

7

Pré-communalisation et société civile : les associations cantonales de l'arrondissement de Filingué

Éric Komlavi Hahonou

On connaît les incidences de la crise économique internationale des années 1980 sur les économies des pays du Tiers-monde. À partir du milieu des années 1980, l'État nigérien a subi une crise financière sans précédent, le mettant en situation de dépendance forte vis-à-vis des financements extérieurs. C'est grâce aux prêts accordés au pays que la politique d'investissements publics de l'État s'est poursuivie quelques années jusqu'à la fin des années 1980. Par la suite, l'investissement public a été le quasi-monopole de fait des bailleurs de fonds. Les projets de développement sont l'une des plus remarquables formes de l'investissement public aujourd'hui observables aux quatre coins du Niger et plus largement en Afrique. Dans tous les sites du programme de recherche « Observatoire de la décentralisation au Niger » mené par les chercheurs du LASDEL, les projets de développement dans les arènes politiques locales semblent constituer un pôle de gravitation pour les acteurs locaux. Partout, les projets de développement prennent une place centrale et se superposent ou s'insèrent dans les clivages sociaux et politiques locaux existants.

Par ailleurs, depuis le début des années 1990, la tendance des bailleurs est au développement local, à la « structuration de la société civile », à la gestion communautaire et à la démocratie participative. Pour atteindre les « populations cibles », pour reprendre un vocabulaire qui est familier aux opérateurs de développement, ceux-ci mettent en place des structures de regroupement, qui peuvent prendre la forme d'associations formelles, de coopératives villageoises, de comités villageois ou de vagues groupements paysans (cf. chapitre 2). Certains suscitent ces structures pour de simples questions pratiques (on ne peut allouer des fonds qu'à des partenaires ayant un caractère collectif ou associatif), d'autres voient dans ces structures un embryon de société civile, une école de la démocratie participative... Dans le contexte du *boom* associatif et du multipartisme nigérien des années 1990, cette nou-

velle vision du développement s'est progressivement imposée et la tendance était à la préparation de la décentralisation. Ces nouvelles ambitions ont donné lieu à des projets de développement ayant des montages institutionnels spécifiques dans lesquels les organisations locales mises en place sont positionnées comme des maîtres d'ouvrage qui préfigurent les conseils des futures communes. Autrement dit, ce ne sont plus les Organisations non gouvernementales (ONG) ou bureaux d'études en charge de la mise en œuvre des projets de développement, pas plus que les institutions étatiques, qui décident de l'allocation précise des investissements à réaliser, mais des acteurs locaux représentant les populations, au sein de structures décisionnelles formelles.

Le Projet de Gestion des Terroirs de Filingué (PGTF¹) a initié dans l'arrondissement de Filingué un programme de développement local basé sur une structuration de la « société civile » (vocabulaire du projet) à travers la mise en place d'une association cantonale dans chacun des quatre cantons que compte l'arrondissement. La démarche d'accompagnement, de structuration et de responsabilisation des communautés villageoises entreprise par le Projet PGTF est comparable à celle des projets de pré-communalisation qui sont en cours d'expérimentation dans tout le pays.² Plutôt que de s'appuyer sur les formes associatives d'origine endogène, le PGTF, comme les autres projets du même type, a opté pour l'initiation de structures nouvelles dont il a tenté, avec peu de succès, de maîtriser la composition et les modalités de fonctionnement. Les orientations étaient clairement de construire une organisation à deux niveaux selon un processus ascendant partant à la base de comités villageois qui se concertent pour mettre en place « démocratiquement » une association cantonale.³ Cette dernière est une organisation faïtière qui ne regroupe pas tous les villages du canton mais ceux sélectionnés par le projet pour être partenaires et bénéficiaires de l'intervention planifiée.

J'examinerai successivement les modalités de la mise en place des comités villageois, leur fonctionnement ainsi que les divers comités de gestion mis en place par le projet pour assurer la pérennité des infrastructures réalisées. Je procéderai de la même manière pour les deux associations cantonales du Tagazar et du Tondikandia (arrondissement de Filingué, département de Tillabéri, Ouest Niger) en insistant par ailleurs sur les enjeux politiques locaux et nationaux.

Mon propos ici sera de comprendre les modalités et les logiques qui prévalent dans la réappropriation de ces structures organisationnelles importées. Quel en est le fonctionnement social et politique réel, leur fonctionnement « *pour de vrai* », pour reprendre l'expression très parlante de Jaffré (1999) ? Il y a effectivement un « pour de vrai » et un « pour de faux ». Ce dernier renvoie à l'ensemble des opérations cosmétiques mises en œuvre par les acteurs locaux pour satisfaire aux désirs imaginés, aux souhaits exprimés, aux discours prononcés ou aux exigences des opérateurs de développement. C'est principalement cet écart entre ce qui est donné à voir et ce qui se trame dans les coulisses que je tenterai d'illustrer et d'analyser dans ce chapitre.⁴

Les comités villageois

Le PGTF II a pris le parti de poursuivre l'action menée avec certains des villages bénéficiaires de l'appui de la première phase du projet (de façon à assurer une certaine continuité dans l'intervention du projet). Aux premiers villages sélectionnés par le projet, il fut décidé d'en ajouter de nouveaux. Dans le canton de Tagazar, quarante-cinq villages au total ont été retenus.

La structuration des comités villageois fut l'une des premières missions confiées aux techniciens appui-conseil ou « animateurs ». Suite à une première mission d'information et de sensibilisation relative à la « philosophie » du projet et à ses modalités d'exécution, l'objectif de responsabilisation des structures villageoises a suscité, aux dires des animateurs du projet, un certain « engouement » des populations. La sélection par les villageois des membres du « comité villageois », condition *sine qua non* de l'intervention du projet, fut réalisée partout dans les délais impartis par les agents du projet.

Pour mettre en place leur bureau, composé de huit personnes,⁵ les villageois (une partie tout au moins⁶) se sont généralement réunis chez le chef de village (*maygari*) ou devant sa concession. Partout, il s'est avéré que le mode de sélection des membres des comités villageois a été la désignation. Celle-ci est le fait généralement des hommes les plus âgés qui, connaissant « le caractère » de chacun, se concertent pour identifier au sein du village les « honnêtes gens », les personnes « dignes », « stables », ceux en qui on a « confiance »... Il faut souligner que lorsqu'intervient pour la première fois un projet ou une initiative dans un village, pour le village et les villageois il s'agit d'abord de sauvegarder l'honneur et les intérêts du village. On entendra dire : « *c'est au nom du village* », « *c'est pour tout le monde, toute la communauté* ». Or, le village est une petite communauté d'interconnaissance forte : tout le monde se connaît et il convient somme toute de fournir une liste de noms au projet. En aucun cas on a procédé au vote, faute de candidats. Les candidatures spontanées sont en effet rares, voire inexistantes, les personnes désignées sont parfois absentes momentanément ou plus durablement (des personnes en exode ont parfois été désignées comme membre du bureau du comité villageois). Le plus souvent, les membres du bureau ne se sont pas portés volontaires. Il a fallu au contraire négocier (tâche des anciens et parfois du chef de village) avec eux pour les convaincre d'accepter leur désignation. Présentés comme les seuls capables ou les mieux indiqués, ils sont astreints à accepter la mission que leur attribuent les villageois sous l'autorité du chef de village et des chefs de famille. Ils peuvent difficilement se dérober car il s'agit d'un témoignage de confiance et d'un honneur qui leur sont faits par l'ensemble des villageois : « *Comment ne pas aimer ceux qui vous aiment ?* » :

Je n'ai pas choisi d'être dans le bureau du comité villageois. Ce sont les villageois qui m'ont désigné suite à une assemblée générale tenue sous ce hangar là. J'ai même refusé. C'est alors que les gens m'ont dit que ce sont eux qui me choisissent. Je leur ai dit que je ne voulais pas et ils m'ont dit que ce refus équivaldrait à un manque de respect pour eux. C'est ainsi que je fus désigné au niveau de ce village. En même temps une autre personne a été désignée pour que nous soyons deux délégués

villageois pour nous rendre au niveau de l'association cantonale. C'était le secrétaire à l'information. Au niveau de l'association cantonale, il y a eu élection pour mettre sur pied le bureau exécutif. Et là encore, des gens qui me connaissent m'ont dit de « lever ma main » [postuler] pour le poste de trésorier, ce que j'ai fait (un président comité villageois et trésorier général de l'association cantonale).

L'élu, bien que non candidat, est donc investi sans possibilité de refus. Il conçoit en général sa mission et ses responsabilités comme une charge et une contrainte. Au départ, le « candidat » saisit rarement les enjeux précis de la position qu'il va occuper. Il faut préciser que le montage du PGTF était complexe pour des villageois habitués à des mises en œuvre plus directives.

Je venais juste de quitter l'école lorsque le PGTF a commencé à travailler ici. À ce moment-là, il n'y avait aucun lettré ici, par ce que tous les ex-élèves étaient en exode. C'est de justesse qu'ils m'ont attrapé. Ils m'ont coincé comme ça. Je ne pouvais plus leur échapper. Tout celui qui quitte l'école s'en va en exode pour chercher de l'argent. Et moi aussi, c'est parce que j'ai vu qu'il n'y avait personne d'autre que moi. J'étais le seul capable de tenir un stylo ou un crayon ; personne d'autre dans le village ne savait ni lire ni écrire (le secrétaire général d'un comité villageois).

Les membres du bureau sont souvent des personnes déjà investies de ce genre de rôles et « responsabilités » dans d'autres structures suscitées par d'autres intervenants extérieurs. En effet, dans le paysage social villageois, les personnes-ressources sont rares : les plus dynamiques partent en exode, les anciens scolarisés se comptent sur les doigts des deux mains, parfois d'une seule. C'est la raison pour laquelle les quelques lettrés du village se retrouvent systématiquement sollicités pour pourvoir les postes de secrétaire ou trésorier. Au-delà de ces postes fonctionnels, la présidence et la vice-présidence – postes à la fois plus honorifiques et hiérarchiquement supérieurs – reviennent souvent au chef de village ou à un membre de sa famille. Pour autant, on ne peut parler de stratégie de noyautage ou d'infiltration de la chefferie. La place de la chefferie villageoise va de soi. Il s'agit à la fois de satisfaire les contraintes de l'intervention extérieure, de respecter la hiérarchie sociale villageoise et l'ordre des choses.

Bien que les animateurs aient eu à sensibiliser les populations sur la nécessité, d'une part, d'écarter les chefs de village et les notables de ces structures, et, d'autre part, de faire valoir la dimension « genre » du projet, force fut de constater que certains chefs se sont retrouvés au sein des comités villageois et que les femmes y tiennent au contraire une place marginale.

Concernant la présence de chefs de villages du Tagazar et du Tondikandia au niveau des comités villageois, il faut souligner qu'il s'agissait de chefs ayant un bagage scolaire, une expérience professionnelle extra-villageoise et une influence connue à l'échelle de l'arène cantonale. Par ailleurs, l'argumentation généralement avancée par les villageois est le rôle d'« arbitre » dans les litiges susceptibles de survenir, que seul le chef serait capable d'assurer. On évoque aussi le fait que le chef ne viendrait jamais à fuir du village en cas d'« indécatesse » en matière de gestion et qu'il serait l'une des très rares personnes solvables et stables. En outre, dans la

majorité des villages, la consigne a été « contournée » dans la mesure où le chef de village se trouvait représenté par son fils, son frère, son neveu, son oncle ou encore sa femme.⁷

Plutôt que les fonctions occupées par les uns ou les autres, les paysans illettrés retiennent que le bureau est composé d'un numéro 1, un numéro 2, un numéro 3, etc. Le numéro 1 du village, c'est bien sûr le chef de village : il est dans l'ordre des choses que le comité de village soit une traduction de la structure sociale et politique locale. Il importe que le chef trouve sa place, ait « l'œil et la main » à tous les échelons et sur tous les sujets concernant le village. C'est en quelque sorte son patrimoine. Dans les différents groupes sociaux du Tagazar, les principes de séniorité et de hiérarchie sociale restent un référentiel politique important. Les marges de manoeuvre pour contester la candidature d'un chef de village qui s'imposerait sont assez réduites. La jeunesse des animateurs, leur faible connaissance des particularités sociales et politiques locales, leur manque d'expérience face à des chefs rôdés aux projets et à l'administration sont à considérer pour expliquer leur relative impuissance dans le montage sociopolitique des comités villageois.

S'agissant des femmes, quand elles n'ont pas été écartées des bureaux des comités villageois, elles ont été symboliquement représentées à des postes d'importance insignifiante (généralement celui de secrétaire adjointe à l'information, pour s'occuper de l'information auprès des femmes). On reconnaît là le refus clairement exprimé de certains hommes de laisser leurs femmes s'investir dans des tâches qui les éloigneraient du foyer. On pense aussi que la femme, même si elle est très active, reste en retrait dans l'expression et la conception d'activités de développement communautaire. Mais l'argument le plus souvent avancé relève du simple bon sens : la femme est pratiquement l'élément moteur du foyer, elle assure des tâches quotidiennes indispensables à la vie domestique courante (nourriture, eau, garde et éducation des enfants, etc.) sans pouvoir être remplacée. Dans ces conditions, la femme ne peut se permettre une absence de plus de deux à trois jours ou des absences répétitives de son foyer. De plus, dans la vie villageoise, suivant une division du travail en fonction des sexes assez rigide, il n'y a quasiment pas de mixité observée dans quelque domaine que ce soit.

En tout état de cause, pour les villageois il s'agissait ni plus ni moins de pouvoir présenter la composition d'un bureau à l'animateur du projet. Quant à celui-ci, il lui fallait également pouvoir présenter à sa hiérarchie un bureau par village conformément aux objectifs planifiés par le projet.

Le fonctionnement au quotidien des comités villageois

Positionné comme instance représentative des intérêts des populations, le comité villageois est l'interlocuteur privilégié du projet. Accompagné par les animateurs, il est censé identifier les problèmes collectifs du village à travers un diagnostic participatif, déterminer un ordre des priorités, monter avec l'aide du technicien du projet des dossiers de projets (avant-projets sommaires) et transmettre ceux-ci au niveau supérieur (l'association cantonale) qui tranche. En cas d'accord de financement du

projet du village, le comité villageois conclut des contrats de réalisation de travaux ou contrats de fournitures avec les prestataires qu'il choisit et il réceptionne les travaux exécutés.

Chaque comité villageois se dote d'une sorte de budget de fonctionnement sur la base de cotisations définies par le bureau et imposées aux villageois membres. Les cotisations ont parfois été imposées également à l'ensemble des chefs de famille du village et des hameaux rattachés. La cotisation prend alors l'allure d'un impôt général (dont on peut se demander d'où il tire sa légitimité) plutôt que d'une contribution « volontaire », censée être le modèle de référence des associations. La somme collectée permet de subvenir aux frais de déplacements et de nourriture qu'engendre la participation de délégués villageois aux activités du projet (déposer les dossiers, négocier des appuis...).

Le mode de prise de décision au sein des comités villageois s'écarte du modèle collégial de référence au sein duquel l'égalité des statuts est la norme. En dehors de la mise en œuvre des instructions données par les animateurs du projet, il n'y a pratiquement pas de réunion et donc pas de prise de décision locale. La circulation de l'information entre les membres se fait très difficilement malgré l'existence de postes de chargés de l'information. Tout repose sur une ou deux personnes qui tentent vainement d'animer une masse peu intéressée par la gestion des biens collectifs. Face à la démobilisation générale qui a affecté les villageois après la période d'engouement du démarrage, les quelques « piliers » (sans lesquels tout le comité villageois s'écroule) ont également tendance à se décourager. Cela est à mettre en relation avec l'idéologie du bénévolat portée par le projet, idéologie qui est en rupture avec les représentations que se font les villageois de la participation à de telles structures.

Les comités de gestion

Élément classique des interventions planifiées, le comité de gestion est mis en place pour assurer la pérennité des investissements réalisés. Dans le cadre du PGTF, pour toute réalisation physique, un comité de gestion spécifique et en principe⁸ distinct du comité villageois est mis en place par les villageois sur l'instruction et sous la supervision de l'animateur du PGTF. Il s'agit d'initier et de développer une certaine « maîtrise d'ouvrage » et une gestion d'infrastructures publiques ou communautaires au niveau villageois. Les villageois doivent pouvoir entretenir une digue ou un puits, participer activement au fonctionnement d'un centre de santé, gérer une banque céréalière, etc. Pour ce qui est de l'entretien des infrastructures, les comités de gestion instaurent, à l'instar du comité villageois, des cotisations obligatoires pour l'ensemble des chefs de famille du village. Le fonctionnement de tels comités est comparable à celui du comité villageois, notamment dans ses difficultés à susciter une réelle vie associative. Seules les activités relatives à des ressources importantes telles que les banques céréalières sont véritablement l'objet d'une gestion.

Classiquement, le projet est intervenu sur la base d'un apport extérieur proportionnel à l'apport villageois. Toutes les banques céréalières mises en place dans le

cadre de la première phase du projet se sont écroulées (au sens propre parfois). Elles ont souffert, entre autres, de mauvaise gestion, de mauvaises campagnes agricoles et de mauvaises stratégies commerciales. Dans la plupart des cas, ceux qui en avaient la charge (généralement proches du chef de village) en ont usé et abusé, parfois au profit du grand nombre (octrois de crédits, cessions de sacs aux villageois à des prix ne permettant pas la reconstitution des stocks, etc.).

Sans pouvoir m'étendre ici sur des études de cas détaillées, on peut dire qu'après plus de dix années d'animation plus ou moins discontinu⁹, la vie associative est quasi nulle au village. Tant qu'il n'y a pas un technicien pour animer, encadrer et pousser les villageois, les activités associatives sont léthargiques. La mise en œuvre d'activités de formation en vie associative permet rarement de corriger des modes de fonctionnement endogènes largement inspirés des structures sociales et politiques locales et de conceptions patrimonialistes des biens publics.

Les associations cantonales

Suivant la procédure du PGTF II, les comités villageois désignent des « délégués » pour les représenter dans la mise en place de l'association cantonale. Celle-ci a pour rôle principal la programmation des activités relevant du développement local. C'est ainsi que furent mis en place fin 1999, à l'occasion d'assemblées générales distinctes¹⁰, les bureaux des associations cantonales dans chacun des quatre cantons de l'arrondissement de Filingué. Le mandat des membres des bureaux est de deux ans, renouvelable une fois.¹¹ Toutefois, malgré une certaine « grogne » politique, la composition des bureaux n'a quasiment jamais changé depuis 1999, en dehors de quelques cas de démission, d'exclusion ou d'absence de longue durée.

Positionnées comme maître d'ouvrage, les associations ont pour tâche centrale de décider des allocations budgétaires en fonction des projets présentés par les différents comités villageois qui font remonter les projets par le biais de leurs délégués. À cet effet, un comité d'octroi des subventions a été mis en place. Il comprend sept membres dont le président de l'association. La règle du jeu veut que le nombre de projets à financer dépasse le budget alloué à l'association, ce qui oblige les décideurs à opérer une sélection parmi les projets en recherchant en principe les meilleurs d'entre eux. Les subventions permettent de réaliser des investissements matériels (banques céréalières, centres de santé, classes d'écoles, puits, moulins, autres infrastructures) et immatériels (des études de faisabilité de travaux d'aménagement, des formations de matrones ou d'artisans, etc.).

Quelles ont été les modalités précises de « l'élection » des membres des bureaux des associations du Tagazar et du Tondikandia ? Comment fonctionnent les associations et les comités d'octroi ? Quels sont les enjeux locaux des quelques structures qui ont été appropriées par les acteurs locaux ? Quel rôle joue l'État local (i.e. les autorités administratives locales) dans l'accompagnement de ce processus pro-décentralisation ?

Mise en place des bureaux des associations cantonales : le cas de l'association cantonale du Tagazar

La sélection des membres du bureau exécutif de l'association cantonale a été opérée par les délégués des comités villageois au terme de deux journées de réunion. Il en est ressorti que les deux chefs de villages faisant partie des délégations ont pu aisément s'imposer à la tête du bureau aux postes de président et vice-président. Sur ce premier point, les remarques faites ci-dessus à propos des chefs dans les comités villageois valent ici aussi:

Ce jour-là, ils nous avaient dit qu'un chef de village ne peut pas devenir membre de l'association cantonale. Nous leur avons répondu que vraiment, nous, dans notre canton, toute chose dans laquelle les chefs de village ou bien de canton ne sont pas impliqués, alors la chose ne sera pas solide. C'est pour cela que nous les avons choisis (un membre du bureau de l'association cantonale, ayant droit de la chefferie de canton).

En outre, le statut de chef de village couplé à celui d'ex-fonctionnaire a largement contribué à convaincre la masse du caractère incontournable de ces deux personnalités, que chacun au sein du canton connaît au moins de réputation.

Ce sont d'anciens fonctionnaires. Ils connaissent tout ! Lorsque les gens ont présenté ces deux là, personne encore ne s'est présenté comme candidat (un membre de l'association cantonale).

Les profils ci-après de ces deux personnalités du canton contrastent avec l'expérience très circonscrite d'un simple paysan, dont l'horizon et l'expérience du monde extérieur se limitent souvent au contact avec les animateurs des projets de développement et tout au plus à quelques voyages à Niamey ou sur la côte en tant qu'*exodant*.

Le président de Niyya (association cantonale du Tagazar) est un personnage au parcours professionnel hors du commun : muni de son niveau CM2 et d'un permis de conduire, Insa Salika a fait sa carrière hors du village natal. Il aurait travaillé pour Air Afrique, l'OPVN, l'INDRAP, l'OMS. En lien étroit avec le pouvoir sous le régime de Seyni Kountché, il aurait accompli toutes sortes de missions secrètes dans les pays voisins (Tchad, Libye, Bénin). Il est encore aujourd'hui membre influent d'un syndicat de transporteurs. Devenu chef de village, il a agi en véritable « courtier » en développement de son village. On lui attribue notamment (à tort ou à raison) l'intervention du PASP, d'Aide et Action, et du PGTF. Sur le plan politique, Insa Salika milite en faveur du parti MNSD. Son village a également bénéficié des distributions de vivres organisées par l'État (source : entretien avec Insa Salika, chef du village de Zarmey).

Quant au vice-président, Alhassane Abba, il fut infirmier de santé puis économiste de l'Hôpital de Niamey (1974-1987). Il se porta candidat à la chefferie de canton à deux reprises (en 1975, puis en 1989) sans obtenir gain de cause. Décédé en 2002, il était l'un des principaux opposants à l'actuel chef de canton. Après sa carrière au sein de l'administration, Alhassane Abba devint un chef de village particulièrement actif, toujours prompt à faire venir des projets de développement dans son village (Sandiré). À la veille de sa mort, on comptait des interventions au niveau des écoles,

des puits, de la mosquée, de la banque céréalière, du centre de santé... On peut ajouter à son actif la visite de techniciens du Programme Spécial du Président en vue de la mise en valeur du Dallol, ce qui témoigne de ses bonnes relations avec l'administration, ainsi que son implication dans l'opération de vente de céréales à prix modérés. Sur le plan politique, il a su drainer derrière lui un grand nombre d'électeurs en faveur du RDP (Parti politique du feu Président de la République Baré 1996-1999). Ses enfants ont mené des carrières réussies au sein de l'administration, voire en dehors des frontières du Niger (source : entretien avec des parents du défunt chef de village).

L'accès aux positions décisionnelles est en principe déterminé par un consensus. Les procès-verbaux des réunions constitutives des associations cantonales¹² ainsi que la plupart des récits des participants en témoignent. Ils se conforment aux attentes (exprimées ou non, imaginées ou réelles) que les acteurs locaux attribuent aux intervenants extérieurs et participent ainsi à l'entreprise cosmétique qui permet de présenter une façade unitaire et consensuelle.¹³

Pourtant, à ce niveau d'organisation, tout est en fait négocié :

Il y a deux candidats et il faut voir celui que la population veut [...] Avec Alhassane Albadé¹⁴, c'est nous les anciens fonctionnaires. Donc Alhassane Abba¹⁵ est venu dire qu'il n'y a pas de votes entre nous, il accepte d'être mon vice-président (entretien avec I. Salika à Zarmey, président de l'Association cantonale du Tagazar).

Nous, on nous a demandé seulement de soutenir untel. Or vous élisez quelqu'un que vous ne connaissez même pas, tout simplement parce que la plupart des gens l'ont choisi. Et il faut bien les suivre car il est inutile de se faire remarquer. À la dernière réunion, des participants avaient promis de le destituer (un délégué du comité villageois de Kafina, canton de Tagazar).

Au-delà du consensus de façade¹⁶ sur la base duquel le bureau aurait été mis en place, l'accès aux positions décisionnelles a été l'objet d'un véritable tiraillement entre deux groupes antagonistes, ce qui implique notamment des alliances, des manipulations et des négociations :

Au début, quand on a cherché un président... bon, certaines choses, on est obligé de les dire... puisque la chose a failli être une affaire d'ethnie [*dumi*] : les Bella et les Zarma. Parce que les Bella s'étaient concertés avant de venir mais nous les Zarma on ne s'était pas compris. Il a fallu la pause pour qu'on se concerte. On était là et tout à coup, quelqu'un s'est levé pour dire qu'ils avaient choisi Alhassane Abba. Quand ils ont applaudi, nous les Zarma nous n'avons pas applaudi. Moi, je me suis levé pour dire qu'on ne peut pas mettre le président avec seulement une partie de l'assistance qui applaudit. Alors quelqu'un a proposé Insa Salika. Les Bella ont vu qu'ils étaient moins nombreux et que s'il y avait un vote alors les Zarma l'emporteraient. Alors, quelqu'un parmi eux a dit que les candidats n'ont qu'à se concerter (un membre du bureau de l'association cantonale du Tagazar).

Aux considérations d'ordre ethnique s'ajoutent celles relatives aux conflits politiques autour de la chefferie de canton. Quand on connaît les tensions perpétuelles entre les candidats à la chefferie de canton, on comprend immédiatement l'enjeu politique

de telles associations. En dépit de son absence physique¹⁷ dans la structure, le chef de canton du Tagazar est bel et bien partie prenante. Ici, c'est le chef de village de Zarmey qui est son allié et qui « représente » ses intérêts.¹⁸ En définitive, il s'agit d'un arrangement entre les deux chefs de village, et par ricochet entre deux opposants dans la chefferie cantonale, qui aboutit à la composition du bureau de l'Association cantonale du Tagazar. Les mêmes dynamiques sociales et politiques sont observées dans l'Association cantonale du Tondikandia où la chefferie s'est accaparé les positions dominantes au terme d'une lutte de familles.

Les luttes pour l'accès aux positions de pouvoir à ce niveau contrastent avec la consensualité non feinte du niveau villageois. Il faut dire que les compétences et les ressources de cette instance tranchent avec celles des organisations de base. Les associations cantonales disposent chacune d'un budget annuel d'investissement de 100 à 260 millions de FCFA issu des subventions du PGTF contre 10 000 à 20 000 FCFA tout au plus au niveau du budget de fonctionnement des comités villageois (cotisations). Un peu à la manière d'un conseil municipal, le comité d'octroi d'une association cantonale sélectionne les demandes d'investissements des comités villageois qui seront retenues pour être réalisées au cours de l'exercice budgétaire, en fonction de certains critères.

On n'est jamais si bien servi que par soi-même !

Au-delà des critères techniques mis en place par l'équipe du projet, on constate sans grande surprise que les critères politiques jouent un rôle déterminant dans l'allocation des investissements. L'analyse des projets réalisés par l'Association cantonale du Tagazar sur le budget de l'année 2000 montre par exemple que les villages du président et du vice-président de l'association ont été particulièrement avantagés. Ils ont bénéficié respectivement de deux projets à Zarmey (une banque céréalière, une étude de bretelle d'accès) d'un montant total de 6 400 000 FCFA et de trois projets à Sandiré (un dispensaire, une étude de traitement de *koré*, une réhabilitation de puits) pour un budget de 73 021 000 FCFA. Le montant total représente plus de 60 pour cent des investissements réalisés dans le canton du Tagazar durant l'année 2000. Les deux villages totalisent cinq projets sur un total de dix-huit retenus par le comité d'octroi.

On peut noter que le budget de la campagne 2000 préparait déjà la campagne suivante en positionnant deux études de faisabilité de projet dans les villages respectifs des deux chefs. Cette tendance à la concentration des investissements aurait pu être plus prononcée encore si le comité de pilotage basé à Niamey n'était intervenu pour tenter d'équilibrer les choix du comité d'octroi :

Le comité de pilotage a bloqué le dossier de lutte contre le ravinement à Sandiré. On ne sait pas pourquoi... Mais, tu sais, ce dont on tient compte aussi c'est les investissements déjà réalisés. Il faut aussi qu'un autre village obtienne quelque chose (un membre du comité d'octroi).

Dans le cas de l'Association cantonale du Tagazar comme dans celui de l'Association du Tondikandia, il a été nécessaire de recourir à des arbitrages « par le haut », les maîtres d'ouvrage (les associations cantonales) et le maître d'œuvre (l'ONG en charge du PGTF II) se révélant incapables de juguler les choix parfois tendancieux des leaders associatifs. Dans les deux cas, les projets d'investissements importants financièrement (l'implantation de centres de santé, la réalisation d'une piste de désenclavement...) ont suscité des luttes internes telles que la décision a été portée au niveau de l'arrondissement de Filingué (sous-préfet, adjoint au sous-préfet), du député de l'arrondissement et même des instances nationales (le cabinet du Premier ministre¹⁹) à travers les ressortissants de ces cantons résidant à Niamey.

Si les simples paysans ne sont pas en mesure de contrecarrer les chefs, ils ne sont ni naïfs ni passifs pour autant.

Les paysans ne croient pas aux critères d'octroi des subventions, tout cela c'est du blabla. Pour eux, ce sont les relations de pouvoir qui permettent de gagner un projet (un agent du PGTF).

Dès lors plusieurs stratégies s'offrent à eux en fonction du capital social et politique qu'ils possèdent. Dans le cadre de cette étude, on peut en dénombrer quatre qui se résument à l'alliance, le trafic d'influence ou la corruption, le retrait et la dénonciation.

L'alliance

Au sein du comité d'octroi, il semble qu'une stratégie consiste à convaincre les autres membres pour emporter une décision favorable. De telles opérations se jouent généralement en dehors de la séance d'attribution proprement dite. C'est ainsi que certains villages ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité auraient pu obtenir des réalisations de projets en contournant les règles, en faisant de la « magouille » (*cukukuk*) par le biais de leurs relations avec les décideurs de l'association.

Le trafic d'influence ou la corruption

S'il est vrai que les animateurs ne sont pas directement impliqués dans les décisions finales, ils sont perçus comme des acteurs centraux des décisions prises au sein du comité d'octroi. Les animateurs possèdent en effet des marges de manœuvre, en particulier dans le montage des dossiers à soumettre.

Les paysans ne croient pas à l'honnêteté des animateurs. Nous récoltons les conséquences des animateurs qui nous ont devancés. Pour eux, c'est l'animateur qui décide tout. Si ça marche, c'est l'animateur. Si ça ne marche pas, c'est l'animateur ! [...] Les gens cherchent à corrompre les animateurs. Il y en a aussi parmi nous qui demandent aux paysans (un animateur du PGTF II).

Certains animateurs se sont effectivement laissés soudoyer, d'autres n'hésitent pas à prendre l'initiative pour arrondir les fins de mois en échange d'une promesse d'avantager le dossier d'un village en lui assurant une meilleure présentation, alimentant ainsi les représentations populaires sur le clientélisme des structures mises en place. Bien qu'ils n'aient qu'un poids limité, leur positionnement à l'interface des villageois

et des décideurs leur donne aux yeux des populations un statut très valorisé. Une fois la décision du comité d'octroi arrêtée, qu'ils aient ou non pesé dans la balance, certains animateurs se rendent dans les villages bénéficiaires pour faire valoir le rôle qu'ils ont pu jouer et le monnayer.

Le retrait

Certains villages défavorisés par les choix du comité d'octroi ont pris le parti de se retirer sans faire de bruit. Le signe de ce découragement silencieux est le non-paiement des cotisations annuelles que doit verser chaque comité villageois à l'association cantonale. La tendance à la baisse des rentrées de cotisations est constatée par tous. Au niveau du PGTF, on attribue ce phénomène plus volontiers à la perspective de la fin du projet qu'à des manifestations de mécontentement liées aux dysfonctionnements des instances. Certains membres de bureau avouent payer de leur poche la cotisation annuelle sans en faire part aux villageois, pour que le village ne soit pas écarté dans l'avenir, tout en se désolant de la politique que mènent les leaders associatifs.

Toutefois, il arrive aussi que ce mécontentement se fasse entendre, animant un débat interne à l'association :

Bon, nous avons vu des villages qui ont donné cette cotisation auparavant et qui disent que eux ils ont payé l'année dernière, mais qu'on ne leur a fait aucune réalisation. Nous avons vu des cas pareils. Ils disent comment se fait-il que tel village a bénéficié d'une école, tel autre d'une autre chose, mais pas eux. Qu'est-ce qui se passe ? Et ils attaquent le président devant nous. Bon, nous avons vu cela plusieurs fois, et nous avons même vu des villages qui ne participent plus maintenant parce qu'ils ne comprennent pas. Ils pensent que 7 500 FCFA c'est quelque chose de grand ! (un membre du comité d'octroi).

Du point de vue des « cotisants » n'ayant pas obtenu de projet, il est difficile d'admettre que des villages ayant plus récemment adhéré à l'association puissent bénéficier de réalisations avant eux, présents depuis le début du projet. La cotisation est plus ou moins comprise comme une sorte d'impôt (*jangal*) ou une taxe, ou encore assimilée à un droit d'accès des comités villageois aux avantages du projet, une sorte de contribution financière dont il faut s'acquitter pour pouvoir bénéficier à son tour d'une réalisation, plus ou moins de la même façon que l'on conçoit les tours dans les tontines.

La dénonciation du favoritisme et du clientélisme

Plusieurs témoignages décrivent le favoritisme et le clientélisme dont font preuve les dirigeants de l'association.

Tout village qu'il [le président de Niyya] aime va bénéficier de réalisations car il introduit de la politique dans le projet (un chef de village du Tagazar).

Il a dit que tant qu'il serait à la tête de cette association aucun investissement ne sera réalisé à Talifanta » (un chef de village de Talifanta, canton du Tondikandia).

Allant plus loin, certains interlocuteurs estiment qu'il s'agit d'une « tromperie » du projet PGTF qui a été partial dans la mise en application du principe de mise à

l'écart des chefs de village, considérant que c'est précisément ce point qui permet d'infléchir les décisions du comité d'octroi :

Si j'avais su qu'un chef de village pouvait être membre de bureau, alors j'aurais été président pour mon village. C'est moi qui suis préoccupé par les problèmes de mon village. Mais ils nous ont dit qu'un chef de village ne doit pas être dans le bureau. Après nous avons appris que des chefs de village ont été élus présidents de comité villageois. Ça, c'est de la magouille ! (le chef du village peul de Lamoudi, canton de Tagazar).

Par ailleurs, la politique du « deux poids, deux mesures » des dirigeants de l'association est également mise en lumière par différents interlocuteurs en ce qui concerne les critères d'éligibilité des villages pour adhérer à l'association cantonale et donc pouvoir prétendre à des réalisations. En effet, les comités d'octroi ont édicté des critères d'attribution de crédits pour les banques céréalières. Les villages ayant mal géré la dotation dont ils avaient bénéficiée lors de la phase I du PGTF devaient en principe être écartés de la seconde phase. Ce fut le cas de petits villages tels que Lamoudi, dont le chef dénonce les magouilles du projet, qui de ce fait ne purent pas obtenir un nouveau fonds de roulement dans le cadre du PGTF II. Toutefois, ce critère édicté par le comité ne fut pas respecté dans le cas de Sandiré, qui n'avait pourtant pas mieux géré le fonds de roulement de la phase précédente, mais qui put s'arranger pour bénéficier des investissements du PGTF II.

Ce qu'il est advenu à notre magasin [la banque céréalière], c'est ce même sort qui est arrivé à celui de Sandiré. Nous ne savons pas comment, eux, ils ont pu avoir du mil. C'est cela que nous avons constaté (chef d'un village voisin de Sandiré).

Les paysans sont convaincus que l'action en particulier du chef de village de Sandiré, lettré et vice-président de l'association cantonale, « *connaissant parfaitement les voies (fondey) qu'il convient de prendre pour obtenir un projet* », est un facteur déterminant de la concentration des réalisations dans cette localité.

Les agents du projet n'en sont pas moins convaincus. Ils firent remarquer cette « anomalie », à caractère inéquitable, mais au niveau du village il leur fut rétorqué que l'argent existait bel et bien entre les mains du chef de village, auquel personne n'osa demander de prouver cette assertion... Par ailleurs, sur ce point, les agents du PGTF II se disent peu soutenus par le maître d'ouvrage national du projet :

On a signalé cela au ministère du Développement agricole, mais, au plus haut niveau, on nous dit de ne pas faire de bruit. Comment voulez-vous qu'on ose ?... Le défunt était un homme très influent. Il est arrivé qu'il fasse venir le ministre lui-même dans son village, dans la nuit !! (un agent du projet).

Intérêt public, bénévolat et petits profits

En matière de gestion des biens publics, le bénévolat est dans le camp des projets de développement un principe supérieur sur lequel on ne peut revenir. Au nom d'une idéologie communautaire largement répandue, les actions menées par des acteurs

villageois doivent nécessairement être des actions bénévoles. En somme, il est postulé que les responsables communautaires sont des personnes désintéressées, mues par le sens de l'intérêt général. Dans le cas du PGTF II, on a vu précédemment la réticence initiale des personnes désignées par l'assemblée villageoise pour exercer des fonctions de représentation au sein des comités mis en place sous l'impulsion des animateurs du projet. *A contrario*, au niveau de la constitution des associations cantonales, une compétition s'est rapidement engagée entre les leaders locaux, seuls capables de lire dans la complexité du montage les enjeux sous-jacents aux structures créées. Outre les avantages politiques et symboliques liés aux réalisations physiques (résultat des actions de courtage et/ou de patronage), les leaders locaux se sont accaparé les positions décisionnelles au sein des différentes structures (bureau exécutif de l'association cantonale, comité d'octroi, comité de gestion et trésorerie) pour en tirer des avantages personnels immédiats.

En matière de gestion des fonds et biens publics, il n'y a pas de petits profits. Au niveau de chaque association cantonale, un budget de fonctionnement a été mis en place sur la base de cotisations annuelles de 7 500 FCFA versées par les comités villageois. L'argent est déposé sur un compte à la caisse mutuelle d'épargne et de crédit pour constituer un fonds afin d'assurer le fonctionnement de l'association. Ces sommes sont censées permettre la couverture des frais de transport et de repas des participants aux réunions de l'association cantonale convoquées au siège. Ainsi, chaque participant doit en principe se voir remettre une somme forfaitaire de 2 500 FCFA au titre de *per diem*. L'objectif affiché est de faciliter pour chaque village la défense de ses dossiers devant le comité d'octroi.

Au-delà de la culture des *per diem* qu'insufflent les projets dans le milieu paysan, il convient de remarquer la greffe d'un autre aspect de la culture bureaucratique : les « magouilles ». Dans le Tagazar, c'est une somme de 2 000 FCFA au lieu de 2 500 FCFA qui est ainsi remise aux délégués :

Quand on a amené l'argent, ils ont dit c'est 10 000 FCFA pour cinq personnes et non pour quatre. Mais sur les reçus, c'était 2 500 FCFA (un délégué du village de Kafina, Tagazar).

Dans le Tondikandia, les *per diem* versés varient de 300 à 500 FCFA selon les délégués, à la discrétion du trésorier (en accord avec son président). Une certaine ambiguïté règne en ce qui concerne la couverture des frais de transport tantôt pris en charge par les comités villageois, tantôt par l'association cantonale. Les délégués ont donc aussi dégagé leurs marges de manœuvre.

Des petites manipulations frauduleuses sur les *per diem* payés au pourcentage récupéré sur les attributions de marchés de travaux, en passant par le détournement de dotations en céréales versées aux banques céréalères, toutes les occasions sont bonnes à saisir.

On donne le travail aux entrepreneurs qui se penchent de leur côté [celui du PGTF]. Ce n'est pas que l'autre n'a pas donné, seulement on donne à celui qui se penche plus. On ne donne pas à celui qui ne donne pas quelque chose de gros ! [...] Ne pas

donner ! Ça tu n'oses même pas ! Sinon... un travail que toi et moi devons faire, comment se pourrait-il que je ne te concerte pas alors que c'est moi qui te donne le travail ? Ça ce n'est pas possible ! (un président d'association cantonale).

Et en la matière, le comportement du chef de village ne diffère pas de celui du simple paysan. Ces pratiques découlent d'une même logique, d'un même ensemble de normes culturelles. Comme le dit une expression bien connue en Afrique de l'Ouest francophone « la chèvre broute là où elle est attachée ! ». Seule la position occupée fait la différence. Or, cette position est conditionnée par le montage institutionnel du projet et par des critères qui sont propres aux sociétés dans lesquelles le projet de développement s'insère.

Labu se goy si no [il n'y a pas de travail pour le pays]. Tout celui à qui tu demandes, qui n'est pas un provocateur ni un menteur, te fera comprendre qu'il n'y a pas de travail pour l'intérêt du pays. Et, moi je te dis la vérité ! (un président d'association cantonale).

Ce type de discours tranche avec la stigmatisation habituelle de la corruption. Il colle mieux aux pratiques corruptrices quotidiennes et correspond plus aux règles tacites qui fondent les négociations et autres arrangements entre acteurs. La corruption a une certaine légitimité populaire car, contrairement au bénévolat, « elle nourrit son homme ».

Le fait qu'au Niger les pratiques corruptrices soient une règle plutôt qu'une exception n'est pas nouveau (Olivier de Sardan 1996 ; Tidjani Alou 2002). Elles n'épargnent ni les institutions étatiques et para-étatiques, ni les bureaucraties mises en place dans le cadre des projets de développement. Elles sont intégrées par les différents acteurs comme une norme tacite, sans laquelle il serait illusoire de mettre en œuvre un projet, et profiter de la manne du développement. On s'y réfère plus volontiers sous couvert de métaphores.

Pour l'attribution des marchés, certains députés, on vient les trouver nuitamment (un membre du comité de pilotage).

C'est vrai, il y a des pressions sans arrêt. Ça vient de Niamey, on vous dit : « Eh, untel, il faut faire quelque chose pour l'entrepreneur que je t'envoie ». Des fois on résiste, des fois on laisse aller. La gestion c'est aussi la souplesse avec les textes. Le manuel des procédures, c'est un garde-fou ! (un agent du PGTF).

Malgré les procédures, l'élaboration de critères techniques, la mise en concurrence, les règles de transparence, etc., la sphère des projets de développement n'échappe pas aux pratiques corruptrices. On peut même se demander dans quelle mesure elle ne les encourage pas. C'est, en tout cas, la question que se posent certains anciens animateurs du projet :

Je me dis même que souvent l'erreur émane de nous, agents du projet. Parce que l'être humain quand vous l'habituez à quelque chose et que tout à coup vous cessez, il va dire « non, pourquoi ? ! » [...] Or, il [le président de l'association cantonale] est habitué à certaines faveurs. C'est une faveur que nous, agents du projet, on crée. C'est par notre intermédiaire qu'il arrive à rencontrer ces entrepreneurs-là. Donc, c'est même nous, souvent, en tant qu'agents de projet, on dit « Bon, il faut faire ceci à M. X, ceci

cela ». O.L. ne faisait pas seul. Il était avec M. G.²⁰ Donc, je dis que c'est vraiment l'équipe du projet. Ces facilités qu'on lui créait... bon, une fois qu'on dit non, lui aussi il dit non ! (un ex-animateur du PGTF).

Tant qu'un équilibre est assuré dans la répartition des gains, les apparences sont maintenues. À coups de rapports, de comptabilité, de discours convenus..., on fabrique une façade de respectabilité tant pour les maîtres d'œuvre du projet (un bureau d'études du Nord en partenariat avec une ONG du Sud), que pour les maîtres d'ouvrage nationaux (ministère du Développement rural) et locaux (associations cantonales) et le secret est observé par tous. Quand il y a dénonciation de ces pratiques, c'est le signe d'une iniquité dans la répartition des ressources plutôt que celui d'une remise en cause de ces pratiques dans leur principe. L'accès aux ressources considérables du projet crée aussi des conflits que l'État peut d'autant plus difficilement trancher qu'il s'en trouve partie prenante.

Le sous-préfet voulait faire partir le Blanc. Le Blanc était venu nous le dire. Très vite, nous, les présidents des quatre associations cantonales, avons alors rédigé une lettre. On l'a envoyée à Niamey et on a suivi la lettre. Nous avons vu le SG du ministère du Développement rural et le monsieur de l'AFD. On leur a dit que nous étions contents du travail du Blanc et qu'il ne faut pas qu'il parte. Ils étaient d'accord, mais après, ils nous ont laissés tomber. Mais nous savons que la personne qui a fait le papier pour que le Blanc parte, cette personne est à la Présidence. Je ne sais pas, on dit que c'est un parent du coordinateur du projet ! D'ailleurs, le sous-préfet est aussi un parent à celui-ci (extrait d'un entretien avec le président d'une association cantonale, novembre 2002).

Enjeux sanitaires, enjeux éducationnels, enjeux de sécurité alimentaire et enjeux de pouvoirs

Dès lors que l'enjeu dominant est celui de la captation des ressources, les réalisations physiques particulières n'apparaissent plus en définitive que comme des prétextes ou des opportunités. Ceci explique en partie la faible résistance des paysans à la dépossession de fait de leur maîtrise d'ouvrage. On constate en effet, dans la pratique du développement participatif du PGTF, que la stratégie la plus courante revient à « *trouver des problèmes aux solutions* », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Naudet (1999).

Suite au diagnostic des problèmes du village, il est demandé au villageois d'établir une priorité parmi leurs multiples besoins :

Vous savez, les paysans, chaque fois, leurs demandes tournent autour de ce qui est argent, soit le crédit ou bien ils veulent des charrettes, des animaux. Donc, notre travail c'est de les sensibiliser et les animer : voilà ce qui est bon pour votre village, donc il faut demander ça et ça ! (un animateur).

Il ne s'agit plus alors que de cadrer les demandes des villageois et de les orienter vers un panel de solutions techniques clefs en main. C'est le travail des animateurs.

Nous voulions d'abord avoir un puits, ensuite nous avons aussi demandé une école, un magasin et un dispensaire. C'est l'école que nous avons eue. Parce que vous

savez, la contrepartie demandée pour le puits, ça dépasse celle de l'école où il faut juste une contribution physique. Le puits, c'est 200 000. On ne peut pas ! (le chef de village de Kafina).

Dans les faits, la logique contributive du projet s'est rapidement confrontée à la logique des villageois motivés par les moindres efforts financiers. Il paraît logique que les villageois aient tendance à privilégier les projets requérant le moins de contributions. Ainsi, la « grille de lecture » des villageois se calque sur le code de financement du projet. De ce fait, les interventions du projet ont tendance à se standardiser, brimant du même coup les possibilités d'innover à travers des solutions véritablement conçues par les villageois.

Du point de vue du bailleur de fonds, les contributions financières sont en général envisagées comme un « embryon de fiscalité locale ». Les fondements de la logique des contributions villageoises reposent sur deux présupposés. Le premier est lié à une logique associative pragmatique, elle consiste à permettre, sur la base de cotisations villageoises, la prise en charge des délégués du comité villageois pour les frais liés aux déplacements induits par les activités communautaires. Le second présupposé est basé sur une liaison causale implicite entre la participation financière des bénéficiaires et l'appropriation de la structure par ceux-ci.

Dans plusieurs cas (Kabé, Sandiré, Talifanta, etc.), une autre stratégie de contournement des contraintes imposées par le projet consiste à recourir à des aides extérieures telles que les contributions financières des ressortissants du village basés à Niamey ou ailleurs, ou au mécénat. Le cas le plus extrême est celui où un seul individu assure la prise en charge de la plupart des contributions demandées aux villageois. C'est précisément le cas de Kabé et de Talifanta notamment. À Kabé, une seule personne a financé la réalisation du mur de clôture du CSI requise par le projet PGTF. Elle a par ailleurs supporté l'essentiel du coût de construction de la mosquée du village et payé l'impôt de tout le village deux années successives. On ne peut comprendre ces phénomènes sans les relier à des réalités d'ordre sociopolitique. D'une part, les investissements réalisés ont un caractère de prestige (cas de la mosquée, du centre de santé...), d'autre part, il est attendu un retour sur investissement à travers la politique. Ce retour est effectif depuis plusieurs années déjà, la grande majorité du village se situant dans la mouvance de ce mécène vote pour son « poulain » (qui se trouve être son neveu). L'équation selon laquelle la participation (physique ou monétaire) des populations aux travaux devrait conduire à leur appropriation par elles se traduit dans les faits par une récupération politique par les contributeurs réels (plus connus des populations que les noms des différents projets qui se sont succédé au village²¹). Ceux-ci entendent prouver par leur participation l'intérêt qu'ils portent au terroir natal. Toutes les parties semblent trouver leur compte dans ce jeu de contributions : le projet a décaissé selon les modalités imposées par le bailleur de fonds (suivant une logique de décaissement maximal), les villageois en ont profité en s'engageant le moins possible (logique de participation minimale), les mécènes trouvent l'occasion d'un investissement politique à moindre frais (opportunisme et logique de rentabilité des investissements).

Les enjeux sanitaires liés à la construction de structures de santé permettant un meilleur taux de couverture sanitaire, les enjeux éducationnels liés aux créations d'écoles primaires comme les enjeux de sécurité alimentaire qui sous-tendent la construction de magasins communautaires et la constitution de stocks vivriers apparaissent finalement comme des prétextes autant que des opportunités pour toute une série d'intermédiaires entre donateurs et bénéficiaires finaux. Ils ont toute une importance toute relative au regard des enjeux de pouvoir et d'accès aux ressources qu'ils représentent. Ce point souligne la divergence et l'incompatibilité entre les objectifs officiellement poursuivis par les uns et ceux visés par les autres. Il démontre que dans le contexte de la culture politique qui s'est élaboré, notamment autour des projets de développement, il est tout à fait illusoire de prétendre assurer aussi bien la pérennité des structures que la greffe du modèle participationniste, associatif et démocratique qui fonde la démarche des intervenants extérieurs. Les cadres des ministères, les intellectuels ressortissants des cantons comme les paysans en ont une claire conscience.

Les investissements sont là, c'est du concret. C'est un projet [le PGTF II] qui fait beaucoup d'infrastructures : classes, CSI, banques céréalières. Si ça ne dépendait que de la collectivité, même en dix ans il n'y aurait pas eu ces investissements. Parce qu'en quatre ans on a investi plus d'un milliard et demi... sinon, les associations sont des coquilles vides. Le projet meurt avec ses associations (DEP/MDA, novembre 2002). C'est des associations qui ont été créées pour des objectifs ponctuels... Une association c'est toute une philosophie. On s'entend par rapport à des objectifs. On s'unit pour le faire avec conviction. Mais si on vous dit « vous allez créer les associations pour le truc », personne ne se sent lié. Le seul centre d'intérêt, c'est les activités du projet. Une fois que ces activités cessent, l'association cesse d'exister (un ressortissant du Tagazar, Niamey, novembre 2002).

Même si on le [le président de l'association cantonale] destitue, son successeur sera le même car aujourd'hui avec le vent qui souffle, c'est le chacun pour soi. Tu verras des gens prendre des engagements, promettant de faire ceci ou cela, juste pour vous avoir à leurs côtés. Une fois qu'il aura obtenu ce qu'il voulait, il se comportera comme s'il ne vous a jamais connu. Mais celui qui veut vraiment que ça marche, il doit créer les conditions de rencontres et d'échanges entre les différents acteurs ! (un délégué de comité villageois, novembre 2002).

Conclusion

Cette étude de cas met en évidence la confrontation de deux logiques : d'une part, celle impulsée par le projet qui prône la transparence (comité d'octroi, critères techniques objectifs, procédures claires, mise en concurrence, etc.) ; d'autre part, les logiques et pratiques locales marquées par le poids des pouvoirs locaux et les ressorts politiques, au sens large, de toute décision concernant la collectivité. À l'approche techniciste et communautariste des projets de développement, les sociétés locales répondent par une approche hautement politique. Dans le cas du Niger, où le pouvoir local est souvent concentré entre les mains des chefs « traditionnels » et de quelques notables, cela se traduit par un fort engagement des chefs dans les structures et

activités promues par les projets. Compte tenu du contexte sociopolitique local, les chefs ne peuvent se permettre de se tenir à l'écart des instances de pouvoir instaurées au cœur de leur arène politique (en l'occurrence ici le canton, base territoriale des futures communes). Jouer le rôle d'arbitre que les projets veulent leur imposer reviendrait à accepter une perte de pouvoir (au profit de leurs opposants) et à abandonner des opportunités de profits (mobilisation d'une partie des considérables ressources financières, matérielles, immatérielles et symboliques liées aux interventions des projets).

Tout comme les lois décentralisatrices, la démarche sous-jacente du projet bute sur la place qu'il convient de réserver aux chefs traditionnels dans la mise en place d'un processus démocratique fortement imprégné d'idéologie égalitariste entre les futurs citoyens. Leur mise à l'écart est programmée et orchestrée, mais les chefs sont souvent dotés de capacités personnelles, de ressources économiques et politiques, et de capital social que n'ont pas nécessairement les autres acteurs locaux. Forts de ces atouts, ils s'imposent somme toute logiquement dans un paysage social peu préparé (ignorance et analphabétisme généralisés, forces de contestation limitées) à saisir les opportunités qu'offrent de tels projets.

Incontestablement les structures sous le contrôle de certains chefs traditionnels sont utilisées pour servir des fins particulières (légitimation sociale, captation de la rente du développement, récupération politique, lutte contre les opposants). Cela n'a pas, en l'occurrence, empêché la réalisation de l'un des objectifs du projet : contribuer au développement local de l'arrondissement de Filingué par l'amélioration des conditions de vie des populations (construction d'équipements sociaux et infrastructures routières, installation de moulins à grain, protection de l'environnement, etc.).

Les acteurs chargés de mettre en œuvre les projets de type développement local participatif et les projets de pré-communalisation fabriquent des discours convenus qui collent à l'idéologie dominante (condition d'obtention des subventions des bailleurs de fonds) mais qui sont en total décalage avec les pratiques locales et leurs propres pratiques. Alors qu'ils affichent la promotion d'un mode de développement local alternatif, palliant les insuffisances de l'État, mieux orienté vers les « besoins » de la population et la pratique de la bonne gouvernance, les projets imposent généralement les solutions aux problèmes qu'ils ont prédéfinis et sont finalement souvent les promoteurs des pratiques corruptrices. Au lieu d'encourager la société civile, de tels projets favorisent *in fine* le développement de nouvelles bureaucraties à l'échelle locale et facilitent l'accès aux ressources collectives et publiques à un plus grand nombre d'acteurs pour lesquels l'ensemble des pratiques corruptrices sont plutôt légitimes.

Du côté des acteurs villageois, on sait aussi fabriquer des discours et des apparences. La démocratie représentative et participative qui est mise en scène à travers des investitures consensuelles cachent tantôt un relatif désintérêt des villageois pour la gestion de la chose publique (cas des comités villageois et des comités de gestion), tantôt des luttes d'influence et des batailles politiques entre les tenants des pouvoirs locaux (cas des associations cantonales, des comités d'octroi). À la culture du vote

public et à l'idéologie égalitaire prônée et encouragée par le projet s'opposent des procédures de négociations à huis clos et une structure sociale inégalitaire. La culture politique locale privilégie toujours l'investiture suivant des critères d'ânesse et de séniorité, de statuts sociaux (descendants de l'aristocratie/descendants d'esclaves), d'équilibres « ethniques » ou géographiques... (sur la culture de l'investiture, cf. chapitre 10 à propos des modes de fonctionnement des partis politiques dans le Gorouol).

À n'en pas douter, l'expérience du PGTF peut être considérée comme un laboratoire sociopolitique qui préfigure des dynamiques d'acteurs au niveau des futures communes et les modes de « gouvernementalité » décentralisées. La décentralisation semble promettre aux acteurs locaux l'occasion de « prendre leur tour à la table des négociations », au « partage du gâteau »... On peut poser l'hypothèse que les communes seront perçues comme des projets de développement et réappropriées selon des modalités similaires, finalement assez éloignées des concepts de transparence, de « bonne gouvernance » et d'*accountability* qui fondent la réforme promue par la communauté des bailleurs de fonds.

Notes

1. Le PGTF est un projet financé par l'Agence Française de Développement (AFD). La maîtrise d'ouvrage du projet revient au ministère du Développement rural. Dans sa deuxième phase (1999-2001), le PGTF tout en gardant son intitulé s'est réorienté sur le développement local et la structuration du milieu associatif. Sa base opérationnelle a été installée dans la ville de Balleyara.
2. Dans pratiquement tous les recoins du Niger, de tels projets sont mis en œuvre. Cf. Moussa (2003) pour l'extrême est du Niger, Moumouni (2004) pour le Sud, Hahonou (2003a-b) pour l'extrême Ouest et le Nord.
3. Je rappelle qu'au Niger le canton est une unité territoriale héritée de la colonisation française. Chaque canton comprend plusieurs villages administrativement reconnus. Les cantons sont dirigés par des chefs de canton, les villages par des chefs de village. Un arrondissement est une collectivité territoriale composée de plusieurs cantons.
4. Le présent chapitre reprend en partie les analyses présentées dans le N° 24 de *Études et Travaux du LASDEL* (Hahonou et Souley 2004). Il s'appuie sur une étude collective à laquelle ont participé Aboubacar Souley, Adamou Moumouni, Moumouni Gougoubane, Salou Ali et moi-même.
5. Un président, un vice-président, un secrétaire, un secrétaire adjoint, un trésorier, un trésorier adjoint, deux chargés de l'information, et éventuellement des conseillers. Les commissaires aux comptes sont choisis en dehors du bureau.
6. Au Niger, les villages sont souvent scindés en factions opposées. L'une soutient le chef de village, l'autre son concurrent (Olivier de Sardan et Dagobi 2000:154).
7. Il peut difficilement en être autrement dans le cas de petites unités villageoises récemment créées puisque ces villages sont souvent constitués de factions recrutées sur la base de liens de parenté autour d'un leader qui devient le chef de village.
8. Dans les faits, les membres des comités villageois investissent les comités de gestion. Au niveau villageois, la faiblesse des ressources humaines qualifiées rend impossible le respect de cette contrainte du projet.

9. Les deux phases du PGTF ont été séparées par une coupure de deux ans. Durant les quatre années de la phase II, outre la « structuration du milieu » dans une vingtaine de villages chacun, les animateurs avaient également à exécuter des tâches de préparation technique des projets villageois, de mise en place de divers comités de gestion, de suivi des travaux d'infrastructures, de rédaction de rapports... Les procédures des projets de développement sont généralement telles que les animateurs sont jugés sur des résultats tangibles et visibles (réalisations physiques qui permettent le décaissement des fonds alloués à la mise en œuvre du projet).
10. Les assemblées générales de chaque association se sont tenues dans leur chef-lieu de canton respectif (Damana, Balleyara, Bonkougou, Filingué).
11. Initialement le mandat était d'un an renouvelable.
12. Tous les procès-verbaux des réunions constitutives mentionnent les applaudissements qui ont marqué l'assentiment général des participants.
13. La plupart des organisations qui mettent en œuvre des projets de développement ont une aversion marquée pour les conflits. La « bonne entente » dans un milieu social est souvent la condition *sine qua non* d'une intervention.
14. Á l'époque chef de canton du Tagazar.
15. Candidat malheureux à la chefferie de canton du Tagazar.
16. La concurrence entre les deux groupes étant plus ou moins un sujet tabou face à des étrangers (l'équipe du LASDEL), un seul des membres du bureau de l'association a présenté une version explicitant les enjeux ethniques que recouvrait la mise en place des postes de président et vice-président. Plus taboue encore est la question des catégories sociales d'appartenance des membres du bureau de l'association cantonale. Or, il apparaît clairement que tous les postes importants sont détenus par des personnes de statut noble (*Borciney* chez les Zarma, *Surgey* chez les Kel Tamasheq).
17. Sur le plan méthodologique ce point illustre l'insuffisance de l'approche positionnelle qui consiste à analyser le pouvoir local par les positions que tel ou tel acteur occupe. C'est l'un des biais classiques des analyses menées au pas de course. Le recoupement avec une méthode réputationnelle et une connaissance approfondie du contexte sociopolitique sont deux éléments déterminants pour des analyses pertinentes.
18. Pour assurer la reconduction de son allié à la présidence de l'association cantonale l'année suivante, le chef de canton du Tagazar est directement intervenu auprès des membres du bureau et notamment des délégués contestataires (source : entretien avec le chef de canton).
19. La Primature dépêche une « mission politique » sur le terrain auprès de différents acteurs (PGTF, poste administratif de Balleyara, sous-préfecture de Filingué...) afin de mettre au clair les tenants et aboutissants de cette affaire et lui permettre de trancher.
20. O. L. était le chef de projet pour le compte d'un bureau d'étude français chargé de mettre en œuvre le PGTF II les premières années avant de passer le relais à une ONG nigérienne, représentée par M. G.
21. On nous a cité entre autres le « projet qui fait ramasser les petites pierres » (projet de récupération des terres dégradées), le « projet qui fait des jardins » (projet d'appui et de promotion des cultures maraichères), le « projet qui fait des crédits »...

