

Les transferts monétaires au Niger: des conditionnalités mal perçues et contournées

Jean-Pierre Olivier de Sardan (olivierdesardan@lasdel.net)

IL EXISTE TOUJOURS des écarts entre une politique sur le papier et son application sur le terrain. La mise en œuvre des transferts monétaires (CT) au Niger est un exemple typique de l'imposition de normes externes contestées et contournées par les destinataires. Cet article décrit les perceptions et les stratégies des populations face à ces transferts.

► Jean-Pierre Olivier de Sardan est un anthropologue français et nigérien. Il réside au Niger où il conduit des recherches depuis les années 1960. Il est directeur de recherches émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et professeur d'anthropologie à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

► Cet article s'appuie sur des recherches menées par le Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) établi au Niger et au Bénin. Elles ont été financées par la Coopération française au Niger, et les ONG ASB et Concern. Un article de synthèse complet et détaillé a été édité dans les *Études et Travaux du Lasdel*, n°108, en accès libre sur www.lasdel.net. Il s'appuie sur cinq rapports réalisés par Nana Issaley, Hannatou Adamou, Issaka Oumarou, Younoussi Issa et Oumarou Hamani (cf. *Études et Travaux du Lasdel* n° 106, 107, 109, 110).

► Une version longue de cet article est disponible sur le site d'Inter-réseaux.

LE NIGER a récemment vu une vague massive de transferts monétaires (ou *cash transfers*, CT) inconditionnels : financés par les partenaires techniques et financiers du Niger, ces mécanismes visent à transférer de l'argent aux ménages considérés comme vulnérables, sans exiger d'eux une contrepartie. Au Niger, il existe trois sous-types de CT : un appui à moyen terme à la résilience de familles vulnérables pour le projet « filets sociaux » de la Banque mondiale ; des secours d'urgence à des familles vulnérables en période de crises alimentaires, pour la majorité de CT (sur financements Echo, USAID, Pam) ; une aide aux victimes de catastrophes pour quelques CT. Mais derrière ces objectifs principaux se dessinent d'autres objectifs, plus ou moins imbriqués : freiner les migrations, prévenir la malnutrition infantile, promouvoir les femmes, lutter contre la pauvreté, esquisser une politique sociale.

Cette vague de CT pose une série de questions. Tout dispositif d'intervention subit des dérives sur le terrain, dues à l'interaction de logiques diverses, voire opposées, des différents groupes impliqués dans sa mise en œuvre. Dès lors, il existe souvent des écarts, plus ou moins importants, entre la politique « sur le papier » et celle « sur le terrain ». Les CT illustrent l'ampleur que peuvent prendre ces écarts, du fait de l'importation par les ONG de normes de sélection en contradiction avec les normes locales.

Cet article analyse les perceptions et les stratégies des populations locales face aux CT tout au long des trois grandes étapes de la mise en œuvre : le ciblage, la distribution et l'usage des sommes reçues.

Ciblage. C'est le principe même d'une sélection interne au village qui fait problème pour de nombreux villageois. Les malentendus reposent sur deux piliers : (a) l'introduction d'un effet de seuil ; (b) les soupçons de biais dans la sélection.

L'introduction d'un effet de seuil très mal perçu. Dans des villages où les niveaux de vie et les modes de consommation restent assez proches malgré des inégalités économiques, la sélection introduit un effet de seuil qui apparaît comme profondément arbitraire. C'est d'abord le cas pour la sélection entre villages, qui apparaît systématiquement comme injuste : qu'est-ce qui sépare vraiment un village « choisi »

d'un village « exclu » ? C'est tout aussi vrai pour la sélection entre ménages au sein d'un même village. Presque rien (ou rien) ne sépare le dernier ménage « élu » du premier ménage « recalé ». Dès lors, tracer des frontières ou poser des barrières entre des ménages classés comme « très vulnérables » et d'autres classés comme « vulnérables » est peu compréhensible pour les populations.

Une sélection objet de suspicion. La méthode dite HEA (*household economy approach*) est la plus utilisée. Elle fait l'objet de nombreuses critiques de la part des fonctionnaires déconcentrés ou des agents de terrain des ONG pour son caractère bâclé ou superficiel. Le temps imparti est nettement trop court. La compétence et surtout le sérieux des enquêteurs salariés recrutés par l'ONG sont souvent contestés.

Des assemblées générales — AG — des populations (villages ou quartiers) doivent valider ces enquêtes et les listes d'attributaires. En fait, une AG villageoise, contrairement aux attentes « participatives » des ONG pour qui elle doit être un

espace de débat public et de transparence, est le plus souvent un espace de contrôle social, où prendre la parole pour contredire un orateur, dénoncer un voisin fraudeur, et plus encore critiquer publiquement le chef, qui plus est devant des étrangers, apparaît comme une conduite malséante, largement stigmatisée¹. Le principal enjeu de ces AG est le choix des auxiliaires villageois. En effet, ils vont contribuer à la constitution de la liste « courte » avec les agents de l'ONG. Leur choix est le plus souvent fait par le chef de village ou le chef de quartier, au profit de ses proches. Or, ces auxiliaires villageois placent souvent leur famille et les protégés du chef parmi les ménages à cibler. En outre, la catégorie de « très vulnérables » n'est pas vraiment une catégorie locale : elle est « suggérée » par les agents des ONG et critiquée par les populations.

Les ONG demandent aussi à l'AG de constituer un « comité de sages » ou un « comité de plaintes », censé être un recours et contrôler le processus. En fait, ces comités n'ont pas d'existence réelle. Même quand ils existent formellement, il y a une forte pression latente, et parfois explicite, pour que les plaintes

1. Bien sûr, nous décrivons une tendance générale, et il peut exister des exceptions.

ne s'expriment pas. Déposer plainte aurait un coût social très fort.

Un autre frein majeur à l'expression publique des frustrations et des accusations est la crainte que cela détourne les ONG du village, et mette fin à la « manne » extérieure. Il y a donc un intérêt commun entre bénéficiaires et non bénéficiaires à taire les détournements du ciblage, les seconds espérant toujours être inclus la prochaine fois.

Distributions. Les distributions proprement dites sont des cérémonies qui ne sont pas en elles-mêmes l'objet de contestations, et relèvent plutôt de rituels consensuels, contrairement aux étapes antérieures. D'ailleurs : « *Au cours des opérations de distribution, très souvent, les membres du comité de distribution (s'il y en a un) adressent à l'endroit du public des "leçons de morale", priant les non-bénéficiaires de n'accuser ni ne condamner personne et de garder espoir d'être inscrits pour les prochaines opérations* » (Issaley). On voit ici à l'œuvre la double logique dominante au sein des populations face au CT : *logique « égalitaire »* (chacun doit avoir un jour sa part) et *logique « fataliste »* (c'est une question de chance).

Dans ce rituel, d'autres « leçons de morale » sont aussi dispensées, cette fois par les agents des ONG, qui donnent des conseils appuyés quant à l'usage des fonds, ce qui est quelque peu contradictoire avec la non conditionnalité officielle des CT, qui est une de leurs justifications majeures dans les débats sur les outils de l'aide humanitaire.

Réaffectations et redistribution des sommes reçues

Les réaffectations de la somme perçue par les femmes. La remise de la somme perçue par l'épouse à son mari est assez générale. L'épouse n'est qu'une intermédiaire, et l'argent retourne au mari. Mais cela ne signifie pas que les femmes sont totalement dépossédées : symboliquement, le fait que les CT soient remis aux femmes, comme les séances de sensibilisation faites par les ONG, permettent de donner malgré tout un certain statut « collectif » (« pour le bien du ménage ») à l'argent reçu au titre du CT, et donc de modérer les éventuelles tentations du mari d'en faire un usage strictement personnel (pour prendre une coépouse ou le dépenser au jeu...).

Des opérations de « mutualisation ». Par ailleurs, face au mécontentement des non-bénéficiaires et dans le but de manifester une solidarité communautaire, menacée par le CT, des opérations de « mutualisation » ont été parfois organisées, en général à l'initiative d'un chef, sitôt le départ des agents de l'ONG et de l'IMF. L'argent est récupéré auprès des bénéficiaires, en vue le plus souvent d'une redistribution égalitaire à tous les ménages du village, soit directement en argent,

soit en vivres achetés avec l'argent mutualisé. Mais il peut aussi servir à des dépenses d'intérêt général (paiement de l'impôt). La mutualisation peut aussi être partielle, sous forme de cotisation pour un objectif communément accepté. Mais les mutualisations suscitent évidemment une certaine opposition des bénéficiaires officiels du CT. Une mutualisation implique donc une autorité suffisante du chef pour obtenir le consentement, même à contre cœur, de ses administrés bénéficiaires. Il faut en effet éviter à tout prix des plaintes publiques qui dissuaderaient les ONG de continuer à procéder au CT. Dès qu'une opposition résolue se manifeste il est mis fin à la mutualisation.

Les redistributions immédiates. Bien que les agents des ONG aient souvent fait passer le message de ne rien donner aux chefs, cette pratique reste courante. Parfois, les bénéficiaires donnent quelque chose au chef de leur plein gré, sans être sollicités. Un tel geste est à la fois un signe symbolique de respect envers le chef et une reconnaissance des services qu'il rend. Mais cette pratique est parfois exigée par le chef lui-même.

Par ailleurs, de petites sommes vont vers le « logeur » du lieu de distribution, les voisins, les parents. Cet entretien de la sociabilité de proximité par des cadeaux atténue un peu l'accentuation des divisions villageoises souvent reprochée aux CT.

Imposer des règles du jeu extérieures et hétérogènes : le paradoxe central des transferts monétaires.

Les CT au Niger sont fondés sur une série de règles du jeu « expertes » qui fonctionnent comme des « conditionnalités » pour bénéficier des versements ciblés, et sont donc imposées aux populations locales, qui ont non seulement du mal à les comprendre, mais qui aussi, bien souvent, ne les approuvent pas, et les « contournent ».

En outre, sur un fond de « macro-règles » à peu près partagées, les « micro-règles » qui régissent les dispositifs spécifiques de chaque CT sont différentes et non coordonnées sur le terrain, ce qui décrédibilise d'une certaine façon les CT. La durée des CT, leurs montants, les types de populations ciblées et les procédures de ciblage varient, d'un village à l'autre, mais aussi au sein d'un même village (il est fréquent que plusieurs opérateurs interviennent dans une même zone). Ces incohérences sont d'autant plus incompréhensibles que, pour les populations, les diverses formes de CT et les diverses procédures de ciblage qu'ils mettent en œuvre se mélangent et apparaissent non comme des interventions différentes, mais comme constituant en quelque sorte un vaste projet unique.

En tout cas un constat général se fait jour : les règles du jeu imposées sont autant que possible recomposées et transformées, mais en catimini. Il n'y

« Les règles du jeu imposées sont autant que possible recomposées et transformées, mais en catimini »



a aucune opposition frontale ni expression publique de mécontentement (qui risqueraient de mettre fin à la ressource et de compromettre les relations avec les « projets » qu'on cherche au contraire à attirer). Mais on peut énoncer quelques points qui expriment un large consensus :

- Les hommes devraient être récipiendaires car ils sont responsables de la nourriture et sont chefs de famille;
- La distribution sélective divise le village, le CT devrait s'adresser à tous, ou, sinon, bénéficier à tour de rôle aux ménages du village;
- La catégorie de très grande vulnérabilité et les critères proposés par les ONG sont trop restreints;
- Quiconque intervient dans le processus et y consacre du temps devrait être rémunéré, surtout s'il n'est pas bénéficiaire.

Mais les villageois s'adaptent avec une combinaison de fatalisme et de pragmatisme aux exigences des bailleurs, afin de continuer à bénéficier de leur « manne ».

Les bailleurs de fonds sont en général inconnus, et c'est l'ONG qui mène l'opération qui est créditée de la générosité des CT. Mais la reconnaissance des bénéficiaires se dirige surtout vers des acteurs et non des institutions, *en tant que ces acteurs ont pu, à titre personnel, jouer un rôle dans leur propre sélection pour bénéficier de cet argent tombé du ciel*. On suppose ainsi qu'ils sont intervenus, d'une façon ou d'une autre, au profit des heureux élus.

Les chefs sont remerciés en premier lieu car ils jouent un rôle pivot dans les CT, même si les dispositifs prévoient en général de les tenir à l'écart du processus de sélection. Tout d'abord, ils constituent la seule autorité au niveau du village (la décentralisation s'est arrêtée au niveau des communes), et, à ce titre, ils convoquent et président les assemblées

générales, qui se tiennent le plus souvent dans leur cour, ainsi que la séance publique de distribution; ils reçoivent les « étrangers » (cadres ou agents de l'ONG et de l'IMF), et leur donnent éventuellement des guides. Penser qu'ils usent de ces contacts et de leur autorité pour avoir un droit de regard sur les listes est donc logique.

La plupart des bénéficiaires et des non bénéficiaires partagent donc une même appréciation : la liste finale est le produit de diverses interventions, quels qu'en soient les motifs (commisération, bienveillance, solidarité familiale, solidarité de village, clientélisme). Pour les institutions opérant le CT, le mélange de critères « objectifs externes » (enquêtes HEA) et de critères « communautaires » (constitution des listes) doit permettre d'établir une sélection de façon incontestable. Or dans les villages, c'est ce mélange même qui est la source de soupçons et/ou de manœuvres. Le processus de ciblage est évalué par les populations locales sur la base des critères locaux qui leur servent d'ordinaire à évaluer la gouvernance locale, l'action politique et l'action publique (où « l'échange généralisé des faveurs »² est de rigueur). Tout le monde sait en effet que les normes officielles venant d'en haut (État ou institutions de développement) — et les critères des ONG pour les CT sont un cas typique de normes officielles parachutées — sont assez systématiquement adaptées, arrangées et contournées dans la pratique quotidienne des acteurs. Paradoxalement, ce sont les critères « communautaires » que les CT ont introduits dans le processus, pour y associer des représentants des populations, qui le rendent suspect. ■

2. Cf. Olivier de Sardan, J.P. 2004 « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique » *Politique Africaine*, 96 : 139-162.