



HAL
open science

Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel

Giorgio Blundo

► **To cite this version:**

Giorgio Blundo. Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel. Cahiers d'études africaines, 2011, Les sciences sociales au miroir du développement, 51 (202-203), pp.427-452. 10.4000/etudesafriaines.16716 . halshs-03160758

HAL Id: halshs-03160758

<https://shs.hal.science/halshs-03160758>

Submitted on 5 Mar 2021

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.

Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel

A Two-speed Administration. Development Projects and State-Building in Sahel

Giorgio Blundo



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/16716>

DOI : 10.4000/etudesafriaines.16716

ISSN : 1777-5353

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 8 septembre 2011

Pagination : 427-452

ISBN : 978-2-7132-2298-6

ISSN : 0008-0055

Référence électronique

Giorgio Blundo, « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 202-203 | 2011, mis en ligne le 27 octobre 2013, consulté le 21 juin 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/16716> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.16716>

Ce document a été généré automatiquement le 21 juin 2020.

© Cahiers d'Études africaines

Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel

A Two-speed Administration. Development Projects and State-Building in Sahel

Giorgio Blundo

NOTE DE L'AUTEUR

Je tiens à remercier Jean Copans et Jean-Pierre Olivier de Sardan pour leurs suggestions et commentaires, qui m'ont permis d'étoffer la version définitive de cet article.

- 1 Affirmer que l'aide publique ou privée au développement est un phénomène constitutif de l'historicité des sociétés et des régimes politiques africains est un tel poncif qu'il serait presque superflu de convoquer les statistiques macro-économiques pour le conforter. Au début du deuxième millénaire, l'aide au développement en Afrique subsaharienne constituait 90 % des investissements publics et 30 % des dépenses récurrentes d'un État (Cooksey 2002 : 47). Quant aux pays sahéliens, espace de référence de cet article, les flux de la coopération internationale procuraient en 2006 entre 10 % et 15 % de leur revenu national brut, les situant ainsi dans la catégorie des « low-income aid-dependent countries » (Birdsall 2007 : 576). Face au caractère structurel et structurant — pour reprendre l'expression de Lavigne Delville et Abdelkader (2010 : 3) — de l'aide, de nombreuses analyses, venant tant des praticiens du développement que des chercheurs en sciences sociales et économiques, ont souligné ses effets pervers ou inattendus dans les pays bénéficiaires.
- 2 Il ne s'agit pas ici de faire l'inventaire critique de cette littérature désormais pléthorique. Je m'intéresserai en revanche à l'une des zones d'ombre de cette production savante, à savoir l'ethnographie des relations entre système de l'aide et structures étatiques des pays aidés.

- 3 Certes, au niveau des analyses macropolitiques, ce terrain est loin d'être inexploré. Le rôle de l'État a été et demeure de nos jours au centre des préoccupations de la « configuration développementiste » (Olivier de Sardan 1995), du modèle de l'État « développeur » (*developmental state*) des années 1960 à sa remise en cause dans les années 1980 par les politiques économiques néolibérales jusqu'au récent revirement des bailleurs de fonds tendant à « repenser l'État » et à lui assigner *a minima* des tâches essentielles dans les politiques sociales (World Bank 1997). Les débats ont porté, schématiquement, sur trois grandes thématiques.
- 4 La première concerne la perte de souveraineté des États récipiendaires. Des auteurs comme Gupta et Sharma (2006 : 280) ont suggéré que la souveraineté passe de l'État-nation à des institutions de régulation internationales qui « govern the conduct of national states and economies and manage the welfare of people living in different territories ». Cette question est souvent associée à celle, plus classique, de la dépendance vis-à-vis de l'aide, soit pour l'assimiler à une forme d'extraversion aux effets aussi délétères que la rente pétrolière (Nugent 2010 : 64-65), soit pour suggérer que « l'exercice de la souveraineté par construction de la dépendance » est une caractéristique centrale de l'histoire politique africaine (Bayart 1999 : 104). Cette dernière constituerait une stratégie délibérée d'extraversion adoptée par les élites dominantes pour capter des ressources extérieures à des fins de légitimation et de reproduction. D'autres effets de cette perte de la souveraineté des États du Sud, qu'elle soit apparente ou réelle, voulue ou subie, concernent le caractère ambigu des relations entre bailleurs de fonds et gouvernements locaux. Ces derniers sont censés « s'approprier » et choisir délibérément des réformes dont la mise en œuvre est devenue un préalable pour l'obtention de l'aide (Anders 2003).
- 5 La deuxième thématique a trait à la capture de l'aide par des régimes politiques de type néo-patrimonial. Elle a donné lieu à des contributions plus empiriques, montrant comment les ressources symboliques ou économiques des interventions extérieures sont captées par une multitude d'institutions locales, souvent créées de toutes pièces par des hauts fonctionnaires ou par le sommet même de l'État. Smith nous offre des savoureuses descriptions de cet état de fait pour le cas nigérian, où l'humour populaire a fabriqué des typologies très riches pour distinguer entre les nombreuses ONG locales¹. On doit également à cet auteur un bilan fort éloquent de l'organisation informelle d'un programme de planification familiale au Nigeria, au sein duquel les postes sont attribués sur une base clientéliste, des *per-diem* élevés sont octroyés à des hauts fonctionnaires pour des *workshops* auxquels ils ne participent pas, les équipements sont « partagés » avec des secteurs de l'administration exclus de l'intervention, et les budgets sont détournés, en gonflant les contrats locaux et en sous-payant les personnels (Smith 2003).
- 6 En effet, comme le rappelle Cooksey (2002 : 47), « [...] aid, in the form of project loans in particular, creates many opportunities for patronage, including project location, hiring project staff, training opportunities, procurement and purchases, and consultancy ». Les bailleurs de fonds participent bien évidemment au problème, soit en exportant *via* leurs projets des pratiques de corruption bien rôdées dans leur pays d'origine — comme le montre Mathieu (2007) en étudiant le cas d'un programme de la coopération italienne au Sénégal —, soit en feignant d'ignorer les pratiques déviantes qui gangrènent leurs propres interventions (Bähre [2005] pour un exemple sud-africain), soit enfin en fournissant à des pays réputés pour être des bons élèves dans l'application

des réformes néo-libérales les moyens de redynamiser les canaux de patronage (Mwenda & Tangri [2005] pour le cas ougandais).

- 7 La troisième thématique — les effets de l'aide sur les institutions publiques des pays bénéficiaires — nous rapproche de l'analyse proposée dans cet article. L'aide contribuerait à saper les possibilités de construction d'États capables de promouvoir le développement économique et social. Cet « *aid-institutions paradox* » a des effets sur le plan macro-économique, mais également sur le mode de travail des administrations publiques : « The proliferation of donors and projects constitute a substantial burden for the small number of qualified public officials, who spend much of their time attending to donor concerns and managing aid activities rather than promoting the development of the country — that is, when they do not exit altogether from the civil service to go work for better wages in donor and NGO organizations » (Moss, Pettersson & van de Walle 2006 : 6). Les projets extérieurs seraient ainsi un facteur de fragmentation des administrations postcoloniales en Afrique : « This tendency towards the proliferation of institutions was reinforced by other tendencies : first, development policy interventions often tend not to work through the existing state apparatuses but through projects, consultants and NGOs. As a result, islands of efficiency are created which, however, are dependent on external funding. If “projects” are integrated into the state apparatus, they tie up the resources of national bureaucracies for months if not years into the future and deflect the energies of the officials working there from all other tasks » (Bierschenk 2010 : 8).
- 8 Absentes dans la littérature sur l'État en Afrique, qui apparaît ainsi comme un « État sans fonctionnaires » (Copans 2001), les administrations publiques africaines l'ont été aussi, tout au moins jusqu'au début des années 2000, dans les travaux d'anthropologie du développement. Cette dernière, centrée initialement sur les interactions entre les dispositifs de l'aide et les groupes sociaux censés en être les bénéficiaires, a davantage documenté les processus sociopolitiques enclenchés par les interventions extérieures, qu'il s'agisse de l'émergence de nouveaux intermédiaires spécialisés dans la captation de la rente du développement (Blundo 1995 ; Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan 2000 ; Lewis & Mosse 2006) ou de la recomposition des arènes politiques locales sous l'effet des politiques de décentralisation (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998). Mais cet ensemble d'études, se penchant sur « des domaines où les opérations et politiques de développement sont en chevauchement (*straddling*) avec les pratiques politiques, économiques ou administratives locales courantes en Afrique » (Olivier de Sardan 2004 : 37), s'est progressivement orienté vers une « socio-anthropologie des espaces publics africains » (*ibid.* 2005 : 488), axée sur la gouvernance locale, les formes de délivrance de services et de biens publics ou collectifs et la corruption administrative (Jaffré & Olivier de Sardan 2003 ; Blundo & Le Meur 2009 ; Blundo & Olivier de Sardan 2007). Cette nouvelle orientation, qui réinterroge la place des services publics dans les dynamiques de changement social, est maintenant systématisée dans des nouveaux programmes de recherche sur « l'État local » et « l'État en chantier » (Bierschenk 2010) et incite à examiner à nouveaux frais les relations entre l'aide internationale et les États du Sud.
- 9 En effet, même à l'échelle des projets les plus « participatifs », les dispositifs du développement représentent bel et bien une rencontre entre plusieurs organisations bureaucratiques : celles de l'intervention extérieure, et celles des structures étatiques ou non gouvernementales locales. Selon les modes et les idéologies des approches

développementistes, ces bureaucraties du développement ont tour à tour intégré, concurrencé ou soutenu les structures administratives locales. Or, les interfaces projets/administrations publiques nationales n'ont pas été l'objet d'études approfondies².

- 10 Au cours de mes recherches sur le corps des Eaux et Forêts au Niger et au Sénégal, j'ai été frappé par la récurrence des allusions aux « projets » dans les conversations que j'avais avec les personnels forestiers, qu'il s'agisse de cadres ou d'agents d'exécution. Évoqués au détour d'une biographie professionnelle ou lors de la description des activités courantes d'un service régional, les projets et programmes forestiers financés depuis les années 1970 par les organismes de la coopération au développement me sont apparus dès lors comme une composante essentielle de l'histoire récente des services forestiers, comme un facteur de structuration de leur organisation interne et de leur culture professionnelle. Aux fins de l'analyse, j'aurais pu identifier un programme forestier en cours et en faire une étude de cas. J'ai en revanche choisi d'aborder l'univers des projets comme un ensemble, en partant des visions, expériences et récits recueillis auprès des plus de trois cents forestiers rencontrés au cours de mes enquêtes. Je ne suis pas sans ignorer, bien entendu, qu'entre le premier projet forestier du Sénégal post-indépendance et les interventions actuelles, les différences sont énormes, sur le plan des approches, des modes de financement, de l'implication des acteurs locaux, des objectifs et des techniques déployées. Il ne s'agira pas ici de procéder à une évaluation des résultats de ces multiples programmes, mais de suggérer qu'une anthropologie de l'État au ras du sol, soucieuse de rendre compte du fonctionnement quotidien de ses structures, des représentations des fonctionnaires et de leurs pratiques et cultures professionnelles, risque de passer à côté de l'essentiel si elle n'intègre pas dans son *corpus* les incursions quotidiennes des agents de l'État au sein de la configuration développementiste.

Les projets et les forestiers : aperçu historique

- 11 Créés en Afrique occidentale française au début de années 1930, les services forestiers gardent, au moment des indépendances, une structure et des objectifs très proches de leurs prédécesseurs coloniaux. Ces derniers adoptèrent une politique forestière privilégiant deux axes principaux. D'une part, la production de bois de chauffe pour l'armée, de bois d'œuvre pour la réalisation des bâtiments administratifs et de gomme arabique pour l'exportation et, d'autre part, la réalisation de plantations d'ombrage le long des routes principales et dans les avenues des centres urbains. Pénalisée par des effectifs modestes, l'administration forestière coloniale s'est dotée d'un *corpus* législatif répressif, réglementant strictement l'accès aux forêts et constituant un domaine étatique soustrait aux besoins des populations riveraines par la création de « forêts classées » et de réserves cynégétiques. L'influence de la métropole sur les services forestiers nationaux perdure jusqu'à la fin des années 1960, puisque pendant quelques années leur direction continuera à être assurée par des ingénieurs français.
- 12 Dès la première moitié des années 1970, période qui correspond aux grandes sécheresses frappant le Sahel, les forestiers deviennent les maîtres d'œuvre d'importants projets de développement, soutenus d'abord par la Food and Agriculture Organization (FAO), puis par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque Mondiale et, plus récemment, par les organismes de coopération

bilatérale. La stratégie de l'époque fait la part belle aux actions de reboisement conduites à grande échelle directement par les services forestiers ou sous leur supervision. Au Sénégal, les tout premiers programmes d'après l'indépendance voient le jour en Casamance (Projet de mise en valeur des forêts de basse et moyenne Casamance, 1973) et dans le Ferlo (Programme de restauration des espèces sylvo-pastorales et d'amélioration du gommier à Mbidi, 1974). Au Niger, vingt-trois projets forestiers sont mis en œuvre dès 1979 (Yamba 2001 : 150). Il s'agit pour l'essentiel de grands projets de plantations en régie, disposant de moyens techniques importants et employant une main-d'œuvre rémunérée. Durant cette période, c'est l'administration forestière, en collaboration avec la FAO, qui en assure la gestion. Les projets sont ainsi « logés » au sein des services des Eaux et Forêts, et sont codirigés par un fonctionnaire national et un expatrié issu généralement du pays qui finance le projet. Dans certains cas, les responsables des services régionaux jouent en même temps le rôle de directeur du projet ou de son antenne locale. Dans ces projets à gestion gouvernementale, les fonctionnaires reçoivent des indemnités s'ajoutant à leur traitement salarial de base et disposent de moyens de travail conséquents. Ces dispositifs de développement correspondent, nous le verrons, à un âge d'or dans les souvenirs des premiers forestiers nationaux, bien que certains s'accordent aujourd'hui pour dire que ces « grands projets surdimensionnés » ont été « des montagnes qui accouchent des souris. Un grand projet fait à grandes pompes et dont le résultat n'est pas tellement à la dimension de ce qu'on a espéré » (ancien directeur des Eaux et Forêts du Niger, Niamey, 19/7/2005).

- 13 L'échec de ces projets de reboisement à caractère dirigiste conduit, dès la fin des années 1970, à une transformation des approches en matière de gestion des forêts. Les années 1980 correspondent à l'essor des approches participatives, selon lesquelles seule une gestion associant les paysans et les éleveurs peut aboutir à des résultats durables. De nouveaux projets naissent au nom de la « foresterie sociale » ou « agroforesterie » (van den Breemer, Bergh & Vermeij 1994). Les interventions se multiplient et les acteurs se diversifient : des institutions de financement comme la Banque Mondiale, le Fond international de développement agricole (FIDA), la Banque africaine de développement (BAD), des agences de coopération bilatérale (les Pays-Bas, la Finlande, le Japon, le Canada, l'Italie, l'Union européenne), mais également nombre d'ONG nationales et internationales qui créent leurs propres projets à l'échelle d'une région ou d'un département. Dans un contexte qui annonce les Programmes d'ajustement structurel, les « projets » quittent progressivement l'État, et l'on assiste à la création d'Unités de gestion de projets autonomes (Lavigne Delville & Abdelkader 2010 : 63). Autrefois intégrés automatiquement dans les structures locales des projets, les forestiers s'en trouvent relativement écartés. Sur le papier, toute intervention dans le domaine de l'environnement demeure sous la supervision du service des Eaux et Forêts, mais les faibles moyens dont il dispose face à des dispositifs d'intervention suréquipés et à un personnel mieux rétribué, renforce l'autonomie de ces derniers et place les services techniques déconcentrés, comme nous le verrons, dans une situation d'isolement ou de dépendance. Les projets recrutent désormais des cadres supérieurs ou techniques de l'administration forestière, qui la quittent temporairement en situation de mise en disponibilité ou en détachement. Certains ne réintégreront plus leur corps administratif d'origine.
- 14 Au tournant des années 1990, les programmes en matière de foresterie s'orientent résolument vers les techniques d'aménagement des forêts naturelles et de régénération

des sols, avec une forte implication des populations riveraines et le transfert, tout au moins au Sénégal à partir de 1996, de compétences importantes en matière de gestion des ressources naturelles aux collectivités locales. Mais ce qu'il importe de souligner à ce stade de l'analyse, c'est que depuis quatre décennies, les services forestiers du Niger et du Sénégal ont été associés à, ou ont dirigé, un nombre important de projets d'envergure nationale, lesquels ont drainé des ressources financières considérables. Le recensement de ces initiatives n'est pas chose aisée, et à ce stade de l'enquête, les données dont je dispose demeurent fragmentaires. Toutefois, on pourra avancer, pour le Sénégal, le chiffre de quarante-cinq projets portés par l'administration forestière entre 1974 et nos jours, tandis que pour le Niger, un rapport datant du milieu des années 1990 répertoriait près de cent projets et programmes mis en œuvre depuis 1970³. L'analyse des sources de financement de ces programmes montre que sans l'apport des pays donateurs, les réalisations de l'administration des Eaux et Forêts auraient été pour tout dire impossibles : au Niger, 77 % des projets susmentionnés ont été financés par l'assistance étrangère. Quant au Sénégal, des données plus complètes montrent que les investissements des programmes forestiers de première génération (1973-1983) proviennent à 88 % des partenaires extérieurs ; ce pourcentage monte à 91,7 % pour la période 1983-1997, pour culminer à 97 % entre 1997 et 1999 (EC-FAO Partnership Programme 2003 : 35). Pour la période entre 1983 et 1999, ces projets ont coûté 79 milliards de FCFA. Un rapport plus récent confirme l'extrême dépendance du secteur forestier sénégalais des financements extérieurs : « Sur un volume d'investissements cumulés de 46,6 milliards de FCFA réalisés sur la période 1997-2001, 44,0 milliards de FCFA proviennent du financement des partenaires au développement soit 95 % des ressources »⁴.

- 15 Mais à l'orée des années 2000, le « cycle des projets » prend définitivement fin pour l'administration forestière. Les programmes actuels de gestion des ressources naturelles passent désormais en priorité par les ONG ou les collectivités locales. Le rôle des services forestiers est aujourd'hui limité à l'encadrement technique de ces activités conduites par des entités décentralisées. Si, pendant les années 1980, la direction des Eaux et Forêts du Sénégal gérait parallèlement plus de trente projets, à la fin des années 1990 leur nombre se réduisait à vingt-trois puis, à partir de 2005, à quatre projets seulement⁵. On retrouve la même situation au Niger, qui ne peut plus compter que sur l'appui de cinq projets, la plupart en phase de clôture⁶.
- 16 Mes enquêtes de terrain, qui se sont déroulées entre 2005 et 2010⁷, ont donc saisi les administrations forestières du Niger et du Sénégal dans une phase de transition⁸. Privées des ressources substantielles que leur accordait l'aide au développement par le biais des projets, elles sont depuis quelques années dans l'attente que se concrétisent les nouveaux engagements pris par les donateurs suite à la déclaration de Paris. Signée en 2005 par soixante et une institutions donatrices et cinquante-six pays bénéficiaires de l'aide, elle redéfinit l'aide selon deux lignes directrices : la co-responsabilité et le partenariat. Les signataires s'accordent sur les principes de l'appropriation (*ownership*) de l'agenda du développement par les pays récipiendaires, du respect par les bailleurs de fonds des priorités définies par les gouvernements nationaux et du soutien de leurs administrations, et s'efforcent d'assurer une meilleure coordination entre les multiples interventions extérieures (Fritz & Rocha Menocal 2007 : 543). Il s'agit en d'autres termes de rendre les administrations publiques capables d'impulser et suivre des processus de développement local. L'aide par projets se transforme en « appui

budgétaire » : les bailleurs de fonds inscrivent leurs financements dans les budgets des ministères concernés et respectent les procédures financières locales. Mais cette nouvelle procédure, testée au Sénégal depuis 2003 en partenariat avec la coopération hollandaise, semble pour le moment produire des résultats mitigés en termes de renforcement des capacités des services forestiers. Si cette nouvelle phase a permis un meilleur équipement logistique des inspections régionales et de la direction nationale, en même temps la plupart des activités de renforcement institutionnel (séminaires, formations, réunions de sensibilisation, appui aux producteurs) a été arrêtée, à cause de la suppression du système des *per diem* et du retour aux barèmes de l'administration. L'appui budgétaire, selon les dires de plusieurs cadres de la direction des Eaux et Forêts, aurait surtout renforcé le pouvoir du ministre de tutelle et alimenté des pratiques de clientélisme politique. Nous reviendrons sur cette question dans la section consacrée aux luttes internes à l'administration pour le contrôle des ressources de l'aide.

- 17 Ce rapide détour était un préalable nécessaire à l'analyse des effets de la permanence des dispositifs de l'aide au développement sur le devenir de l'administration forestière pendant plusieurs décennies. Cet exemple joue le rôle d'une loupe grossissante de phénomènes et de processus qui ont caractérisé d'autres secteurs des États étudiés. Si les modes d'intervention ont évolué au gré de l'évolution des approches développementistes, et si leur bilan est souvent plus que mitigé, ne subsistant parfois de ces dispositifs d'intervention que des bâtiments défraîchis, des pancartes délavées et des cimetières de véhicules, je montrerai que l'émergence de ces « enclaves bureaucratiques fonctionnelles » branchées sur le système de l'aide va constituer une source importante de différenciation et de conflits au sein du corps forestier.

Des îlots de prospérité et d'efficacité

- 18 « En tout cas si le gars gagne un projet, il préfère être dans un projet [...]. Dès que quelqu'un commence dans un projet, il préfère finir dans un projet que d'être dans le service classique » (chef de poste forestier de T., Niger, le 27/07/2005). Voici résumé en deux phrases le point de vue partagé par de nombreux forestiers : le projet, selon leurs représentations, fait partie des bons postes, des postes dits « juteux » en opposition aux postes « secs ». Il présente en effet de nouvelles opportunités par rapport aux « postes à forte densité de transactions, ceux où l'on est en contact direct avec les usagers, les postes de terrain plutôt que les postes administratifs » (Blundo & Olivier de Sardan 2007 : 98), traditionnellement convoités par les corps de contrôle militarisés : il offre des conditions de travail de qualité et de bonnes perspectives de promotion.
- 19 Tout d'abord, les conditions salariales sont sans commune mesure avec celles qui sont offertes par les services « classiques » : « Alors que même les cadres dépassent difficilement 200 000 CFA par mois, un directeur de projet touche un million et demi, ce qui fait que certains sont mieux lotis que les ministres ! », s'exclamait un conseiller du Premier ministre du Niger (A. M. S., 25/4/2006). Même les forestiers cumulant des activités dans le service traditionnel et dans des projets recevaient, pour le cas du Sénégal, des indemnités mensuelles égales à 35 000 FCFA pour les agents techniques des Eaux et Forêts (ATEF), 50 000 FCFA pour les ingénieurs des travaux des Eaux et Forêts (ITEF) et 75 000 FCFA pour les ingénieurs des Eaux et Forêts (IEF).

- 20 Mais les avantages sur le plan de la rémunération ne constituent pas le motif principal de la préférence des agents pour les projets : « Franchement, [les indemnités] ça ne couvre pas ce qu'on fait. Regardez par exemple au PAFN [Projet d'aménagement des forêts naturelles], j'étais chef d'antenne là-bas, mais les indemnités que j'avais là-bas c'est 80 000 FCFA par mois. Mais j'ai les moyens pour travailler » (directeur départemental de l'environnement, Niger, 17/9/2010). Avec une régularité étonnante, les dizaines de forestiers relatant leur expérience dans les projets de développement ont insisté sur le fait que « les projets ont les moyens et ils te mettent dans des conditions de travail pour que tu puisses donner le maximum de rendement » (directeur régional de l'environnement, Niger, 3/3/2010). « Les projets [...] ont plus les moyens pour travailler. Tu n'as pas de problèmes pour acheter de Bic, les feuilles, le carburant. Si tu veux des appareils pour travailler, il y en a. Si tu ne connais pas une méthode de travail, tu peux demander l'appui méthodologique de quelqu'un qui connaît plus que toi. L'Université de Niamey ou d'autres spécialistes, ils vont t'appuyer » (directeur départemental de l'environnement, Niger, 17/9/2010).
- 21 Travailler dans un projet offre également une plus grande autonomie : « À la différence du service classique, dans les projets quand même y a une planification véritable des activités. Chaque année on sait ce qu'on doit faire et avec quel montant on doit le faire » (directeur régional de l'environnement, Niger, 23/7/2005) ; « Tu vois, maintenant, si c'est un projet, je me lève le matin, et pendant toute la semaine, je sais ce que je vais faire » (directeur départemental de l'environnement, Niger, 17/9/2010).
- 22 Les projets sont aussi des lieux dans lesquels « il y a de quoi apprendre », puisqu'ils donnent l'accès à des stages de formation continue, à des voyages d'étude et à des bourses pour une formation supérieure. En effet, l'appui des bailleurs de fonds a permis à un grand nombre d'ITEF qui étaient passés par le système des projets de parfaire leur formation à l'étranger et de revenir avec un titre d'ingénieur des Eaux et Forêts. Si jusqu'au début des années 1980, les cadres supérieurs faisaient cruellement défaut, en l'espace de dix ans leur nombre passe de quatre à soixante et un pour le Sénégal et de trois à quarante-cinq pour le Niger. Les lieux de formation se diversifient aussi : alors que les premiers IEF sont sortis essentiellement de l'École nationale du génie rural, des Eaux et des Forêts (ENGRF) de Nancy, les pays donateurs ouvrent aux nouvelles générations de forestiers les portes des universités belges, canadiennes, américaines ou italiennes. Les financements étrangers consentent aussi à mettre en œuvre une politique de recrutement soutenue pour l'ensemble de l'administration forestière. Une base de données informatique disponible à la direction des Eaux et Forêts du Sénégal et restée inachevée depuis 2005 montre en effet que sur les 344 forestiers répertoriés et toujours en service, 118 (34,3 %) ont intégré le corps entre 1970 et 1979, et 139 (40,4 %) dans la décennie qui a suivi.
- 23 Le fait d'avoir travaillé dans un projet est en outre une expérience qui étoffe le cv du fonctionnaire, et lui ouvre la porte au marché des consultations grâce aux contacts tissés. C'est enfin un facteur d'accélération des carrières : tous les directeurs, anciens et actuels, des Eaux et Forêts du Niger et du Sénégal, sont passés par le système des projets et y ont conduit la plupart de leur vie professionnelle.
- 24 Les projets de la coopération au développement se sont ainsi progressivement imposés, aux yeux des forestiers, comme des îlots de prospérité et d'efficacité, définis dans la littérature comme des « public organisations which deliver public services relatively effectively in contexts of largely ineffective government » (Roll à paraître : 1). Au fur et

à mesure que les nouvelles approches développementistes les soustrayaient au contrôle direct de l'État, ces îlots d'efficacité sont devenus des espaces normatifs et gestionnaires semi-autonomes par rapport à l'administration forestière classique. Si pour Roll cette relative autonomie devrait permettre « to avoid the usual practices which undermine effectiveness such as hiring of political clients instead of qualified professionals » (*ibid.* : 27) et inciterait à considérer ces îlots d'efficacité comme des « elements for (re)building states and more accountable and democratic state-society relations » (*ibid.* : 6), la suite de l'analyse montrera que, en revanche, la dissémination sur les territoires nationaux de ces entités bureaucratiques suréquipées et aux personnels bien payés a engendré une sorte de système administratif à deux vitesses. Cette situation a eu pour effet de discréditer davantage l'action des services administratifs traditionnels et ce tout d'abord aux yeux des fonctionnaires eux-mêmes. Elle a également été à l'origine de multiples conflits, qui ont à la longue affaibli l'esprit de corps des Eaux et Forêts et accentué leur « fragmentation » (Bierschenk 2010).

Une administration à deux vitesses⁹

- 25 La brigade de M., dans la région de Tambacounda au Sénégal, ne dispose pas de bons véhicules. Le « double cabine » est en piteux état. Le pare-brise est fissuré de partout et tient par miracle, les clignotants manquent, la carrosserie est cabossée et le châssis déformé. Sur les trois motos du service, une seule est en état de fonctionner. Le chef de la brigade s'exclame : « Ici, on est des *sourghas*¹⁰, ce sont les IEF qui sont des patrons. Puisqu'ils restent tranquilles dans leurs bureaux, ils n'ont pas vu que les *sourghas* sont les plus importants, car tout repose sur leur travail ! On peut rester une année sans se voir » (H. S., 28/9/06). La brigade n'a pas de crédits de fonctionnement propres. Elle reçoit du secteur ou de la direction juste du carburant (35 l. d'essence et 80 l. de gasoil par mois) et des fournitures de bureau. Il n'y a pas de téléphone. Comme les agents ne veulent pas se déplacer constamment au télé-centre du village, ils utilisent leurs portables personnels. La brigade n'a pas de locaux officiels, elle est installée dans un domicile privé ; le salon fait office de bureau de travail, de réception des usagers et aussi de garage pour les motos de l'équipe. L'électricité est payée par les agents logés, à l'exception du chef de brigade, dans des chambres mises à disposition par le Centre d'expansion rurale polyvalent. Le service n'est appuyé ni par la collectivité locale ni par le grand programme d'aménagement forestier qui intervient dans la zone.
- 26 Pourtant, cette brigade logée au cœur de la zone de production charbonnière est loin d'être la moins bien lotie. Dans d'autres services, on peut voir cinq agents se partager le seul fusil en état de fonctionnement, mais dépourvu de munitions. Au Niger, l'État peine à fournir aux agents leur dotation annuelle. Les agents achètent leur propre uniforme d'occasion aux autres corps militaires et fabriquent parfois eux-mêmes leurs propres galons, avec du carton et du papier en aluminium tiré des paquets de cigarettes. Au quotidien, les fonctionnaires de l'administration forestière sont confrontés à un état de pénurie structurelle. Bien que, selon les dires de mes interlocuteurs, le dénuement du service forestier se soit aggravé d'année en année, il suffit de lire les rapports annuels de cette administration pour s'apercevoir que le problème n'est pas récent.
- 27 L'avènement des grands projets n'a fait que mettre à jour les insuffisances du service traditionnel. Jusqu'à la fin des années 1990, un projet de reboisement intervenant au

niveau d'un arrondissement sénégalais pouvait avoir des moyens logistiques de loin plus importants qu'une inspection régionale. En dehors des projets qui intégraient dans leurs objectifs un appui à l'administration, il s'est créé une situation dans laquelle les services traditionnels qu'émandaient de l'aide aux projets, alors qu'ils étaient censés les encadrer et les superviser.

- 28 À partir du moment où les projets se transforment en sources de mécénat pour l'administration, ils deviennent les instruments de sa mise en dépendance : « Parfois nous faisons de petites courbettes au niveau des différents projets, des requêtes pour nous appuyer un petit peu pour mieux faire notre travail », me disait le chef d'une brigade mobile au Niger (Niamey, 21/7/2005). L'administration s'empresse ainsi de collaborer avec des structures d'intervention extérieures pour pallier l'inanité de son budget de fonctionnement : « On travaille avec des ONG locales et internationales [...]. On travaille avec World Vision, la SNV, les Néerlandais. [...] C'est depuis 2000, ce sont leurs vieux pneus usagés qu'ils nous donnent et c'est ça qu'on utilise. Cette année ils ne nous ont pas donné, on n'a pas de bons pneus » (directeur départemental de l'environnement de G.R., Niger, 17/9/2010). D'une manière plus générale, l'administration hérite de la logistique des projets à leur fermeture :
- 29 « Tous les véhicules qu'on a eus, ce sont des legs des projets. Le véhicule actuel, c'est le legs du PAFN et il y a un autre qui est à Gabi qui est un don du projet Énergie domestique. Il n'y a pas de véhicule spécialement acheté au nom du service de l'environnement » (adjudant-chef à la direction départementale de l'environnement de M., Niger, 9/3/2010).
- 30 « Ce sont les épaves des autres projets ou des autres services qu'ils n'ont pas pu réparer que nous, nous récupérons, nous faisons un petit toilettage et c'est avec ça que nous travaillons. Vous voyez ? Tout à l'heure je vous disais que si vous prenez la route vous aller sentir comme si le véhicule va se diviser en deux. C'est ça, on travaille avec les moyens du bord » (commandant de la brigade régionale de M., Niger, 16/9/2010).
- 31 Cet état des choses traverse tous les échelons administratifs, du plus petit poste forestier jusqu'à la direction générale. Le bureau du directeur général de l'Environnement et des Eaux et Forêts du Niger est meublé avec la table, le canapé, les fauteuils et la télé qui se trouvaient dans le bureau du directeur d'un grand programme d'aménagement forestier. À la clôture du programme, son responsable a été nommé à la direction des Eaux et Forêts et a tout récupéré. Lorsque le programme a pris fin définitivement en juin 2006 — me raconta-t-il —, l'administration s'est ruée en masse sur le matériel du programme (voitures, ordinateurs, mobilier). En principe, il aurait fallu le reverser au ministère des Finances. Mais cela aurait été, ajouta-t-il, la meilleure manière de le voir disparaître à jamais. Sa voiture de fonction, du reste un peu vieillotte, est aussi celle du projet.
- 32 Des frictions surgissent ainsi entre projets et services forestiers déconcentrés. Elles concernent la nature des relations entre les responsables de chaque structure, question très sensible dans un corps de type paramilitaire :
- « Quand je partais de mon poste de directeur en 1984 — raconte El Hadji Sène, ancien directeur des Eaux et Forêts du Sénégal —, des déviances ont commencé à apparaître. Vous mettez à la tête d'un projet quelqu'un qui n'est pas directement sous l'inspecteur des Eaux et Forêts. Il peut avoir été d'un grade inférieur à l'inspecteur des Eaux et Forêts, mais il peut se permettre de se donner un galon à l'égal de l'IEF. Si personne ne dit rien, ça persiste, et c'est ce qui s'est passé par la suite. Ça c'est terriblement détérioré, n'importe qui se mettait les galons qu'il

voulait. [...] Comme ces gens rendaient compte directement au directeur et au ministre — ce qui est encore pire — cela a été permis. [...] Il n'y avait plus d'autorité et de respect » (Dakar, 5/10/2006).

- 33 Du fait des moyens importants qu'ils contrôlent et de leur position privilégiée à l'interface entre le ministre de tutelle et les bailleurs de fonds, les directeurs des projets deviennent des « grands manitous admirés par le reste de l'administration », selon les termes d'Abdoulaye B., qui fut ministre de l'Environnement au Sénégal de 1993 et 1998 (Dakar, 1/5/2008). La position officielle de la direction des services forestiers, selon laquelle « c'est l'administration qui devait être la grande patronne de l'ensemble des opérations, et les projets ne devaient être que des simples outils mettant en action la réflexion et la programmation de l'administration » (ancien directeur des Eaux et Forêts du Sénégal, 5/10/2006), demeure un vœu pieux. Les forestiers ont beau revendiquer que « avant tout, les Eaux et Forêts c'est l'État. Donc nous, nous sommes l'État, eux ils sont les projets. Donc nous on a l'œil sur ce qu'ils sont en train de faire, forcément » (chef de brigade de M., Sénégal, 28/09/2006). Dans les faits, ils se trouvent en situation de dépendance vis-à-vis des projets, qui au mieux jouent à leur égard le rôle de mécènes, lorsqu'ils ne les court-circuitent pas purement et simplement, comme le déplore ce responsable de division dans une direction régionale du Niger :

« Actuellement, il y a beaucoup de projets qui interviennent dans le secteur de l'environnement, dans le secteur forestier. Nous, en tant que responsable régional des activités forestières, on doit avoir un *feedback* de ces ONG-là, mais si vous nous demandez des renseignements ici, on ne peut pas vous les donner, parce que chacun fait ses trucs à côté.

Q : Ils ne viennent pas vous rendre compte ?

R : Non, et on n'a pas les moyens pour aller vérifier, est-ce que c'est conforme à la politique de l'État, est-ce que ce n'est pas conforme ? On n'a pas les moyens de toute façon d'aller vérifier. Ça veut dire qu'ils font ce qu'ils veulent » (M., 15/9/2010).

- 34 Ainsi, même si « en soi, ces projets étaient une bonne idée, [...] au fil des ans, on a vu une dérive s'opérer. Il y avait un service fragmenté en deux : le service normal, régulier, ceux qui sont dans les inspections régionales et les départements qui n'avaient rien, complètement démunis, et le personnel qui n'avait rien d'autre à faire que de tourner les pouces, ils ne pouvaient pas aller en forêt ni faire quoi que ce soit. [...] Et une autre partie, ce qu'on appelait les projets, ceux qui étaient dans le système des projets et qui en bénéficiaient. [...] Quand je suis venu, j'ai trouvé ce phénomène-là très avancé. Il y avait des coteries qui se sont formées sur cette base-là : ceux qui étaient dans les projets et ceux qui étaient dans le service normal. Ces derniers étaient mécontents en permanence et ceux qui étaient dans les projets étaient considérés comme les enfants chéris du système » (Abdoulaye B., ex-ministre, Dakar, 1/5/2008).
- 35 La démotivation a gagné les agents restés en dehors du système des projets, encourageant parfois la recherche de formes de rétribution parallèles ou illicites pour compenser le manque à gagner dû à l'oisiveté forcée. Ce système à deux vitesses a aussi facilité le développement d'espaces de soupçon et de conflits au sein du corps, ayant pour enjeu l'accaparement et le contrôle des ressources liées aux projets.

Les conflits autour du contrôle des projets

- 36 Le contrôle des ressources gérées par les projets devient vite un enjeu de pouvoir. Il est clair en effet que « projects provide for the allocation of all sorts of discretionary goods to be politicized and patrimonialized » (Moss, Pettersson & van de Walle 2006 : 7).

L'intérêt croissant des pays donateurs pour les questions environnementales a suscité, dans les pays étudiés, l'émergence de « pôles mobilisateurs des rentes de la coopération » (Tidjani Alou 1996 : 72). Le cas sénégalais en constitue un bon exemple : en 1983, en plein *boom* des projets, les services forestiers sénégalais passent de la tutelle d'un simple secrétariat d'État chargé de la protection de la nature à celle d'un véritable ministère. Le nouveau ministre de la Protection de la nature et de l'environnement, Cheikh Abdoul Khadre Cissokho, acquiert d'emblée davantage d'influence sur une direction des Eaux et Forêts qui, au temps du secrétariat d'État, réussissait à imposer à sa tutelle sa vision technique et échapper un tant soit peu aux tentatives de politicisation de sa mission. En 1985, le ministre décide de scinder en deux la direction des Eaux et Forêts pour en créer une nouvelle, censée s'occuper de « reboisement et conservation des sols », mais qui centralise *de facto* tous les projets et est dirigée par un homme de confiance. Officiellement, celle qui sera vite rebaptisée la « direction des projets » répondait au souci du ministre d'améliorer l'efficacité des programmes. Il fallait trouver un mécanisme de coordination des activités menées dans les projets qui contribuaient à l'action des forestiers et à maintenir un volume significatif de financements. La direction se dote ainsi d'une équipe de conception de projets pour assurer une couverture totale de l'aide au développement sur l'ensemble du pays. « Mais en réalité, tout ça c'était la lutte pour le pouvoir. [...] À ce moment, un projet, disons d'un million et demi de dollars ou deux millions de dollars, c'est maouss. Et le politique ne voit que les moyens dans les projets. Alors un ministre qui voit le projet, ce qu'il veut surtout, c'est des véhicules et de l'essence pour aller faire sa politique. C'est leur grande faiblesse. Donc quand il voit qu'il y a beaucoup de structures [...] l'envie est grande d'avoir la main sur ça » (ancien directeur des Eaux et Forêts du Sénégal, Dakar, 5/10/2006). En d'autres termes, le ministre Cissokho « voulait avoir la griffe sur les projets » (*ibid.*). Sa première tentative est de ramener les projets sous le contrôle direct de son cabinet. Prétextant que le directeur des Eaux et Forêts était trop chargé, il décide de devenir l'interlocuteur principal des directeurs des projets, qu'il a nommés lui-même par décret. L'opposition du directeur des Eaux et Forêts d'alors le conduit à s'en débarrasser en 1984 et à créer l'année d'après la « direction des projets ». Le ministre accroît aussi sa popularité en bénéficiant des services d'une nouvelle unité audiovisuelle mise à la disposition de la direction du reboisement par un projet de l'USAID : « L'équipement audiovisuel de la direction du reboisement était plus moderne que celui de la RTS. Ils venaient souvent faire leurs montages là-bas. Donc Cissokho, quand il part en tournée avec son équipe, on fait le montage qui le met bien en valeur, il prend la cassette, il la donne aux autres qui la mettent au journal télévisé. [...] Ça l'a beaucoup lancé » (ancien directeur des Eaux et Forêts du Sénégal, Dakar, 5/10/2006).

- 37 L'expérience d'une direction bicéphale ne dure que cinq ans : en 1990, suivant un mouvement général de regroupement, dans tous les ministères, des directions qui avaient des missions proches, la « direction des projets » est supprimée. Un nouveau ministre, Moctar Kébé, procède à la fusion.
- 38 En dépit de cette réforme, la fracture interne était déjà consommée. Les luttes pour l'accaparement de la rente liée aux projets se sont reproduites de haut en bas, des couloirs ministériels aux services déconcentrés, et le contexte actuel de forte réduction des programmes contrôlés par l'administration ne fait que les renforcer. À l'occasion de mes diverses missions de recherche aussi bien au Niger qu'au Sénégal, j'ai pu constater, par exemple, l'importance que les agents forestiers dans les services locaux accordent à

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

« Souley était aussi un mauvais chef. [...] Tout ce qu'il gagnait, il ne le partageait avec personne. Lorsque Souley était ici, il y avait des travaux de récupération des terres qui se faisaient sous forme de *food for work*. C'était financé par le projet Care International. Il ne donnait les sardines qu'aux villageois qui ont travaillé, jamais à nous. Pourtant nous voyons que ces sardines circulent même dans les villages qui ne sont pas concernés par les travaux. Ce qui veut dire qu'il distribuait ça même aux gens qui n'ont pas travaillé » (sergent en poste à A., Niger, 22/10/2009).

- 39 Ces récriminations venant des agents de terrain ne sont pas anodines. D'une part, dans un contexte de pénurie généralisée de moyens de travail et de propension de la part des subordonnés à monnayer leurs pouvoirs de contrôle et de répression pour arrondir des fins de mois incertaines, les retombées des projets constituent pour les chefs un levier pour inciter leurs troupes à bien travailler :

« Le seul moyen dont nous disposons, c'est que parfois quand nous avons des activités avec certains projets, les agents qui ont l'habitude de donner des bons résultats, c'est eux que nous désignons pour exercer les travaux du projet. Et en retour, ils ont des indemnités ou bien un appui en carburant qui leur permettent d'être en tout cas à l'aise dans ce qu'ils font. Ça on le fait aux agents qui sont motivés et qui méritent d'être récompensés » (directeur régional du service de l'environnement de T., Niger, 21/10/2009).

- 40 D'autre part, ces revendications s'inscrivent dans une logique généralisée selon laquelle chaque autorité administrative ou coutumière doit bénéficier, d'une manière ou d'une autre, des bienfaits de l'intervention extérieure. Les directeurs des projets « étaient courtisés par le gouverneur et l'administration locale parce qu'ils avaient les moyens au niveau local. L'administration locale n'avait pas de véhicules tandis que les projets en avaient trois ou quatre, quand le gouverneur voulait se déplacer, on lui en donnait. Et puis des choses sont prévues pour l'organisation des cérémonies, les projets donnaient de la nourriture, etc. », explique un ancien ministre sénégalais.

- 41 Il n'est donc pas étonnant que les nominations à des postes dans les projets aient souvent donné lieu à des tiraillements et alimenté des rumeurs récurrentes au sein du corps forestier sur l'incidence du clientélisme et du favoritisme. Démêler les différentes logiques qui informent la politique des affectations dans les espaces bureaucratiques étudiés n'est pas chose aisée, comme je l'ai montré récemment, suggérant la coexistence dans ce domaine de pratiques de type légal-rationnel et de pratiques de type néo-patrimonial (Blundo 2011). Si la plupart des forestiers s'accordent sur le fait que, dans les cas des procédures d'embauche contrôlées par les bailleurs de fonds sur la base d'appels d'offres, les postes étaient et sont attribués en fonction de la qualité du cv du candidat, la majorité pense aussi que « là où c'est l'administration forestière qui pilote les projets, c'est toujours des sentiments » (agent forestier, syndicaliste, 26/4/2006). À l'instar des autres postes « juteux », l'affectation dans un projet est perçue, surtout par les exclus du système, comme l'apanage de ceux qui parviennent à mobiliser des réseaux de type clientéliste, politique ou régional : « Les projets, même si

on essaie, il faut avoir les moyens. Ah oui. Il faut avoir un soutien pour y aller. En tout cas moi je n'ai jamais travaillé dans un projet. Et pourtant [...] il faut avoir un couloir » (chef de la brigade départementale de S., Niger, 25/7/2005). Beaucoup d'agents pensent en définitive que « le projet ce n'est pas pour nous. C'est pour les gens qui ont des bras longs. Je n'ai jamais travaillé dans un projet. Je vois les projets naître et disparaître. Je n'ai jamais essayé parce que je sais que je ne peux pas en avoir. Vaut mieux donc continuer dans le service classique » (chef de poste forestier d'A., Niger, 20/2/2010).

Le dilemme de la double casquette : culture des projets et culture professionnelle des forestiers

- 42 La longue fréquentation du monde des projets a contribué également à transformer les perceptions des forestiers quant à leur identité et à leur mission. Elle a apporté des éléments nouveaux qui se sont ajoutés à la culture professionnelle traditionnelle de ce corps. J'insiste sur le fait que l'interface projets/administration a eu des répercussions profondes et durables sur l'ensemble du corps. En effet, même si l'analyse des trajectoires professionnelles individuelles montre que rares sont les fonctionnaires dont la carrière s'est exclusivement déroulée au sein des projets, en revanche, nombreux sont ceux qui ont eu l'opportunité de servir, cumulativement ou alternativement, dans le service traditionnel et dans les projets. De nos jours, la diminution drastique des programmes forestiers pilotés par l'administration n'empêche pas qu'un nombre significatif d'agents continue à travailler dans les dispositifs de l'aide : à titre d'exemple, en 2009, 114 agents sur les 472 appartenant à l'administration forestière nigérienne se trouvaient en position de détachement ou de mise en disponibilité dans le cadre d'un projet¹¹.
- 43 Certains ont déjà évoqué les manifestations les plus visibles de l'incorporation des habitudes des projets au sein de l'administration, évoquant par exemple les effets néfastes de la « culture du *per diem* », « largement produite par la politique des bailleurs voulant "acheter" la mobilisation des acteurs » (Lavigne Delville & Abdelkader 2010 : 43), selon laquelle seules les tâches récompensées sur le plan pécuniaire méritent d'être accomplies, y compris celles faisant partie du cahier des charges de l'agent (Smith 2003). Se limiter à ce type de constats présente toutefois le risque de rester à la surface des choses.
- 44 Héritiers d'un passé faisant de la police forestière l'expression et l'outil du maintien de l'ordre colonial dans les zones rurales (Buttoud 1995 : 45) et du savoir technique le symbole de leur supériorité sur les modes autochtones d'exploitation des ressources naturelles, les Eaux et Forêts ont vu ces certitudes bousculées au tournant des années 1980 par les approches de la foresterie sociale véhiculées par une nouvelle génération de projets. Le corps a ainsi intégré progressivement des tâches propres à une administration de développement et a épousé, au fil du temps, ses différentes approches : de projets en régie technocratique où la seule forme de participation était le *food for work*, on est passé à des projets de sensibilisation ou d'animation, où l'on expérimente la Méthode active de recherche participative (MARP), jusqu'à la phase actuelle de décentralisation, qui place les communes rurales au centre de la gestion des ressources naturelles. Le forestier est désormais appelé à devenir un animateur et un accompagnateur des populations rurales dans leurs choix relatifs à l'exploitation de leur environnement.

- 45 Le travail dans les opérations de développement a mis davantage les forestiers au contact avec les paysans, autour d'activités de sensibilisation, de vulgarisation, de reboisement, d'aménagement du territoire. Cette expérience a exacerbé la contradiction inhérente à la « double casquette » dont ils sont porteurs, puissamment résumée par un ancien directeur des Eaux et Forêts du Niger : « Vous ne pouvez pas le matin venir être un agent de développement, le soir être un agent répressif. [...] Les agents, souvent, ça les met un peu mal à l'aise » (Niamey, 23/7/2005). Ces deux aspects du nouveau rôle des forestiers ont été l'objet d'amples débats au sein du service. Il semble même qu'au Niger, le directeur de l'environnement en poste de 1992 à 1994 avait proposé de scinder le corps en deux composantes : ceux qui s'occupaient exclusivement des activités de police et ceux qui faisaient de la sensibilisation et de la recherche. Le noyau dur des conservateurs, très organisé, s'est opposé à cette proposition qui n'a finalement pas été retenue (forestier conseiller dans un ministère, Niamey, 25/4/2006). Le corps s'est enfin accordé sur une voie médiane : « Après un long débat, finalement le compromis c'est que la police forestière, le contrôle, c'est aussi une forme de vulgarisation » (directeur régional de l'environnement, Niamey, 23/7/2005).
- 46 La question est redevenue d'actualité en 2005, quand les administrations forestières des deux pays obtiennent, après des longs pourparlers avec leurs gouvernements, un nouveau statut paramilitaire. Officiellement, cette réforme aurait servi à redorer le blason du service, à retrouver la « grande famille forestière » et renforcer son esprit de corps, à resserrer l'ordre et la discipline. Dans les faits, elle répondait à la demande pressante d'une administration appauvrie par la perte de contrôle sur la rente du développement, et qui voyait dans la militarisation un moyen pour rehausser les salaires des fonctionnaires, à tel point que la plupart des agents rencontrés parlaient volontiers d'une « militarisation alimentaire ».
- 47 Quoi qu'il en soit, même si la majorité des personnels, tous niveaux confondus, était favorable à la réforme de militarisation, le terrain a dévoilé des tensions internes et l'existence de groupes dissidents qui considéraient la réforme comme un retour vers un passé révolu, en contradiction avec le nouveau rôle « participatif » conféré aux Eaux et Forêts. Cette minorité était justement composée des ingénieurs ayant fait l'essentiel de leur carrière dans les projets et/ou étant rentrés dans le corps par concours direct, après une formation universitaire :
- « De 1978 à 2002, j'étais dans les projets. Cela a induit une petite déformation sur moi. Donc la tenue n'est pas mon fort. Quand je l'ai mise, la population ne me reconnaissait pas. Alors que je rentrais dans l'intimité des gens, à travers les activités dans les projets. Je me rappelle qu'une fois, dans la zone sylvo-pastorale, nous avons eu une panne. Au lieu de nous aider, les gens ont fui, car nous étions en tenue. Si on nous avait donné les mêmes avantages financiers, mais sans la militarisation, je pense que certains auraient accepté » (ITEF, adjoint à l'IREF de D., Sénégal, 30/7/2009).
- 48 Les débats se sont ainsi cristallisés autour du port de la tenue. Pour les agents techniques des Eaux et Forêts (ATEF), habitués à l'uniforme, la réforme n'a fait que rétablir une situation d'inégalité et d'injustice à l'égard des autres corps paramilitaires.
- « Nous on voulait ça, pour être respectés il faut être militarisés et qu'on montre un esprit militaire. Quand on cherche à se faire respecter et qu'on te donne une voie pour l'être, il faut la suivre. Avant on nous disait un corps paramilitaire, mais on pouvait travailler sans tenue. Je voyais mes supérieurs en chemise, maintenant je serais sanctionné. Il y a plus de respect au sein du corps. C'est l'avantage de la militarisation. Ça ne freine pas les relations avec la population, on a été bien

préparés sur les approches participatives. Si c'est une action de participation, j'irai avec un esprit participatif, si c'est pour réprimer, j'irai avec force. La tenue pour moi n'enlève rien à ça, au contraire elle nous fait respecter par les autres corps militaires. Pour être respectés, il faut être bien habillés » (ATEF, chef de brigade de K., Sénégal, 3/10/2006).

- 49 La tenue est un symbole de l'autorité et de ce monopole que l'État revendique sur la gestion exclusive des ressources naturelles. Appliquer des sanctions, arrêter des contrevenants, se défendre contre des attaques physiques, autant de contextes dans lesquels l'uniforme est considéré comme indispensable. Mais ces débats ont dévoilé le fait que les forestiers sont désormais porteurs d'une identité fluctuante : de par leur histoire, la diversité de leurs missions et la richesse des trajectoires individuelles (alternance entre postes de terrain et de bureau, entre police forestière et projets), ils sont partagés entre une identité militaire et une identité civile. Ainsi, les deux identités sont mobilisées selon les enjeux : on est militaire lorsqu'il s'agit de se retrancher derrière le devoir de réserve face au chercheur ou au journaliste, on est militaire lorsqu'on doit sermonner ou sanctionner un paysan, mais on est civil pour répondre à un appel d'offre d'une consultation, dialoguer avec les bailleurs de fonds, s'intégrer dans le tissu social d'une localité ou justifier la clémence manifestée à l'égard d'un proche ou d'un patron.
- 50 *In fine*, l'irruption des projets dans le quotidien administratif a également contribué à forger chez les fonctionnaires des représentations et des visions fortement critiques de l'État et du service traditionnel. Il est significatif, d'une part, que tous les forestiers rencontrés ont affirmé que les expériences les plus marquantes de leur carrière correspondent aux moments de travail dans les différents projets de reboisement, d'aménagement forestier ou de régénération des sols. C'est dans ce contexte que les agents des Eaux et Forêts ont ressenti la fierté d'un travail bien fait, utile pour les populations rurales et valorisant leurs compétences techniques. Les postes dans le contrôle forestier, pourtant très recherchés par les opportunités d'enrichissement rapide, légal ou non, qu'elles offrent, surtout dans les zones de forte exploitation des ressources forestières (comme les régions de production de charbon de bois de Kolda et Tambacounda au Sénégal), ne sont jamais évoqués comme des expériences positives. La formule la plus souvent utilisée pour l'expliquer est que « le charbon est noir, et l'on se salit vite les mains ».
- 51 D'autre part, la coexistence d'îlots de prospérité et d'efficacité et de services délabrés et condamnés à l'inactivité a contribué à discréditer l'État aux yeux de ses agents :
- « Il faut le dire clairement, l'État ne joue plus son rôle. Aujourd'hui, tout le fonctionnement des services, c'est soit les projets ou en tout cas certains partenaires qui financent ça. Mais l'État même ne joue plus son rôle. Il n'appuie plus les services comme il doit le faire. Sinon il devrait mettre les moyens à la disposition des services, pour qu'ils fassent le travail que les projets sont en train de faire » (directeur régional du service de l'environnement de T., Niger, 21/10/2009).
- 52 Ainsi, les discours des fonctionnaires sur les projets dévoilent en creux une réflexion sur l'État dans sa fonction de délivrance des services publics. Face aux projets, dans lesquels « les moyens sont là, et vous n'avez pas le droit d'échouer », « le service classique c'est la gestion des problèmes » (directeur régional de l'Environnement, Niamey, 23/7/2005), l'univers des « jonglages » et de la débrouille : « Mais est-ce qu'on peut travailler avec la débrouille ? — se demandait un directeur départemental nigérien — On ne peut pas travailler, l'État doit dépasser ça ! » Situation d'autant plus frustrante

à vivre qu'« entre le projet et le service classique, c'est le même travail, c'est la même chose, il n'y a rien de nouveau ! ».

- 53 Orphelins des projets, les forestiers continuent tout de même à penser que leur salut dépendra d'une nouvelle injection de fonds de la part de la communauté internationale, comme le rappelle cette forestière nigérienne : « Il n'y a pas un fonctionnement car il n'y pas de projets, on se débrouille comme ça. » Et le monde de la coopération demeure un horizon rêvé, un des meilleurs possibles dans les stratégies de reconversion des agents forestiers : « Si aujourd'hui j'avais le *background*, le je ne sais pas quoi, j'avais toute l'expertise, on me prend quelque part comme consultant, j'ai tant de millions par jour ou par mois, j'abandonne tout de suite les Eaux et Forêts, ça c'est naturel » (chef de brigade, Sénégal, 24/9/2006).

54

- 55 Il n'était pas mon intention de procéder à un bilan de quarante ans d'interventions extérieures dans le domaine de la foresterie. Il s'est plutôt agi de montrer ce que l'« ère des projets » et ses transformations successives ont représenté pour les services forestiers, en adoptant le point de vue des personnels de cette administration, du ministre jusqu'au garde forestier.

- 56 On l'a vu, la relation entre projets et services forestiers a produit — ou pour mieux dire, co-produit — des dynamiques contradictoires. Elle a étoffé, aussi bien quantitativement que qualitativement, les ressources humaines des Eaux et Forêts et offert aux ingénieurs des nouveaux débouchés au moment où le Niger et le Sénégal commençaient à subir les effets des politiques d'ajustement structurel. Elle a été aussi un lieu de formation des cadres et des agents à de nouvelles méthodologies, tant sur le plan gestionnaire que sur celui des approches au monde rural. Elle a favorisé quelques trajectoires personnelles et contribué à bâtir quelques brillantes carrières internationales. Elle a enfin créé des îlots de prospérité et d'efficacité dans lesquels les forestiers ont expérimenté une culture organisationnelle valorisant le mérite, l'accomplissement des tâches planifiées, l'autonomie dans le travail. Mais les projets, du fait de la multiplication non coordonnée des intervenants extérieurs et de la tendance à remplacer l'État et ses structures administratives, ont aussi contribué à un processus de délégitimation, de fragmentation, voire de délitement de ces structures.

- 57 Ce constat permet de suggérer des pistes de réflexion conclusives. Sur le plan des politiques de réforme des administrations, il apparaît clair qu'il n'est pas suffisant d'améliorer les salaires et les conditions de travail des fonctionnaires pour aboutir à des services publics plus efficaces. Il est aussi nécessaire de « rebuilding a sense of public service ethos and the ability to do a job that is felt to be worthwhile and valued » (Crook 2010 : 499). Toutefois, si ce but est poursuivi en appuyant en priorité les îlots d'efficacité au sein de l'administration, comme le suggère Crook, le risque est de reproduire les mêmes effets pervers induits par le système des projets : une administration à deux vitesses, engendrant des conflits internes et minant les formes de coopération et solidarité au sein des espaces bureaucratiques.

- 58 Sur un plan plus théorique, ce détour par une ethnographie des interactions entre dispositifs de l'aide publique au développement — présentés ici dans leur forme idéal-typique du « projet » — et administrations publiques ouest-africaines nous ramène ainsi au cœur d'une anthropologie de l'État en train de se faire, ou, pour le dire comme Bierschenk (2010), « en chantier ». Il suggère que les « projets » constituent un élément

important pour comprendre non seulement la culture professionnelle contemporaine des forestiers sahéliens, mais aussi le fonctionnement et le devenir des appareils d'État. Le cas des Eaux et Forêts, exemplaire par l'attention que les pays donateurs ont portée aux questions environnementales et forestières au Sahel, a montré comment l'anthropologie de l'État et l'anthropologie des dispositifs de développement peuvent s'irriguer mutuellement dans des terrains fortement structurés par les politiques de coopération internationale.

BIBLIOGRAPHIE

ANDERS, G. 2003 « An Ethnography of “Loan Arrangements” between the Bretton Woods Institutions and the Government of Malawi : Good Governance as Technology », Paper presented at the workshop « Order and Disjuncture : The Organisation of Aid and Development », SOAS, London, 26-28 September.

– 2010 *In the Shadow of Good Governance : An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*, Leiden, Brill.

BÄHRE, E. 2005 « How to Ignore Corruption. Reporting the Shortcomings of Development in South Africa », *Current Anthropology*, 46 (1) : 107-120.

BAYART, J.-F. 1999 « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique Internationale*, 5 : 97-120.

BIERSCHENK, T. 2010 *States at Work in West Africa : Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds*, Working Paper n° 113, Mainz, Department of Anthropology and African Studies, University of Mainz.

BIERSCHENK, T. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P. 1998 *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.

BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (DIR.) 2000 *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.

BIRDSALL, N. 2007 « Do No Harm : Aid, Weak Institutions and the Missing Middle in Africa », *Development Policy Review*, 25 (5) : 575-598.

BLUNDO, G. 1995 « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'Études africaines*, XXXV (1), 137 : 73-99.

– 2011 « “Comme un ballon de foot”. La gestion quotidienne des ressources humaines dans les services forestiers en Afrique de l'Ouest », in N. SCHAREIKA, E. SPIES & P.-Y. LE MEUR (eds.), *Auf dem Boden der Tatsachen*, Köln, Rüdiger Köppe Verlag (« Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung ») : 377-394.

BLUNDO, G. & LE MEUR, P.-Y. (EDS.) 2009 *The Governance of Daily Life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Leiden, Brill.

BLUNDO, G. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (DIR.) 2007 *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala.

- BLUNDO, G. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P. 2007 « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in G. BLUNDO & J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), *op. cit.* : 79-117.
- VAN DEN BREEMER, J. P. M., BERGH, R. R. & VERMEIJ, M. J. 1994 « Anthropologie et foresterie sociale : une exploration théorique », *Bulletin de l'APAD*, <<http://apad.revues.org/2243>>.
- BUTTOUD, G. 1995 *La forêt et l'État en Afrique sèche et à Madagascar. Changer de politiques forestières*, Paris, Karthala.
- COOKSEY, B. 2002 « Can Aid Agencies Really Help Combat Corruption ? », *Forum on Crime and Society*, 2 (1) : 45-56.
- COPANS, J. 2001 « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, 20 : 11-26.
- CROOK, R. C. 2010 « Rethinking Civil Service Reform in Africa : "Islands of Effectiveness" and Organisational Commitment », *Commonwealth & Comparative Politics*, 48 (4), November : 479-504.
- EC-FAO PARTNERSHIP PROGRAMME (2000-2003). 2003 *Expériences de la mise en œuvre des programmes forestiers nationaux au Sénégal*, Accra, 27 April.
- FRITZ, V. & ROCHA MENOCA, A.. 2007 « Developmental States in the New Millennium : Concepts and Challenges for a New Aid Agenda », *Development Policy Review*, 25 (5) : 531-552.
- GUPTA, A. & SHARMA, A. 2006 « Globalization and Postcolonial States », *Current Anthropology*, 47 (2), April : 277-307.
- JAFFRÉ, Y. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P. 2003 *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala.
- LAVIGNE DELVILLE, P. & ABDELKADER, A. 2010 « À cheval donné, on ne regarde pas les dents ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens*, Niamey, LASDEL « Études et Travaux, 83 ».
- LEWIS, D. & MOSSE, D. (EDS.) 2006 *Development Brokers and Translators : The Ethnography of Aid and Agencies*, West, Hartford, Kumarian Press Inc.
- MAHIEU, F.-R. 1994 « Planification ou marché du développement ? Des projets à l'approche nationale des programmes », *Revue Tiers Monde*, 35 (140) : 851-873.
- MATHIEU, M. 2007 « "Une république autonome". La corruption au quotidien dans un programme de coopération au développement au Sénégal », in G. BLUNDO & J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), *op. cit.* : 285-315.
- MOSS, T., PETERSSON, G. & VAN DE WALLE, N. 2006 *An Aid-Institutions Paradox ? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper n° 74, Washington, D.C., Center for Global Development.
- MWENDA, A. M. & TANGRI, R. 2005 « Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda », *African Affairs*, 104 (416) : 449-467.
- NUGENT, P. 2010 « States and Social Contracts in Africa », *New Left Review*, 63 : 35-68.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. 1995 *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala.
- 2004 « Le chaînon manquant », *Le Courrier de la Planète*, 74 : 36-40.
- 2005 « Classic Ethnology and the Socio-Anthropology of Public Spaces in Africa », *Africa Spectrum*, 3 : 485-497.

– 2009 *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, Niamey, LASDEL (« Études et Travaux, 79 »).

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE, DIRECTION DES EAUX, FORÊTS, CHASSES ET DE LA CONSERVATION DES SOLS. 2003 *La revue des dépenses publiques dans le secteur forestier*, septembre.

ROLL, M. À paraître « The State that Works : “Pockets of Effectiveness” as a Perspective on Stateness in Developing Countries », in T. BIRSCHENK & J.-P. OLIVIER DE SARDAN (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill.

SMITH, D. J. 2003 « Patronage, *Per Diems* and The “Workshop Mentality” : The Practice of Family Planning Programs in Southeastern Nigeria », *World Development*, 31 (4) : 703-715.

– 2007 *A Culture of Corruption. Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*, Princeton, Princeton University Press.

TIDJANI ALOU, M. 1996 « Les coopérations dans l'arène nationale », in D. FINO (dir.), *Impasses et promesses. L'ambiguïté de la coopération au développement*, Paris, PUF ; Genève, IUED (« Nouveaux cahiers de l'IUED ») : 65-75.

WORLD BANK 1997 *World Development Report : The State in a Changing World*, Washington D.C., World Bank.

YAMBA, B. 2001 « Les politiques publiques de gestion des ressources ligneuses au Niger. Les logiques d'hier et celles d'aujourd'hui », in I. KIMBA (dir.), *Le Niger : État et démocratie*, Paris, L'Harmattan : 127-171.

NOTES

1. On a ainsi les ONG individuelles (IONGOs, *individual-organized NGOs*), les ONG promues par le gouvernement (GONGOs, *government-organized NGOs*), et les ONG n'ayant qu'une existence fictive (PONGOs, *post office-box NGOs* ; E-NGOs, *e-mail NGOs* ; TONGOs, *telephone-operated NGOs*) (SMITH 2007 : 103).

2. À l'exception du travail remarquable d'ANDERS (2010) sur les stratégies de la bureaucratie malawite face aux injonctions des politiques de « bonne gouvernance », et de l'excellente étude de LAVIGNE DELVILLE et ABDELKADER (2010) restituant les visions des acteurs de l'aide (fonctionnaires, membres d'ONG, experts, fonctionnaires de la coopération internationale) au Niger.

3. République du Niger, ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, *Rencontre nationale sur « Environnement et devenir du Niger »*, s.l., février 1994, p. 17.

4. RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE, DIRECTION DES EAUX, FORÊTS, CHASSES ET DE LA CONSERVATION DES SOLS, *La revue des dépenses publiques dans le secteur forestier*, septembre 2003, p. 92.

5. PROGERT (Projet de gestion et de restauration des terres, PNUD, dans le bassin arachidier) ; PROGEDE, en attente de la deuxième phase ; programme Wula Nafaa, de l'USAID ; projet de développement fruitier, projet national à Samba Sarr.

6. ECOPAS, ROSELT, PLCE, PGIE, Projet de lutte contre les plantes envahissantes.

7. J'ai entamé cette recherche au Sénégal, en 2005 et 2006, dans le cadre de l'Action thématique programmée (ATP) 2004-2006, « Étude des transferts de gestion des

ressources naturelles de l'État aux collectivités locales en Afrique de l'Ouest : Niger, Mali, Sénégal », financée par le CIRAD et conduite sous la direction scientifique de Laurence Boutinot. Les missions de recherches suivantes, élargies au Niger, ont été conduites au sein du Programme international Africa Power and Politics (APPP), dirigé par l'Overseas Development Institute (ODI). Je suis responsable d'un des *research streams* qui composent le programme, intitulé « State Bureaucracies ». Une mission de recherche au Niger, en 2006, a été financée par le programme « État local » coordonné par le LASDEL de Niamey.

8. En dépit des différences évidentes entre les deux pays au regard de leurs trajectoires politiques et sur le plan de leurs écosystèmes, les services forestiers nigériens et sénégalais présentent une évolution et des stratégies d'intervention assez similaires, ce qui me conduit à émettre l'hypothèse — qui ne sera pas explorée dans cet article — d'une culture professionnelle transnationale des Eaux et Forêts à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest francophone.

9. À ma connaissance, on doit une des premières utilisations de cette expression à François-Régis MAHIEU (1994 : 855), dans une analyse critique des orientations du marché du développement dans les années 1990.

10. En wolof, le *sourgha* est toute personne qui doit sa subsistance au chef de famille. Dans le langage forestier, il désigne par extension les manœuvres qui produisent du charbon de bois pour le compte d'un exploitant forestier.

11. D'après le rapport annuel d'activités 2009 de la Direction générale de l'Environnement et des Eaux et Forêts, p. 31.

RÉSUMÉS

Résumé

S'il existe une littérature relativement abondante au sujet des effets macro-politiques de l'aide publique au développement sur les États récipiendaires, rares sont les travaux qui ont exploré empiriquement les interactions entre projets et structures administratives locales. En prenant l'exemple des services forestiers du Niger et du Sénégal, l'auteur analyse les conséquences de la création d'« enclaves bureaucratiques fonctionnelles » branchées sur le système de l'aide, sur l'organisation interne et la culture professionnelle du corps des Eaux et Forêts. L'article montre comment l'anthropologie de l'État et l'anthropologie des dispositifs de développement peuvent s'irriguer mutuellement dans des terrains fortement structurés par les politiques de coopération internationale.

Abstract

Despite a growing literature concerning the macro-political effects of aid on the states in developing countries, there is a lesser empirical evidence on the interactions between development projects and local public administrations. Building on the case of Forest Services in Niger and Senegal, the author suggests that the creation of “bureaucratic islands on effectiveness” linked to the aid-system has transformed the internal organisation and the professional culture of this administration. The article concludes on the need of linking more

systematically the approaches of political anthropology and development anthropology when studying the state in aid-dependent countries.

INDEX

Mots-clés : Niger, Sénégal, administration publique, aide publique au développement, anthropologie de l'État, anthropologie du développement, Eaux et Forêts

Keywords : Niger, Senegal, Public Administration, Development Co-Operation, Anthropology of the State, Development Anthropology, Forest Services

AUTEUR

GIORGIO BLUNDO

Centre Norbert Elias, EHESS, Marseille.