personne n'a vraiment envie de savoir. Ce qui est sûr, c'est que, avec l'aide programme, on tend à coupler les lourdeurs des bailleurs avec celles de l'Etat et ça enlise. (assistant technique expatrié).

Au niveau du ministère des finances et de l'économie, ils n'ont pas encore cette vision. Le Niger a adopté l'approche programme mais elle n'est pas généralisée. Dans sa mise en œuvre, elle est contournée parce que les arbitrages se font au niveau du budget, se font par le ministère des finances. Et si le ministère des finances n'est pas préparé à ça, évidemment ça pose problème. C'est ce qu'on a remarqué dans le domaine de l'éducation, de la santé. Le ministre des finances n'a pas un CDMT pour le financement du budget de l'Etat. (responsable d'OSC).

Le manque de réactivité de l'administration peut aboutir à ce que de l'argent disponible ne soit pas mobilisé, faute de requête du Ministère concerné : la procédure formelle de demande n'est pas faite, les fonds ne peuvent être versés, et le bailleur se retrouve obligé de demander à l'administration de lui faire ces demandes !

### *Processus d'apprentissage ou nouvelle mode et dispositif « donor-driven » ?*

Pour une part, ces problèmes peuvent renvoyer à une question d'appropriation et d'apprentissage. La mise en route de fonds commun, utilisant les procédures publiques, demande en effet des innovations et des apprentissages en chaine, tant pour les bailleurs que

pour l'Etat, et on peut penser que ni les uns ni les autres ne les anticipaient vraiment totalement.

> Aussi bien les PTF que le gouvernement (les ministères sectoriels, le MEFI) devaient apprendre. (cadre supérieur de ministère).

> Au début, le plan de développement sanitaire, c'était contraignant mais ils se sont finalement rendu compte que c'est un cadre clair et cohérent. Ça facilite la mobilisation des ressources et on expose les résultats devant tout le monde. (ancien DEP).

> Après 5 ans d'expérience, ça commence à se rôder. Dans les revues avec les PTF, il a chaque fois un choc avec le MEF. Sinon, entre bailleurs, l'harmonisation est faite. Il y a des procédures uniques pour le fonds commun, on a fait une étude de traçabilité des fonds, une étude de satisfaction des bénéficiaires, une revue des dépenses publiques. (cadre supérieur de ministère).

> Je vous assure cette année nous, nous étions tous contents puisque, juste après approbation des cas, on nous a envoyé déjà nos dossiers de passation de marché. Donc ça prouve effectivement que nous avons au fur et mesure internalisé l'exercice et il y a eu des améliorations assez significatives. (cadre d'une cellule d'appui).

Mais ces problèmes peuvent aussi témoigner d'un manque d'appropriation, d'une absence de volonté politique, de stratégies de résistance à des évolutions qui remettent en cause des intérêts personnels.

> On a créé une machine parce que des experts sont venus la mettre en place, parce qu'on a dit que c'était bien de le faire, mais il n'y a pas d'appropriation réelle du dispositif. Je vois ça tous les jours. Petit à petit, il y a une appropriation qui est en train de se faire, mais elle n'est pas totale. (assistant technique).

> Vous savez, c'est la base qui est un peu faussée. Le moule étant le même, on essaie de s'adapter, de faire comme si on a bien compris mais au fond, il y a encore des difficultés. C'est peut-être une appropriation par défaut parce qu'on a chanté partout que tout le monde est à ça. C'est comme une sorte de mode qui prend tout le monde. Donc, on s'habille à la mode, ce n'est pas parce qu'on est convaincu. Je ne dis pas que ce n'est pas un bon outil, mais je dis aussi bon que cet outil soit-il, la préparation de cet outil a mon avis a quelque chose de défectueux. (directeur d'institution technique).

> Il y a aussi des inquiétudes par rapport à la DP. Beaucoup de gens vont y perdre : si on s'aligne sur les procédures nationales, les compléments de salaire liés aux projets vont disparaître… (assistant technique expatrié).

Une des causes de ce manque d'appropriation tient au fait que l'évolution vers la déclaration de Paris, comme les autres « paradigmes » de l'aide, est « donor-driven ». Les bailleurs ont fait leur stratégie, ils ont besoin que les choses avancent pour pouvoir atteindre leurs propres objectifs. Alors qu'elle est censée renverser les modes de relation et remettre l'Etat aux commandes, la DP ne s'accompagne pas – ou pas assez – d'une évolution radicale des logiques des bailleurs, qui continuent à imposer leur rythme, à faire avancer les choses par des expertises internationales qui ne permettent pas de construire une appropriation, qui privilégient une logique de « circuits-courts » pour que les choses avancent, aboutissant parfois à des usines à gaz. De plus, ils raisonnent sur une logique technique, qui court-circuite la négociation et les arbitrages politiques sur les choix, le tout aboutissant à *« une déresponsabilisation permanente ».*

> [Le plan sectoriel] a été élaboré en 2004, par des experts internationaux qui sont venus ici. Ça a été fait dans ce bureau. Ce plan a des qualités mais de très gros défauts. Il n'a pas été fait selon les règles de l'art. Un plan efficace doit être le résultat d'une démarche interactive entre le centre et la périphérie et doit passer par des négociations, des arbitrages, des engagements. Il faut deux ans

> pour faire un plan. Le schéma idéal d'élaboration interactif et participatif n'a pu être fait. Il aurait pu être fait mais il fallait avoir une condition : du temps. Si le bureau d'étude a été mandaté pour sortir un plan dans un délai de 4 mois, il n'attend pas les remontées du terrain, c'est normal. Je me permets de le dire parce que c'est mon boulot : le plan, il faut 2 ans pour le faire[43]. (assistant technique expatrié).
>
> Et on n'avait pas de plan régional. Ça a fini par sortir en 2008, l'année dernière, mais ça a été fait en vitesse et sans accompagner les médecins du district. C'est resté une démarche externe, donc nous revenons avec des plans qui ne sont pas bons. Et là encore, moi quand je dis ça lors des réunions, je me fais taper sur les doigts. Nous avons des PDSD langue de bois. Nos médecins n'ont pas appréhendé, ils n'ont fait que prendre. C'est facile avec la numérisation. Tu prends le PDS, il y a un cadre logique. Tu reprends les résultats et les objectifs, ce n'est pas ça, c'est de l'opportunisme. On est dans une logique de déresponsabilisation permanente. (assistant technique expatrié).
>
> Aujourd'hui, on veut s'aligner sur des dispositifs de suivi qui n'existent pas. Pour la nouvelle stratégie YYY, on met le comité de suivi ici, 30 membres, on sait que ça ne va pas fonctionner, donc on crée un groupe restreint. On fait partie de la SDR, donc on met les groupes « eau » de la SDR, mais ils ne sont pas en place, donc on met un sous-groupe. Même chose au niveau régional. On construit une usine à gaz… (assistant technique expatrié).

Or, il est évident que *« on ne peut pas aller plus vite que les Nigériens. Sinon, cela ne sert à rien ».* (assistant technique expatrié).

### *Stratégie mondiale standardisée ou accompagnement sur mesure de la reprise en main de l'aide par une administration fragilisée ?*

Cet état de fait découle lui-même, pour plusieurs interlocuteurs, du fait que les stratégies sont définies au niveau mondial. Tout le monde doit s'y mettre en même temps.

> Ce sont tous les pays d'Afrique qui ont été mis sous la coupe de l'approche programme en même temps. Pourquoi ? Normalement, dans les pays africains, chacun devrait réfléchir son plan d'approche programme sur la base de son propre bilan à lui. On n'a pas fait ça. On s'est rendu compte que tous les pays africains ont mal géré et qu'il fallait maintenant les engager tous dans l'approche programme, en même temps. C'est un peu comme le discours de la Baule où on a dit il faut que tous les pays se démocratisent, et on a fait une démocratie au galop. Alors, aujourd'hui le problème, c'est quoi? C'est que le Niger, le Mali, le Burkina, le Sénégal et tous les pays de la sous région, sont tous dans l'approche programme, nous sommes tous dans la SDR. Quand vous regardez nos documents, ils sont tous pratiquement les mêmes, à quelque chose près. Est-ce que cela augure quelque chose de durable ? Peut-être qu'on aurait pu prendre le temps qu'il faut pour considérer que chacun doit se lancer dans l'approche programme avec ses moyens de bord mais ne pas tous nous engager en même temps comme s'il y avait des échéances obligatoires qu'on dresse devant nous. (directeur d'institution publique).

Une telle approche standardisée ne peut correspondre à des pays aux capacités administratives très différentes. Il y a une forte contradiction à vouloir brutalement redonner la main à une administration largement affaiblie pendant les 20 ans dernières années, et à le faire en imposant le rythme.

Pour certains, cela peut même être un piège.

---

43 Un autre confirme, tout en précisant *« il y avait eu une approche bottom-up qui n'avait pas marché, ça ne remontait pas ».*

> Maintenant, on revient encore à la SDR, à l'approche programme. Vous savez, l'approche programme, c'est de revenir confier la gestion à l'administration. Et c'est ça le danger. On veut revenir à l'administration alors que cette administration a perdu toute crédibilité. Il faut donc la réhabiliter maintenant. Aujourd'hui, l'approche SDR a le biais que nous ne nous sommes pas préparés à faire ça. Tout se passe comme si nous allons être surpris un matin en nous réveillant de nous rendre compte que c'est à nous de mettre en œuvre, alors que nous ne sommes pas prêts à le faire. Est-ce que ce n'est pas un autre complot ? Je ne sais vraiment pas. (directeur d'institution publique).

> Le FMI et l'ajustement structurel ont cassé les administrations. Aujourd'hui on veut leur repasser des responsabilités énormes qui sont hors de leur portée. Il faudrait une stratégie claire sur 15 ans de reconstruction de capacités. Si on va trop vite, on court à la catastrophe. (assistant technique expatrié).

Or, les bailleurs de fonds ne semblent pas capables de faire du « sur mesure », de se situer dans une perspective de reconstruction d'une administration qu'ils ont contribué à affaiblir.

> Le problème est que les stratégies des bailleurs sont définies au niveau macro, de façon globale. Par exemple, les OMD ont émergé à l'échelle internationale. Ça s'impose à tous les Etats, alors qu'on ne part pas du tout du même niveau, on n'a pas les mêmes capacités. Ça impose des rythmes, des objectifs, qui ne sont pas cohérents avec la réalité des pays. Il faudrait des stratégies différenciées en fonction de là où on en est. Par exemple, au Niger, il faut plus de renforcement de capacités. Donc, ça va coûter deux fois plus cher qu'au Maroc, par exemple, pour atteindre les mêmes objectifs. L'accompagnement des pays par les bailleurs pour atteindre les objectifs du millénaire devrait se faire au cas par cas, en fonction des contraintes propres et spécifiques aux pays concernés. (cadre d'une agence d'aide).

> Pour les partenaires, ce qui est vraiment posé comme problème derrière le principe de l'harmonisation, c'est la rapidité des décaissements. (consultant, économiste).

Et, si elles ont changé de nature, les conditionnalités n'ont pas disparu.

> C'est vrai il y a eu un effort en terme de notion de conditionnalités et que le nombre de conditionnalité par programme a diminué. Maintenant ils parlent de mesures mais ça demeure. Par exemple il y a des conditionnalités normales qui sont liées aux conditions logiques de réussite de l'opération. Pour un programme, on vous dit par exemple que, pour démarrer, il faut que vous recrutiez les gens. Ça c'est tout à fait normal. Mais il y a souvent des conditionnalités qui sont d'ordre institutionnel, surtout dans les programmes d'appui budgétaire et là, il faut dire que ça continue, mais pas avec la même acuité parce qu'on discute et, s'il y a des difficultés pour satisfaire certaines conditionnalités, dès les discussions, on les signifie. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

### *Une forte inquiétude sur l'aide budgétaire directe*

L'aide budgétaire est l'objet d'analyses contrastées. Certains, d'un point de vue institutionnel, la valorisent, tout en soulignant les risques de régulations budgétaires.

> L'aide budgétaire a des avantages certains. Avant, les projets finançaient presque seulement des infrastructures. Aujourd'hui, avec l'aide budgétaire, on peut aussi financer du personnel, de l'alpha, des fournitures, etc. Les ressources sont disponibles, il n'y a pas de coûts de fonctionnement : c'est mis en œuvre par l'administration, alors que les UGP peuvent consommer 10 % du budget ! Mais l'arbitrage sur les priorités dépend du gouvernement et elle est soumise aux régulations budgétaires. (cadre supérieur de ministère).

Plusieurs autres, en particulier côté expatriés et société civile, émettent des inquiétudes sur l'aide budgétaire – en tous cas directe -, dans le contexte actuel de l'économie politique de l'aide au Niger.

> J'ai de grosses inquiétudes sur l'aide budgétaire. Quelle est la réelle capacité de suivi ? On a parfois l'impression que les bailleurs veulent se défausser de la question de l'efficacité à travers l'aide budgétaire. Au minimum, cela va trop vite. (assistant technique au sein d'un Ministère).

> L'aide par projet pose bien des problèmes, mais le retour de balancier actuel vers l'aide budgétaire est inquiétant. C'est le nouveau modèle et tout le monde y va, sans sembler très conscient des risques. Déverser de l'argent dans les caisses de l'Etat, sans des procédures de contrôle suffisantes, c'est prendre le risque d'aggraver les dysfonctionnements et les « fuites ». Les conditions ne sont pas réunies actuellement, il y a une certaine irresponsabilité des bailleurs là-dessus. (consultante internationale).

### *Finalement, un manque de confiance réciproque*

Le paradoxe majeur de la déclaration de Paris est finalement que les bailleurs engagent selon des modalités et sur un rythme qui demeurent largement « donor-driven » des processus censés permettre de sortir des impasses dues pour partie au fait que les stratégies antérieures (y compris les SRP) avaient été largement « donor-driven »... Et qu'elle est, légitimement, perçue comme une nouvelle mode à laquelle il faut, comme pour les autres, donner l'impression d'adhérer. Cette prolifération de paradigmes est bien rendue par cette citation :

> Je me demande si la déclaration de Paris n'est pas en retard car aujourd'hui, on parle de la gestion axée sur les résultats de développement. Vous voyez qu'ils ont encore ajouté quelque chose. Il y a toujours un changement. (cadre d'une cellule de coordination).

Finalement, l'image qui ressort des évolutions autour de la déclaration de Paris est ambivalente. D'un côté, la DP représente une vraie rupture potentielle, de l'autre, les évolutions pratiques sont ambigües. L'engagement de l'Etat est discuté, et les bailleurs n'y croient qu'à moitié. L'Etat a fait des efforts importants en termes d'évolution des démarches et des procédures, mais est au milieu du chemin, ce qui suscite des interrogations sur sa réelle volonté. Inversement, ce qui est en jeu est quasiment une refondation du circuit de la dépense publique et de l'administration, et ne peut pas se faire en quelques années. Les bailleurs eux-mêmes sont ambivalents. Ils sont pris par des programmations pluriannuelles en cours. Certains bailleurs s'engagent de façon très volontariste, sans toujours en mesurer les risques. D'autres au contraire attendent de voir et sont dans une position attentiste, ou justifient leur résistance à abandonner l'approche projet et la « politique des drapeaux » derrière ce manque de confiance.

> [La coopération pour laquelle je travaille], ils sont d'accord avec la logique de la déclaration de Paris. Mais, ils sont soucieux de l'utilisation qui va être faite de cela. Est-ce que le dispositif est assez opérationnel pour valider les interventions à l'instant ? Là se pose la question, et pour ce faire, ils ont dit : « nous sommes d'accord pour aller doucement en glissant doucement jusqu'à ce qu'il y ait la capacité du Niger à absorber de manière directe l'aide publique ». Je dirais plutôt que nous sommes dans une position de vigilance mais très ouverts à la déclaration de Paris. (cadre d'un projet bilatéral).

> Vous savez, pour le système des Nation Unies, le Niger et trois autres pays étaient des pays pilotes d'harmonisation. Normalement au Niger toutes les institutions des Nations Unies devraient avoir la même programmation. Ils ont tenté de le faire mais sur le plan opération chacune a maintenu sa programmation séparée car la coordination des actions est extrêmement difficile. Jusqu'à présent l'UNICEF continue d'avoir son bureau, sa propre méthode de planification, etc. mais normalement l'UNICEF, le PAM, le PNUD et l'UNPFA devraient avoir la même direction. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

> [Ce qui domine encore,] c'est l'approche projet. Même ceux qui ont dit qu'ils font l'approche programme, qui se sont inscrit dans la logique de la déclaration de Paris dérogent à ça. On a vu beaucoup de partenaires déroger à l'approche programme. Imaginez que vous mettez tous vos fonds, on réalise une classe, ce n'est pas la même chose que lorsque vous venez et qu'on voit le drapeau du Canada ou de la France. Donc il y a ce sentiment là qui est très fort, ce souci de montrer qu'on est encore là, présent. C'est ce qui explique un peu les réticences. En plus, vous avez le fait que l'approche globale entraîne aussi dans la mise en œuvre des systèmes, des chefs de file. Quand vous n'êtes pas chef de file, en général vous n'êtes pas visible. Il y a un chef de file de la coopération dans le domaine de la santé, ainsi de suite. Quand vous ne l'êtes pas, il est préférable que vous fassiez une approche projet quelque part pour qu'on vous voie mieux. (responsable de réseau d'OSC).

> Le gros problème des bailleurs, c'est moins la volonté politique d'aller de l'avant que leur capacité de changer leurs instruments d'intervention. C'est-à-dire comment une coopération comme la Suisse qui est extrêmement souple sur le terrain peut aller de pair avec une coopération comme la France qui est très bureaucratique. Comment une coopération comme le Danemark qui est totalement souple sur le terrain peut aller de pair avec une coopération comme l'Union européenne. Je veux dire les obstacles qui sont d'abord de type technique. (chercheur).

Au-delà du caractère très récent de cette nouvelle politique, cette situation explique assez bien, pensons-nous, que ce soit sur la déclaration de Paris que les points de vue recueillis soient les plus contrastés.

# VIII. CONCLUSIONS

## *Une dépendance à l'aide, fruit de l'histoire*

Cette étude sur les perceptions de l'aide a suscité beaucoup d'intérêt de la part de nombreux interlocuteurs, qui considèrent que les questions soulevées par l'étude sont importantes, et trop rarement posées explicitement. Plusieurs aussi ont apprécié cette opportunité, trop rare à leur goût, de prendre du recul, d'expliciter ce qu'ils ressentent sans toujours l'avoir formalisé.

La richesse des entretiens montre la qualité des analyses des acteurs nigériens rencontrés, au-delà de la diversité de leurs positions institutionnelles. Si les uns et les autres ont une posture plus ou moins distanciée et critique, vis-à-vis de l'Etat et du système d'aide, la cohérence de la vision qui émerge de ces perceptions nous semble assez remarquable. Nous avons choisi de mobiliser de très nombreuses citations, au risque d'allonger ce rapport, pour restituer les paroles des acteurs, donner à voir les convergences et les nuances des points de vue. Nous avons aussi choisi de parfois multiplier les citations sur un même point, lorsque des acteurs dans des positions institutionnelles variées se retrouvaient sur la même analyse.

Il n'y a guère de révélations dans ce rapport : ce qui est dit ici, ce sont des choses que tout le monde sait, même si cela ne se dit que rarement explicitement. Mais on y trouve une vision lucide de la place qu'a prise l'aide dans l'administration et la société nigérienne, et en particulier des différentes formes d'instrumentalisation et de détournement de l'aide, dans une administration très politisée, affaiblie, payant peu ses agents.

Il est particulièrement significatif que nos interlocuteurs aient souvent insisté sur la responsabilité de l'Etat dans le fait de prendre ou ne pas prendre l'aide, de se mettre ou non en position de force de proposition et de négociations. L'absence de stratégie, de politique autonome, est la critique majeure. Pour autant, il est aussi évident pour eux que les politiques passées – et parfois actuelles – du système d'aide portent une forte responsabilité, au sens où le tournant des années 80 et 90 (certes provoqué par la crise de la dette) a considérablement réduit les marges de manœuvres de l'Etat et organisé son affaiblissement.

> Moi je dis, vraiment c'est la faute du système, il faut voir le système dans sa globalité. Moi je dis l'Etat et ses partenaires, nous sommes au même pied d'égalité [par rapport à la situation actuelle]. Les partenaires mêmes savent que leur existence est conditionnée par le fait qu'il y a des projets ou bien qu'il y a des accords de financement quelle que soit leur nature. (cadre d'une cellule de coordination).

Ce que cette étude montre, après d'autres, c'est à quel point la volonté d'imputer la responsabilité exclusive aux uns ou aux autres n'a pas de sens. *« Le phénomène de la dépendance à l'aide fait clairement apparaître une responsabilité collective, et un cercle vicieux qui ne peut être rompu que par des efforts partagés »* (Naudet, 1999 : 286). La situation de dépendance par rapport à l'aide est le produit d'une histoire, dont on peut identifier les étapes, et du jeu d'interactions qui s'est créé entre des dynamiques sociales et politiques nationales et le système d'aide. Les propos recueillis confirment que l'aide est considérée comme structurelle et qu'elle induit des dynamiques de dépendance, réduisant la capacité et/ou la volonté de penser à côté ou contre l'aide.

## *L'Etat doit reprendre l'initiative*

Pourtant, comme nous l'avons souligné, la plupart de nos interlocuteurs sont plus critiques sur l'Etat que sur les bailleurs de fonds. En partie, semble-t-il, parce que le fait que l'aide soit intéressée, qu'il y ait des contreparties, est perçu comme une évidence et que l'enjeu est de savoir jouer au mieux (ou au moins mal) avec : dès lors, c'est bien à l'Etat que l'on demande de se mettre en situation de négociation, et donc pour cela, de savoir définir une vraie stratégie de développement, de savoir mobiliser des ressources internes pour être moins dépendant et faire évoluer le rapport de force.

Les points de vue sur l'Etat sont contrastés. Le besoin d'un Etat plus fort (ce qui ne veut pas dire autoritaire) est largement mis en avant. Les avis sont variés quant au fait que l'Etat nigérien ait, actuellement, la volonté et la capacité nécessaires, tant sur des arguments empiriques que du fait de positions politiques. Cela se heurte à l'histoire de la gestion de l'aide, aux enjeux néopatrimoniaux de l'aide, à la culture de l'Etat.

Nombreux sont ceux qui doutent de la volonté de l'Etat. Pourtant, pour tous, même pour les responsables associatifs les plus critiques sur la gouvernance actuelle, il faut arrêter les logiques de contournement, il faut aller vers une aide budgétaire, tout en assurant les moyens d'une réelle redevabilité. Même si cela n'a rien d'évident, et relève « du casse-tête ».

> C'est le véritable casse-tête. Pour nos Etats, il faut apporter une aide budgétaire parce que, même si nous soupçonnons nos dirigeants de mal gérer, on ne peut quand même pas souhaiter avoir un Etat qui n'a pas de capacités. Quand c'est géré au niveau national, c'est un défi pour la société civile de surveiller le suivi des dépenses publiques, il faut un contrôle citoyen des dépenses publiques et si jamais ça ne se réalise pas, c'est une défaillance de la société civile. Mais c'est préférable au fait de dire « ne financez par nos Etat parce qu'ils sont corrompus, faites des interventions directement au niveau des ONG locales ». Procéder de la sorte me paraît un peu suicidaire pour le pays. On ne peut pas raisonner sans penser à l'avenir de la décision que l'on prend. Vous ne pouvez pas demander de traiter avec quelqu'un plutôt que de traiter avec les responsables. Ils sont ce qu'ils sont et il faut mener des luttes pour les changer ou les améliorer. Mais les contourner aujourd'hui me paraît un peu dangereux » (responsable d'un réseau d'OSC).

## *La Déclaration de Paris, une opportunité à saisir*

La Déclaration de Paris représente, potentiellement au moins, un réel renversement de perspective par rapport aux décennies 80 et 90. Pour tous nos interlocuteurs, les évolutions actuelles, vers plus de responsabilisation de l'Etat, vers l'harmonisation et l'alignement, sont positives s'il y a une réelle volonté de part et d'autre, et s'il y aussi une progressivité réaliste, et des indicateurs clairs et partagés de progrès. Les évolutions actuelles sont encore ambiguës de ce point de vue, au-delà du fait qu'elles sont encore récentes, partielles, variables selon les secteurs, parce que la volonté politique de l'Etat (et aussi des bailleurs selon certains) demeure incertaine. Mais elles représentent effectivement potentiellement une révolution dans les rapports entre bailleurs et Etat. Elles ouvrent de réels espaces dont l'Etat peut se saisir, s'il le veut. Comme dit un directeur d'institution publique, *« cette liberté-là qu'on a théoriquement, il faut la prendre »*.

> Le fait qu'on ait changé de discours par rapport à l'ajustement structurel par exemple, je pense que ça donne en principe objectivement de l'espace pour que le niveau national se l'approprie. Parce que quand il y a un carcan, quand on est dans le même moule, on ne peut pas faire autre chose que ce que le moule impose. Maintenant, pour qu'il n'y ait pas ce moule, pour que les pays soient libres de faire leur stratégie, il faut qu'ils se donnent la capacité de le faire. C'est ça que je dis. Même si

> vous donnez de la liberté à quelqu'un pour aller de l'avant, s'il ne veut pas être libre, il n'agira pas. Donc, cette liberté là qu'on a théoriquement, il faut la prendre et il faut avoir donc des instruments, des capacités intellectuelles, il faut avoir des cadres avec suffisamment des responsabilités pour faire ça. (directeur d'institution publique).

Les fonds communs, les stratégies co-élaborées, la remise en selle de l'administration rendent possible l'occupation de ce nouvel espace. En même temps, ce retournement de stratégie des bailleurs intervient par rapport à des Etats qui ont vécu 20 ans de dépossession et de fragilisation, de dépendance à l'aide, et on ne peut en faire abstraction : la faiblesse des ressources humaines, l'intégration d'une culture de dépendance font partie de la réalité. S'ils veulent vraiment une telle reprise d'initiative des Etats, et pas seulement une meilleure adhésion aux réformes qu'ils proposent et un décaissement accéléré, les bailleurs doivent en prendre la mesure, entendre les appels à des stratégies progressives, raisonnées, prenant acte des réalités sociales et politiques (y compris du néo-patrimonalisme[44]), et s'engager dans des processus à long terme de reconstruction de l'administration.

Au-delà, si l'enjeu est la sortie de la dépendance, on doit peut-être s'interroger sur certaines ambigüités de la Déclaration de Paris. Pour certains auteurs, *« la signification de l'appropriation (ownership)* [pour les bailleurs de fonds] *correspond plus à un raccourci pour le degré d'engagement (commitment) montré par les pays récipiendaires dans la mise en œuvre des réformes que les bailleurs de fonds les encouragent à adopter »* (Whitfield et Fraser, 2009a : 3) qu'à une notion d'autonomie et de contrôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques. De fait, les nouvelles modalités de l'aide légitiment une intervention quotidienne des bailleurs (devenus partenaires techniques et financiers) dans la définition et la mise en œuvre des politiques, et peut produire un droit de regard encore plus fort des bailleurs sur les finances publiques (contrepartie de l'aide budgétaire), avec des conséquences contradictoires du point de vue de la souveraineté des Etats.

En tous cas, le « dosage » entre aide budgétaire et aide projet, entre responsabilisation et contrôle doit être pesé, en fonction de l'état des institutions et des impacts de moyen terme des choix institutionnels et méthodologiques. La citation ci-dessus, sur le « casse-tête » montre que, du point de vue des acteurs nigériens, il n'est donc pas question de donner des chèques en blanc. La vigilance des bailleurs sur l'utilisation des financements est aux yeux de nos interlocuteurs à la fois légitime sur le principe (même si cela pose des problèmes de souveraineté), et nécessaire dans le contexte actuel.

Mais il faut sans doute reposer à nouveaux frais les dilemmes *ownership*/contrôle et efficacité/cohérence identifiés par Naudet, dans le contexte politique et institutionnel contemporain, et le faire à la fois en pleine conscience des logiques politiques et des stratégies d'instrumentalisation de l'aide et dans une claire perspective de renforcement de l'Etat.

## *Une nécessaire retenue de l'aide ?*

*« Bien souvent, lorsqu'une option semble avoir échoué, son opposé apparaît alors comme la solution à tous les problèmes. Cela revient généralement soit à se bercer d'illusions sur la faisabilité d'un renversement complet de perspective, soit à tomber d'un excès dans l'autre. Il est bien plus délicat de tenter de rester au centre du dilemme dans un fragile équilibre. Cela demande de la mesure, de la déontologie, des possibilités étendues d'action mais aussi des garde-fous. En un mot de la retenue »* (Naudet, 1999 : 295).

---

44 Cf. Camack, 2007, qui s'interroge sur la façon dont les bailleurs peuvent agir dans des états néopatrimoniaux.

Prenant acte de la nécessité de l'aide, du fait que *« le pire ennemi de l'aide est l'aide elle-même »* et que *« le système de coopération ne doit rien tant redouter, et tenter de prévenir, que ses propres excès »*, *« le scénario de la retenue est celui de l'équilibre entre l'écueil de la lassitude et de l'indifférence et la fausse piste du volontarisme technocratique. Il définit une aide présente, disponible, mais refrénée, intégrant des garde-fous, laissant de l'espace aux partenaires »*. (Idem : 285).

Dans ce cercle vicieux de la dépendance, le paramètre qui émerge de cette étude n'est finalement pas le volume de l'aide : le Niger est largement en deçà des seuils proposés par les économistes, il reçoit comparativement moins d'aide par habitant que les pays voisins. C'est bien plus l'omni-présence de l'aide ; la multiplicité d'organisations avec chacune sa vision, ses priorités, ses exigences. C'est la noria des experts et consultants ; la saturation de l'administration par la gestion des relations aux bailleurs ; c'est la surabondance d'offre de cadres conceptuels, d'études, de consultations, de séminaires. C'est la succession rapide sinon effrénée des paradigmes. C'est finalement une temporalité qui correspond plus aux exigences des bailleurs, aux logiques propres des institutions d'aide qu'au rythme de construction d'une vision autonome, et qui témoigne d'une profonde « hétéronomie » de l'aide. Une vision propre peut-elle émerger dans ce contexte ? La retenue de l'aide ne s'applique-t-elle pas là aussi, dans une auto-limitation du court-terme, de l'offre conceptuelle, de l'innovation permanente ?

## *Démocratiser le débat sur l'aide*

La Déclaration de Paris va dans le bon sens. Mais trouver le bon dosage ne peut relever des seuls choix des bailleurs de fonds. Pour plusieurs organisations de la société civile, les bailleurs ne peuvent assurer seuls ce contrôle. Il y faut une transparence sur l'aide, et construire une capacité de régulation ancrée aussi dans la société, et pas seulement bureaucratique, entre administration et bailleurs. Il faut démocratiser le débat sur l'aide, sortir du tête-à-tête entre technocrates des bailleurs et technocrates de l'Etat pour en faire un objet de débat social, mobilisant l'Assemblée nationale et la société civile[45]. Une condition pour cela est de créer une véritable transparence sur les accords de financements, leurs clauses, leurs montants, et sur les évaluations.

> Les initiatives sur les observatoires des fonds publics et de l'aide sont des initiatives démocratiques, des initiatives qui peuvent permettre la transparence dans la gouvernance économique et dans la gestion des fonds publics. C'est pourquoi nous disons d'accord pour l'aide budgétaire, mais nous demandons à ce que les donateurs et les Etats puissent permettre la mise en place des dispositifs tripartites de contrôle et d'audit citoyens, qui puissent permettre au moment même où l'argent arrive au niveau du Trésor public, que cela soit su par l'opinion publique. Il faut que les donateurs et les Etats publient ce qui a été donné, ce qui a reçu, ce qui a été dépensé, ce qui a réussi. C'est en cela qu'on peut mettre en place une sorte de garde-fous qui puisse permettre la sécurisation de l'aide budgétaire. Si non, l'aide budgétaire entant que telle, elle ne serait pas sécurisée lorsque de l'argent en vrac viendrait être jeté au Trésor public. L'Etat en fera ce qu'il voudra. (responsable d'OSC).

L'autre dimension de cette démocratisation, c'est une (ré)invention du débat public sur l'aide et sur les stratégies de développement. Vu l'absence, largement ressassée, de projet politique autonome, il semble important que les acteurs qui ne se satisfont pas de la situation actuelle, qui cherchent à sortir de la dépendance (tant intellectuelle que financière) à l'aide, puissent se

45 Comme le remarquait déjà Naudet (1999 : 229) : *« le développement est un sujet partagé et débattu, mais l'aide est un sujet réservé »*.

retrouver au-delà de leurs positions institutionnelles et politiques, pour échanger, débattre, élaborer des visions politiques, susceptibles de fonder un nouveau contrat social.

Cela demande des lieux indépendants, où les acteurs intéressés peuvent, au-delà de leurs positions institutionnelles, débattre ensemble, confronter leurs analyses et progressivement élaborer des visions propres.

De tels lieux n'existent pas, semble-t-il. Les réseaux d'OSC n'en font pas leur objet, même si certains ont développé une expertise certaine en la matière. Les études confiées à des consultants par les bailleurs de fonds, les cadres de concertation, ne remplissent pas ce rôle, ou que très partiellement, car ils se déroulent dans des lieux formels, avec en toile de fond des enjeux de décision, d'affectation de moyens, et sur un timing qui est plus celui des bailleurs de fonds (il faut que telle politique soit adoptée pour que les financements puissent être mis en œuvre) que celui de la maturation d'un débat politique.

L'émergence d'un certain espace public autonome sur l'aide et sur les politiques sectorielles n'est-il pas une condition de (ré)émergence de projets de société ? La dépendance à l'aide, comme les problèmes liés à la « malédiction des matières premières », et leurs conséquences sociales et politiques, ne doivent-ils pas devenir eux-aussi objets de débats publics, d'une prise de conscience collective ? Les rôles de la société civile, des médias particulièrement de la presse privée, des ''intellectuels'' sont ici indispensables. Un compromis entre des acteurs au sein de l'Etat et ces acteurs est nécessaire en vue de rendre effectif un débat au cœur de la société nigérienne sur la nature de l'aide, sur la redevabilité et la bonne gouvernance, les maux qui minent l'administration, etc. La recherche y a son rôle, pour alimenter le débat à partir d'analyses rigoureuses et d'un travail de problématisation/conceptualisation[46].

Mobiliser l'aide au service de la (re)construction de l'Etat dans un Etat néo-patrimonial ne peut être le seul projet des bailleurs de fonds. C'est seulement en alliance avec des acteurs nationaux variés (dans l'administration, dans les entreprises, dans la recherche, dans la société civile, etc.) porteurs de ce projet, à qui ils donnent des moyens pour renforcer leur position et consolider progressivement des noyaux de compétences et d'exigence, et pour faire émerger un mouvement social, que des stratégies opératoires peuvent s'élaborer. Ce sera un chantier de longue haleine, qui demandera cohérence et continuité, tant à l'Etat qu'aux bailleurs de fonds.

## *Nouveau boom des matières premières, nouveaux partenaires*

Notons pour conclure que la capacité de négociation et de sortie de la dépendance à l'aide dépend aussi des alternatives. C'est une dimension qui s'ajoute aux nouvelles politiques de l'aide et est peut-être une condition de possibilité d'une réelle sortie de l'ère de la dépendance. L'émergence de nouveaux partenaires économiques et de nouveaux donneurs, la Chine au premier chef, l'accroissement du prix des matières premières, et pour le Niger, le développement de l'exploitation de l'uranium et du pétrole, modifient potentiellement la donne pour le Niger, au sens où ces facteurs réduisent sa dépendance financière envers les bailleurs de fonds « traditionnels », lui donnent des recettes budgétaires autonomes plus fortes, et offrent une alternative au moins partielle pour les besoins non couverts.

46 Plusieurs interlocuteurs soulignent que l'Université est absente des débats sur l'aide, et qu'il serait utile de lancer une série de thèses sur le sujet.

> Il y a un certain nombre d'engagements [dans la déclaration de Paris] qui sont très beaux, vraiment, sur le papier, mais dont la mise en œuvre dépend du rapport de force. Peut être quand le Niger va sortir son uranium, son pétrole, il va se passer de l'aide budgétaire. (responsable de réseau d'Ong).

> On est vraiment optimiste et on pense que ça va offrir plus de possibilités de choix pour le Niger. On estime qu'on aura beaucoup plus de choix, on estime qu'on aura beaucoup de financements extérieurs pour financer nos projets. On estime également que les opérations pour lesquelles les financements extérieurs sont difficilement mobilisables [comme les grosses infrastructures] pourront être réalisées. On pense qu'on sera moins dépendants mais on ne se fait pas d'illusions, parce que pendant longtemps on aura besoin de l'aide extérieure. Mais on aura la chance de choisir le type d'aide dont on aura besoin. Et c'est important, ça parce qu'on a vu des pays comme l'Algérie qui, à la faveur des ressources minières essentiellement n'ont plus besoin du FMI et qui ont payé par anticipation leurs dettes pour lui dire « voilà, on n'a plus besoin de vous ». Il y a aussi le Nigeria qui a dit qu'ils n'ont plus besoin du programme du FMI mais quand même ils ont besoin de leurs conseils mais pas qu'ils viennent leur donner de leçons. (cadre impliqué dans la négociation de l'aide).

Les recettes de l'uranium, du pétrole, donneront potentiellement à l'Etat les moyens de sa politique, les moyens de négocier. A condition que ces moyens soient réellement utilisés pour le développement du pays, et ne soient pas eux-aussi intrumentalisés dans une logique rentière et néo-patrimoniale.

> Aujourd'hui, il y a un nouveau contexte dû à l'uranium, au pétrole etc. Il y a possibilité d'une autonomie plus forte du Niger par rapport à l'extérieur. Mais ce qui est préoccupant, c'est pour quoi faire ? Au service de quel projet ? (consultant).

## BIBLIOGRAPHIE

Aghali A. 2007. *La commune d'In Gall (2).* Observatoire de la Décentralisation au Niger. Etudes et Travaux du LASDEL n° 61. Niamey, LASDEL.

Banque Mondiale, 1997, *L'Etat dans un monde en mutation*, Rapport sur le développement dans le monde 1997, Banque Mondiale, 296 p.

Bergamashi I. 2009, "Mali: Patterns and Limits of Donor-driven Ownership", In Whitfield L. (ed), *The Politics of Aid*, Oxford: Oxford University Press, pp.217-245.

Bierschenk T., Olivier de Sardan J.P. et al., eds. 2000. *Courtiers en développement, les villages africains en quête de projets*. Stuttgart/Paris, Apad/Karthala.

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. 376 p.

Calame, P. 1999. *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement*, Document préparatoire au séminaire de Bruxelles. Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 165 p.

Cammack D. 2007. "The Logic of African Neopatrimonalism: What Role for Donors?", *Development Policy Review* 25:599-614

Chang, H.-J. 2005. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.

Chauveau J.P. et Lavigne Delville Ph. 1998 "Communiquer dans l'affrontement : la participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés" in Deler J.P. et al, dir., *ONG et développement : du nord aux suds*, Paris, Karthala, pp. 193-214.

EURODAD. 2008. *Changer la donne. L'aide et la responsabilité dans le cadre de la Déclaration de Paris.* Rapport de la société civile, EURODAD, 62 p.

Forum du Tiers-Monde, Institut de Stratégie d'Evaluation et de Prospective. 2009. *Efficacité de l'aide publique au développement en question. Cas du Niger*, ISEP/Forum du Tiers-Monde, Niamey/Dakar, 85 p.

Fraser A. 2009. "Aid-Recipient Sovereignty", in Whitfield L. ed, *The Politics of Aid*, Oxford: Oxford University Press, pp. 45-73.

Gabas J-J. 1988. *L'aide contre le développement ? L'exemple du Sahel*. Paris: Economica

Gabas J.J. 2002. *Nord-Sud, l'impossible coopération*, Paris, Presses de Science Po.

Giovalucchi F, Olivier de Sardan J-P. 2009. « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs ». *Revue Tiers-Monde* n° 198 : 383-406.

Glennie J. 2008. *The Trouble with Aid. Why less could mean more for Africa*. London: Zed Books/IAI. 175 pp.

Guéneau M.-C. and B. Lecomte, 1998, *Sahel : les paysans dans le marigot de l'aide*. Paris, L'Harmattan.

Hahonou E.K., 2009, *Les premiers pas de la commune de Bankilare*, Etudes et travaux du LASDEL n°77, Niamey, LASDEL.

IRAM, 2000, *Regards du Sud: Des sociétés qui bougent, une coopération à refonder*. Paris, L'Harmattan.

Lautier B., 2002. "Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté." *Revue Tiers-Monde* n°43 (169): 137-165.

Lavigne Delville Ph., 2000, « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique », in J.P.Jacob dir. *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux cahiers de l'IUED, 10, PUF/IUED, pp. 69-99.

Lavigne Delville Ph. à paraître. « La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue Française de Science Politique*, n°60(4).

Lecomte B., 1986. *L'aide par projets, limites et alternatives*. Paris, OCDE.

Lensink R. and H. White. 1999. *Aid dependence. Issues and indicators*. EGDI Studies in brief. Stockholm, EGDI: 4.

Maipose G., 2009, "Botswana: The African Success Story", in Whitfield L. (ed), *The Politics of Aid*, Oxford: Oxford University Press, pp. 329-60.

Mathieu M. 2000. "Projets de développement et corruption. Prédispositions et effets d'entraînement". *Nouveaux Cahiers de l'IUED* 9:123-56.

Mathieu M. 2007. "Une république autonome". La corruption au quotidien dans un programme de coopération au Sénégal ». in Blundo and Olivier de Sardan dir. *Etat et corruption en Afrique*. Marseille/Paris, Apad/Karthala: 285-316

Michailof S. 1988. *Les apprentis sorciers du développement*. Paris, Economica.

Midler C. 2004 (1998). *L'auto qui n'existait pas. Management de projets et transformation de l'entreprise*. Paris: Dunod.

Naudet D. 1999. *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*. Paris: OCDE

Naudet J-D, 2000, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *Autrepart,* vol 13:173-93.

de Noray M.-L. 2000. "L'aide extérieure vue par des agents de développement maliens." *Autrepart*(13): 109-125.

Olivier de Sardan J.-P., 1995. *Anthropologie et développement*. Paris, APAD/Karthala.

Olivier de Sardan J.-P. 2004. "Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest. Un diagnostic empirique, une approche historique." *Politique Africaine* n° 96: 139-162.

Olivier de Sardan J.-P. 2008. *La rigueur du qualitatif : les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique.* Bruxelles, Academia-Bruylant.

Olivier de Sardan J.-P., ed. 2008. *La crise alimentaire au Niger.* Afrique Contemporaine n°225, De Boeck

Perrot M-D. 2002. Mondialiser le non-sens. In *Les mots du pouvoir, sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Nouveaux Cahiers de l'IUED

Pinson G. 2009. Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes. Paris: Presses de Sciences Po.

Polet F. 2009. *Les nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua et au Niger : pour quelle appropriation ?* Les capacités d'absorption de l'aide et les défis oubliés du développement. Bruxelles, CETRI: 73 p.

SEE, Baastel et al. 2009a. *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger, 2000-2008*. Note méthodologique. Luxembourg, SEE: 113 p.

SEE, Baastel et al. 2009b. *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger, 2000-2008*. Rapport documentaire. Luxembourg, SEE: 101 p.

Sogge D. 2003. *Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité.* Paris, Tunis, Abidjan, etc., Editions de l'atelier, Cérès Editions, Editions Charles Léopold Mayer, etc.

Stiglitz J., 2002, *La grande désillusion,* Paris, Fayard.

Tidjani Alou M. T. 1994. "Les projets de développement sanitaire face à l'administration au Niger." *Santé publique* 6 (4): 381-392.

Tidjani Alou M. T. 1996. "Les coopérations dans l'arène nationale." *Nouveaux Cahiers de l'IUED* (4): 65-75.

Thomas M. A. 2004. "Can the World Bank Enforce its Own Conditions?" *Development & Change* 35(3): 485-497.

Whitfield L, ed. 2009. *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford/New York: Oxford University Press. 401 p.

Whitfield L. 2009a. "Aid and Power: A Comparative Analysis of the Countries Studies", in Whitfield L. (ed), *The Politics of Aid*, Oxford: Oxford University Press, pp.329-360.

Whitfield L. 2009b. "Conclusion: Changing Conditions?", in Whitfield L. (ed), *The Politics of Aid*, Oxford: Oxford University Press, pp. 361-79.

Whitfield L, Fraser A. 2009. Introduction: Aid and Sovereignty. In Whitfield L. (ed), *The Politics of Aid*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-26.

# ANNEXE 1.
# GRILLE DE QUESTIONNEMENT

*Cette grille propose une série d'entrées possibles, à mobiliser ou non en cours d'entretien selon les thèmes qui intéressent l'interlocuteur.*

**1/ les logiques de l'aide pour les acteurs du Nord, et du Sud ?**

Quelles finalités au delà du discours ?

Coop bi-latérale ou multi-latérale : idéologie, enjeux géostratégiques, lien avec intérêts économiques ; conditionnalités % politiques économiques ; débouchés commerciaux ; etc. ;

Ong N et S : idéologie ? Marché ?

Les bureaux d'études (N et S) : marché seulement ?

**2/ Les projets**

Projets et politiques : instruments des politiques publiques ou somme d'actions désordonnée ?

Pertinence et impact des projets ?

Les projets permettent-ils de former des cadres, des apprentissages, de mettre au point des savoir-faire ?

Le fonctionnement des projets : rapports à l'administration ; carrières des personnels ; embauches et clientélisme ? Affaiblissement de l'Etat ? Source de rente, de clientélisme et de corruption ?

Les impacts de la gestion par projet : hauts et bas de financement, décaissement, sevrage

Les effets de la culture projet (sur les populations et l'administration) (on ne fait rien sans « projet », la culture du per diem, etc.)

La logique du faire-faire et ses conséquences ?

Différences projets publics/ONG ?

**3/ La négociation des projets et de l'aide**

Est-on dans dialogue politique, négociation, imposition ? Ça dépend de quoi (des bailleurs, des individus, des secteurs ?)

Les bailleurs sont-ils ennemis ou alliés ?

Quid de la relation, de la capacité des acteurs locaux et de l'Etat à se faire entendre ?

Rôle des AT, des consultants nationaux/étrangers ?

Volonté/capacité de l'Etat à avoir une vision propre et à la défendre ?

Les acteurs étrangers de l'aide : connaissent et comprennent ou pas ? Simples « bureaucrates » ou développeurs ? Empathie, écoute, ou mépris et autisme ? Types de relations personnelles

**4/Les procédures et leurs impacts**

La multiplication des bailleurs et les problèmes de coordination ; les contradictions stratégiques et opérationnelles ;

La multiplication des procédures et leurs impacts sur l'administration ;

Les contraintes bureaucratiques et leurs conséquences : hauts et bas de financement, décaissement, sevrage

**5/ Les différentes coopérations et les Ong internationales ?**

Les coopérations bi/multimultilatérales : des différences (histoire coloniale ou non, importance de la présence, équipe permanente dans le pays ? quelle place pour les nigériens dans leurs équipes ?

Des modes opératoires différents ?

Des procédures et outils différents ? Perception de ces différences ? Quels effets concrets ?

Des relations +/- faciles ? Pourquoi ? Une instrumentalisation +/- facile ?

**6/ Les impacts directs de l'aide pour les populations**

Quelle pertinence/efficacité des projets et des politiques (selon les secteurs) ? Est-ce que qualité et efficacité sont des critères des bailleurs/des opérateurs N ? Et des nigériens ?

Quels impacts *sur les populations* : ça arrive jusqu'à eux ou pas ; c'est utile ou non ? Quelle importance pour elles ? Effets positifs ; effets négatifs (culture du per diem ; aléas des offres de service, etc.)

**7/ Les impacts socio-économiques de l'aide pour les acteurs nigériens de l'aide et les effets induits**

Distribution de salaires et avantages matériels pour les cadres concernés (administration, projets, secteur privé, Ong, etc.) -> permet à une classe de cadres/une « bourgeoisie de l'aide » d'émerger et de vivre ?

Les différences de salaire administration/entreprises et projets/Ong, et consultants. Les effets de cela (inégalités et distorsions, jalousies, affaiblissement de la fonction publique, etc.)

Effets induits sur l'économie : loyers des maisons/bureaux, marché du 4x4, etc.

La dynamique des Ong nationales ? Stratégie politique ou opportunisme ?

Les apprentissages et la formation ?

Les stratégies professionnelles des cadres

**8/ L'impact sur l'Etat et l'administration**

L'enjeu économique : afflux de ressources pour le budget : quelle importance matérielle ? par rapport aux ressources propres (uranium ; pétrole, etc.)

L'enjeu pour les services techniques : quelle importance ? Peut-on fonctionner sans aide ? ; Le rôle des AT

Impact pour les politiques publiques : est-ce que ça influe, positivement ou négativement, sur les politiques sectorielles ? Les conditionnalités, leur impact ;

La dépendance par rapport à l'aide et ses conséquences ? côté budgétaire, côté administrations.

aide budgétaire versus aide projet : est-ce significativement différent pour l'Etat et l'administration ?

**9/ L'impact pour les institutions**

Renforcement ou fragilisation des institutions nationales (publiques, privées, associatives) ?

Lesquelles et pourquoi ? Est-ce différent pour Etat et pour société civile ?

Quel impact sur la société civile : capacité de production de service, capacité de dialogue politique/négociation avec l'Etat ?

**10/ L'impact sur la gouvernance**

Impact sur la gouvernance : est-ce que ça favorise ou fragilise la capacité du gouvernement à définir de façon autonome sa politique ?

Impact des conditionnalités

Autonomie ou non dans la définition des politiques et stratégies

Beaucoup d'élaboration de stratégies : mais qui les fait ? Les AT ou l'administration ? Quelle appropriation ?

L'insistance sur la participation de la société civile : négociation des politiques et meilleure pertinence, ou manipulation et court-circuitage du politique ?

L'appui à la société civile ?

La redevabilité de l'Etat ?

Influence sur le débat politique/public ?

Sur la gestion de l'aide : conditionnalités, complexité de gestion, règles bureaucratiques Etat et bailleurs ; maîtrise ou absence de maîtrise par l'Etat ?

**11/ Des évolutions ? Quels impacts ?**

Le financement direct des Ong ;

Aide budgétaire versus aide par projet. Meilleure cohérence budgétaire et reprise en main par l'Etat, ou source de blocages et de corruption ?

La déclaration de Paris et ses belles intentions. quid de « harmonisation, ownership » ? Des modifications concrètes ? Des espaces de dialogue ou d'autonomie pour l'Etat ou au contraire un front uni des bailleurs et encore moins de marges de manœuvre ?

## ANNEXE 2.
## TYPOLOGIE DES PERSONNES RENCONTRÉES

| | TOTAL |
|---|---|
| Cadres supérieurs de ministères (secrétaires généraux, conseillers au cabinet) | 3 |
| Directeurs de Services Techniques centraux des ministères | 5 |
| Directeurs d'institutions publiques | 3 |
| Chefs de projets, cadres de projets | 2 |
| Responsables d'Ong nationales | 5 |
| Cadres d'Ong internationales | 0 |
| Consultants, agents de bureaux d'études | 4 |
| Organisations professionnelles | 0 |
| Cadres travaillant dans des institutions d'aide | 2 |
| Elus | 2 |
| Personnes ressources (chercheurs, journalistes, responsable de réseau de société civile) | 7 |
| Agents de ministères | 1 |
| Assistants techniques expatriés (en appui institutionnel aux ministères ou sur projets) | 7 |
| TOTAL | 41 |

*Ce rapport est issu d'une recherche financée par la Coopération belge.*

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° 79** ***Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, par J.P. Olivier de Sardan (2009)**

**n° 80** ***Le vécu quotidien des personnes vivant avec le VIH à Niamey*, par A. Diarra et A. Moumouni (2009)**

**n° 81** ***La délivrance des services de santé dans la commune urbaine de Say*, par A. Oumarou (2009)**

**n° 82** ***Les pouvoirs locaux dans la commune de Tamou*, par H. Moussa (2009)**

LASDEL

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

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

WWW.LASDEL.NET