

AMADOU OUMAROU

LA DÉLIVRANCE DES SERVICES PUBLICS
DANS LA COMMUNE RURALE DE BERMO

COORDINATION SCIENTIFIQUE : MAHAMAN TIDJANI ALOU

ENQUÊTES DE AMADOU BOUBACAR,
AMINA ABOUBACAR, HADJARA OUSMANE
ET MAMANE LAWALI ABDOURHAMANE

JUIN 2011

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
II. CONTEXTE GENERAL DE LA COMMUNE RURALE DE BERMO.....	9
SITUATION GEOGRAPHIQUE ET PHYSIQUE DE LA COMMUNE.....	9
BERMO : UNE HISTOIRE D'UN PEUPEMENT RECENT.....	10
LES ACTIVITES ECONOMIQUES DANS LA COMMUNE.....	12
DES ASSOCIATIONS D'ELEVEURS DYNAMIQUES	14
UN ESPACE MARQUE PAR UNE FORTE PRESENCE DE PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT	17
LES PARTIS POLITIQUES : DES STRUCTURES PEU VISIBLES.....	22
III. LE CONSEIL COMMUNAL	25
PRESENTATION DU CONSEIL COMMUNAL.....	25
ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA MAIRIE.....	25
LES RESSOURCES DE LA COMMUNE.	30
<i>LES RESSOURCES HUMAINES</i>	31
<i>LES RESSOURCES FISCALES : DES OPPORTUNITES PEU EXPLOITEES.</i>	31
LE BUDGET DE LA COMMUNE DE BERMO	34
IV. LE POSTE ADMINISTRATIF, LE SERVICE DE SECURITE ET LES AUTRES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT	41
LE POSTE ADMINISTRATIF	41
LE SERVICE DE SECURITE	42
LES AUTRES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT	43
V. LES SERVICES PUBLICS FOURNIS DANS LA COMMUNE RURALE DE BERMO.....	50
HISTOIRE DES SERVICES PUBLICS DANS LA COMMUNE	50
LES SERVICES RENDUS PAR LA COMMUNE	52
LA CONFIGURATION DES SERVICES RENDUS DANS LA COMMUNE RURALE DE BERMO.....	56
VI. CONCLUSION	61

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- AGR : Activités Génératrices de Revenus
APE: Association des Parents d'Elèves
APP: Activités Pratiques et Productives
APEB: Association pour la Promotion de l'Élevage au Niger
AREN: Association pour la redynamisation de l'Élevage au Niger
ACMAD : African Centre of Meteorological applications for development (Centre Africain pour les Applications de la Météorologie au Développement)
BAB: Banque d'Aliments Bétail
BC: Banque céréalière
CADEV : Caritas Développement
CAPED : Cellule d'Appui Pédagogique
CAPONG : Collectif des Associations Pastorales et ONG
CCL : Comité de Coordination Locale
CDS : Convention Démocratique et Sociale
CEG : Collège d'Enseignement Général
CIB : Cellule d'Intervention Bétail
CRENI : Centre de Récupération Nutritionnelle intensif
CRENA : Centre de Récupération et d'Éducation Nutritionnelle ambulatoire
CRS : Catholic Relief Service
CSI : Centre de Santé Intégré
COGES : Comité de Gestion
ENA : Ecole Nationale d'Administration
FNIS : Forces Nationales d'Interventions et de Sécurité
FAID : Fonds d'Aide au Développement
FSIL : Fonds Social d'Investissement Local
FNEN : Fédération Nationale des Éleveurs du Niger
LC : Laboratoire Citoyenneté
MAEP : Mini Adduction d'Eau Potable

MNSD : Mouvement National pour la Société de Développement
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OXFAM: Oxford committee for famine relief
PAAPB : Projet d'Appui aux Associations Pastorales de Bermo
PAM : Programme Alimentaire Mondiale
PASEL : Projet d'Appui au Secteur de l'Elevage
PAGL : Projet d'Appui à la Gouvernance Locale
PIEN : Projet Initiative à l'Education Nomade
PDIM : Programme de Développement Intégré de Maradi
PNA : Parti Nigérien pour l'Autogestion
PUND : Parti pour l'Unité Nationale et la Démocratie
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PNDS : Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme
PSRP : Programme Spécial du Président de la République du Niger
PROXEL : Projet de mise en œuvre d'un réseau de santé animale et de conseil de proximité en élevage au Niger
PROZOPAS : Projet de développement de la zone pastorale
PROXIVET /CVR : Centre Vétérinaire Rurale
RDP : Rassemblement Démocratique et Populaire
RSD : Rassemblement des Socio-démocrates
SIM : Société Internationale des Missionnaires
SG : Secrétaire Général
SNV : Service Néerlandais de Développement
UBT : Unité de Bétail Tropical
ZIP : Zone Intermédiaire et Pastorale

LA DÉLIVRANCE DES SERVICES PUBLICS DANS LA COMMUNE RURALE DE BERMO

Amadou OUMAROU

Introduction

Le programme de recherche sur « *Etat et contexte de la fourniture des services publics locaux* », initié conjointement par le Laboratoire Citoyenneté (LC) et l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV), en est à sa deuxième phase. Réalisée entre avril 2006 et mai 2007, la première phase a concerné les communes des Aguégus au Bénin, Boromo au Burkina Faso, Sirakorola au Mali et Say au Niger. L'intérêt suscité par les résultats de recherche a amené à élargir l'expérience à d'autres communes avec un approfondissement des connaissances sur un des secteurs prioritaires des communes pilotes.

Au Niger, le choix de la nouvelle commune a pris en compte un critère essentiel : celui de la différence par rapport à la commune de départ. Ainsi, tenant compte des caractéristiques principales de la commune urbaine de Say (sédentarité, proximité par rapport à Niamey, commune urbaine, forte présence de l'Etat, etc.), la commune de Bermo a été choisie pour ses différences visibles : ruralité de la commune, son aspect typiquement pastoral, éloignement par rapport aux centres urbains et particulièrement de la capitale, etc.

La deuxième phase de la recherche, axée sur une nouvelle commune, consiste à faire un état des lieux sur les formes de services publics qui y sont délivrés. Elle a donc pour objet, comme pour la première phase, de faire un balayage large sur les services publics locaux dans la commune de Bermo afin de comprendre la nature de l'offre et de la demande de services.

Le présent texte est le fruit du dépouillement des données recueillies dans la commune de Bermo. L'étude s'est réalisée en deux principaux volets.

- ✓ ***Un premier volet, qui a été essentiellement documentaire.*** Un assistant de recherche a été chargé de faire une recension documentaire permettant de cerner les connaissances produites dans la localité afin de mieux préparer la phase de terrain. Cette étape de la recherche, effectuée en mois de juin, a permis de disposer d'une revue de la littérature sur la zone mais aussi de

comprendre les difficultés éventuelles d'une recherche dans un tel contexte physique (accès difficile au chef lieu de la commune) et social (mobilité des populations liée à leurs activités de pasteurs ;

- ✓ ***Un deuxième volet qui est celui de terrain*** : il a été mené en trois étapes distinctes :
 - *La première étape a été collective* et s'est déroulée au mois août 2008 sur une durée de quatre jours. Elle a mobilisé une dizaine de chercheurs et d'assistants de recherche. Son objet principal a été de faire les premières enquêtes de terrain, de croiser les premières données et de définir les grands axes de travail pour l'étape suivante ;
 - *La deuxième étape a été individuelle* : quatre assistants de recherche ont séjourné dans la commune pendant un mois et ont, à partir d'un guide d'entretien semi-directif, collecté des informations auprès de l'ensemble des acteurs producteurs de services publics dans la commune. Des acteurs prioritaires ont été identifiés lors de la première étape. Il s'agit de la mairie, du poste administratif, du service de la sécurité, des autres services techniques dans la commune, des chefferies, des associations et groupements et des partenaires au développement ;
 - *La troisième étape a été menée* par deux assistants de recherche et a eu pour objet de *compléter et d'approfondir* certaines données collectées lors de la deuxième étape. Elle a duré deux semaines en mois de septembre 2008.

A toutes ces étapes, les outils utilisés ont été ceux de la recherche qualitative. Il s'agit essentiellement des entretiens semi-directifs, des observations directes et des études de cas. Les entretiens semi-directifs, au nombre de 147 au total, ont été réalisés aussi bien dans le chef lieu de la commune que dans les autres points de concentration des populations : Akadany, Oly, Issou, Tacha Ibrahim, Fako, Eggo, Effret, Innifi, Amoulas, etc. Les entretiens ont aussi concerné les localités de Dakoro et de Maradi et même de Niamey pour discuter avec des ressortissants et des agents de services techniques qui n'ont pu être joints sur place.

Les observations ont principalement concerné les espaces d'interaction pour mieux saisir les relations usagers/prestataires et comprendre les conditions réelles de délivrance des services publics. Au total, 13 observations ont été réalisées lors de cette recherche.

Les études de cas ont concerné des situations précises qui présentent des particularités du fait de la complexité de la nature du service délivré et/ou des conditions de sa délivrance. Elles ont été réalisées par exemple au ranch de Fako, au collège de Bermo, à la radio communautaire. Au total 6 études de cas ont été réalisées.

Le tableau ci-dessous récapitule les effectifs des entretiens, observations et études de cas par étape d'enquête.

Tableau n°1 : Effectifs des entretiens réalisés lors des trois phases d'enquêtes de terrain

Phases de l'enquête → Outils d'enquêtes	Ecris	Phase individuelle	Phase d'approfondissement	total
Entretiens	24	92	31	147
Observations	2	7	4	13
Etudes de cas	0	4	2	6

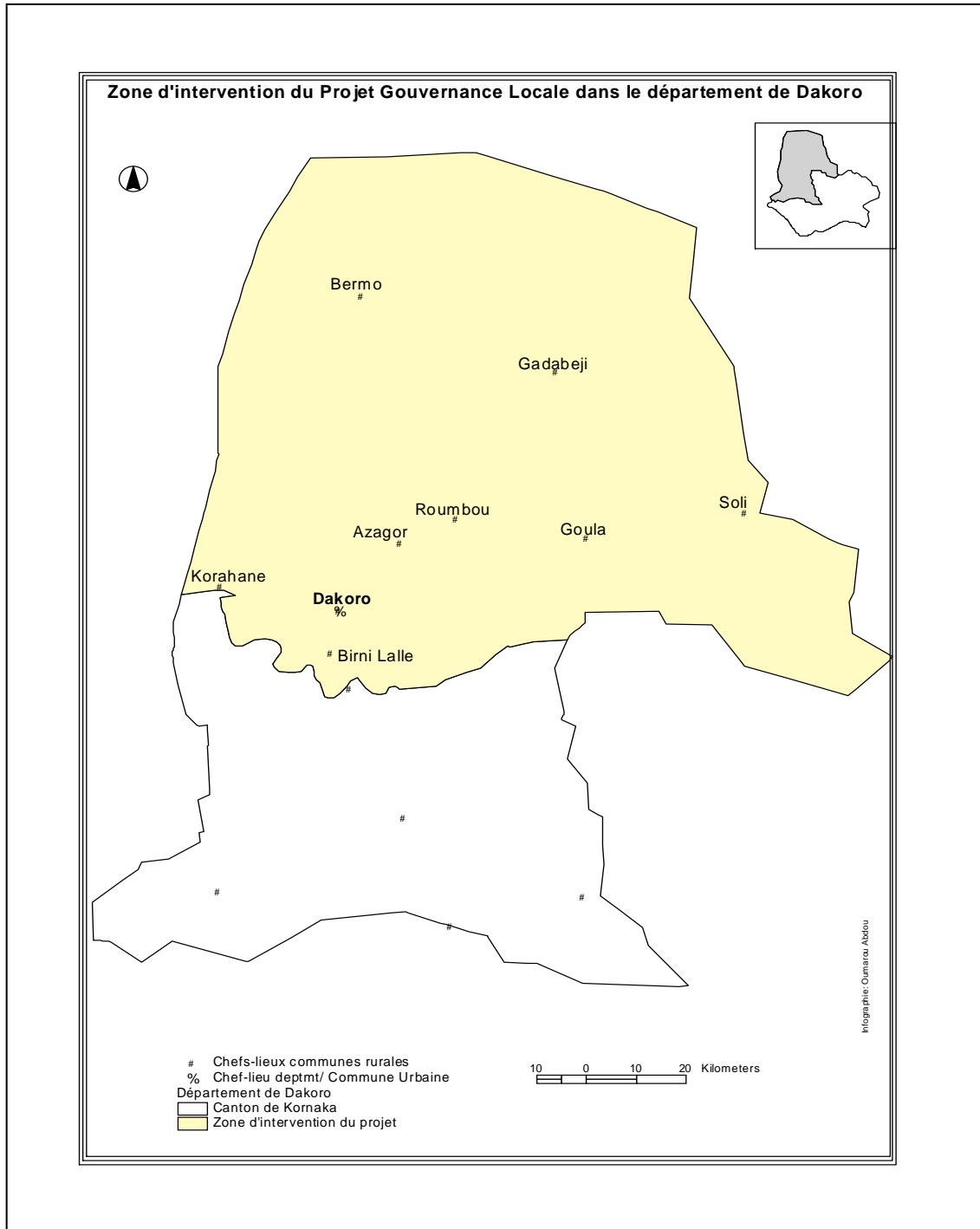
Sources : données de terrain (Août à Novembre 2008)

Cette étude reste provisoire du fait des difficultés spécifiques liées à l'accès des villages de la commune et de la mobilité aussi bien des populations que des agents en service dans la commune. Ceci a limité le temps d'enquête (au profit du temps de déplacement) et a sensiblement réduit la quantité des données à collecter.

Le dépouillement et l'interprétation des données recueillies ont permis de produire ces résultats qui s'articulent autour de quatre parties :

- la première présente le contexte général de la commune rurale de Bermo ;
- la seconde examine le conseil communal ;
- la troisième traite des services déconcentrés de l'Etat dans la commune ;
- la quatrième analyse les formes de services délivrés dans la commune.

Carte géographique de la commune urbaine de Bermo



I. CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA COMMUNE RURALE DE BERMO

La commune rurale de Bermo présente des spécificités qui méritent d'être comprises pour mieux analyser les formes de délivrance des services publics locaux. Ces spécificités se situent dans la situation géographique de la commune, son peuplement, son économie et même dans les formes de partenariat qu'elle a avec les intervenants extérieurs.

Situation géographique et physique de la commune

Du point de vue géographique, la commune rurale de Bermo est située au nord du chef lieu du Département de Dakoro dans la région de Maradi. Elle est limitée au Nord par la commune de Tchirozérine, au Sud par la commune de Roumbou et d'Azagor à l'Est par les communes rurales de Roumbou et de Gadabédji et à l'Ouest par la commune rurale de Tamaya (Abalak). Bermo est une commune assez vaste avec une superficie estimée à plus de 15.000 km²¹ (cf. carte p. 10).

Sur le plan morphologique le relief se caractérise par la vallée de la Tarka au centre, et par ses multiples affluents : Korin Adoua, Eliki et Affagay. La largeur de ces réseaux fossiles varie de 3 à 5 kilomètres. La présence de cette vallée témoigne « des périodes pluviales du Quaternaire, lorsque des écoulements importants entaillaient la région » (Rey, 1989 :12).

Sur le plan hydrologique, la commune dispose d'une mare permanente à Akadany (village situé au nord du chef lieu de la commune), de neuf mares semi-permanentes (Zawa, Badda, Gorborou, Guanamaré, Abaitan, Marhéhou, Tororf, Ngadassé et Gassakogé), de dix-huit puits cimentés et d'une centaine de puits traditionnels. La répartition des populations dans l'espace communal ne permet pas à ces points d'eau de couvrir l'ensemble de leurs besoins en eau. L'importance et la durée des mares dépendent totalement de la pluviométrie. Même la mare d'Akadany, la plus importante, tarit les années de faible pluviométrie. « La mare d'Akadany (dans la commune de Bermo), en zone pastorale, a été permanente lors des années de très bonne pluviométrie. En 1984, elle a été suffisamment remplie pour que de nombreuses familles d'agro-pasteurs y soient regroupées afin de faire des cultures de contre-saison ; en 1987 par contre, alors que l'hivernage a été relativement bon sur la zone pastorale, la mare est restée pratiquement sèche et dès le début de la saison froide, on abreuvait le bétail au puisard » (Rey, 1989 :14). De plus, la commune dispose

1 Il est à noter que les limites communes de la zone pastorale ne sont pas encore officiellement déterminées laissant ainsi place à une méconnaissance de l'exactitude des frontières et par là-même des superficies exactes des différentes communes.

d'une mini-adduction d'eau potable (Mini-AEP) à Bermo, qui ravitaille la population résidente.

Du point de vue de la végétation, selon le même auteur (Rey, 1989), l'espace communal de Bermo se caractérise par la présence d'un peuplement ligneux composé d'Accacia Raddiana, Sclérocarria Birrea, Colpotris Procera et Balanites Aegyptiaca. La densité d'arbres reste en revanche très faible du fait de l'exploitation importante des ressources ligneuses : émondage, bois de chauffe et d'œuvre des populations nomades comme sédentaires.

De plus, un tapis herbacé relativement haut (15-50 cm) recouvre annuellement et presque de façon continue la zone pastorale, faisant de cette commune une zone par excellence de production fourragère, et donc un site d'attraction pour les éleveurs transhumants venant des régions d'Agadez, Tahoua, Maradi, Zinder, et même du Nord Nigéria.

Bermo : une histoire d'un peuplement récent

Selon des sources bien concordantes (Bonte 1970, Bourgeot 1977, Brassat et al. 1984, Dupire 1986, Rey 1989 et Mohamadou 2003), la Zone Intermédiaire et Pastorale (ZIP) et particulièrement l'espace de la commune rurale de Bermo n'a été habité que récemment : entre la fin de la période coloniale et le lendemain de la famine de 1984, il s'est effectué un important mouvement de population principalement du sud au nord. Les populations qui occupent cette zone se sont d'abord installées dans le Kornaka entre la vallée du Goulbi Kaba et la zone d'Adjékoria (1900-1920), puis ont occupé la zone comprise entre Adjékoria et le bord septentrional de la Tarka entre 1920 et 1930. Au delà de la Tarka, la colonisation de la zone s'est réalisée après 1930.

La population actuelle de la commune rurale de Bermo (qui concerne la présente étude) est composée de quatre groupes sociolinguistiques à importance numérique variable. Il s'agit des Peuls (avec deux groupements : Wodaabe et Kassawsawa), des Touaregs (un groupement : Keltamerkest), des Haoussas et des Arabes, faiblement représentés et dont l'installation sur l'espace communal est assez récente par rapport aux deux autres groupes qui se considèrent comme étant les autochtones de la localité.

Le groupement wodaabe de Bermo

Il a été créé en 1982 avec à sa tête Elh Oumarou Baradé. Les tribus qui constituent l'actuel groupement peul Wodaabe de Bermo étaient rattachés au groupement « Farfaru Fillani » de Korohane dirigé par Sarkin Râfi Amadou.

En effet, après le départ de Sarkin Râfi Amadou pour Korohane en 1947, le chef de canton de Kornaka d'antan, Jackou, a nommé Doutchi comme responsable des Peuls de la zone. Doutchi appartient au sous groupe Peuls Keketawa et résidait à Oly (un village de la commune de Bermo). Il a été désigné « *comme responsable officiel des Peuls dans le cadre d'une réorganisation de l'administration des*

populations nomades décidée par le pouvoir colonial » (Mohamadou, 2003 :14). Après sa mort, son fils Maman Douchi continua à assumer cette responsabilité jusqu'aux années 1976-77 où il a été destitué par l'Etat suite à un problème qui l'avait opposé au sous préfet de l'époque.

Après la destitution de Maman Douchi, le groupement est resté dépourvu de chef pendant trois années avant d'être transféré à Bermo. L'actuel chef de groupement Wodaabe est de la tribu Kabawa. Il a été élu par les chefs de tribus membres du groupement. Il s'agit de 135 chefs de tribus dont 121 chefs de tribus peulh constitués de Kabawa, Kékétawa, Bikorawa, Yamawa, et Kassawsawa, 12 chefs de tribus touaregs et 2 chefs de villages hausa.

Ces dernières années, d'autres tribus se sont constituées et se sont rattachées à ce groupement. Aujourd'hui, le groupement Wodaabe de Bermo est composé de 172 tribus avec 12.195 imposables².

Le groupement peulh Kassawsawa

Ce groupement est récent. Il a vu le jour après la mise en œuvre de la décentralisation. Les peuls Kassawsawa basés à Innifi étaient par le passé rattachés au groupement peul Wodaabe de Bermo. Ils disent être victimes de marginalisation. Du fait de leur nombre, les Kassawsawa se sont détachés du groupement Wodaabe pour créer leur propre groupement. Ils ont obtenu leur reconnaissance juridique en 2005 avec 63 tribus rattachées. Abarchi Riga Bangana est chef de ce groupement depuis sa création.

Le groupement touareg Keltamerkest

Le groupement Keltamerkest a été créé en 2004. Il est composé de 45 tribus dont une qui est peule. Les Touaregs Keltamerkest se sont « détachés » du groupement Wodaabe de Bermo. Selon son chef, ils ont entrepris des multiples démarches avant d'avoir leur reconnaissance en tant que groupement autonome. Le groupement Keltamerkest est composé de trois (3) sous groupes. Il s'agit de Farfaru Buzayé, Babbaku Buzayé et Makéra. Elh Harouna Aboubacar est le chef de ce groupement depuis sa création.

Les Haussas

Ils constituent le groupe minoritaire dans la commune et sont représentés du point de vue coutumier par deux chefs de village rattachés au groupement Wodaabe de Bermo. Ils se sont installés à Bermo après la sécheresse de 1984 et s'occupaient essentiellement à des petits métiers comme la vente d'eau, la vente du bois, le tannage, la boucherie, etc. Ils avaient commencé à pratiquer de l'agriculture mais

2 Données tirées du document de la mairie de Bermo sur « Rôle numérique de l'impôt 2008 ».

les contraintes du climat (faible pluviométrie) n'ont pas permis d'en faire une activité principale.

Ces trois groupements constituent actuellement les principales structures coutumières des populations de la commune rurale de Bermo. Le premier groupement (Wodaabe), le seul qui existait avant la communalisation, réclame la paternité de la commune au point de susciter une méfiance de la part des deux autres groupements, tant du point de vue de la représentation que dans la gestion communale. L'examen des caractéristiques principales du conseil communal permettra de mieux comprendre cette situation. Mais avant, voyons comment se présente l'économie dans l'espace communal.

Les activités économiques dans la commune

Les populations de la commune rurale de Bermo exercent plusieurs formes d'activités économiques. La plus importante est l'élevage qui est le secteur central de l'économie de la zone. D'autres activités comme l'agriculture, le commerce et l'artisanat sont aussi pratiquées avec des importances variables.

L'élevage

Dans la commune rurale de Bermo, l'élevage est la principale activité économique de la population. Elle est la principale source de revenus des ménages et se place au cœur des processus d'enrichissement ou de paupérisation des populations de la commune (aussi bien sédentaire que nomade).

Le cheptel communal est estimé en 2004 à 55.182 UBT (Unité de Bétail Tropical) dont de petits ruminants (ovins et caprins) et des bovins et camelins³. Ces chiffres démontrent l'importance de l'activité d'élevage dans l'économie communale. Trois types d'élevage sont à distinguer dans la commune.

L'élevage nomade

L'élevage nomade se caractérise par un déplacement de toute la famille selon un schéma non défini au préalable, en fonction des ressources disponibles. Les éleveurs font du nomadisme en toute saison et ce mode d'élevage est pratiqué et adapté aux régions sahélo-sahariennes (cas de la zone nord Dakoro). Il reste encore pratiqué par quelques populations peules. Dans un contexte de décentralisation, le besoin d'avoir un terroir d'attache⁴ contraint la plupart des Peuls à se reconverter à la transhumance.

³ Les chiffres sont tirés du document du HCCT sur « Fiche synoptiques, Evaluation de mise en œuvre de la décentralisation, Bermo, 2008 ».

⁴ Le terroir d'attache est l'espace d'appartenance de l'éleveur où il revient à la fin de chaque transhumance. C'est l'espace

L'élevage transhumant

C'est le système le plus important de par les effectifs concernés. Il est pratiqué aussi bien par les Peuls que par les Touaregs, qui tous effectuent de grands déplacements du nord vers le sud.

Au début de la saison des pluies, les troupeaux remontent plus au Nord où ils disposent de bons fourrages et de l'eau des mares semi-permanentes. Ils profitent également de la richesse des terres salées pour un complément alimentaire minéral. Les animaux restent dans cette zone jusqu'à la fin des récoltes de produits champêtres ou jusqu'au tarissement des mares pour redescendre plus au Sud. Cette descente est envisagée surtout en année de mauvaise pluviométrie (insuffisance ou mauvaise répartition des pluies aussi bien dans l'espace que dans le temps).

L'élevage sédentaire

Il concerne de faibles effectifs d'animaux et est pratiqué par les populations haussa et fonctionnaires dans les villages, notamment dans le chef lieu de la commune et dans le Ranch de Fako. Ces pratiques consistent à regrouper chaque matin les animaux du village pour les conduire aux pâturages par des bergers salariés. La divagation des animaux aux alentours des villages est aussi une pratique courante. Ces animaux reçoivent généralement un complément alimentaire à domicile.

L'agriculture

Elle est peu développée dans la commune rurale de Bermo du fait de sa situation géographique qui la place au-dessus de la limite Nord de la zone de culture⁵. De ce fait, l'agriculture est une activité interdite dans cette commune. Mais du fait des contraintes liées à l'appauvrissement progressif des terres de culture et de la nécessité d'augmenter la production agricole (croissance démographique), les cultures ont dépassé cette limite et sont pratiquées dans la zone pastorale. Dans la commune de Bermo, les observations réalisées lors des enquêtes de terrains (août, septembre 2008) permettent de constater des cultures (céréales, notamment le mil, et légumineuses, niébé pour l'essentiel) dans les environs d'Akadany, Oly, de Tacha Ibrahim et de Goulbourou. Elles sont pratiquées essentiellement par des Hausas et par de rares Touaregs et Peuls.

Le commerce et l'artisanat

La commune rurale de Bermo dispose de trois marchés fonctionnels : Bermo, Akadany et Oly. Créés après la communalisation, ces marchés ont permis une expansion de l'activité commerciale dans la commune. Ces centres d'échanges

⁵ La loi n°61-5 du 26 mai 1961 fixait une limite Nord des cultures et la loi n°61-6 du 27 mai 1961 érigeait en zone pastorale la zone sahélienne d'élevage située au Nord de la limite légale des cultures.

concurrentent actuellement le marché de renommée internationale de Sakabal (à Roumbou, une commune voisine). Situés plus au nord que ce dernier, ils sont des lieux privilégiés d'échanges entre les différentes communautés, surtout pendant l'hivernage où les commerçants ont de la peine à conduire leurs animaux sur le marché de Sakabal.

La principale activité commerciale à Bermo est le commerce de bétail, notamment le gros bétail, mais on y trouve aussi des commerçants de céréales (mil en particulier, haricot, sorgho), quelques *tréda*⁶ (boutiquiers et tabliers) qui vendent des produits manufacturés et la petite restauration qui est un domaine réservé aux femmes.

L'artisanat est aussi un secteur non moins important dans la commune. Il est pratiqué principalement par les Touaregs et les Peuls à travers la confection de bijoux, de selles de chameaux, d'objets décoratifs, de sabres, de couteaux, etc. Une partie de ces produits est vendue localement, mais la plus grande part est amenée à Dakoro au centre artisanal où elle est exposée. Parfois les artisans fréquentent des foires et des fêtes d'éleveurs où les produits sont vendus auprès des touristes venus pour la circonstance. Les artisans disposent d'une association dont la structure joue un rôle de lobbying pour l'écoulement des produits vers l'Europe.

Des associations d'éleveurs dynamiques

La Zone Intermédiaire et Pastorale (ZIP) a connu depuis le début des années 90 un foisonnement d'associations pastorales qui ont leur siège à Dakoro (chef lieu du département) et dont plusieurs ont une représentation à Bermo. Actuellement, les associations et ONG locales qui y interviennent sont nombreuses. Certaines se sont regroupées en un collectif au niveau départemental. Ce collectif est appelé CAPONG (collectif des associations pastorales et ONG de Dakoro) et a été créé le 2 juin 2001 par les membres des bureaux des associations pastorales en réponse à la passivité constatée des membres du bureau de la plate forme paysanne⁷. Il est enregistré sous l'Arrêté N° 018/AD du 30 mai 2002.

Actuellement, ce collectif regroupe 14 associations/ONG œuvrant dans le cadre du pastoralisme. Il s'agit de l'AREN, FNEN-DADDO, l'APEB, l'OUMA OHEREMA, l'AFATA, l'AN-MOUDAHAL, l'ANPME-SOUMPO, l'AINDAM, l'ENIMIDAL, l'ESF-DANGO, l'EIP, le LAWOLBALI, le TIMIDRIA, le SA'A-ANFANOUE.

⁶ De l'anglais *trader* qui signifie commerçant, c'est-à-dire le commerce des produits manufacturés (savon, sucre, sel thé, cosmétiques, tissus, etc.).

⁷ La plate forme paysanne est un réseau sous-régional des organisations paysannes. La représentation nigérienne est créée par arrêté n° 293/MI/AT/DAPJ/SA en date du 16 septembre 1998. Elle est un cadre de concertation et d'action pour les organisations paysannes membres.

Le bureau exécutif du CAPONG est composé de 18 membres, issus des bureaux des différentes associations membres. L'ambition du CAPONG est d'appuyer les associations/ONG membres du collectif dans la mise en œuvre des actions de développement à la base, à travers la recherche de financements auprès des partenaires au développement. Depuis lors, CAPONG est devenu la « porte d'entrée » des projets pour financer des actions de développement dans cette zone.

Cependant, en juin 2008, il y a eu retrait de quelques associations membres du CAPONG. Ces associations se sont retirées pour former avec d'autres associations un autre collectif au niveau local appelé CAP Hadinkaye. Ce dernier regroupe 19 associations membres fondateurs. Il s'agit de AREN, APEB, OUMA OHEREMA, AFATA, ANPME-SOUMPO, AINDAM, AJPBB, TIDAWAT, ASPEL, TERMAT, DAOUD, ANAMANAK, ODLH, DOURGOL, SECOURISTE, la Gazelle de Bermo.

Il est important de souligner que toutes ces associations et ONG locales sont issues des éleveurs. Elles ont vu le jour avec la sécheresse de 1992-1993. Leurs objectifs peuvent se résumer autour de :

- la défense des intérêts matériels et moraux des éleveurs ;
- le développement de la solidarité et de l'entraide entre les éleveurs ;
- la sauvegarde de l'unité des éleveurs ;
- la préservation de l'équilibre écologique ;
- la lutte contre la désertification et les feux de brousse ;
- la sensibilisation des éleveurs sur la nécessité d'entretenir de bons rapports avec les agriculteurs ;
- la contribution à l'instauration d'un climat de paix durable dans la zone pastorale ;
- la facilitation pour l'accès à l'eau potable et aux soins de santé humaine et animale ;
- la promotion d'un enseignement primaire et secondaire de qualité et d'une alphabétisation adaptée aux éleveurs adultes.

Le but de toutes ces associations est de contribuer à la promotion, à la revalorisation et à la redynamisation de l'élevage ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des éleveurs. Elles fonctionnent sur la base des frais d'adhésion, des cotisations de leurs membres et de cotisations exceptionnelles demandées par le bureau en cas de besoin. La plupart de ces associations reçoivent aussi des appuis (techniques et/ou financiers) de la part des partenaires au développement intervenant dans la zone.

Ces structures associatives sont toutes organisées suivant un même schéma. Elles sont dirigées par un bureau composé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire général, d'un trésorier général et d'un trésorier adjoint. Deux

commissaires aux comptes sont élus en dehors du bureau et sont chargés du contrôle de la trésorerie. Il est important de noter une sous représentation des femmes dans les structures dirigeantes de ces associations.

Cependant, d'autres associations se sont attelées à mettre en place des groupements féminins, masculins et/ou même mixtes dans plusieurs villages de la commune :

- à Innifi, trois groupements féminins (Haourindé Simpo, Albarka et Inde- Allah) ont été mis en place par APEB et CRS en 2003 et 2005. Ils ont tous bénéficié de l'opération "Habbanayé"⁸ financée par le PASEL et le CRS ;
- à Issou, l'association AREN a mis en place deux groupements féminins et deux masculins. CRS a mis en place un groupement féminin. Ces groupements féminins ont, dans le cadre de la mise en œuvre des actions de développement à la base, bénéficié des « fonds perdus » du CRS et de l'AREN en 2005 et 2006 ;
- à Tacha Ibrahim, il existe deux groupements féminins, deux masculins, et un mixte (qui concerne les jeunes) tous mis en place par AREN. Ces groupements ont bénéficié des actions de développement par AREN ;
- etc.

Ainsi dans presque chaque village de la commune, il existe une structure relais d'une ou de plusieurs associations dirigées par des leaders locaux (ressortissants de la commune ou du département). L'engagement associatif local a été un élément déterminant dans les votes lors des élections municipales. Les responsables des structures associatives deviennent de ce fait des interlocuteurs des populations auprès de l'administration publique, avec les partenaires au développement et même avec les partis politiques. D'ailleurs, dans la zone de Bermo, plusieurs élus locaux sont à la fois responsables (ou militants affichés) d'une association et membre d'un bureau de parti politique. Par exemple, le maire est militant de l'association AREN et est dans le bureau politique local du MNSD (parti au pouvoir) ; Amadou Maman Doutchi, conseiller communal est membre du bureau de CAPONG (il en est d'ailleurs le secrétaire exécutif). Il est aussi membre du bureau de la section MNSD au niveau départemental. De même, le conseiller municipal au titre du parti RDP est responsable de ce parti au niveau local et dirige l'association Tidawat de Bermo. Autant d'exemples qui montrent le rôle important des associations dans la construction du leadership local.

8 « *Habbanaaye* » est un terme fulfulde qui désigne une donation symbolique qu'une personne fait à une autre pour lui témoigner de son amitié. Loin d'être une offrande simple, cette donation est un lien fort qui unit, au-delà des acteurs concernés directement par le don, tous les membres de leurs familles respectives. Ce concept est récemment utilisé par les ONG et projets de développement pour désigner les vaches qu'ils offrent aux femmes.

Un espace marqué par une forte présence de partenaires au développement

Le département de Dakoro est l'un des espaces au Niger ayant connu le plus important afflux de partenaires au développement. La commune rurale de Bermo (une des communes de ce département) a bénéficié de plusieurs partenaires qui interviennent dans divers secteurs. On retient principalement :

PASEL (programme d'appui au secteur de l'élevage)

Le PASEL intervient dans la commune de Bermo depuis 1998. Son objectif est :

- d'instaurer un climat de paix durable dans la zone pastorale à travers le balisage et la réalisation des couloirs internationaux de transhumance et des aires de transit, dans le but d'atténuer les conflits agriculteurs/éleveurs et de développer la solidarité et l'entraide entre eux ;
- de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations en appuyant les organisations agro-pastorales et les groupements féminins à travers le FACAP (fonds d'appui aux communautés et associations/ONG pastorales), fonds destiné à financer les initiatives des communautés pastorales. Les actions de développement comme l'opération « Habbanayé » visent à améliorer les conditions de vie de ces éleveurs. Cette opération a été effectuée lors de la sécheresse de 2004-2005 et a concerné les villages suivants : Toumbadiji, Boundou Kiro, Oly, Tacha, Boundou Liman, Boundou sodji. Dans chacun de ces villages, l'opération a touché 20 femmes, avec chacune 4 têtes de petits ruminants, soit 80 têtes par site.

Le PASEL a fait des actions comme la mise en place de banques céréalières et de banques d'aliments bétail, la construction de classes de cases de santé et de puits modernes. Il a appuyé les groupements féminins par des « fonds perdus » pour l'opération « Habbanayé ».

La CADEV (Caritas Développement)

La CADEV intervient dans la commune de Bermo à travers deux secteurs : la santé et l'éducation. Elle a créé le CSI de Bermo, et a mis en place plusieurs centres d'alphabétisation dans les villages de la commune. Elle a formé des secouristes et des auxiliaires d'élevage. Elle a aussi mis en place des banques céréalières et a placé des comités pour leur gestion. Des banques alimentaires pour bétail (BAB) ont été aussi mises en place dans la commune. Comme le CRS, la CADEV est financée par la mission catholique. Pour illustrer l'attachement de la mission à la population de Bermo, le Père José explique :

L'histoire de la mission et des Bororo est presque une histoire d'amour. L'objectif de la mission catholique n'est pas de convertir les Bororo mais de les aider à mieux vivre, les aider à devenir des bons musulmans et la preuve est que la mission a construit la mosquée d'Effret. Dieu aime le pauvre mais pour qu'il puisse se relever, et notre mission consiste à aider les Peuls à être debout, comme ça, ils pourront évoluer (Père José, missionnaire, entretien du 27/08/08 à Maradi).

CRS (Catholic relief service)

Le CRS a démarré ses activités dans la commune de Bermo en 2004. Il est un exécutant des actions de la mission catholique à Bermo. Il intervient dans plusieurs secteurs : la micro-finance, l'alphabétisation, la sensibilisation, etc.

Les actions du CRS visent les objectifs suivants :

- stabiliser les communautés nomades pour rehausser le taux de scolarisation des enfants ;
- lutter contre le travail des enfants à travers l'éducation ;
- contribuer au bon fonctionnement des écoles nomades à travers la mise en place des troupeaux scolaires comme activités pratique et productives (APP), la mise en place des boutiques de fournitures scolaires etc.
- appuyer les groupements féminins par des « fonds perdus » dans la mise en œuvre des actions de développement à la base afin de s'occuper des enfants scolarisés.

A cet effet, Catholic Relief Service a mené des actions diverses dans la commune rurale de Bermo sur financement de la Mission Catholique. Il s'agit de la mise en place des troupeaux scolaires, des boutiques de fournitures scolaires et de la construction des latrines et de puits modernes pour les élèves dans six écoles de la commune, la mise en place des banques d'aliments bétail et l'appui aux groupements féminins à travers le financement des AGR.

Le PIEN (Projet Initiative Education nomade)

C'est un projet financé par le CRS et s'occupe essentiellement du volet éducation. Son objet principal est de lutter contre le travail des enfants à travers l'éducation, la sensibilisation des populations (parents) et un appui aux COGES des écoles. Le projet a un siège à Bermo et quatre animateurs qui exécutent ses actions de terrain. Il intervient au total dans 24 écoles publiques de la commune. L'intervention a concerné d'abord douze villages et s'est focalisée autour de la sensibilisation sur des thèmes en liens avec la scolarisation : le travail des enfants, le VIH/SIDA, le mariage précoce, l'exode rural. Ensuite une seconde douzaine de villages a bénéficié de l'intervention de PIEN avec comme principale activité la mise en place de magasins de stock de manuels scolaires. La construction du magasin est prise en charge par les bénéficiaires, qui versent 10% du montant total

du stock scolaire. La première année les élèves sont servis gratuitement et les années suivantes, les fournitures sont vendues et les recettes serviront à renouveler le stock. Tout est géré par les populations à travers un comité de gestion mis en place à cet effet.

De plus, PIEN a initié l'établissement des actes de naissance pour les élèves des établissements de son intervention. Ces dernières années, il a également créé des groupements féminins (35 au total) qu'il appuie à travers des sensibilisations et des subventions pour la pratique de l'embouche, du petit commerce et la mise en place de banques céréalières.

PAM (programme alimentaire mondial)

Ce programme intervient dans la commune depuis 2003-2004 dans trois secteurs principaux : la nutrition, l'éducation et le développement rural. Pour la nutrition, le PAM intervient à travers des projets comme le CRENA (Centre de Récupération Nutritionnel Ambulatoire) et le CRENI (Centre de Récupération Nutritionnelle Intensif) pour offrir des aides alimentaires aux malnutris de la zone.

Concernant l'éducation, le PAM apporte un appui alimentaire aux écoles à cantine à travers le ravitaillement des cantines scolaires en vivres (céréales, sucre, huile et autres formes de condiments). Au total, dans la commune rurale de Bermo, PAM appuie huit écoles primaires en vivres et en articles non alimentaires. Deux objectifs sont visés : rehausser le taux brut de scolarisation dans les zones nomades, inciter la scolarisation de la jeune fille. Pour ce second objectif, deux sacs de mil sont offerts à chacune des filles élèves au moment d'aller en vacances. Dans le même ordre d'idées, PAM appuie aussi la formation des membres de COGES et les directeurs des écoles sur la gestion des cantines (suivi du stock et conditions de stockage et tenue).

Pour le volet développement rural, PAM intervient dans la mise en place de banques céréalières dans la commune en collaboration avec ses partenaires.

PROZOPAS (projet de développement de la zone pastorale)

Ce projet est intervenu dans la commune de Bermo de 1998 à 2006. Il a exécuté plusieurs types d'actions : fonçage ou réhabilitation de puits, construction de salles de classe et de dortoirs, de latrines, de parcs de vaccination, de centres d'alphabétisation, de banques céréalières etc. Le PROZOPAS a réalisé de nombreuses infrastructures parmi lesquelles on peut relever une mini AEP à Bermo, un CSI, un parc de vaccination et une banque céréalière à Akadaney.

PROXEL (Projet de mise en œuvre d'un réseau de santé animale et de conseil de proximité en élevage au Niger)

Le PROXEL intervient dans la commune de Bermo depuis 2003 sur deux volets : sécurité alimentaire, et santé et reproduction animales. Son objectif est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des éleveurs. Sur le premier volet, il a mis en place de banques céréalières et a financé la formation des membres des comités de gestion desdites banques. Sur le second, PROXEL a mis en place des banques céréalières et d'aliments bétail dans les villages d'Intalak, de Kouloua et de Daoudé. Le projet a également financé la formation des auxiliaires de l'élevage dans le cadre du renforcement de leurs capacités et a créé une clinique vétérinaire à Bermo appelée PROXIVET dont les activités sont :

- participation aux campagnes de vaccinations ;
- vente des médicaments vétérinaires ;
- prestations au niveau des projets ;
- appui/conseil auprès des éleveurs sur la santé animale ;
- formations dispensées aux auxiliaires de l'élevage.

Le PDIM-SIM (programme de développement intégré de Maradi)

Le PDIM à travers SIM (Société Internationale des Missionnaires), est intervenu dans la commune rurale de Bermo, précisément dans le village de Tacha Ibrahim depuis 1990. La SIM est une mission protestante dont le principe d'intervention est d'aider les communautés qui acceptent de se reconvertir au christianisme. Il est important de souligner que les populations de Tacha Ibrahim (où la mission SIM a intervenu) sont des protestants. Le village est doté d'une église créée dans les années 90. La SIM a réalisé diverses actions dans cette localité. Il s'agit entre autres du fonçage de cinq puits modernes, de travaux de récupération des terres sur plusieurs hectares et de la distribution de céréales en 2004.

OXFAM-GB

C'est une ONG humanitaire qui est intervenue dans le cadre de la gestion de la crise alimentaire 2004-2005. Cette ONG a réalisé des actions de déstockage, de distribution de vivres et de bétail pour la reconstitution du cheptel aux ménages vulnérables, a organisé des travaux de récupération de terres sous forme de « cash for work » et la construction de puits modernes. OXFAM reste encore un projet bien apprécié par les populations de la commune. L'ancien directeur de l'école primaire d'Oly disait à cet effet :

« OXFAM est venu pour juguler la crise alimentaire et n'a pas fait beaucoup de bruit ; le projet a aidé les populations pour la reconstitution du cheptel, et distribué des vivres. Sans ce projet plusieurs éleveurs allaient quitter la zone. OXFAM est le genre de projet que les populations apprécient beaucoup. Lorsqu'il est arrivé, il n'est

pas passé par des enquêtes ou des interrogatoires auprès des populations, il est directement passé à l'action » (l'ancien directeur d'école d'Oly, entretien du 18/08/08).

Le PAAPB (projet d'appui aux associations pastorales de Bermo)

Ce projet a appuyé trois associations à savoir AREN, APEB, DADDO. Celles-ci ont formé un comité de coordination local appelé CCL. Ce comité sert d'intermédiaire entre les projets de développement et les associations des éleveurs. L'objectif du PAAPB est d'apporter des appuis aux initiatives des associations d'éleveurs.

La Gazelle de Bermo

Une association d'artisans créée en 1995 avec l'appui de la mission catholique. C'est surtout la sœur Odile qui s'était investie pour la mise en place de l'association, la construction et l'équipement du local pour les artisans. Plusieurs artisans (25 forgerons et 20 femmes) y confectionnent des articles variés (bijoux, colliers, bracelet, bagues, pochettes en cuir, produit des maquillage et de décoration). Pour mener à bien leurs activités, les artisans ont reçu une formation assurée par la NIGETECH sur le traitement des os et des cornes pendant deux mois. L'artisanat de Bermo fonctionne sur la base des commandes faites par des partenaires étrangers (Europe et Nigéria). Les artisans présentent aussi leurs produits vers les marchés nationaux : (ceux du département ; à Niamey, au village artisanal notamment) mais aussi dans des foires et expositions au niveau sous-régional.

La SNV (Organisation néerlandaise de développement)

La SNV a commencé ses interventions à Bermo dans les années 1990 à travers un appui substantiel au poste forestier de la localité. Elle a financé la construction des locaux du service et a mis à la disposition des agents deux chameaux pour leurs déplacements. De plus, tout récemment, en 2000, la SNV a participé à l'installation de la radio communautaire de Bermo en partenariat avec l'ACMAD et le PNUD. Actuellement la radio n'émet plus. Ses activités ont été suspendues suite à des problèmes de gestion.

Dans le court et moyen terme, la SNV envisage des actions vers cette commune justifiant le choix de son terroir pour la présente étude.

Le FSIL / PAGL (Programme d'Appui à la Gouvernance Locale)

En 2007, le Programme d'Appui à la Gouvernance Locale a financé une formation de renforcement des capacités des élus locaux et des chefs coutumiers sur la décentralisation et la citoyenneté. Cette formation a duré une semaine et s'est tenue à Maradi.

Tableau n°2 : Récapitulatif des principaux partenaires et leurs secteurs d'interventions dans la commune

Secteur d'intervention Partenaires	Elevage	Envir.	Sécurité alimentaire	Education	Santé	Hydraul.	Hygiène et Assainissement	Renf. Capac et Comm.	Régl. Conflits
PASEL	X		X	X	X	X			X
CADEV	X		X	X	X				
PAAPB	X		X	X	X				
CRS/PIEN	X			X	X				
PAM			X	X	X				
PROZOPAS	X		X	X	X	X	X		
PROXEL	X		X						
SIM		X	X			X			
OXFAM	X		X						
SNV		X						X	
FSIL								X	
PSPR	X	X	X	X	X			X	
FAID				X					

Sources : tableau réalisé à partir des données de nos enquêtes (Août, octobre et novembre 2008)

Le FAID (Fonds d'Aide au Développement)

Le Fonds d'Aide au Développement a apporté un appui au secteur de l'éducation de la commune de Bermo. Cet appui s'est matérialisé par le financement d'une moto au conseiller pédagogique en poste à Bermo.

Le PSPR (Programme Spécial du Président de la République⁹)

Le PSPR intervient dans la commune de Bermo surtout dans le secteur de la santé (à travers la construction de cases de santé) et dans la santé animale (formation et équipement de volontaires vétérinaires).

Tous ces projets et programmes de développement ont pour principal but de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Leur objectif principal est de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et au renforcement des capacités des populations.

Le tableau ci-dessous synthétise les secteurs d'intervention des partenaires qui interviennent dans la commune de Bermo. Les secteurs de forte concentration de ces derniers sont : l'élevage, l'éducation et la santé.

Les partis politiques : des structures peu visibles

Dans la commune rurale de Bermo, les partis politiques n'ont pas d'existence matérielle. Ils sont sans siège, et leurs activités sont fortement liées à l'approche des élections ou à la visite d'un leader politique. Sept principaux partis sont présents dans la commune dont trois sont représentés au conseil communal. Il s'agit :

- Le MNSD Nassara : c'est le parti au pouvoir. Il dispose de neuf conseillers sur les onze membres du conseil communal de Bermo. Le maire et le vice maire en sont issus. La caractéristique principale de ce parti c'est son ancrage dans la chefferie du groupement Wodaabe de Bermo. Le fils du chef de groupement (député de la précédente législature) est le président de la sous-section du parti, considéré comme « le parti des Wodaabe » au niveau local ;
- Le PNDS Tarraya : chef de file de l'opposition au niveau national, le PNDS est représenté au conseil communal de Bermo par un conseiller ;
- Le RDP Jama'a : Rassemblement Démocratique et Populaire, le RDP est considéré dans la zone comme le parti des Touareg. Il est représenté par un conseiller (qui est d'ailleurs Touareg) à la mairie de Bermo ;
- La CDS Rahama : ce parti est faiblement représenté dans la commune. Ses militants sont constitués pour l'essentiel des rares Haoussas qui habitent la commune. Ce parti n'est pas d'élus au conseil communal.

⁹ Les données recueillies sur le terrain ont peu abordé les actions du Programme Spécial du Président de la République (PSPR) dans la commune rurale de Bermo.

- Le RSD Gaskia : ce parti n'a pas réussi à mobiliser une masse importante de militants autour de lui. Il n'est pas représenté au conseil communal.
- Le PNA Al-Umma : ce parti n'a pas d'assise dans la commune.
- PUND Salama : il est aussi faiblement représenté dans la commune de Bermo.

Au-delà du fait qu'ils ne disposent pas de siège dans le chef lieu de la commune, aucun de ces partis n'a de liens étroits avec son bureau politique central. De plus, leur rapport à la mairie est timide. A des rares occasions, le maire demande à rencontrer les présidents locaux de ces partis. Par exemple, dans le cadre de la reprise du fichier électoral, le maire a contacté tous les leaders des partis existants dans la commune pour qu'ils désignent chacun un délégué. Il leur a aussi confié le choix des agents recenseurs. Les leaders politiques sont aussi souvent appelés pour l'accueil des étrangers ou des partenaires au développement en visite dans la localité. Certains leaders politiques prennent l'initiative de donner des conseils au maire. C'est le cas du président de comité de base du parti PNA Al-Umma qui, dans un entretien, explique :

« J'ai l'habitude de contacter personnellement le maire pour lui donner des conseils. Comme il est très jeune, il a une responsabilité et doit travailler avec des populations, il doit alors faire très attention. Je pense qu'une vraie mairie doit s'occuper des pauvres, et les populations ont besoin d'actions concrètes. Une mairie doit informer les populations des décisions qu'elle prend. Je lui dis très souvent que le bon maire est celui qui travaille avec tout le monde et qui suit le bon chemin » (entretien avec président PNA AL Umma du 19/08/08 à Bermo).

Après l'examen de la situation générale de la commune, voyons à présent les caractéristiques principales de son conseil communal.

II. LE CONSEIL COMMUNAL

Cette partie présente et analyse l'organisation et le fonctionnement du conseil communal, ses ressources et les stratégies mises en œuvre pour y accéder. La capacité de la commune à offrir des services réguliers et de qualité en dépend fortement.

Présentation du conseil communal

Tableau n° 3 : listes des conseillers élus de la commune rurale de Bermo.

Nom prénom	Statut et parti politique	Village d'origine	Niveau d'étude	Profession	Groupe socio-linguistique
Malan Oumarou	Maire MNSD	Bermo	Secondaire	Instituteur adjoint	Kabawa
Aboubacar Djouli	Vice maire MNSD	Akadany	Secondaire	Volontaire de l'élevage	Kabawa
Azzara Bouda	Conseillère MNSD	Bermo	Primaire	Ménagère	Kabawa, femme du vice maire
Hodi Amadou	Conseiller	Tacha Ibrahim	Alphabétisé haussa, peul	Eleveur	Kassawsawa
Mokaou Gaou	Conseiller MNSD	Eggo	Alphabétisé	Eleveur féticheur	Kassawsawa
Amadou Maman Douchi	Conseiller MNSD	Oly	Supérieur (Licence)	CESOC	Kéketawa
Hodi Bammo	Conseiller PNDS	Toumboudéji	Illettré	Garde	Kabawa
Hamed M.-Al-karim	Conseiller RDP	Oubankadé	Alphabétisé en arabe	Eleveur	Kel Temerkess
Tanko Djaho	Conseiller MNSD	Jangargari	Illettré	Eleveur	Kabawa
Baradé Maoudé	Conseiller MNSD	Amat	Illettré	Eleveur	Kabawa
Léka Nialaoudo	Conseiller MNSD	Boundou Sodji	Illettré	Eleveur	Kassawsawa

Source : nos enquêtes (août, octobre 2008)

Le conseil municipal de la commune rurale de Bermo compte onze (11) conseillers élus (dont une femme) et quatre (4) membres de droit que sont les chefs

des trois groupements et le député national au titre de la circonscription spéciale de Bermo¹⁰. Parmi les conseillers élus, neuf (9) sont du MNSD, un (1) du PNDS et un (1) du RDP. La répartition sociolinguistique donne une large majorité aux Peuls qui comptent dix élus, le onzième étant un Touareg. Seuls trois conseillers sont instruits et un quatrième sait lire en arabe. Parmi les six restants, deux ont reçu une formation en alphabétisation (haoussa et/ou fulfude). Le tableau ci-dessus décline le profil des élus de la commune.

Organisation et fonctionnement de la mairie

Comme la plupart des communes rurales nigériennes, la commune rurale de Bermo dispose de peu de ressources (humaines, matérielles et financières) pour son fonctionnement régulier. Au moment des enquêtes de terrain, la mairie est logée dans des locaux empruntés au Projet d'Appui aux Associations Pastorales de Bermo (PAAPB). Lors de ses interventions dans la zone, ce projet a construit des maisons en banco¹¹ (servant de bureaux et de cases de passage pour ses animateurs). Il a prêté à la commune trois bureaux et un hangar pour servir de salle de réunion.

A son installation, la mairie a reçu de l'Etat un équipement composé de 4 tables de bureau et de 20 chaises. Mais actuellement, la majorité d'entre elles sont cassées et d'autres ont disparu du fait de leur utilisation pour des cérémonies de mariage et de baptême dans le village.

La mairie a un personnel composé de sept agents (si le maire et le vice-maire sont comptabilisés). Il s'agit du maire, du vice maire, du secrétaire général, d'un agent d'état civil, d'un agent du développement communautaire, d'un gardien et du secrétaire du Poste Administratif qui est au compte de la collectivité. Tous ces agents accumulent des arriérés de salaire allant de 3 à 14 mois, du fait de l'insuffisance des moyens financiers de la commune et de leur gestion peu orthodoxe (infra). La mairie n'a pas encore son propre receveur. Celui de la commune de Dakoro travaille pour six communes rurales du département dont celle de Bermo.

Le conseil communal organise régulièrement ses sessions. Le secrétaire général de la mairie explique qu'entre avril 2007 et avril 2008, le conseil a tenu cinq sessions dont une budgétaire, tenue le 09 décembre 2007 pour l'adoption du budget 2008.

Le conseil communal a mis en place cinq commissions spécialisées en 2006. Il s'agit de :

- la commission des affaires financières ;

10 La circonscription électorale spéciale de Bermo a été créée dans le but de permettre aux minorités ethniques du département de Dakoro (Peuls et Touaregs) d'être représentées à l'Assemblée Nationale.

11 Les maisons sont construites à base d'argile sous le modèle de « construction sans bois ».

- la commission du développement rural et de l'environnement ;
- la commission des affaires générales, institutionnelles et de la coopération ;
- la commission des affaires sociales, culturelles et sportives
- et enfin, la commission des affaires économiques.

Toutes ces commissions sont composées de deux membres chacune, sauf la dernière qui a trois membres. Selon le maire, ces commissions ne sont pas encore opérationnelles du fait qu'aucune ligne de dépense n'a été prévue pour leur fonctionnement dans le budget 2008.

Le fonctionnement de la mairie dépend certes des moyens matériels et financiers dont elle dispose mais surtout de la qualité des agents qui l'anime. Pour comprendre la nature de service public que fournit et même que peut fournir la mairie dans une commune, il est nécessaire d'examiner le profil de son personnel.

Le maire

Le maire de la commune rurale de Bermo, Malan Oumarou, a pris fonction le 25 octobre 2004. Il représente l'Etat en tant qu'officier d'état civil et officier de police judiciaire. Il préside le conseil communal. Le maire est issu de la famille de la chefferie du groupement Wodaabe de Bermo. Il est le fils du chef actuel et le frère cadet du député de la première législature de la cinquième République, élu au titre du parti MNSD de la zone. Cette situation familiale lui donne une légitimité populaire dans la conduite des actions communales. Celle-ci justifie aussi sa candidature unique au poste de maire (*« on ne concurrence pas le fils du chef de groupement !!! »*) et garantit le recouvrement de taxes municipales.

Par contre, l'origine familiale du maire pose quelques difficultés dans la gestion des actions communales. La principale est la fusion des affaires communales, coutumières et des affaires politiciennes comme l'illustrent plusieurs enquêtes.

« On ne sait plus qui agit : le maire, le fils du chef ou le frère du député. La mairie, la chefferie et la section du parti MNSD semblent se fusionner au point de nous créer de réels problèmes dans les activités de la mairie » (un agent de la mairie, entretien réalisé le 15/08/08)

Malan Oumarou est l'un des élèves ayant bénéficié du soutien du père José¹² pour sa scolarisation. Après son école primaire à Bermo, il a fréquenté le collège d'enseignement général de Dakoro puis une école privée de Maradi. Après son BEPC (Brevet d'Etude du Premier Degré), il s'est inscrit à l'école normale pour une formation d'une année. Il a été par la suite nommé adjoint au sous-préfet

12 Père José est l'actuel prêtre de l'Eglise catholique de Maradi. Il très attaché au monde des Wodaabé.

d'Aguié lors de la première législature de la 5^{ème} République. Il a donc une trajectoire qui lui permettant de mener à bien ses tâches de maire.

Les populations lors des entretiens expliquent la perception qu'elles ont d'un maire en faisant référence au niveau d'étude, à l'intégrité morale et aux bonnes ambitions pour la commune. En ce sens un responsable d'une ONG locale explique le bon maire comme :

« Celui qui est lettré, qui a une forte capacité intellectuelle, qui a une vision de la chose publique et qui a une conscience professionnelle » (entretien du 23/08/08).

Dans le même ordre d'idées, un autre enquêté ajoute :

« Un bon maire c'est celui qui est accueillant, attentif, qui visite les communautés. C'est aussi celui qui peut travailler pour les populations, qui se met à leur service et qui évite les discriminations, qui est prudent dans le langage et qui associe les leaders locaux » (entretien avec l'ancien directeur de l'école du village d'Oly réalisé le 18/08/08).

Les entretiens et observations menés lors des recherches de terrain relèvent plusieurs aspects en rapport avec l'accomplissement réel des activités de la mairie.

D'abord, les bureaux de la mairie ne sont ouverts qu'occasionnellement. Les activités de la mairie ne sont pas centralisées dans ses locaux. Le maire est souvent absent mais a toujours sur lui son cachet lui permettant de faire son travail partout où il se trouve, surtout pour ce qui concerne les légalisations des pièces d'état civil. Cette approche est plutôt adaptée au contexte de mobilité des populations nomade majoritaire dans la commune.

Dans ce contexte de fluidité, tant dans les rôles que dans les activités elles-mêmes, on peut s'interroger sur la nature de la délivrance du service public par la mairie et la perception que les usagers ont de ce service.

Le vice maire

A. D, conseiller au titre du MNSD et originaire du village de Akadany, a été élu vice maire à 7 voix sur 9 contre le conseiller H.A du village de Tacha Ibrahim. Il a un niveau secondaire et a récemment reçu une formation à Maradi pour être volontaire de l'élevage. Au moment des entretiens, le vice maire ne savait pas encore en quoi consiste son rôle. Il souligne simplement qu'il s'agit de seconder le maire dans ses activités. Mais concrètement, aucune tâche ne lui a été confiée par le maire de sorte qu'il ne se sent pas responsable d'une activité quelconque.

Le Secrétaire Général de la mairie

Le secrétaire général de la mairie de la commune rurale de Bermo est un cadre de l'administration à la retraite. Il a été formé à l'ENA de Niamey après l'obtention du diplôme de brevet, et a été recruté par le conseil en mars 2007. Il a servi plusieurs années à la sous-préfecture d'Aguié comme secrétaire d'administration. C'est là qu'il a fait connaissance avec l'actuel maire de Bermo qu'il a d'ailleurs

encadré (en tant que jeune adjoint au sous-préfet). Ce recrutement est donc basé sur les relations qu'il avait avec le maire et du fait de son expérience dans l'administration publique.

« Le maire m'avait rencontré un jour à Dakoro et m'a demandé de venir l'aider dans la conduite des activités de la mairie. Ainsi j'ai déposé mon dossier qui a été accepté par le conseil » (le SG, entretien du 12/08/08).

En tant que secrétaire général de la mairie, il est le pivot des activités de la commune. Il est l'administrateur de la commune. Il est de ce fait chargé de conseiller le maire, de l'assister dans l'élaboration du budget, de coordonner les activités entre la mairie et les services techniques, et de superviser les services internes de la mairie.

Pour ces activités, le SG dispose d'un bureau équipé d'une table, de deux chaises, d'une armoire, d'un cachet, d'une calculatrice et d'une poubelle.

Les activités du SG sont principalement :

- la révision de l'état civil ;
- l'élaboration de propositions sur la mobilisation des ressources ;
- la préparation des sessions et établissement de procès verbaux de sessions.

Le secrétaire général a aussi élaboré un règlement intérieur pour la mairie. Plusieurs formes de services sont fournies par le secrétariat de la mairie. Il s'agit de :

- la délivrance de duplicata de carte de famille ;
- les attestations de détention coutumière pour les parcelles ;
- l'enregistrement des actes de naissance ;
- les certificats de vie et charge.

Pour mieux gérer le service de l'état civil, le SG a souhaité partager le même bureau que l'agent chargé de ce service afin d'assurer son encadrement. Il accorde une importance capitale à l'état civil surtout, dans ce contexte de recours au vote et donc à la maîtrise des statistiques électorales. Il est aussi impliqué dans le recouvrement des taxes et impôts, parce que c'est lui qui distribue les carnets aux percepteurs et encaisse les recettes quand le maire est absent. Pour l'impôt, il dispose d'un cahier comportant les listes des tribus où à chaque versement, il note le montant et délivre un reçu portant le nom de l'auteur du versement.

Le SG est le seul agent assidu à la mairie. Il est à son service tous les jours et respecte les horaires de l'administration publique.

L'agent d'état civil

Le service d'état civil est géré par un ressortissant de la commune du nom d'Ousseini Sadjo. Il a été recruté par le conseil en mai 2005. Il est cousin du maire de la commune. De niveau secondaire, il a été directeur de programme de la radio communautaire de Bermo. Il cumulait les deux fonctions lorsque les activités de la radio ont été suspendues (nous y reviendrons).

A l'état civil, l'agent tient les registres de déclaration des naissances, mariages, décès. Il y a aussi les registres des différents chefs de tribu car la mairie a organisé un recensement administratif en 2005. Pour les déclarations de naissance, le service a placé des cahiers au niveau des CSI de Bermo et d'Akadany. Certaines tribus comme celle d'Oly en ont aussi. C'est le maire ou le vice maire qui signent pour légaliser les actes, ce qui coûte 200 FCFA. Selon l'agent d'état civil, les Peuls et les Touaregs ne déclarent pas les événements pour des raisons culturelles¹³ et des problèmes de distance (éloignement). En 2008, cinq mariages seulement ont jusque là été déclarés et ce sont des fonctionnaires haussa et touareg. L'agent d'état civil joue en même temps le rôle du planton de la mairie. Il fait les courses et les petits travaux de salubrité des locaux.

L'agent du développement communautaire

L'agent du service de développement communautaire, S.H, est un appelé du service civique national. Il a pris service le 20 février 2008. Il a effectué des études en statistiques au Nigéria et occupe un bureau équipé d'une table, d'une chaise et d'une vieille machine à écrire. Il n'a pas beaucoup d'activités dans la mairie. Il a la même fréquence à son poste que le maire. Le service du développement communautaire est chargé de coordonner les activités des projets intervenant dans la commune. Mais dans les faits, plusieurs projets et ONG interviennent dans la commune sans qu'elle en soit informée. Les actions concrètes de cet agent sont actuellement imprécises. Elles se répartissent autour de la saisie de quelques documents administratifs et récemment de la perception de taxes de marché.

Hormis ces agents, la commune dispose d'un receveur municipal qu'elle partage avec les communes de Dakoro, Roumbou, Azagor, Tagrir et Korahane. Cet agent est basé à Dakoro qui est le chef lieu de département.

Les ressources de la commune

La commune rurale de Bermo dispose de ressources assez limitées bloquant le plus souvent le fonctionnement normal de ses services. Cette insuffisance se constate aussi bien dans la qualité et la quantité des ressources humaines disponibles que des ressources financières mobilisables dans la commune.

13 Par exemple, les Peuls considèrent le décès comme un événement malheureux sur lequel il ne faut plus revenir (ne plus en parler).

Les ressources humaines

Nous venons de le voir, la commune dispose au total de sept agents à son service. À voir leur trajectoire aussi bien scolaire que professionnelle, ces agents n'ont pas toujours les compétences requises pour mener à bien leurs tâches. Mais depuis la mise en place du conseil communal, plusieurs formations ont été fournies soit par l'Etat, soit par des partenaires techniques et financiers pour renforcer les compétences du personnel de la mairie mais aussi des élus locaux et des leaders d'opinion de la commune. Le tableau ci-dessous récapitule les formations suivies par les acteurs de la commune.

Ce tableau montre que les acteurs communaux ont reçu des formations diversifiées dont la mise en œuvre devrait permettre de bien mener les activités communales (voir tableau ci-dessous). La compréhension des rôles de chacun des acteurs permet de rendre efficaces et rentables les actions de la mairie. Mais, au-delà des ressources humaines, des ressources financières sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la communalisation.

Les ressources fiscales : des opportunités peu exploitées.

Il s'agit ici des formes d'opportunités qui permettent à la commune de mobiliser des ressources financières à travers leur taxation. Les données des enquêtes ont montré une faible exploitation de ces possibilités.

Les marchés : une ressource importante pour les communes

La commune rurale de Bermo dispose de trois marchés fonctionnels. Il s'agit de Bermo chef lieu de commune, d'Akadany et d'Oly qui s'animent respectivement les mardis, mercredis et samedis. Un nouveau marché a été créé à Effret mais n'est pas encore concerné par la perception de taxes. La commune a le projet de créer deux autres marchés à Amoulass et Tacha Ibrahim.

La commune a officiellement cinq percepteurs chargés de collecter les différentes taxes. La mairie a reconduit les percepteurs de l'ancienne collectivité du poste administratif. Tous ces percepteurs ont des collaborateurs sur place qui les aident à collecter les taxes. Il y a deux percepteurs pour le marché de Bermo, un pour celui d'Akadany et deux autres pour celui d'Oly. Les percepteurs de Bermo et Akadany s'associent dans leur collecte des taxes. Les mardis, ils opèrent tous à Bermo et les mercredis à Akadany. Les recettes enregistrées varient selon les marchés et les périodes de l'année. À Bermo, les recettes varient de 22.000 à 37.000 FCFA par jour de marché, à Akadany elles sont entre 21.000 à 27.000 FCFA.

Tableau n°4 : récapitulatif des formations entrant dans le cadre de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation de commune rurale de Bermo

N°	Module	Cible	Qui a été formé	Nbre de jours	Lieu et Formateurs
1	Atelier introductif décentralisation	Maires	Maires		Niamey, MID
2	Santé Animale	Chefs de tribus Maires et adjoints	Chefs de tribus Maires et adjoints		Bermo, PROXEL
3	Principes fondamentaux de la décentralisation	Elus locaux	Tous les élus	3	Kornaka, PADEL Mayahi
4	Atelier régional sur le code rural et la décentralisation	SP COFOCOM	SP COFOCOM	2	Maradi COFO
5	Etat civil et recensement	Agents d'état civil et faisant fonction	Adjoint au Maire	3	Maradi, HCME, PADDN
6	Elaboration des PDC	Conseillers et Exécutif municipal	3 Conseillers maire et son adjoint		Bermo, AREN
7	Rôles des SG	SG et faisant fonction	Adjoint au Maire	2	Maradi, HCME, PADDN
8	Rôles des Maires et leurs adjoints	Maires et leurs adjoints	Maire et son Adjoint	7	Maradi HCME PADDN
9	Police municipale	Exécutif municipal	Maire et adjoint		Dakoro, Care
10	Relation entre les chefs coutumiers et la commune	Chefs traditionnels et conseillers	Chefs traditionnels et conseillers		Bermo, Projet pour la gouvernance locale DDC
11	Police administrative	Maire adjoints et présidents des commissions	Maire adjoints et présidents des commissions	3	Korahane, PADEL- Mayahi
12	Grippe aviaire	Elus locaux	Conseillers municipaux	2	Maradi, DRRA
13	Principes fondamentaux de la décentralisation	Elus MNSD	Elus MNSD	7	Niamey, MNSD
14	Vulgarisation Code rural	Elus locaux	Conseillers municipaux	1	Maradi
15	Forum des partenaires de la commune	Elus locaux Partenaires	Elus locaux Partenaires		Bermo, commune
16	Elaboration et gestion budgétaire	Exécutif communal	Exécutif communal		Bermo, PADEL Mayahi
17	Scolarisation des jeunes filles	Elus locaux	Elus locaux	2	UNICEF
18	Rédaction administrative	Maire adjoints et présidents des commissions	Maire adjoints et présidents des commissions	2	PADEL Mayahi

Source : Fiche synoptique HCCT remplie par le maire dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, 2008.

Cet écart est expliqué par le vice maire et l'un des percepteurs les plus anciens dans cette activité par la dépendance des marchés vis-à-vis des mouvements des éleveurs qui se déplacent du Sud vers le Nord en début de saison des pluies et du Nord au Sud après les pluies. C'est au cours de cette transhumance que les marchés sont pleins et profitent des transactions des éleveurs (vente d'animaux et achat de vivres).

Diverses formes de taxes sont perçues sur ces marchés. Il s'agit principalement :

- *les patentes annuelles* qui sont de 13.000 F pour les boutiquiers et les grands bouchers (ceux qui ont un capital important au point de pouvoir acheter 5 à 7 animaux par semaine pour faire face à la demande)¹⁴ ; 6.500F pour les tabliers et les petits bouchers (ceux qui sont financés par les gros et ne travaillent que les jours de marché. Leurs activités sont fondées autour des crédits et ne dépassent jamais un à deux animaux) et 3.500 F pour les charrettes.
- *les taxes de marché* qui sont de 100 F pour les petits étalages ;
- *les taxes journalières* pour les boutiquiers les jours de marché qui sont de 200 F ;
- *les taxes de présentation* des petits ruminants à 100F, et celles des gros ruminants à 200 F ;
- *les taxes d'identification* des petits ruminants à 200F et celles sur les gros ruminant à 500F ;
- *les taxes sur la gare routière* qui sont de 600F par véhicule ;
- *les taxes d'abattage* qui sont de 100 F par animal égorgé les jours ordinaires et de 200F les jours de marché.

Pour organiser les activités de la boucherie, la mairie a fait construire un abattoir. Les jours de marché, le nombre d'animaux abattus varie de 22 têtes de petits ruminants pour Bermo à 33 pour Oly. Le percepteur de cette taxe dans cet abattoir est aussi un boucher.

Les taxes municipales ou d'arrondissement

Communément appelées impôts, les taxes municipales constituent une part importante dans les budgets des communes nigériennes et particulièrement en milieu rural. A Bermo, elles représentent plus de la moitié des recettes prévisionnelles du budget 2008.

¹⁴ Ces bouchers financent aussi d'autres bouchers, considérés comme secondaires, à travers une sous-traitance périodique. Ils leur donnent soit des animaux soit des fonds.

- **Le ranch de Fako** : le ranch de Fako est une opportunité d'accès à des ressources pour la commune de Bermo. Nos enquêtes en cette phase ne nous ont pas permis de comprendre les relations financières entre la commune et le ranch. Les recettes de la commune au niveau du Ranch de Fako sont importantes bien qu'elles ne soient pas fixes. Elles sont liées aux amendes infligées aux éleveurs qui entrent dans l'espace du ranch pour faire paître leurs animaux. Mais le directeur de ce ranch affirme avoir versé à la commune une somme de trois millions de FCFA en 2007 correspondant aux 10% des recettes annuelles du ranch alloué à la commune.

Au-delà des possibilités existantes, d'autres activités constituent des ressources de recettes potentielles pour la commune. Il s'agit de :

- **La radio communautaire** : la radio communautaire est restée plusieurs années sans émettre. Si elle était relancée, elle pourrait être une source de taxes ;
- **Un opérateur de la téléphonie mobile** : les habitants de la commune restent encore enclavés par manque de réseau téléphonique. Pourtant un chef de famille sur deux (selon le maire) dispose d'un appareil téléphonique. L'installation d'un réseau pourrait être une source de ressource pour la commune à travers l'augmentation des taxes rétrocédées.
- **Les taxes rétrocédées** : il s'agit de la part des communes sur les taxes recouvrées dans une commune par les services de la Direction Générale des Impôts (DGI). Chaque commune reçoit de la DGI 30% des recettes globales de ce type de taxes collectées en son sein. L'électrification de Bermo est ainsi une opportunité de recettes pour la commune. C'est au responsable de la commune de réfléchir sur les modalités pratiques d'une telle taxation.

Après l'examen des formes de ressources fiscales que dispose la commune, ou dont elle pourrait disposer, voyons à présent comment se présente réellement le budget annuel et les stratégies mises en œuvre pour sa mobilisation.

Le budget de la commune de Bermo

Budget et réalisation budgétaire

Le budget de la commune s'élève à 23.773.933 FCFA pour l'exercice 2008. Il était de 31.400.134 FCFA en 2007, de 26.861.430 FCFA en 2006 et de 28.884.000 FCFA en 2005. Dans les textes, 55% du budget doivent être consacrés au fonctionnement et 45% aux investissements. Le tableau ci-dessous nous donne les proportions des taux d'exécution des budgets des trois dernières années de l'exercice de la commune.

La lecture de ce tableau montre une progression du taux d'exécution des budgets annuels même s'il reste insuffisant. Ce qui est frappant, c'est plutôt la faiblesse du taux d'investissement. Ce tableau laisse comprendre que ce taux s'est multiplié presque par quatre en 2007 du fait de l'achat d'un véhicule 4X4.

Tableau n°5 : réalisations budgétaires des trois dernières années de la commune de Bermo

Années	2005	2006	2007
Taux réalisation budget	30%	34,9%	35,14%
Fonctionnement	50%	52,18%	42,75%
Investissement	6%	5,39%	20,48%

Source : Tableau réalisé à partir des données des fiches synoptiques HCCT remplies par le maire dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, 2008.

La faiblesse du taux d'exécution des budgets est expliquée par le vice maire par la non adaptation de plusieurs rubriques du budget prévisionnel des recettes à la réalité locale, ce qui ne permet pas de les recouvrer. Pour l'ancien chef de poste, le conseil communal n'est pas réaliste dans l'élaboration de son budget.

« Au temps du PA, le budget était tout au plus de 15 millions sur lesquels le service recouvrait au moins 10 millions. Mais maintenant, le conseil gonfle toutes les rubriques et n'a pas les moyens de leur recouvrement. Mais quand je le leur ai dit, ils m'ont accusé d'ingérence dans les affaires de la commune » (entretien réalisé le 19/08/08 avec l'ancien chef de poste administratif de Bermo)

Le budget général des recettes 2008 (tableau ci-dessous) montre que la moitié des prévisions est constituée de taxes municipales, et près du quart des taxes d'identification des animaux. Les rubriques pouvant être considérées comme non adaptées à la réalité locale sont : les taxes en relation avec l'exploitation de carrières : les observations et entretiens n'ont pas fait état de l'exploitation d'une carrière dans la commune.

Tableau n°6: Budget général prévisionnel des recettes 2008

Rubriques	Prévision	Réalisation au 31/07/08
Taxe municipale ou d'arrondissement	12.012.702	5.364.610
Taxes de transhumance	400.000	
Contribution des patentes	2.527.253	
Taxe de voirie	100.000	
Taxis et embarcations	40.000	
Colporteurs et marchands ambulants	250.000	
Stationnement et vente sur les marchés	1.000.000	372.000
Taxe d'abattage des animaux de boucherie	400.000	
Spectacle et divertissement	90.000	
Frais gardiennage fourrière	500.000	172.000
Produits vente fourrière	400.000	
Recettes gare routière	300.000	
Taxes d'identification des animaux	5.000.000	
Administration	100.000	
Foret et faune et pêche	100.000	
Exploitation des carrières	200.000	
Total	23.773.933	5.909.110

Source : Tableau réalisées à partir des données collectées auprès de la mairie de Bermo et du receveur municipal de Dakoro, novembre, 2008

La lecture de ce tableau permet de comprendre qu'à la date du 30 juillet 2008, les recouvrements n'ont concerné que trois rubriques du budget prévisionnel. Il s'agit de la taxe municipale, des taxes sur le stationnement et ventes sur les marchés, et les frais de gardiennage et fourrière. Plus de 90% de ces recouvrements sont réalisés sur la rubrique « taxes municipales » qui représente la moitié du budget global des recettes prévues. Le receveur de la commune de Dakoro qui est en même temps celui de la commune de Bermo (et de bien d'autres communes) n'a enregistré à cette date aucune recette des autres rubriques (y compris celle de taxes d'identification des animaux qui sont des taxes à recouvrement hebdomadaire du fait qu'elles soient perçues dans les marchés de la commune.

Visiblement, un problème de recouvrement et/ou de gestion des recettes se pose avec acuité dans la commune de Bermo. Comment s'organisent les perceptions de taxes dans cette commune ? Comment s'organise la gestion des recettes au niveau communal et comment s'effectuent les versements auprès du receveur communal ? Autant de questions qui permettent de cerner la collecte et la gestion des recettes dans la commune.

Des stratégies de recouvrement des taxes inefficaces

La caractéristique principale des percepteurs¹⁵ est leur expérience relative dans la collecte des taxes. Le plus ancien jouait ce rôle depuis 1986 à Dakoro et à Bermo, pour le compte du poste administratif. Les versements sont hebdomadaires ou mensuels en fonction du montant collecté. Les percepteurs préfèrent garder la somme jusqu'à ce qu'elle soit importante avant de la verser même si du point de vue réglementaire chaque percepteur doit verser ces recettes en fin de journée. Par ailleurs, les entretiens menés avec les percepteurs ont montré que les versements se font à trois niveaux :

- auprès du maire : lorsque le maire est là, c'est lui qui réceptionne les versements. Un des percepteurs explique que « (...), des fois le maire récupère les recettes avec les percepteurs au marché. Il nous dit qu'il a des dépenses à faire » ;
- auprès du SG de la mairie ;
- auprès du receveur de la mairie de Dakoro.

Il est à remarquer que les recettes ne sont pas centralisées. Cette dispersion de lieux de versement provoque des évaporations de recettes. D'ailleurs, même l'agent d'état civil récupère les versements lorsque le maire est absent.

Le SG de la mairie affirme dans un entretien (réalisé le 12/08/08) qu'il y a une évaporation importante de recettes tirées des différentes taxes de la commune. Ce problème, selon le SG, peut s'expliquer par la non fonctionnalité de la commission chargée des finances.

« Cette commission allait s'investir sur les modalités pratiques pour centraliser les versements et même réfléchir sur de nouvelles taxes dans la commune. Une autre action qu'elle pourrait entreprendre est de mener des sensibilisations vers les populations et prioritairement les commerçants qui, selon les percepteurs, sont hostiles aux paiements des taxes » (le SG de la commune, entretien du 12/08/08).

La principale difficulté dans le versement des taxes est le manque de traces écrites les concernant. Lors de nos enquêtes, nous n'avons trouvé aucun document faisant état des montants recouverts à la mairie de Bermo. Pour ces données, les responsables administratifs (maire et le SG) nous ont toujours référé au receveur de Dakoro. Seules les données concernant les recettes effectuées sur les impôts sont consignées dans les procès verbaux des sessions.

15 Nous faisons référence ici aux anciens percepteurs de la commune qui collectaient les taxes jusqu'en août 2008. Ils ont été changés seulement en fin septembre suite aux résultats peu performants de l'année.

Un autre aspect entrant dans le cadre des difficultés dans le recouvrement des taxes est la rupture des carnets de perception. En effet, la rupture de carnet peut durer des semaines et limite sensiblement le recouvrement de ces taxes¹⁶.

Pour faire face à toutes ces difficultés, les anciens collecteurs ont été suspendus en septembre 2008. Trois nouveaux collecteurs (tous ressortissants de Bermo) ont été recrutés pour faire la perception des taxes au niveau des marchés de Bermo et Akadany. Ils sont désormais supervisés par le vice-maire pendant un mois dans les deux marchés. Et déjà une amélioration sensible a été constatée dans le recouvrement. Par exemple, les recouvrements dans le marché de Bermo pour la journée du 23 septembre 2008 ont atteint 40.000F contre un maximum de recettes de 27.000F dans le même marché auparavant. Cette mesure va aussi régler le problème de la dispersion des lieux de versements des recettes : le vice maire est désigné comme celui auprès de qui les percepteurs versent leurs recettes et c'est à lui de faire le versement global auprès du receveur de Dakoro.

Dans la recherche d'équilibre entre les prévisions budgétaires et les recouvrements réels, le conseil communal a décidé de revoir à la baisse de 25% le budget 2008 par rapport à celui de 2007. Mais cela ne paraît pas une solution pour les difficultés financières de la commune surtout que les charges de la commune sont multiples et le taux des recouvrements faible.

Une commune qui supporte difficilement ses charges

Les charges de la commune sont multiples. Les charges obligatoires sont celles qui concernent le fonctionnement. Il y a aussi des charges liées à des prises en charge des malades démunis. La commune enregistre des dettes internes de l'ordre de 2.851.240 FCFA, correspondant aux impayés de salaires du personnel communal (tableau 7).

Tableau n°7: dettes internes de la commune rurale de Bermo

Personnel	Charges salariales mensuelles (en FCFA)	Nombre de mois impayés	Total impayés (en FCA)
Maire	90.000	14	1.260.000
Vice maire	40.000	6	240.000
Secrétaire général mairie	80.000	3	240.000
Agent état civil	39.416	15	591.240
Secrétaire poste administratif	52.000	10	520.000
Total	301.416	-	2.851.240

Source : données des enquêtes, août 2008

¹⁶ Il est important de souligner que seule la direction générale des impôts est habilitée à produire des carnets pour les différentes taxes.

Ce tableau montre les difficiles conditions dans lesquelles travaillent les agents de la commune rurale de Bermo.

Tableau n°8 : Budget général : prévision des dépenses 2008

Rubriques	Dépenses prévues	Dépenses réalisées au 30/07/08
Indemnités de session	700.000	270.000
Matériel	100.000	
Frais transport	240.000	65.000
Personnel permanent	3.157.904	1.388.952
Charges sociales	148.000	
Indemnités diverses	1.524.000	956.871
Fourniture de bureau	1.000.000	83.615
Transport	400.000	313.375
Entretien équipement et bâtiment	470.000	
Appui au recouvrement	721.500	435.900
Remises et primes	839.859	638.927
Fêtes et réceptions	750.000	
Fonds politiques	325.000	120.000
Bien de chefferie	300.000	
Etat civil et recensement	504.790	32.500
Police et sécurité	823.195	39.000
Activités sportives	250.000	100.000
Activités culturelles	50.000	
Hygiène	100.000	
Lutte contre les incendies	100.000	
Fêtes scolaires	50.000	
Contribution aux organismes d'intérêt commun	65.374	
Assistance publique	50.000	50.000
Subventions aux associations	100.000	
Foires et fêtes nationales	300.000	
Versement aux fonds d'investissement	10.700.985	1.409.400
Total	23.773.933	5.903.540

Source : tableau réalisé à partir des données de la mairie de Bermo et celles recueillies auprès du receveur municipal de Dakoro, septembre et novembre 2008.

Au niveau des dépenses prévues, plusieurs rubriques n'ont fait l'objet d'aucun traitement. Les rubriques appui au recouvrement, remises et primes et transport

ont été exécutées à plus de 70% à la date du 31 juillet 2008. La plupart des autres ont été peu utilisées.

A la date du 31 juillet 2008, la commune n'a pu exécuter que le quart de son budget de dépenses prévisionnelles. Les principales dépenses réalisées sont liées au fonctionnement et une seule est allouée aux investissements (un million destiné au remboursement des frais d'achat du véhicule de la mairie). Même les rubriques de dépenses liées au fonctionnement sont exécutées à moins de 50% au septième mois de l'année.

Cette situation a des effets certains sur la nature des services rendus par la commune et même sur celle des services rendus par d'autres acteurs dans la commune.

III. LE POSTE ADMINISTRATIF, LE SERVICE DE SÉCURITÉ ET LES AUTRES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Hormis le service de sécurité, les services déconcentrés de l'Etat sont d'installation récente dans la commune de Bermo. Ils ont tous été précédés par les missionnaires dans la localité.

Le poste administratif

Le poste administratif de Bermo est créé en 1988¹⁷. Il se trouve dans la partie nord de Dakoro et couvre deux communes pastorales à savoir Bermo et Gadabeji. De sa création à nos jours, il a connu treize (13) chefs de poste qui étaient essentiellement militaires du fait de la situation particulière d'insécurité qui prévaut dans la partie nord du pays. C'est d'ailleurs cette situation qui explique la présence d'un escadron des FNIS basé à Bermo.

Le poste administratif ne dispose pas de locaux propres. Ses bureaux sont logés dans les locaux des FNIS. Le personnel est de sept agents dont :

- le chef de poste administratif, qui est un lieutenant de l'armée nigérienne ;
- un secrétaire dactylographe qui est pris en charge par la collectivité ;
- un chauffeur ;
- un agent de transmission, qui est un élément des FNIS ;
- un cuisinier ;
- d'un planton ;
- d'un garde meuble.

Le chef de poste reçoit une délégation de pouvoir auprès du préfet. A Bermo, ses missions consiste à :

- contrôler les actions de la mairie ;
- préserver la sécurité des populations ;
- régler les conflits mineurs (différends interindividuels, intercommunautaires, etc.) ;
- délivrer des cartes d'identité nationale.

17 Nous n'avons pas pu trouver des archives sur la création du PA et le chef PA actuel était arrivée depuis seulement un mois lorsque nos enquêtes ont démarré.

Pour son fonctionnement, le service dispose d'un véhicule Toyota « Land Cruiser » qui vient d'être réparé, d'une radio mobile de transmission pour les communications, d'une machine à écrire et d'un téléphone Tourraya pour le chef de poste.

Du point de vue financier, le poste administratif n'a plus de budget propre depuis la décentralisation. Il dispose simplement d'un fonds de 150.000 FCFA par trimestre attribué par l'Etat. D'ailleurs, sur le plan institutionnel, les textes de la décentralisation ne prévoient pas l'existence des postes administratifs : c'est aux préfets que revient la compétence de contrôler directement les communes. Ainsi, le chef de poste est le représentant du préfet qui lui délègue certaines de ces prérogatives. A Bermo le chef de poste est surtout garant de la sécurité sur son terroir. A cet effet, il est sous la direction du préfet de Dakoro à qui il rend compte de ses activités.

Le service de sécurité

Le service de sécurité de Bermo est antérieur à la création du poste administratif. Il a été créé vers 1979 et constituait un peloton nomade mis en place à cause de l'insécurité (des vols et des bagarres) dans la zone. Les agents de sécurité en poste à ces lieux utilisaient des chameaux pour leurs patrouilles. Ce peloton est devenu par la suite un camp de la garde républicaine, puis une unité saharienne de sécurité pour devenir actuellement un escadron de Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité (FNIS) rattaché à Tahoua, mais qui travaille sous ordre du chef poste administratif. Plusieurs missions lui sont confiées :

- les missions de patrouille (à objectif de dissuasion, ces patrouilles sont régulièrement organisées pour réduire les cas de vols et d'attaques à mains armées) ;
- les interventions en cas d'insécurité (cas de banditisme armé) ;
- la garde à la résidence et au bureau du chef de poste (permet de sécuriser les lieux) ;
- la garde au Ranch de Fako ;
- le service de transmission radio.

Les FNIS assurent aussi la sécurité des étrangers car les véhicules doivent passer la nuit au niveau du poste administratif. En cas d'insécurité avérée dans la zone, le chef poste peut envoyer un détachement de forces de l'ordre sur les lieux pour un séjour d'une à deux semaines, le temps que la tension baisse.

Le poste administratif et le service de sécurité entretiennent des relations de collaboration avec la mairie. Mais ces relations restent limitées au contrôle de conformité des actes posés par cette dernière, notamment pour ce qui est de l'élaboration du budget. Pour sa part, la commune prend en charge un des auxiliaires du poste administratif (le secrétaire dactylo) et finance le carburant des missions des agents de sécurité dans l'espace communal.

Les autres services déconcentrés de l'Etat

Différents services techniques œuvrent dans la commune rurale de Bermo. On distingue les services implantés dans la commune et ceux basés à Dakoro et qui interviennent de façon ponctuelle dans la commune.

Les services techniques présents dans la commune

Les services techniques de l'Etat présents dans la commune de Bermo sont au nombre de quatre : santé, éducation, élevage et environnement.

✓ *La santé : une offre de service peu enviable*

En matière de santé humaine, la commune rurale de Bermo est dotée de deux CSI et de sept cases de santé.

Les CSI : les deux CSI (l'un à Bermo, l'autre à Akadany) présentent des caractéristiques différentes. Celui de Bermo a été créé en 1981 par la mission catholique et celui d'Akadany en 2000 par le projet PROZOPAS.

Le CSI de Bermo est de type II avec l'ouverture de sa maternité en 2006. C'est un centre qui dispose d'un équipement complet, pris en charge par la mission catholique. Il a au total neuf agents dont une sage femme et son assistante. Le centre a un statut privé non lucratif mais est, du point de vue administratif, sous la tutelle du district sanitaire de Dakoro. Le coût des frais de consultation est en général considéré comme élevé par les usagers. Dans ce CSI, un accouchement sans complication est facturé à 2500 FCFA et trois savons, contre 1100 FCFA et deux morceaux de savons dans les autres centres de soins.

La qualité des prestations de ce service est considérée comme meilleure que celles des autres centres de soins de la commune. Mais elle est en baisse progressive depuis le retrait des missionnaires. Plusieurs entretiens illustrent cet état de fait :

« Au CSI de Bermo il y a un véhicule mais on ne sait pas comment ça se passe. Pour ça les agents demandent beaucoup d'argent, or, certains n'ont rien. Les agents n'ont aucune obligation de servir. C'est un CSI de blancs, ils font ce qu'ils veulent, l'Etat n'oblige rien. Au temps des missionnaires blancs c'était bien, mais depuis que les *Igdalan* (faisant référence à un sous groupe touareg) ont pris la relève, ça ne va pas. Les blancs ont pitié mais les noirs sont méprisants. Il y a un agent qui ne parle pas, ne rit pas, et s'il fait une injection, les enfants deviennent handicapés » (un conseiller de la commune rurale de Bermo, entretien du 16/08/08).

Du fait de son statut privé, le CSI de Bermo n'a pas de comité de gestion comme les autres CSI dans le pays.

Le CSI d'Akadany est de type I. Il ne possède pas de maternité. Il ne compte qu'un seul agent et n'a été opérationnel qu'en 2003, trois ans après la mise en place des

infrastructures. Le major de ce CSI s'est fait remarqué par des absences répétées à son lieu de travail. Selon les données issues des entretiens, il n'est jamais resté une semaine complète de suite à son poste. Il voyage régulièrement sur Dakoro et Maradi. La permanence est assurée par le percepteur qui ne peut d'ailleurs pas faire son travail sans la présence du major.

« Mon patron est toujours absent. Il lui arrive de s'absenter pendant deux semaines. Et quand il rentre, il repart au plus tard dans les deux jours qui suivent. C'est pour cette raison que les recettes du CSI ont baissé » (le percepteur du CSI de Akadaney, entretien du 16/08/08 à Akadany).

Le chef coutumier reste impuissant face à ce problème, malgré les alertes adressées aux responsables administratifs locaux.

« L'actuel chef CSI a été affecté à Akadaney en 2007. Mais depuis qu'il est en poste, il n'a jamais fait trois jours de suite dans le village. Il est toujours absent. En plus, il chasse les malades. Le village a saisi le maire, le chef de poste administratif, le médecin-chef l'hôpital de Dakoro et même le préfet par rapport au comportement du chef CSI de notre village, mais la situation reste toujours inchangée ». (T. G, chef de tribu d'Akadaney, entretien du 15/08/08 à Akadany)

Les cases de santé : Les sept cases de santé de la commune sont réparties, non pas en fonction des critères officiels de création de centre de santé mais plutôt des espaces de concentration des populations. Ainsi, ces cases de santé sont réparties dans les villages d'Issou, d'Effret, d'Amoulass, de Tacha Ibrahim, d'Oly, Fako et de Boundou Kiro.

La plus ancienne de ces cases est celle du village d'Oly. Elle date de 1999 et a été construite par le projet PASEL sur demande de l'association FNEN DADDO. Les plus récentes sont celle de Boundou Kiro et d'Amoulass créées en 2006 par le PSPR (Programme Spécial de Président de la République).

Toutes ces cases sont gérées par des agents de santé communautaire. Elles disposent de comités de gestion qui doivent s'occuper du recouvrement des coûts, des commandes en produits pharmaceutiques et de la sensibilisation des populations pour une meilleure fréquentation des centres de soins. Mais ces comités sont pour la plupart non fonctionnels.

Les services rendus par ces cases de santé sont payants depuis l'« initiative de Bamako » qui institue une politique sanitaire de recouvrement des coûts de soins. Les services rendus sont essentiellement les consultations curatives, prénatales, post-natales et l'éducation pour la santé.

Le croisement des données tirées des entretiens fait relever différents problèmes que rencontrent ces centres de santé :

- la non fonctionnalité des COGES (la plupart des membres de ces structures ne savent pas ce pour quoi ils ont été élus) ;

- l'insuffisance des produits (voire la rupture des stocks) dans les centres de santé et particulièrement dans les cases de santé ;
- l'absence de supervision par les CSI de rattachement, pour les cases de santé et par le District sanitaire pour les CSI ;
- la faible fréquentation des usagers dans les centres de soins (qui est une conséquence des aspects précédents).

✓ *L'éducation : une demande de service assez forte*

La présence de l'Etat à travers l'éducation dans la commune de Bermo se matérialise par un service pédagogique, un collège d'enseignement général et de trente un (31) écoles primaires.

Le service pédagogique de Bermo : il a été créé en octobre 2007 et a pour objet d'encadrer les enseignants et de les rapprocher de l'administration scolaire. Il vise aussi à renforcer les capacités des enseignants de la localité à travers un encadrement de proximité régulier. La présence de ce service dans cette localité permettra de mieux réguler la volonté affichée des leaders locaux à créer des écoles partout dans le terroir communal.

« Chaque puits veut avoir son école et avec la décentralisation, chaque conseiller municipal demande une école pour son hameau. Certaines écoles comptent moins de 20 élèves » (le conseiller pédagogique du secteur de Bermo, entretien du 19/08/08).

Ce service est un démembrement de l'inspection primaire de Dakoro et couvre 65 écoles primaires réparties dans trois communes : Bermo, Azagor et Dakoro. Toutes les écoles de la commune de Bermo sont concernées.

Pour son fonctionnement, le service dispose de locaux construits en matériaux définitifs par l'Etat et d'une moto DT125 offerte par le Fonds d'Aide au Développement (FAID), qui sert de moyen de locomotion pour les agents.

Le service pédagogique entretient des relations de collaboration et de travail avec la mairie. Ce dernier demande au conseiller pédagogique de faire des missions dans les villages pour contrôler l'absentéisme des enseignants sur leur lieu de travail¹⁸.

Le collège d'enseignement général de Bermo : le CEG de Bermo a été créé en 2005 et n'avait alors que des salles en paillettes. Mais en 2007, la mairie lui a construit un bloc de quatre classes en banco. Malheureusement elles se sont effondrées dès les premières pluies de 2008. Le principal problème de cet établissement est le fort taux d'absence des élèves. Ceci s'explique selon l'agent de l'inspection (Maradi 2) par le fait que les élèves soient issus des écoles à cantines où ils avaient une prise

18 Cette collaboration n'est pas toujours la meilleure car le conseiller pédagogique se plaint du fait que la mairie n'arrive toujours pas à honorer les engagements qu'elle prend. Il fait référence au non remboursement de frais de carburant d'une mission qu'elle avait demandé elle-même de faire.

en charge totale (alimentation et même hébergement). N'ayant pas de ressources nécessaires pour cette prise en charge, le collège oblige les élèves à se trouver des tuteurs dans le village. Ceci n'est pas toujours évident du fait de leur nombre qui est de plus en plus important. En 2007, que sur les 151 élèves que compte cet établissement, 72 passent en classe supérieure, 24 redoublent et 55 sont exclus.

Même les projets qui appuient les écoles primaires s'inquiètent de la suite réservée aux élèves une fois au collège.

« (...) Il y a mille risques si tous les élèves des cantines arrivent au collège, dont le risque de devenir des cas sociaux du fait même des problèmes liés à l'hébergement à Bermo » (entretien du 11/08/08 avec un agent de PIEN).

Hormis une dotation annuelle en cahiers et craies (qui, du reste, est insuffisante) le collège de Bermo fonctionne avec une insuffisance de matériels de base. Les quatre classes que compte le collège disposent au total de 35 tables. Les élèves de classes de 6^e et de 5^e prennent cours sur des briques qui leurs servent de tables. Cet établissement n'a ni COGES, ni APE. C'est aussi le seul établissement scolaire dans la commune qui n'a aucun partenaire (projet et/ou ONG).

Les établissements primaires : au nombre de 31, ces écoles ont été créées pour la plupart grâce à un appui d'un partenaire extérieur. 28 des 31 écoles sont des établissements à cantine. Les données du service pédagogique de Bermo montrent que plus du tiers des classes sont en matériaux définitifs construit soit par l'Etat ou par des partenaires comme PROZOPAS (pour la plupart) et le PASEL.

Le tableau ci-dessous donne les chiffres sur les infrastructures éducatives dans la commune de Bermo.

Tableau n°9: Effectifs des classes et des enseignants des établissements scolaires de la commune de Bermo.

Ecoles	Nbre d'écoles	Nbre de classes	Nbre de paillotes	Nbre d'enseignants
Ecoles primaires	31	66	39	66
CEG	1	4	4	5

Source : données tirées des entretiens de terrain, août 2008.

Les cantines scolaires de ces établissements sont soutenues essentiellement par :

- CRS qui appuie 12 écoles à travers l'entretien des bâtiments la construction des latrines, l'aide alimentaire et pédagogique dans le cadre de l'organisation des CAPED.
- PAM : huit écoles de la commune bénéficient de l'approvisionnement en vivres du Programme Alimentaire Mondial ;
- ASB Allemagne : il apporte un appui en vivre à six écoles primaires de la commune.

Toutes ces écoles à cantine sont dotées de dortoirs, cuisines, de comités de gestion (COGES) et d'associations de parents d'élèves (APE). Ces organisations ne sont pas fonctionnelles partout. Il existe des bureaux mis en place mais dont les membres ne jouent pas véritablement leurs rôles. Souvent la non fonctionnalité d'un COGES arrange les directeurs d'école qui en profitent pour utiliser les biens des cantines à d'autres fins (vente des produits et/ou utilisation à titre personnel etc.).

« Le directeur a changé les membres du COGES pour pouvoir gérer lui seul la cantine. Il a utilisé les bois de la toiture du dortoir des élèves pour reconstruire sa maison. Actuellement ces élèves n'ont pas de dortoir. De plus, il vend les vivres de la cantine à M. xx, un opérateur économique d'Abalak. (un ancien membre du COGES de l'école primaire de Akadaney, entretien du 14/08/08).

Ces formes d'ingérence des directeurs d'écoles dans le fonctionnement des COGES ne sont pas rares. Plusieurs présidents de ces comités s'en plaignent. Dans les lieux où ces comités fonctionnent, les tâches des membres du COGES consistent à gérer le patrimoine scolaire à travers l'entretien de l'équipement scolaire (les salles de classe, les livres, etc.), à contrôler les biens de la cantine (surveiller les entrées et les sorties des produits du stock de vivre des élèves lorsqu'il s'agit d'une école à cantine), à sensibiliser les parents pour une bonne fréquentation scolaire des enfants et à veiller à l'exécution du plan annuel de l'école.

Ces écoles entretiennent des relations timides avec la mairie. Les données de terrain n'ont pas fait état d'une action de la mairie vers les écoles primaires de la commune. Même les demandes de jugement supplétif des enfants en âge de scolarisation ou qui sont déjà inscrits est formulée dans la plupart des cas par les ONG et projets qui soutiennent ces écoles. Ceci allège certes les tracasseries administratives liées à la recherche de cette pièce mais ne constituent pas un moyen durable de résolution du problème liée à l'offre et à la demande des actes de naissance dans la commune.

✓ *L'élevage : un service assez présent dans un espace pastoral*

Le service de l'élevage est représenté à Bermo par un poste vétérinaire créé en 1984. Il dispose d'un local composé de deux bureaux et d'un magasin de stockage d'engrais et de grains de coton. Ce poste est aussi équipé d'une moto DT 125 pour le déplacement de l'agent responsable et d'un réfrigérateur à gaz pour la conservation des produits. Le personnel de ce poste vétérinaire est composé d'un responsable de service, de deux auxiliaires vétérinaires et de deux agents para vétérinaires. Dans la commune rurale de Bermo, il existe deux (2) cases de santé vétérinaire et quatre (4) parcs de vaccination dont trois (3) fonctionnels, d'une aire d'abattage et de 18 auxiliaires para vétérinaires.

Les services rendus par le poste vétérinaire sont : la vaccination des animaux, l'inspection de la viande, le suivi des marchés, l'évaluation du fourrage, la sensibilisation aux éleveurs sur la santé animale et la vente des médicaments vétérinaires. Dans ses activités, le poste vétérinaire est appuyé par le PROXEL. Ce projet a financé une formation du responsable du service sur un module sur

« le renforcement des capacités » et recruté puis équipé les auxiliaires qui travaillent dans la commune. Leurs activités consistent à offrir aux éleveurs un service de proximité (vaccination, pansement des blessures, opérations chirurgicales mineures et sensibilisations sur la santé animale). Ces auxiliaires interviennent sur demande des éleveurs. Les services offerts par le poste vétérinaire (les vaccinations principalement) sont payants. Les frais de vaccination s'élèvent à 100 FCFA par animal pour les gros ruminants, 50 FCFA pour les petits ruminants et 25 FCFA pour la volaille. Bien que payant, ce service est assez demandé dans la commune. La proximité des auxiliaires le rend accessible.

Il existe un Centre d'Intervention de Base (CIB) à Akadany qui a été mis en place en 2001 par le PROZOPAS (réalisation et équipement). Un seul agent tient ce centre, mène un suivi des activités des auxiliaires de l'élevage et contrôle la viande auprès des bouchers des villages.

Récemment dans le cadre du Programme Spécial du Président de la République (PSPR), il y a eu à Maradi, une formation de neuf mois adressée à des jeunes éleveurs en qualité de Volontaire d'Elevage (VE) dans leur localité respective. La construction de cases vétérinaires est prévue. Les VE ont déjà reçu chacun un kit composé de produits vétérinaires. Mais le service qu'ils sont censés délivrer sera payant afin de permettre un renouvellement du stock de produits.

✓ *Le service de l'environnement*

La direction départementale des Eaux et Forêts est composée du service de brigade et celui de la régie. Sa principale activité est la lutte contre la désertification. Il comprend des volets de reboisement, de protection des espèces ligneuses, de lutte contre les feux de brousse, de récupération des terres, de protection de la faune (à travers la lutte contre le braconnage).

A Bermo, la création d'un service de l'environnement a été facilitée par la SNV qui avait financé le projet d'aménagement de la réserve de faune de Gadabédji. A la fin du financement, ce projet a été récupéré par l'Etat pour installer le service de l'environnement. Les activités de ce service ont démarré en 1990. La SNV a mis deux chameaux à la disposition des agents pour servir de moyen de déplacement. Ce service s'occupe de la protection de l'environnement à travers la lutte contre l'abattage des arbres et les feux de brousse et organise des sensibilisations à destination des éleveurs sur l'abattage des arbres et les feux de brousse. Par ailleurs, avec l'empoissonnement de la mare d'Akadany, la pêche est devenue une activité contrôlée par le service de l'environnement à travers la délivrance des permis de pêche.

Actuellement le service a des partenariats avec le PASEL, CARE et OXFAM même si la contribution de la SNV reste encore non négligeable du fait d'avoir construit et équipé le local du service et construit un logement pour le responsable du service.

Les services qui interviennent dans la commune à partir de Dakoro

Les services basés à Dakoro qui interviennent de façon ponctuelle dans la commune de Bermo ne sont pas nombreux. Les résultats de nos enquêtes ont fait ressortir seulement le service de l'hydraulique.

En effet, le service de l'hydraulique est un service départemental installé à Dakoro (chef lieu du département) et n'a pas de représentation dans la commune rurale de Bermo. Il est animé par un seul agent qui partage un même bâtiment avec le projet PROZOPAS, le service des stations de pompage financées par le Programme Spécial du Président de la République (PSPR) et le service de l'alphabétisation. Il fait des interventions ponctuelles dans la commune de Bermo, sur demande de la mairie. La commune dispose d'une Mini-AEP réalisée par le PSPR, des stations de pompage ont été construites dans les villages de Toumbitoroum, Oly, Eggo, Tamane, Chigirile et Zawa. Elles sont gérées par des comités de gestion.

La Mini-AEP de Bermo connaît actuellement un problème de gestion qui risque d'hypothéquer son fonctionnement. En effet, après sa mise en place par le PROZOPAS, le projet a fourni du matériel de fonctionnement pour une durée d'une année : carburant, huile de vidange et pièces de rechange. Le projet a aussi recruté un gérant privé pour assurer le fonctionnement de la MAEP mais celui-ci remercié par la population (par l'ex-député selon plusieurs entretiens) qui la gère actuellement à travers un comité de gestion.

IV. LES SERVICES PUBLICS FOURNIS DANS LA COMMUNE RURALE DE BERMO

Cette partie a pour objet d'analyser, les formes de services rendus et la place de l'utilisateur dans la commune de Bermo. Il convient d'abord de faire ressortir ici l'histoire des services dans la commune avant d'examiner plus spécifiquement les services rendus par la commune.

Histoire des services publics dans la commune

Par rapport aux autres communes rurales nigériennes, l'histoire des services publics à Bermo est assez originale, intimement liée à celle de la création et de l'évolution du village lui-même. En effet, les premiers services dans le terroir communal ont été l'œuvre des missionnaires installés au début des années 1960. Cette histoire

Le premier missionnaire installé dans cette localité est le Père Bross que les Wodaabe surnommaient *Dengui Bororo* qui veut dire « parent des Bororo ». A son arrivée en 1963, il a construit des cases pour son logement et pour loger un service de soins : un dispensaire qui était au service de tous les éleveurs de la zone. Ce dispensaire est resté longtemps un centre de référence pour les malades de la zone. Ce centre disposait d'un personnel qualifié et d'un stock important de produits pharmaceutiques. Ce missionnaire avait mis en place des secouristes qui suivaient les nomades dans leurs déplacements. Père Bross faisait aussi des distributions de vivres aux populations dès que leur situation alimentaire se dégradait. Dans le domaine de l'élevage, Père Bross avait initié la formation des agents en santé animale et avait financé la construction de parcs de vaccination dans le terroir de Bermo.

Par la suite en 1971, Jean Marc Cornier s'est installé et a été à son tour surnommé *Oumarou*, Après la sécheresse de 1973, ce missionnaire avait, à son tour, amené des familles ayant perdu leur cheptel à cultiver dans la zone de Kornaka afin de faire face à la pénurie alimentaire. Bien qu'elle ne soit pas durable, cette pratique avait eu le mérite de permettre à ces familles de récolter de quoi vivre en cette année. Ce missionnaire avait aussi mis en place plus de trente banques céréalières permettant aux populations d'accéder facilement aux céréales. Au cours des années qui suivirent cette famine, la localité a été le lieu de migration de populations haussas sédentaires et d'éleveurs de petits ruminants (qui les ont perdus du fait de la sécheresse) pour exercer des activités comme la maçonnerie, la boucherie, la tannerie, etc.

Jean Marc sera plus tard rejoint par des Sœurs pour appuyer ses actions à Bermo. On retient de leur passage à Bermo la mise en place d'une association d'artisans

par la sœur Odile. Cette association continue aujourd'hui encore à exporter ses produits vers l'Europe.

C'est par la suite qu'est arrivé le Père José (après un séjour de deux ans à Dolbel et de douze ans à Douchi) que les populations de Bermo ont surnommé *Collado* qui veut dire « celui en qui il faut avoir confiance »¹⁹. Père José vit actuellement à Maradi et garde un lien étroit avec la population de Bermo.

Les autres services (élevage, forêt et faune, éducation) se sont installés progressivement après que la localité soit devenue poste administratif, c'est-à-dire à partir de 1988.

Ainsi, le séjour des missionnaires dans la localité a favorisé la création des premiers services publics dans la localité.

« La mission catholique est le partenaire historique de la commune rurale de Bermo. C'est une histoire d'amour entre la mission catholique et Bermo. Cette histoire a commencé depuis les années 1960 » (Père José Collado, responsable de la mission catholique de Maradi).

Actuellement la mission catholique intervient à Bermo à travers CRS, CADEV et PIEN. Elle réalise des BC et apporte un appui en vivres, en fournitures scolaires, en troupeaux aux écoles et en AGR pour les femmes.

Les services fournis par ces missionnaires ont eu deux formes d'effets sur la perception des populations sur ce que doit être un service public.

- ***Un service public doit être efficace*** : l'efficacité du service se justifie par la compétence de l'agent et la disponibilité des moyens (matériels et techniques).

« Au temps de missionnaires, un malade est bien accueilli et bien traité. Une épizootie est vite maîtrisée. Quand tu as des difficultés ils te viennent en aide sans rien demander. Aujourd'hui tu peux mourir, personne ne te soigne si tu n'as pas d'argent. Et souvent, même avec ton argent, on te soigne pas. Rien n'est comme par le passé » (un usager de service de santé à Bermo, entretien du 09/08/08 à Bermo)

- ***Un service public doit être gratuit*** : l'accès libre et régulier aux services publics est un facteur important pour les populations de la commune de Bermo qui en ont l'habitude.

« Aujourd'hui tout est payant. Finies les aides gratuites, les soins sans arrêt. Actuellement, même si tu informes que tout ton bétail vient d'être emporté par un voleur, on te demandera d'amener les frais de carburant pour le poursuivre. On ne sait plus ce qu'on va devenir !!! » (s'inquiète un enquêté, entretien du 09/08/08 à Bermo)

Cette perception du service public renvoie à ce que Chevalier (2006 : 4) qualifie d'*opérateur idéologique*. En ce sens, une idée largement partagée considère que le

19 Il faut souligner que le mot *Collado* fait partie du nom de ce missionnaire. La traduction locale signifiante de ce terme n'est qu'une simple coïncidence linguistique.

service public « *sculpte le mythe d'un Etat généreux, bienveillant, uniquement soucieux du bien être de tous ; le service public est le principe axiologique qui est censé commander la gestion publique, la finalité à laquelle sont tenus de se référer gouvernants et fonctionnaires, la norme dont dépend la légitimité de leurs actions* ». Le cas de Bermo met en avant un opérateur idéologique différent, à savoir les missionnaires qui ont façonné la perception du service public à l'échelle communale.

Ainsi, les services offerts par les missionnaires ont eu des conséquences certaines sur la formulation actuelle des demandes de services publics par les populations de la commune. L'analyse des services fournis actuellement dans la commune permettra une meilleure compréhension de cet état de fait.

Les services rendus par la commune

Les textes de lois de la décentralisation prévoient qu'une commune doit fournir des services spécifiques à savoir :

- **la fonction de développement** : il s'agit entre autres de la réalisation d'infrastructures éducatives, sanitaires, de transport, bref d'équipements collectifs ; de l'aménagement du cadre de vie (gestion des ordures ménagères, campagne de vaccination, nettoyage des rues et des caniveaux etc.) ; de la recherche de débouchés pour les produits du terroir ; de l'atténuation des disparités sociales en suscitant l'implication des projets de développement avec les partenaires (société civile, projets et ONG) ;
- **la fonction de police municipale** : il s'agit pour le maire d'assurer l'ordre public, la salubrité, la tranquillité publique et la préservation des mœurs sur le territoire communal (article 118 de la loi n°2002-012 du 11 juin 2002) ;
- **la fonction de police judiciaire et d'officier de l'état civil**. Le maire représente la commune en justice et dans les actes de la vie civile et administrative. Les articles 116 et 117 de la loi n°2002-012 du 11 juin 2002 y sont consacrés. Ainsi, le maire doit tenir les registres d'état civil (mariages, naissances, décès), établir les actes d'état civil, célébrer les mariages, délivrer les copies et extraits des actes, etc.

L'examen des activités de la commune permet de comprendre les formes de services réellement fournis par la commune. Depuis son installation, la mairie de Bermo a réalisé diverses actions qui rentrent dans le cadre des investissements mais visent aussi à la conservation de sa légitimité. Réalisés sur fonds propre de la mairie, ces services peuvent se résumer autour des points suivants :

- la construction d'une aire d'abattage en 2005 : elle a été réalisée dans le chef lieu de la commune (à Bermo) pour un montant d'un million de FCFA. L'abattoir permet à l'agent de l'élevage de mieux mener ses

activités d'inspection de viande et à la mairie de recouvrir les taxes sur l'abattage des animaux. Mais, bien qu'ils se réjouissent de la modernisation de leur espace, les usagers se plaignent de sa proximité par rapport aux lieux d'habitation ;

- la mise en place de dix (10) banques céréalieres en 2006 : elles permettent un meilleur accès des populations de la commune aux produits céréaliers, en réduisant aussi bien le coût de ces produits que le temps pour en disposer ;

- la construction de deux blocs de deux classes, chacun à base de banco, pour le CEG en 2007 : le collège de la commune, depuis sa création en 2005 n'a pu disposer de classe en matériaux définitifs. Les paillottes qui servent de salles de classe ne constituent pas un cadre de travail agréable pour les élèves et enseignants surtout du fait de la particularité du climat de la zone (poussière en saison sèche et froide, et chaleur en saison sèche et chaude). Mais malheureusement ces salles se sont effondrées aux premières pluies de l'année ;

- L'achat d'un véhicule tout terrain en 2007 : les grandes distances qui séparent les villages dans la commune nécessitent un moyen de locomotion adapté. Ainsi le conseil a décidé de l'achat d'un véhicule 4X4 d'une valeur de trois millions de francs CFA. Mais cet investissement est sans valeur car le véhicule est en panne depuis plusieurs mois ;

- La prise en charge des agents mis à disposition de la commune : pour des actions ponctuelles, la mairie fait appel aux compétences des services techniques sur place : le peloton pour la sécurité, le service pédagogique pour la sensibilisation scolaire, le service de l'élevage pour la vaccination du cheptel, etc.

Ces actions qui sont des investissements de la mairie participent à l'amélioration de la délivrance des services publics dans la commune. De plus, en choisissant d'investir dans de tels domaines, la mairie contribue à légitimer son existence. Par ailleurs, elle offre des services de divers ordres :

- *la délivrance des pièces d'état civil* : sur demande de l'utilisateur les pièces d'état civil (acte de naissance, mariage et décès) sont délivrées par la mairie. Mais la demande est faible du fait du caractère rural de la vie dans cette commune. En 2008 par exemple il n'y eu que cinq déclaration de mariage à la mairie. Les naissances sont déclarées dans les CSI qui les transmettent à la mairie. Le parent paie 200 F pour obtenir l'acte de naissance de son enfant. Au total, pour l'année 2008, le service d'état civil a délivré 35 actes de naissance. Ce nombre faible de demandeurs d'acte de naissance s'explique par le fait que la plupart des accouchements se font à la maison et non dans les centres de soins. Pour contourner cette habitude des populations et pour mieux contrôler les naissances, la mairie a placé un cahier auprès de chaque chef de tribu pour enregistrer les naissances. Par ailleurs, les projets appuyant les établissements scolaires (PIEN et CRS

notamment) interviennent auprès de la mairie pour obtenir des actes de naissance pour les élèves des écoles de leur intervention. Dans ce cadre, le service d'état civil a enregistré près de 700 déclarations au cours de l'année 2008 ;

- *la délivrance des attestations de détention coutumière de parcelles* : depuis l'installation de la commune, l'appropriation privative d'un espace dans le village de Bermo nécessite une attestation qui tient lieu de justification administrative et juridique de ladite appropriation. L'attestation est signée par le maire et contient les informations permettant de localiser la parcelle concernée (taille, situation géographique dans l'espace villageois, position par rapport à des points de référence dans le village, etc.). La délivrance de ce service est payante. Le propriétaire de la parcelle paie 15.000 FCFA pour avoir l'attestation. Le service de la Cofocom est absent dans la commune;
- *la délivrance des agréments aux groupements féminins* : la constitution de groupements (féminins et mixtes) est une des grandes caractéristiques de la commune de Bermo. A ce titre, la mairie enregistre plusieurs demandes d'agrément chaque année²⁰ ;
- *l'assistance aux personnes en situation difficile* : la mairie a en 2008 pris en charge l'évacuation de quatre « cas sociaux » pour un montant qui varie entre 10.000 et 12.000 FCFA. Une habitante de Bermo a bénéficié d'un appui de 50.000 F CFA de la mairie suite au décès de son mari dans un incendie de feu de brousse.

Par ailleurs, la commune s'est approprié les actions de l'Etat et ceux de certains partenaires du fait de ses contributions financières dans leur réalisation (bien qu'à des proportions symboliques). Ces actions sont listées parmi les réalisations du conseil par les élus locaux. Il s'agit entre autres de l'électrification du chef lieu de la commune par le programme spécial du président, des actions du CADEV et du CRS dans les domaines de l'éducation et de la santé (l'appui à la santé de 2004 à 2008 ; l'appui aux écoles depuis 2004, l'appui au cheptel en 2007, l'appui en nutrition de la population de 2004 à 2008).

Malgré ces actions, et les diverses formes de stratégies que la commune utilise pour conserver sa légitimité, des jugements négatifs sont portés sur elle, à tort ou à raison. Ces jugements sont le plus souvent formulés contre la mauvaise gestion de la commune.

« La gestion est très mauvaise, la mairie n'a pas fait de dépenses d'investissement cette année, tout se passe au niveau des collecteurs, pas de carnets, pas de souches, même si j'explique aux conseillers ils ne comprennent pas. Ce sont des conseillers du même parti et ils sont là pour sauver le parti et non la commune ; aujourd'hui,

20 Nous n'avons pas reçu de chiffres illustrant l'importance des demandes d'agrément par les responsables des groupements dans la commune. Selon l'agent d'état civil, ce nombre est méconnu même par la mairie.

seuls les services techniques assistent aux sessions. Les autres conseillers ne viennent plus car ils sont fatigués de proposer des solutions qui ne sont pas prises en compte » (un conseiller communal, entretien du 10/08/08 à Bermo).

En général, les populations ont une appréciation peu positive des actions de la mairie, qu'ils considèrent comme patrimoniales et paternalistes. Il ressort des entretiens que nous avons eus avec les élus de la commune de Bermo qu'ils privilégient les intérêts de leurs familles et de leurs partis au détriment de ceux de la commune rendant l'accès aux services peu équitable.

A Bermo, la délivrance du service public par la commune pose plusieurs formes de problèmes :

- **le poids des électeurs** : les élus locaux en général, et particulièrement le maire, travaillent dans un espace d'interactions sociales leur laissant peu ou pas de choix d'objectivité dans les actions. En effet, les membres de la famille, les amis et connaissances élargis au clan, à la communauté et à l'ethnie agissent en orientant les actions du maire (ou d'un élu quelconque) exclusivement en leur faveur ;
- **le contexte de la création de la commune** : la commune de Bermo rappelons-le a été créée au moment où un seul groupement existait dans le terroir, le groupement peul wodaabe. Les deux autres groupements (Kel Temerkess et Kasawsawa) ont été créés après la communalisation laissant l'occasion au premier groupement de penser que la commune a été installée spécifiquement pour lui. Rappelons également que ces deux derniers groupements sont tous issus du premier et donc d'une division d'avec celui-ci. Ce qui laisse place à un conflit latent avant même que les activités de la commune ne commencent à être visibles. Cette division peut expliquer la méfiance desdits groupements sur la gestion communale. La présence régulière (tous les matins) d'un représentant du groupement Kassawsawa à la mairie pour observer ce qui se passe est à ce niveau illustratif ;
- **le caractère homogène du conseil communal** : l'homogénéité relative du conseil, tant du point de vue de la coloration politique (9 des 11 conseillers sont d'un même parti politique : le MNSD) de ses membres que de leur provenance socioculturelle (10 sur les 11 conseillers sont des Peuls), peut être une autre source de méfiance de la part des autres communautés sur place (Touaregs et Haoussas principalement). En effet, les partis politiques ont dans cette zone une forte connotation ethnique, notamment le MNSD qui est considéré comme un parti des Peuls, le RDP pour les Touaregs, la CDS pour les Haoussas ;
- **le caractère pastoral de la commune** : dans la commune de Bermo, les villages sont distants les uns des autres, limitant par là même

l'accès des populations aux services de la mairie. La visibilité des actions de la mairie sont de ce fait peu ou pas perceptibles par les populations surtout lorsque ces actions sont réalisées en dehors de leur espace d'habitation.

De ce qui précède, on constate que dans la commune rurale de Bermo, la régularité de la production du service public, la qualité de sa fourniture et surtout l'équité dans son accès sont fortement influencés par son contexte historique (création de la commune), sa spécificité pastorale et le poids des liens sociaux. Tout ceci met à mal la capacité d'animation, de mise en relation et de négociation des acteurs de la commune et par là même des compétences qu'ils peuvent développer.

La configuration des services rendus dans la commune rurale de Bermo

Dans l'ensemble de leurs formes, les services publics dans la commune de Bermo sont produits à travers un processus d'interaction entre fournisseurs et usagers, en termes de participation physique, matérielle ou financière en ce qui concerne ces derniers. Ce chapitre tente de construire une classification qui permet de mieux rendre compte des services fournis dans la commune à travers une analyse des caractéristiques de leur offre et de la demande locale.

Les services publics anciens

Selon CHEVALIER (2006 :53) ce type de service « englobe l'ensemble des activités qui sont au cœur même de l'institution étatique (...) ». Il s'agit ici des services publics assurés jusque là par l'Etat (bien qu'il existe des cas de coproduction). Dans la commune rurale de Bermo, ce type de service concerne à la fois les services régaliens, les services de légitimation et les services imposés.

Les services régaliens

Ce sont les activités exercées par l'Etat pour garantir la sécurité de la collectivité. Dans la commune rurale de Bermo, ces formes de services sont offerts par le poste administratif et les Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité FNIS. Le désengagement de l'Etat dans la prise en charge des actions de ses services déconcentrés s'exprime de plus en plus par une faible allocation budgétaire et une insuffisante affectation d'équipement pour leur fonctionnement. Ceci limite leur capacité à offrir les services attendus par les populations qui sont, dans cette commune, spécifiquement liés à la sécurité (banditisme, vol de bétail, conflits intercommunautaire, etc.). Bien qu'étant exclusivement offert par l'Etat, ce type de service se trouve aujourd'hui coproduit par la mairie et/ou par les populations. Par exemple, la mairie finance le carburant des missions de patrouilles dans son

terroir communal et les populations, pour des missions ponctuelles (en cas de vols ou de bagarres). Mais la contribution de la commune est très faible.

« Avant la décentralisation c'était le poste administratif qui finançait les missions de patrouilles, mais maintenant c'est à la mairie de le faire, mais elle ne fait rien. Elle n'a pas prévu, dit-elle, de rubrique de dépense dans ce sens ». (le Commandant de FINIS en poste à Bermo lors d'un entretien le 20 août 2008).

Pour le cas particulier de l'année 2008, l'examen des nomenclatures budgétaires laisse voir une rubrique « police et sécurité ». Celle-ci n'est exécuté qu'à 4,73% à la date du 31 juillet 2008, ce qui démontre la faiblesse de la participation de la commune dans les activités du maintien de la sécurité dans la zone.

La faiblesse des moyens des services chargés de la sécurité rend la production du service assez limité. Ce service s'est progressivement transformé en un service participatif pour les usagers, qui sont obligés de verser les frais de carburant pour accéder, par exemple, aux services des Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité (FNIS) lorsque leurs animaux sont attaqués. La qualité et la régularité de service public est peu visible par les populations car sa demande au niveau local n'est formulée que dans des cas de contraintes majeures.

Les services de légitimation

Il s'agit des services offerts pour permettre à leurs producteurs d'acquérir et/ou de préserver une certaine « notoriété » auprès des usagers. A Bermo, plusieurs structures (étatiques ou associatives) offrent des services qui leur permettent de fortifier leur légitimité dans l'espace communal.

En effet, la commune de Bermo offre des services qui participent au marquage de sa présence dans le terroir tout en répondant à des attentes sociales. Ainsi, la création de onze banques céréalières dans différents villages de la commune facilite l'accessibilité des produits céréaliers pour les populations qui y habitent surtout qu'elles n'en produisent pas.

De même, la délivrance des actes d'état civil permet à la commune de « fabriquer » une citoyenneté communale. La possession d'un papier d'état civil (acte de naissance, carte de famille, etc.) permet d'accéder plus facilement à d'autres formes de services publics (éducation, aides étatiques). Bien qu'il soit peu demandé dans la commune de Bermo, le service d'état civil est le service par lequel les populations reconnaissent la présence de la mairie.

« La présence de la mairie à Bermo nous a soulagé sur plusieurs niveaux. Nous nous y rendons sans crainte pour verser nos impôts, nous renseigner sur les questions administratives ou pour déclarer une naissance ou un autre évènement ». (Un usager, entretien de 15/08/08 à Bermo)

Ces services étaient offerts par le poste administratif mais bien que situé à Bermo, celui-ci posait des difficultés d'accès au sens où il était perçu comme réprimant les populations plus que les servant.

« (...), à la mairie nous avons nos frères comme agents alors qu'au niveau du poste administratif, il n'y a que des étrangers qui cherchent à nous prendre de l'argent ou à nous sanctionner. Aller dans les services du poste administratif est considéré comme un malheur du fait de la répression qu'ils incarnent ». (un habitant du village de Bermo, entretien du 14/08/08)

Ensuite, comme producteurs de services de légitimation, il y a les associations et ONG locales. Ces structures, qui ont pour objectif principal la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres, agissent pour renforcer leur existence dans le terroir communal à travers des actions de lobbying auprès des partenaires techniques et financiers. A travers leurs actions, ces associations trouvent plus d'adhérents et fortifient par là même leurs structures. Bien qu'ils participent à légitimer leur présence dans la commune, les services fournis par les associations peuvent être considérés comme des services exclusifs dans le sens où ils sont spécifiquement destinés à leurs membres respectifs.

Les services imposés

Ils concernent les services qui ne sont pas demandés par les populations mais qui sont offerts par l'Etat pour protéger l'intérêt général. Les services délivrés de type imposés ne sont pas nombreux dans la commune de Bermo. Ils concernent essentiellement ceux fournis par le service de l'environnement.

Les services publics socio-économiques

Pour Chevalier (2006 :53-55), les services publics économiques sont séparés des services publics sociaux du fait que les premiers concernent les activités étatiques en rapport avec la fiscalité, avec les prérogatives régaliennes et celles liées aux activités économiques des communes comme les abattoirs et les infrastructures routières, etc. Les services publics sociaux sont considérés par cet auteur comme l'ensemble des activités qui étaient autrefois du domaine de l'Eglise, c'est-à-dire qui assurent les fonctions d'assistance et d'hospitalisation. Pour le cas spécifique de cette étude, les services socio-économiques doivent être compris comme les activités étatiques ou celles des autres acteurs dans la commune qui servent l'intérêt général quelque soient les modalités de leur accès. Dans la commune de Bermo, divers services de ce genre sont délivrés. Partant de leur mode d'accès, ils peuvent être regroupés autour des points suivants :

Les services marchands

Ce sont les services dont l'accès est monétarisé. Avant d'accéder audit service, l'utilisateur est tenu de verser aux fournisseurs (ou à une structure qui en tient lieu) une somme dont le montant est connu à l'avance. Dans la commune de Bermo, ce type de service est diversifié et concerne plusieurs secteurs : la santé humaine et animale, l'hydraulique (Mini-AEP).

Les services négociés

Ils peuvent être payant ou non mais le plus important est la capacité de l'utilisateur à pouvoir y accéder par la négociation. Même s'il est payant, le service négocié l'est pour un montant forfaitaire, non connu à l'avance et l'utilisateur peut, à partir de ses relations, y accéder à peu ou pas de frais. Ces formes de services sont surtout offerts par le service du développement communautaire à la mairie (concernant les agréments des groupements féminins) le poste administratif (dans le cadre de règlement des conflits ou d'intervention lors des vols d'animaux).

Les services participatifs

Ils concernent les services produits avec la participation de l'utilisateur. Cette participation est fonction des modalités déterminées par le « porteur » de la fourniture dudit service. Dans la commune rurale de Bermo, ces formes de services sont peu nombreuses. C'est seulement lors des installations des cases de santé par le PSPR que les populations apportent une contribution financière.

Outre ces formes de services, il existe deux autres types qui ne peuvent être classés dans la typologie précédente. Il s'agit des services publics abandonnés et des services publics non offerts.

- Les services abandonnés :

Il s'agit des services offerts mais qui ne sont pas utilisés par les usagers pour diverses raisons. Bien que ces types de service ne soient pas importants dans la commune rurale de Bermo, l'examen du cas de la radio communautaire, le seul qui répond à cette catégorisation, permet de comprendre l'influence des considérations sociales sur les modes de production de services publics dans la commune.

La radio communautaire de Bermo a été installée il y a près d'une décennie mais a été abandonnée pour différentes raisons. C'est une radio qui fonctionnait avec des panneaux solaires. Elle émettait le matin de 8h30 à 11h30, les après midi de 14h45 à 21h. Elle a fonctionné de 2000 à 2006 avec 11 agents (le chef de station, le directeur de programme, de 7 animateurs et 2 techniciens). La gestion de la radio était tenue par une association dénommée « Haddin Kay » pour la promotion de la radio de Bermo, qui a mis en place trois structures, chacune composée de sept membres. Il s'agit du bureau exécutif, du comité de gestion et du comité de contrôle. Les agents de la radio sont des bénévoles. Mais son fonctionnement générait des ressources provenant de la vente des cartes, des frais de communiqués, des frais de sensibilisation et des dons. Les activités de la radio comportaient des émissions de sensibilisation, de distraction. Les sensibilisations portaient sur des thématiques définies par des projets ou associations (AZAWAK, PROXEL, AREN) en échange de financement. Il s'agissait principalement des thèmes sur la santé et l'éducation. En terme de

service rendu par cette radio avant sa fermeture, on peut noter : la retransmission des informations de la radio nationale et de la BBC, les émissions de sensibilisation sur la scolarisation de la jeune fille, la santé humaine et animale, le magazine des jeunes et de la femme et enfin la chronique des marchés.

La radio n'est pas fonctionnelle depuis 2006. Les locaux se sont détériorés sous l'effet de la pluie. Depuis sa suspension (en 2006), aucune attention n'est portée à l'état des locaux qui contiennent encore quelques matériels. La radio a changé deux fois de local depuis sa création.

En 2006, une équipe du ministère a fait une mission sur Bermo pour une évaluation de ses activités. L'équipe a relevé des problèmes de détournements et une patrimonialisation de la gestion de la radio. Après cette inspection, la mission a instruit le chef de poste de changer le bureau de l'association.

Un second bureau a été mis en place par le chef de poste à la demande de la mission du ministère. Plus représentatif que le précédent, ce bureau comprenait les membres des différents groupes ethniques de Bermo. Mais depuis sa mise en place, la radio est restée fermée. Le croisement des données de terrain font ressortir que ce bureau n'a pas bénéficié du soutien du maire parce que ses « proches » ont été exclus du comité de gestion.

Les services non offerts

Il s'agit ici des formes de service fortement demandées par la population mais qui ne trouvent pas de fournisseurs. Le cas le plus visible est la téléphonie mobile. En effet, dans la commune rurale de Bermo, presque tous les chefs de ménage disposent d'un appareil de téléphonie mobile mais le réseau n'est pas accessible. Aucun opérateur de téléphonie mobile ne s'est installé dans la commune au moment de nos enquêtes. L'utilisation de ces appareils se fait seulement lorsque le propriétaire est en déplacement sur Dakoro ou à ses alentours, où le réseau Celtel est accessible.

Bien que fondée sur le mode d'accès des services publics, cette typologie permet de comprendre la diversité de formes de services délivrées dans la commune et les modalités différenciées de leur accès.

V. CONCLUSION

La commune de Bermo est située géographiquement dans le Nord de la région de Maradi, une zone essentiellement pastorale. La mobilité des populations due à la spécificité de sa pratique d'élevage ne permet pas à l'Etat de contrôler son effectif et donc d'installer ses services. Suite aux effets de la sécheresse de 1984, un processus de sédentarisation a été entamé et des villages se sont progressivement constitués. Des services de l'Etat se sont timidement créés, avec une réticence des agents qui trouvent la zone assez hostiles (son accessibilité, son enclavement par rapport aux centres urbains).

La présente étude a permis de comprendre que, dans la commune rurale de Bermo, comme dans la plupart des communes nigérienne, l'Etat n'a pas le monopole de la production des services publics. Le retard pris dans leur installation, l'insuffisance des moyens mis à disposition pour leur fonctionnement régulier, l'hésitation des agents (chargés de les animer) à résider dans une zone éloigné et difficile d'accès ont constitué les principaux obstacles à la délivrance d'un service régulier et de qualité.

Les premiers services dans la commune ont été installés par les missionnaires dans la zone depuis les années 1960. Du fait des moyens importants dont ils disposent pour leur fonctionnement, (équipement, agents compétents et motivés), ces services ont toujours assuré la disponibilité d'un service de qualité et accessible à tous. Ceci a participé à une construction locale d'un modèle de service public formel différent des services actuellement offerts dans la commune.

De plus, la spécificité de la zone a fait d'elle un espace convoité pour les partenaires au développement qui y ont afflué au lendemain de la sécheresse de 1984, offrant un cadre de création et de renforcement des organisations pastorales dont les leaders deviennent non seulement des acteurs politiques locaux importants mais aussi des vecteurs par lesquels les services publics s'installent.

Animée par ces acteurs, la commune de Bermo fonctionne dans une insuffisance de ressources aussi bien humaines que financières, un manque d'équipement (local et matériel de travail), une gestion informelle des finances communales (volatilisation à différents niveaux des recettes tirées de la collecte des taxes) limitant ainsi sa capacité de délivrance de services publics.

La demande de service est dans cette commune une construction des associations et groupements féminins qui y sont actives qui orientent à la fois la formulation de demande de l'usager et l'offre du prestataire (surtout pour les intervenants extérieurs).

La présente étude, permet en outre de dresser des aspects comparatifs entre la commune rurale de Bermo et la commune urbaine de Say, qui est la commune de référence pour ce programme de recherche sur « la délivrance des services publics

locaux ». En effet, la délivrance des services publics dans les deux communes (Say et Bermo) présente plusieurs points de divergence : configuration physique et géopolitique, histoire de l'installation des services publics, mode de délivrance, formes de demandes du service, etc. :

- Sédentarité de Say (villages rapprochés, population maîtrisable) et pastoralisme de Bermo (villages assez distants, population peu contrôlable) ;
- Chefferie coutumière fondée sur des considérations religieuses à Say ; chefferie coutumière fondée sur un regroupement de plusieurs tribus (différenciation) à Bermo ;
- Forte présence de l'Etat à Say contre forte présence des projets et ONG à Bermo (méfiance des populations vis-à-vis de l'Etat) ;
- Demande sociale du service public qui est une construction des associations pastorales à Bermo ;
- Participation à la production du service public plus affirmée à Say qu'à Bermo du fait de l'histoire de l'installation du service public à Bermo marqué par l'action de la mission catholique (qui demande peu ou pas de participation de l'utilisateur) ;
- Infrastructures publiques (école, centre de santé, puits etc.) qui constituent un facteur de marquage de l'espace à Bermo (lien fort entre service public et occupation territoriale), alors qu'à Say, elles constituent plutôt un signe de présence de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

- BONTE, P., 1977, « Troupeaux et familles chez les éleveurs sahéliens » in *FAO, systèmes pastoraux sahéliens, Annexes 2*, Rome.
- BOURGEOIS, 2002, *Observatoire de la décentralisation au Niger, Ingall, enquête de référence*, LASDEL
- CHEVALIER, J., 2006, *le service public*, Paris, PUF, Que sais-je ?
- Commune rurale de Bermo, *Budget de la commune rurale de Bermo*, 2008
- HCCT, *Fiches synoptiques, Evaluation de mise en œuvre de la décentralisation*, Bermo, 2008.
- HCRA/D, 2003, *Recueil des textes de la décentralisation*, Niamey, Imprimerie Albarka.
- LACHAUME, J.F., (et al) 2004, *Droit des services publics*, Paris Armand Colin.

- MOHAMADOU, A., 2003, *Les pouvoirs locaux à Birnin Lallé*, LASDEL, Etudes et Travaux n°16
- MOHAMADOU, A., 2004, *Foncier agro-pastoral, conflits et gestion des aléas climatiques au Niger : cas de Dakoro et Abalak*, LASDEL, Etudes et Travaux n°26.
- MOHAMADOU, A., TAHIROU, A., 2007, *Etude de contextualisation, collecte d'information et perspectives d'actions (département de Dakoro)*, étude réalisée pour le compte de la coopération suisse au Niger.
- OUMAROU. A, 2006, *Etat et contexte de la fourniture des services publics dans la commune urbaine de Say (Niger)*, LASDEL, LC/SNV
- REY, M.C., 1989, *Limites des cultures pluviales : occupation et dégradation d'un environnement sahélien marginal, (Dakoro, Niger)*, Université de Lausanne, Faculté des lettres.

Ce rapport est issu de la recherche sur l'Etat et le contexte de la fourniture de services publics locaux, cofinancée par le Laboratoire Citoyenneté (LC) et la l'Organisation Néerlandaise de développement (SNV).

Le LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) est un centre de recherche en sciences sociales implanté au Niger et au Bénin), dont les principaux axes de travail portent sur la délivrance des services publics, la mise en œuvre des politiques publiques et les interactions avec les usagers (santé, hydraulique, pastoralisme, éducation, justice, etc.), les pouvoirs locaux et la décentralisation, et l'intervention des institutions de développement. Le LASDEL recourt à des méthodes qualitatives fondées sur les enquêtes de terrain approfondies. Il met à la disposition des chercheurs et doctorants son Centre de Documentation de Niamey. Il contribue à la formation de jeunes chercheurs, en particulier avec son Université d'été.

La collection « Etudes et Travaux du LASDEL » propose des rapports de recherche issus des travaux menés par le LASDEL. Ils sont disponibles en ligne (www.lasdel.net) ou en vente à son secrétariat.

Derniers numéros parus :

- n° 84 Les pouvoirs locaux et le rôle des femmes à Guéladjo (3), par N. Issaley (2010)**
- n°85 Les pouvoirs locaux et le rôle des femmes dans les arènes locales à l'heure de la décentralisation (Site de Namaro, 2006), par Younoussi Issa (2011)**
- n°86 La construction du « local » et la gouvernance communale par le bas. L'exemple de la commune rurale de Banibangou (Niger), par Hamani Oumarou (2011)**
- n°87 Les pouvoirs locaux et le rôle des femmes à Guéladjo (4), par H.Moussa (2011)**

LASDEL

LABORATOIRE D'ÉTUDES ET RECHERCHES
SUR LES DYNAMIQUES SOCIALES ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

BP 12 901, NIAMEY, NIGER – TÉL. (227) 20 72 37 80
BP 1 383, PARAKOU, BÉNIN – TÉL. (229) 23 10 10 50

WWW.LASDEL.NET