

# Papiers de recherche

**Coordination scientifique**  
Gilles Holder  
(CNRS, Laboratoire MaCoTer)  
**Coordiantion**  
Elodie Riche (AFD)

## Services publics mobiles

## Une réponse aux contraintes des distances au Sahel



# Table des matières

<b>1. Contexte, méthodologie et contraintes</b>	<b>8</b>
1.1. Contexte et objectifs	8
1.2. Méthodologie	10
1.3. Identification et justification des zones d'enquête	12
1.4. Dispositif de recueil de données	15
1.5. Contraintes et limites de l'étude	17
<b>2. Synthèse de l'étude analytique</b>	<b>18</b>
2.1. Remarques introductives : le service public, un objet flou entre modèle importé et reculturalisation des normes	18
2.2. Une géographie des services publics en place : couverture, performance, perceptions	19
2.3. Le service public comme indicateur de l'État : représentations et acteurs	34
<b>3. Conclusion</b>	<b>48</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>54</b>



# Agence française de développement

---

## Papiers de recherche

---

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

---

## AFD Research Papers

---

*AFD Research Papers* are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students, and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography, and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

## Services publics mobiles

Une réponse aux contraintes des distances au Sahel

## AUTEURS

### Gilles HOLDER

CNRS, codirecteur du laboratoire MaCoTer

## ÉQUIPE BURKINA FASO

### Fati Sampala BALIMA

Expert sénior analytique

### Guy Évariste A. ZOUNGRANA

Expert sénior opérationnel

### Ragnangnéwendé Hyacinthe NARÉ

Expert junior

### Abdoul Wahab SEMDE

Expert junior

## ÉQUIPE MALI

### Fatoumata COULIBALY

Expert sénior analytique

### Isaac DAKONO

Expert sénior opérationnel

### Abdoulaye Darfa MAÏGA

Expert junior

### Mamadou OUANE

Expert junior

## ÉQUIPE MAURITANIE

### Zakaria AMAR

Expert sénior opérationnel

### Zékéria AHMED SALEM

Expert sénior analytique

### Cheikhna ALASSANE

Expert junior

### Ahmadou Sidi Bouna GAWAD

Expert junior

## ÉQUIPE CARTOGRAPHIE

### Hamidou DIAWARA

Expert sénior – Coordination

### Souleymane BENGALI

Expert junior – Mali

### Sid'Ahmed EL FADEL

Expert junior – Mauritanie

### Ibrahim ZONÉ

Expert junior – Burkina Faso

## COORDINATION

### Elodie Riche (AFD)

*Ce papier de recherche est issu d'une étude réalisée dans le cadre du projet PASAS (Plateforme d'Analyse de Suivi et d'Apprentissage au Sahel) financé par l'AFD et mis en œuvre par le consortium IRD/ICE-France : Mariame Sidibé (cheffe de projet), Mounia Hedna (coordonnatrice opérationnelle), Laurent Vidal (coordonnateur scientifique). L'étude a été réalisée en 2021.*

## Résumé

L'objectif principal de cette étude a consisté à documenter et analyser les logiques et contraintes qui déterminent l'accès aux services publics de populations peu ou mal desservies, soit qu'elles résident dans des zones où les services publics sont éloignés (campements temporaires, aires de pâturage, points d'eau, mais aussi localités), soit qu'elles pratiquent une activité qui les en éloigne (pastoralisme, pêche, grand commerce). Plus globalement, dans une logique de renforcement de l'État et d'amélioration de la gouvernance, il s'agissait de voir pourquoi et comment le rétablissement, sinon même l'établissement d'un accès aux services publics au profit des populations qui sont géographiquement mal ou pas desservies, permettait de **réhabiliter l'idée d'une utilité sociale de l'État**, au sens des pouvoirs publics, dans un contexte de crise sécuritaire et de scepticisme, de crainte, voire de rejet de celui-ci.

Trois régions des pays du G5 Sahel, non frontalières, ont été retenues pour cette étude, toutes trois accusant une forte hétérogénéité : la Région de l'Est au Burkina Faso ; la Région de Gao au Mali ; la Wilaya du Hodh Charghi en

Mauritanie. Une phase de recherche documentaire a précédé l'enquête de terrain, au cours de laquelle une série de points ont été documentés : les services publics comme indicateur de la crédibilité de l'État ; la mal-délivrance comme conséquence d'un sous-effectif des personnels ou d'une mauvaise répartition des services ? ; les GANE et la fragmentation du monopole de la violence ; le retour de l'État comme nécessité problématique ; la capitalisation et la pérennisation des services publics mobiles ; les logiques de distance(s) et la notion de « centralité mobile ».

La principale difficulté de l'étude a été d'articuler trois situations institutionnelles, historiques et terrains burkinabè et malien se confondaient, eu égard à la crise sécuritaire qui sévit dans ces deux pays ; tantôt les terrains mauritanien et malien offraient des cohérences, notamment les régions semi désertiques qui, à titre d'illustration, couvrent une superficie égale au tiers du territoire métropolitain français ; tantôt tous les pays partageaient les mêmes réalités, notamment en ce qui concerne les différentes formes de distance ; tantôt encore, chaque pays accusait une spécificité empêchant une approche comparée.

**Ainsi, dans les régions de Gao (Mali) et Fada N'Gourma (Burkina Faso), la délivrance des services publics se traduit par une logique centrifuge, au fil d'un processus de recentralisation** qui met provisoirement un terme à la présence de l'État, mais aussi à la décentralisation et son approfondissement vers une régionalisation. **À l'inverse, la région du Hodh Charghi connaît un mouvement centripète qui traduit une double dynamique de sédentarisation et de création de localités** en fonction des points

d'eau, impliquant une demande en services publics fixes toujours plus grande. Ici, la mise à disposition de guichets est une revendication permanente qui met les pouvoirs publics en tension et interroge, quoique de façon inversée, la décentralisation et l'autonomisation des collectivités locales.

En revanche, s'agissant des distances, les trois zones de l'étude partagent la même problématique, tout au moins en ce qui concerne les distances non géographiques : structurelles et infrastructurelles, économiques, culturelles, psychologiques, qui questionnent respectivement les limites budgétaires de l'État, les ressources des usagers, les malentendus culturels entre les pouvoirs publics et les communautés, et les fragilités individuelles qui coïncident souvent avec des situations discriminantes. Ce point relatif à la distance psychologique révèle un certain hiatus entre le fonctionnaire et l'usager, le comportement du premier pouvant mettre le second à distance du service. Être originaire d'une autre région et ne pas parler la langue de la zone, afficher une façon d'être et de faire comme à la capitale, **une culture du fonctionnaire affichée par le représentant de la puissance publique**, tout cela contribue à instaurer une sorte d'éloignement réciproque entre agent et usager.

**Du comportement de l'agent vis-à-vis de l'usager dépend pour une large part la perception que les populations ont de l'État, les guichets du service public étant ce que l'on pourrait appeler l'État dans la rue, l'État de tous les jours, celui des « corps habillés » et de « la dame qui a le cachet ».** À travers ces représentations sociales de l'État, c'est la question articulatoire déficience-défiance-confiance

qui est posée ici. Si les populations du Hodh Charghi maintiennent une confiance, mais « pas une confiance aveugle », face aux déficiences de l'État, dans la région de Fada N'Gourma, et plus encore dans celle de Gao, c'est la défiance qui ressort au détour de phrases telles que : « L'État [au Burkina Faso] est le plus grand fautif, incapable de résoudre même les questions les plus basiques comme la construction ou la réhabilitation des routes ». Ou encore : « Le problème du Mali, c'est son État. » ; « Le jour où ceux qui sont blancs la journée, cesseront d'être noirs la nuit, on trouvera la solution à ce Mali. »

Si, en Mauritanie, les populations sont insatisfaites des prestations offertes et demandent plus à l'État, au Burkina Faso, l'enjeu est de rétablir la confiance en un État dont on n'est plus tout à fait sûr qu'il soit celui qui impose les normes, tandis qu'au Mali, il s'agit de changer la manière même dont l'État se manifeste. **La confiance, ce n'est pas juste un état moral ou philosophique ; c'est un opérateur, c'est-à-dire, selon la perception des populations, un travail qui consiste à « être dans la vérité ».** Cette économie morale de l'État interpelle l'idée de justice. Non pas seulement un ministère, des corps professionnels ou un service, mais un principe général censé caractériser la délivrance des services publics elle-même. **Lier justice et service public, c'est réintroduire l'équité dans le service public, justifiant le désir d'un retour de l'État auquel les populations pourront faire confiance.**

Le rétablissement de cette confiance – et parfois l'établissement – passe par une logique de réciprocité qui, dans la réalisation même de la délivrance des services publics, prend effet

dans les notions voisines mais distinctes de partenariat, de collaboration et de substitution.

**Le partenariat** implique deux entités distinctes et, en matière de développement, c'est typiquement la relation qui unit l'État et les ONG nationales d'un côté, les PTF et les ONG internationales de l'autre. Ici, un système de délégation de service peut être pensé, et il est d'ailleurs réalisé dans de nombreux cas, mais il doit pouvoir à la fois répondre aux besoins des populations et au renforcement de la confiance en l'État. Or dans de nombreux cas, les ONG et l'État sont en partie concurrentes du point de vue de l'appréciation morale émise par les populations, alors que les ONG devraient être des instruments de facilitation pour améliorer la délivrance des services publics qu'apportent l'État.

**La collaboration** implique quant à elle une relation interne entre l'État (ou ses services déconcentrés) d'un côté, les communautés de l'autre (ou les collectivités locales qui en sont en quelque sorte l'expression institutionnelle). Dit autrement, c'est là un dispositif qui articule service public et service communautaire, dont l'intérêt est que les populations soient partie prenante de la logique de service, une forme de coproduction où l'État veille au respect du principe de mutabilité, d'égalité et de continuité locale.

**La substitution** résulte d'une relation déséquilibrée, où l'État est en position de faiblesse. Cela peut-être vis-à-vis de créanciers susceptibles d'orienter plus ou moins fortement la politique générale du pays ou de la région, selon le niveau d'intervention (on pense ici au PAS). Mais dans la présente étude, on s'est plutôt attaché à ce qu'on appelle les

GANE, les groupes armés non étatiques, qui ont provoqué un retrait de l'État, en partie dans la région de Fada N'Gourma, de façon massive dans la région de Gao. Ici, la perte du monopole légitime de la violence par l'État s'est non seulement traduite par la fragmentation de celui-ci, mais elle a aussi incité les GANE à se comporter comme autant d'organisations paraétatiques, en récupérant des secteurs régaliens (sécurité, justice, fiscalité...) et certains secteurs de services publics (eau, fixation des prix...). Au final, les GANE sont présents sur le terrain, ils délivrent un certain nombre de services et permettent à une partie de la population de se maintenir sur place. Dès lors, dans la mesure où un changement à court et moyen termes du rapport de force défavorable à l'État est peu envisageable, cette situation paradoxale doit être appréhendée avec lucidité et de façon constructive.

Dans ce rapport analytique, une série de pistes opérationnelles ont été proposées par les trois équipes pays, toutes étant à la fois situées et suggestives pour d'autres zones. Parmi ces pistes, on peut en retenir quatre principales, aptes à nourrir une réflexion sur l'opérationnalisation d'un retour des services publics au plus près des usagers.

### **I/ Développer les Services Publics Ambulants (SPA) : Groupements de chameliers et marchés forains**

a) Le renforcement des Groupements de chameliers de la Garde nationale mauritanienne, qui apparaît comme une véritable réussite et une possible adaptation, est envisageable dans la région de Gao, au Mali. Outre la dimension culturelle de cette

approche qui réhabilite l'imaginaire nomade de populations kef-tamasheq frustrées de devoir y renoncer, l'intérêt pour le Mali serait de pallier les problèmes liés à l'utilisation de véhicules comme au Niger : carburant, mécanique, usage détourné et vol possible.

b) L'utilisation des marchés forains à la fois permanents et ambulants à l'intérieur d'un espace défini par l'existence de localités qui accueillent le marché : l'idée consisterait à concevoir des espaces multiservices itinérants, auxquels accéderaient les habitants de la localité et les populations mobiles des environs. Ce dispositif pourrait proposer des services de soins ambulatoires et de vaccination, d'état civil, d'audiences foraines, de vulgarisation agricole, de soins vétérinaires, etc.

### **II/ Configurer le principe de délégation à travers la notion « d'auxiliarisation » : implication des communautés et espace de dialogue entre l'État et les GANE**

a) La piste d'une délégation sous la forme d'une « auxiliarisation » vise à articuler l'espace communautaire et les services publics, en formalisant la notion de « services communautaires ». S'agissant des zones d'accès difficile pour des raisons d'éloignement, de mobilité ou de sécurité, le service communautaire permettrait à la fois une délivrance (au moins partielle) des services publics, la manifestation de la présence de l'État à travers les services auxiliaires, et la

responsabilisation des communautés sur une logique du « faire faire ».

b) Quoique complexe, l'auxiliarisation pourrait s'étendre aux espaces administrés par certains GANE qui, compte tenu de l'absence des pouvoirs publics et des ONG, sont les seuls à assurer une délivrance de services. Or il n'est pas absurde de penser qu'une collaboration puisse être discutée dans la mesure où la délivrance de services est un enjeu partagé avec l'État et que certains GANE – groupes d'autodéfense et organisations indépendantistes – se sont constitués avant tout sur des logiques de sécurisation et d'autonomisation locales. On peut imaginer ici l'élaboration d'instruments de dialogue visant la mise en place d'accords d'auxiliarisation (et non de délégation) pour les seuls services de base, contribuant ainsi à apaiser les tensions et d'ouvrir un accès relatif à ces zones pour les pouvoirs publics ou leurs délégués que sont les ONG.

### **III/ Concevoir un Service Public Local (SPL) : une coproduction locale multi-acteurs**

Dans un contexte où les communautés et les collectivités demeurent sur place, et que la difficulté d'accès relève des logiques de distances – géographiques, structurelles, économiques, culturelles, psychologiques – on peut préconiser de faire du village ou de la fraction, l'échelle de découpage territorial permettant le déploiement des services publics. Il s'agit de créer des mécanismes institutionnels de concertation et d'interaction multi-acteurs (services techniques déconcentrés de l'État,

collectivités, communautés, ONG...) qui permettraient non seulement d'impliquer le local dans la conception et l'opérationnalisation des projets de développement, mais d'en assurer aussi conjointement la maîtrise d'œuvre.

Il s'agirait également de former les maires, les conseillers et les acteurs communautaires aux montages de projets de partenariats avec les multiples acteurs institutionnels (État, région et département, PTF, ONG...), de lancements d'appels d'offre, etc. Dans le contexte tendu qui prévaut, on pourrait alors impliquer les acteurs locaux dans une « coproduction sécuritaire ». L'idée ici est d'amener les acteurs locaux, élus et acteurs communautaires, à ce qu'ils participent effectivement au développement local, mais aussi à la sécurité de leurs concitoyens.

#### **IV/ Mettre en place un véritable Service Public Distanciel (SPD) : capitalisation du réseau 4G et électrification villageoise**

À travers le recours aux TIC et au réseau 4G, le service public distanciel vise notamment l'enseignement à distance par le biais de divers supports (radiophoniques, télévisuels, téléphoniques, fichiers numériques audio...). Il permet aussi, grâce à la numérisation et au téléchargement de documents, de délivrer les services de l'état civil ou du cadastre – un secteur qui génère de nombreux litiges et conflits. La radio (ou la télévision lorsque c'est possible) permet de diffuser des informations sanitaires et de faire des campagnes de sensibilisation (épidémie, hygiène, épizootie, sécurité...).

Enfin, par le biais du téléphone et du réseau 4G, on peut imaginer de mettre en place des systèmes d'alerte sectoriels (météo, état des pâturages et des réservoirs d'eau, santé, sécurité...) par SMS ou par message vocal pour les illettrés.

Ces dispositifs à distance nécessitent de l'énergie et des télécommunications de façon efficiente et permanente. Le potentiel éolien et surtout solaire ouvre des perspectives pour l'installation de centrales solaires villageoises qui permettent l'électrification des localités, avec une incidence sur les services publics : pompe électrique (puits et châteaux d'eau), éclairage de rue (sécurité publique), santé alimentaire et réserve sanitaire (réfrigérateurs et congélateurs), cours du soir (éclairage domestique), développement commercial, etc. Quant à la mise à disposition du réseau 4G, les pouvoirs publics devront contraindre les opérateurs de télécommunication à respecter leur cahier des charges, puisqu'il s'agit d'un service délégué, tandis que l'appui des partenaires se manifesterait à travers l'installation des infrastructures et leur entretien.

#### **Mots-clés**

Etats fragiles, services publics, analyses des politiques publiques

#### **Version originale**

Français

#### **Acceptée**

Décembre 2021

# 1. Contexte, méthodologie et contraintes

---

## 1.1. Contexte et objectifs

---

Depuis une quinzaine d'années, 2006 exactement, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Nigeria, le Tchad et le Cameroun ont progressivement été confrontés à des groupes salafistes armés. L'installation étrangère ici, l'émergence interne là-bas de ces groupes ont profondément bouleversé la trajectoire politique, économique et sociale de ces États. Animant une série de guérillas de maquis, ces groupes armés se sont engagés au nom du djihad à renverser par la force les États jugés « corrompus », « impies », « hypocrites », « tyranniques » et alliés aux « croisés » occidentaux, pour instaurer l'État islamique. Si cette rhétorique qui mobilise l'islam des origines (*salaf*) permet de justifier l'usage d'une violence terrorisante, elle se réfère pour certains à un combat de libération tel qu'il était vécu lors de la Guerre d'Algérie, où les combattants de l'Armée de Libération Nationale portaient le nom de *Mujāhidūn*, et les unités qui harcelaient les troupes coloniales françaises celui de *katiba* (Stora, 2005).

A l'origine de ce phénomène, qui s'est mué en véritable crise régionale – c'est désormais l'ensemble de l'espace sahélo-saharien qui est impliqué, mobilisant les armées nationales, des contingents étrangers, l'ONU et des dizaines de milliards de dollars –, le mal-développement qui a fini, 61 ans après les indépendances, par désespérer une partie de la population pour qui l'État n'est qu'une rente captée par quelques-uns, un instrument d'oppression pour d'autres, une prédation pour la plupart.

Ce bilan sombre est évidemment à nuancer, et certains pays déploient d'importants efforts pour mieux répondre aux besoins des populations et démontrer la nécessité de l'État qui, du reste, n'est nullement rejeté dès lors qu'il fixe les normes et les respecte. Du reste, à mesure que la crise s'amplifie, le « désir d'État » est plus que jamais là, mais un État protecteur, développeur, redistributeur, un État qui garantit l'état de droit, un État « bienveillant ». Une réponse à la satisfaction de ce désir existe, et elle est intrinsèque à l'État rationnel-légal. Elle porte même un nom : le service public.

L'objectif principal de cette étude consiste précisément à documenter et analyser les logiques et les contraintes qui déterminent l'accès aux services publics de populations peu ou mal desservies, soit qu'elles résident dans des zones où les services publics sont éloignés (campements temporaires, aires de pâturage, points d'eau, mais aussi localités), soit qu'elles pratiquent une activité qui les en éloigne ponctuellement (pastoralisme, pêche, grand commerce).

Plus globalement, dans une logique de renforcement de l'État et d'amélioration de la gouvernance, il s'agit de voir pourquoi et comment le rétablissement, sinon même l'établissement d'un accès aux services publics au profit des populations qui sont géographiquement mal ou pas desservies, permet de réhabiliter l'idée d'une *utilité sociale de l'État* (collectivités territoriales incluses), dans un contexte de scepticisme, de crainte, voire de rejet de celui-ci.

Trois régions non frontalières du G5 Sahel ont été retenues pour cette étude, trois régions qui accusent une grande hétérogénéité politique, sociale, économique, culturelle : la Région de l'Est au Burkina Faso ; la Région de Gao au Mali ; la Wilaya du Hodh Charghi en Mauritanie.

Si la problématique de la mobilité tend spontanément à considérer le nomadisme comme phénomène prioritaire, la réalité veut que les communautés dites nomades soient quasiment toutes sédentarisées. Dans la région de l'Est, on comptait encore 7 % de la population en 1991, soit 135 000 personnes, un chiffre établi il y a 30 ans et qu'il faut donc revoir à la baisse de façon drastique. Dans la région de Gao, 8,5 % de la population étaient identifiées comme nomades en 2015, soit 46 000 personnes. Enfin, non pas dans la Waliya du Hodh Charghi, mais au niveau national, on ne comptait plus en Mauritanie que 1,9 % de nomades en 2013, soit environ 66 000 individus, dans un pays que l'on qualifiait « d'État nomade » dans les années 1960.

Certes, ces chiffres montrent que des populations nomades existent toujours et qu'elles sont bien-sûr concernées par l'étude. Mais il s'agit de plus en plus d'un semi-nomadisme qui tend vers un pastoralisme dont l'éloignement de populations entières (au sens d'un isolement) devient de plus en plus relatif. Pour éviter ce biais possible d'un « nomadisme » qui serait quasi exclusivement concerné par un dispositif de type services publics ambulants, nous avons requis le critère de mobilité, pris au sens large du terme (transhumance, commerce forain, campagne de pêche, navétane, école coranique itinérante, réfugiés et déplacés), en problématisant la notion-clé de distance du point de vue géographique, mais aussi social, économique, culturel, autant de facteurs déterminant la délivrance ou la non délivrance des services publics.

L'étude s'est interrogée sur le rapport entre offre et demande : quels sont les services publics qui répondent à une demande sociale pour des populations dont la résidence est géographiquement éloignée, ou dont la mobilité est caractérisée par des activités économiques, un mode de vie, la situation sécuritaire ? Quels services publics de base, services sociaux et services administratifs sont desservis, attendus, ignorés et pourquoi ?

Enfin, dès lors que cette analyse des modalités de délivrance des services publics auprès des populations éloignées des guichets vise la réhabilitation d'une *utilité sociale de l'État*, il s'agit de pouvoir saisir la perception sociale, non pas seulement de l'État et des collectivités territoriales en tant que tels – normes, services, etc. – mais des agents qui les incarnent et qui font que le rapport administré/fonctionnaire est toujours individualisé et hiérarchisé. A cet égard, il ne faut pas sous-estimer l'évitement, l'attitude la plus évidente face à la difficulté relationnelle avec les acteurs du guichet. La réponse aux besoins sociaux des individus est alors riche d'initiatives et de ressources qu'il faut analyser comme un principe de *suppléance*, entre le recours aux « services communautaires » (chef de village, agent religieux, etc.), aux parents « de l'extérieur », ou à une para-administration (filiales illégales, GANE, etc.) qui peut constituer un certain nombre de pistes opérationnelles.

Reste que cette étude prospective sur les services publics ambulants, aussi importante soit-elle, intervient dans un contexte sécuritaire qui, Mauritanie mise à part, est catastrophique. Dans la Région de Gao, au Mali, la situation est si dégradée que quasiment 15 % des 707 000 habitants sont soit des « déplacés internes » (86 155 pers.), soit des « réfugiés » (6 740 pers.) installés principalement au Niger et au Burkina Faso<sup>1</sup>, tandis que **la majorité (non prise en charge et donc non recensée) a préféré résider chez des parents dans les chefs-lieux de commune et les villes sécurisées, à proximité de guichets des services publics fixes, mais totalement débordés.** La Région de l'Est, au Burkina Faso, qui n'est pas la plus impactée comparée aux Régions Centre-Nord et Sahel, se voit pourtant plongée dans une situation qui, elle aussi, se dégrade rapidement. Dans un tel contexte sécuritaire au Burkina Faso et au Mali, la question ne se limite donc plus à comment l'État doit parvenir à atteindre les populations éloignées des services publics fixes ou ambulants, mais comment peut-il encore maintenir la délivrance même des services publics là où il est présent. **De fait, si les pistes opérationnelles proposées pour la Mauritanie sont non seulement cohérentes mais semblent également à la portée d'une réalisation, les situations au Burkina et surtout au Mali ne permettent d'envisager de les expérimenter qu'à la marge, tant l'État est non seulement mis en cause, mais aussi matériellement absent du territoire.**

---

## 1.2. Méthodologie

---

### 1.2.1. Critères d'identification des terrains et d'échantillonnage

L'identification des terrains est passée systématiquement par une évaluation de la situation sécuritaire réelle. Cette condition acquise, il s'agissait ensuite de croiser autant que possible les critères de distance et de mobilité :

#### a) Les distances

- **Distance géographique.** Si la recherche documentaire a montré que le critère géographique n'était pas suffisant pour justifier la mal-délivrance des services publics, il reste pertinent et mobilisé prioritairement par le projet SPA.
- **Distance structurelle.** Il s'agit du critère de capacité d'un guichet à délivrer le service attendu : présence, compétence, infrastructure adaptée, entretien, délivrance partielle...
- **Distance économique/financière.** Il s'agit du critère de la difficulté d'accès aux services en raison de l'âge et/ou de la faiblesse des ressources : jeunes sans emplois, femmes, veuves ou mères célibataires, travailleurs du secteur informel...
- **Distance culturelle et/ou sociale.** Il s'agit du critère culturel, religieux ou d'éducation qui fait que l'usager ne sollicite pas les services publics, ou ne les connaît pas, pas plus que les droits à en bénéficier, ce qui le conduit à recourir aux services « communautaires ».
- **Distance psychologique.** Il s'agit du critère concernant les populations vulnérables (pauvres, femmes, personnes avec handicap, analphabètes, mineurs, esclaves...), qui n'osent pas solliciter les services publics par crainte, complexe d'infériorité, incapacité à s'exprimer et/ou comprendre. Ici, la question du genre est particulièrement présente, dans la mesure où les femmes sont souvent, plus que les hommes, concernées à la fois par la pauvreté et l'analphabétisme, et qu'elles sont culturellement considérées comme des « mineurs sociaux ».

---

<sup>1</sup> UNHCR, « Mali – PoC Population Data as of May 2021 », 29 juin 2021 [Consulté le 18/10/2021. URL – <https://reliefweb.int/report/mali/mali-poc-population-data-may-2021>].

## **b) Les mobilités**

La prise en compte de la pluralité des mobilités et de leur format est importante pour ne pas restreindre les pistes opérationnelles aux seules mobilités pastorales. Du reste, un point d'attention a été signalé afin de prendre en compte les populations non mobiles dans les enquêtes. Il serait pertinent de distinguer les populations qui se définissent comme culturellement sédentaires, de celles qui ont été sédentarisées plus récemment, notamment à partir des grandes sécheresses des années 1970.

- *Nomadisme pastoral* (résiduel)
- *Transhumance* (herbages locaux en séjour prolongé ou périodique, y compris au-delà des frontières nationales)
- *Mobilités agricoles* saisonnières de type « navétane »
- *Campagnes de pêche*, souvent saisonnières (zones de pêche en séjour prolongé)
- *Mobilités sanitaires*, en particulier les maladies chroniques impliquant un suivi (hypertension, diabète, dialyse...)
- *Commerce itinérant* et marchés forains hebdomadaires (de localité en localité)
- *Mobilités scolaires*, qu'il s'agisse de la scolarisation loin du lieu de résidence (notamment pour les jeunes filles) ou des écoles coraniques délocalisées ou itinérantes (de localité en localité)
- *Déplacés internes et réfugiés* (en camp ou pas)

## **c) Les localités**

La prise en compte des distances et des mobilités permet de définir un échantillonnage des localités, de manière à saisir empiriquement les situations. Pour rappel, le terme localité est générique et peut se rapporter aussi bien à une ville, un village, un hameau qu'à un site ponctuellement occupé.

Le chef-lieu de région est le point de départ des enquêtes, en tant qu'espace de référence pour la délivrance des services publics et des divers dispositifs existants. À partir de la capitale régionale, il s'agit d'identifier *in situ* des localités secondaires qui seront prises en compte dans l'étude, en l'occurrence :

- Une à deux localités de moyenne importance en termes de population et de services disponibles, avec la possibilité de réévaluer la pertinence de la localité suivante définie depuis la capitale régionale.
- Une à deux localités de faible importance, également en termes de population et de services disponibles.
- Enfin une localité ponctuelle ou temporaire (campement/pêcherie/herbage). Pour ce type de localité, on tiendra compte de la notion de « centralité mobile » définie dans le rapport bibliographique.

---

### 1.3. Identification et justification des zones d'enquête

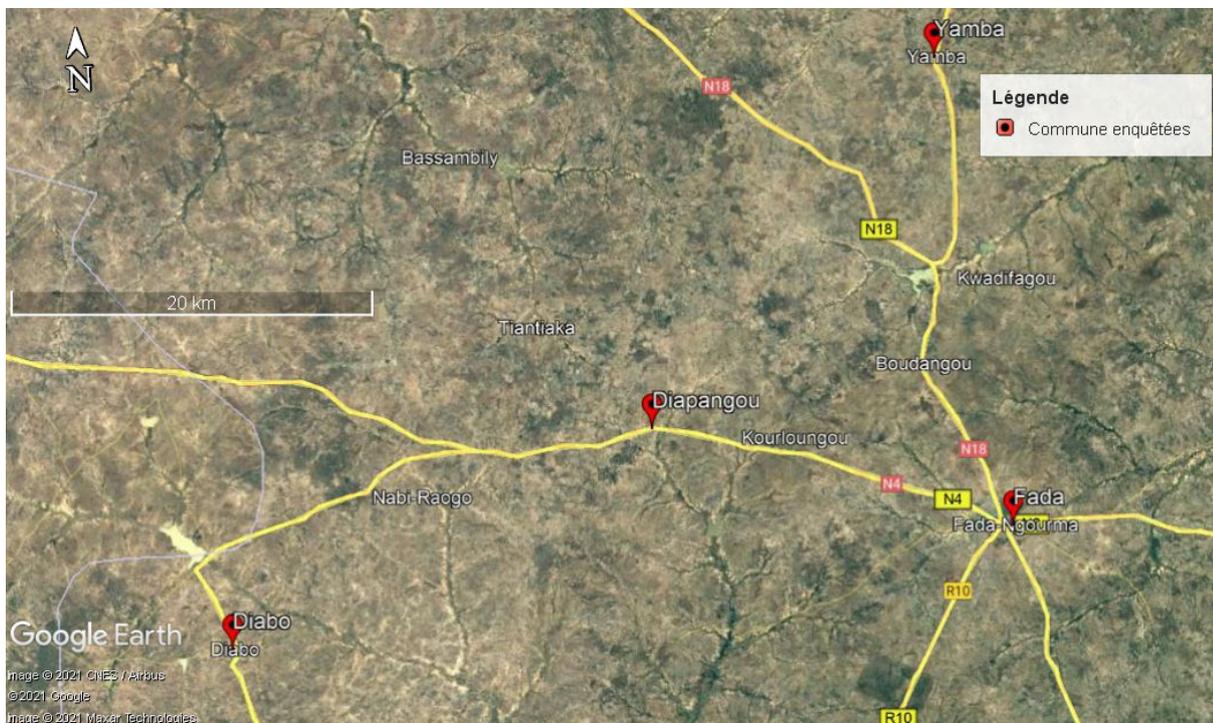
---

#### 1.3.1. Burkina Faso, Région administrative de l'Est

L'étude terrain a été initiée depuis **la ville de Fada N'Gourma**, commune urbaine et chef-lieu de région, qui compte 73 200 habitants (2019). Depuis Fada, l'équipe a identifié trois autres localités :

- **Diabo**, chef-lieu d'une commune essentiellement agricole et de moyenne importance, qui compte 57 445 habitants et qui est située à 44 km de la capitale régionale.
- **Diapangou**, chef-lieu d'une commune similaire à la précédente, mais de plus faible importance, qui compte quant à elle 34 074 habitants, et qui est située à 23 km de Fada N'Gourma.
- **Yamba**, une localité temporaire dont l'équipe n'a pu estimer le nombre de résidents. Elle est habitée par des cultivateurs qui viennent de mai à novembre, et par des éleveurs qui se rendent aux marchés à bestiaux informels de la localité. Yamba est située dans la commune rurale de Diabo, mais se situe à environ 25 km de Fada N'Gourma.

**Figure 1. Sites de l'enquête terrain Burkina Faso**



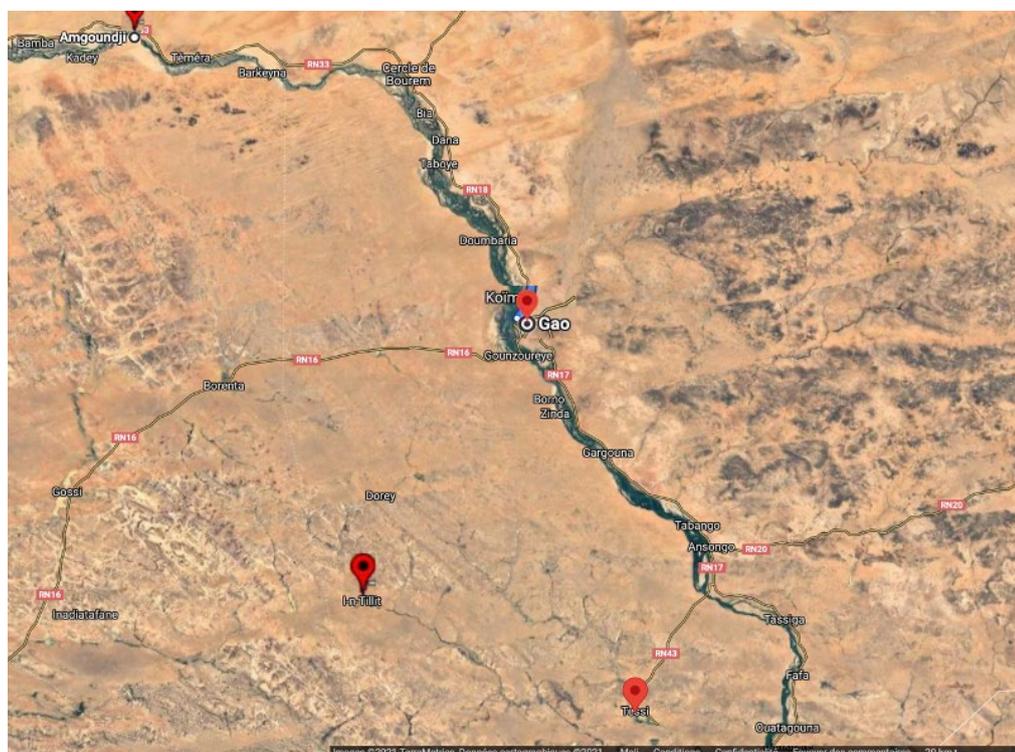
Source : Google 2021, CNES/Airbus - Maxar Tech.

### 1.3.2. Mali : région administrative de Gao

L'étude a été initiée depuis la **ville de Gao**, à la fois commune urbaine, chef-lieu de cercle et chef-lieu de région. La ville compte quelque 111 800 habitants (2019), un chiffre qui ne tient pas compte des déplacés internes, venus se réfugier à Gao. A partir de Gao, l'équipe a identifié trois autres localités :

- **Tessit**, chef-lieu d'une commune de moyenne importance située à 160 km de Gao, dont l'activité économique principale est l'élevage et le commerce de bétail. Elle compte 17 890 habitants, mais les 2/3 ont quitté leur localité pour s'installer dans le chef-lieu de commune, sécurisé par une garnison des FAMA, et à Gao. Le territoire fait environ 6 000 km<sup>2</sup>, soit une densité de quelque 2,9 hab./km<sup>2</sup>, peuplés de communautés de pêcheurs et d'éleveurs Kel-tamasheq.
- **In-Tillit** ou **N'Tillit**, chef-lieu d'une commune de faible importance située à 120 km de Gao, qui enregistre 28 970 habitants pour un territoire dont la superficie est de 10 124 km<sup>2</sup>, soit 2,8 hab./km<sup>2</sup>. La commune, qui fait frontière avec le Burkina Faso, compte 20 fractions (localités) sédentaires et 4 fractions mobiles, toutes essentiellement Kel-tamasheq.
- **Amgoudjé**, localité de la commune de Bamba qui avait été désignée comme temporaire à l'origine, mais qui s'est révélée être une localité d'environ 400 pêcheurs disposant d'un port sur le fleuve Niger à 1 km. Amgoudjé n'en est pas moins intéressante pour l'étude : installée dans les années 1970, la localité est relativement isolée, située à 10 km du village de Garbamè, où il y a un petit marché et un Centre de santé communautaire (CSCoM), 40 km du chef-lieu de commune, et 190 km de Gao.

Figure 2. Sites de l'enquête terrain Mali



Source : Google 2021, TerraMetrix.

### 1.3.3. Mauritanie : région administrative du Hodh Charghi

Contrairement aux deux autres équipes, celle de Mauritanie a dû réaliser deux enquêtes de terrain successives. Bien que le dispositif ait été bouclé et partagé par l'ensemble des experts, le bureau pays de l'AFD en Mauritanie est intervenu durant la validation finale pour demander une extension de l'enquête à la Moughataa d'Amourj. La demande visait en l'occurrence à compléter une autre étude relative à l'opérationnalisation de la phase pilote de l'Approche Territoriale Intégrée (ATI) et l'identification d'un projet d'appui au Territoire de la Moughataa d'Amourj, en concertation avec les autorités mauritaniennes et celles du G5 Sahel.

Malgré ces modifications en cours d'étude, l'équipe Mauritanie a pu effectuer les deux enquêtes, entre le 8 juin et le 9 juillet 2021, dans les localités identifiées lors de l'étude documentaire. L'enquête initiale a pris comme point de départ la **ville de Néma**, chef-lieu de la Wilaya (Région) du Hodh Charghi, afin de déterminer empiriquement les localités secondaires et les entretiens à mener avec les autorités administratives, les services techniques et les ONG. Quatre localités de la Moughataa (Département) de Bassiknou ont ainsi été retenues :

- **Bassiknou** elle-même, chef-lieu de la Moughataa, localité de moyenne importance démographique et en termes de services publics ;
- **Mberra Dechra**, une localité de plus faible importance ;
- **Fassala**, une localité rurale et frontalière avec le Mali ;
- **El Metlek**, une localité temporaire située dans la commune d'El Megva.

La recherche complémentaire a concerné la Moughataa d'Amourj, avec une enquête sur neuf localités :

- **Amourj** et **Bougadoum**, deux localités de moyenne importance, chacune étant chef-lieu de commune ;
- **Adelbegrou**, localité de moyenne importance et également chef-lieu de commune du même nom ;
- **Vaira, Mebdoua**, deux localités/campements de faible importance, dans la commune de Bougadoum et **Oum Nour**, localité/campement secondaire de la commune de Amourj. L'une de ces localités est située sur la frontière avec le Mali, ce qui permet de comparer la situation entre les trois localités ;
- **Loueira, Lighatha** et **Ehl Boba**, trois localités/campements de faible importance, dans la Moughataa d'Adel Bagro. Comme précédemment, l'une des localités est frontalière au Mali, ce qui permet la comparaison.

**Figure 3. Sites de l'enquête Mauritanie**



Source : Google 2021, Image Lardat/Copernicus – US Dept. of State Geographer.

---

## **1.4. Dispositif de recueil de données**

---

### **1.4.1. Équipes de recherche**

Chaque équipe pays était constituée de deux experts seniors, l'un analytique et l'autre opérationnel, chacun étant assisté d'un expert junior. L'équipe comptait également un expert junior cartographe, dont la conduite technique était assurée en back-office par un expert senior. Enfin, les équipes pays ont recruté localement 2 facilitateurs pour guider les experts auprès des acteurs.

### **1.4.2. Entretiens et acteurs rencontrés**

Pour l'ensemble des pays, l'enquête aura réalisé pas moins de **441 entretiens individuels et 21 focus groups dans 22 localités (3 au Burkina Faso ; 4 au Mali ; 4 + 9 en Mauritanie)**, dont la ventilation par pays et type d'acteur est la suivante :

MALI	REGION DE GAO
Population, communautés	65
Société civile, ONG, PTF	42
Administration, collectivités, services techniques	23
Sociétés privées commerciales	2
Focus groups	4
<b>TOTAL</b>	
MAURITANIE	REGION DU HODH CHARGHI
Population, communautés	172
Société civile, ONG, PTF	11
Administration, collectivités, services techniques	43
Sociétés privées commerciales	/
Focus groups	14
<b>TOTAL</b>	
<b>240</b>	
BURKINA FASO	REGION DE L'EST
Population, communautés	22
Société civile, ONG, PTF	8
Administration, collectivités, services techniques	43
Sociétés privées commerciales	4
Focus groups	3
<b>TOTAL</b>	
<b>80</b>	

### 1.4.3. Collecte des données cartographiques

L'analyse cartographique a mobilisé les fonds documentaires de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), l'Institut Géographique du Mali (IGM), Global Administrative Area (GADM), Environmental Systems Research Institute (ESRI) et Google Map. Les fonds ont été associés aux fiches de collectes administrés par les experts juniors cartographes, permettant la localisation spatiale des services publics et leur secteur de service.

La collecte des données s'est déroulée en deux étapes :

- a) La première étape, celle du diagnostic, a consisté à faire l'inventaire et la collecte des données cartographiques existantes sur les zones d'études et sur les services publics. Pour cela, nous avons eu recours aux archives de plusieurs structures et institutions qui disposent de données cartographiques et statistiques, ce qui nous a permis de constituer une base de données géographiques. A cet effet, une fiche d'inventaire (de collecte) a été élaborée, tenant compte de la localisation des infrastructures (coordonnées géographiques et communes de localisation), des secteurs d'activité, de leurs types et des sources des données.

b) La deuxième étape a consisté quant à elle à collecter des données terrain par rapport à une série d'indicateurs sur les services publics : localisation, domaines d'intervention, organes de gestion, niveaux de couverture. Ces données nous ont permis de classer chaque service enquêté dans l'une des catégories suivantes : SP (services publics), SPA (services publics ambulants), SPD (services publics délégués), SUP (services d'utilité publique) et SUP/GANE (services d'utilité publique assurés par des Groupes armés non étatiques). Une fiche de collecte (voir en annexe) incorporée sur la plateforme Kobo Toolbox a été adressé aux services publics concernés.

Nous avons ensuite procédé à l'agrégation et l'analyse des données quantitatives, en les transférant sur Microsoft où elles ont été corrigées et exploitées. Ensuite, les indicateurs (données d'enquêtes et des archives) ont été croisés afin d'évaluer des indices statistiques analysés et interprétés, dont on a rendu compte avec quelques graphiques et tableaux. Les agrégations des informations ont été faites à l'échelle communale pour certains indicateurs, et par types, domaines ou acteurs pour d'autres.

Enfin, nous avons réalisé des cartes thématiques de la distribution spatiale des variables statistiques, grâce à l'outil QGIS 3.20. Il s'agit ici surtout de la distribution des infrastructures des services publics. Les réponses reçues par localité étant statistiquement insuffisantes à cause des contraintes sécuritaires dans la collecte des données, elles n'ont pas pu être géographiquement interprétées à hauteur où nous le souhaitions.

---

## **1.5. Contraintes et limites de l'étude**

---

La principale limite de l'étude, en particulier pour le Burkina Faso et le Mali, fut la problématique sécuritaire. Si l'équipe Burkina a pu se rendre dans les chefs-lieux de commune de la région, c'était au prix d'un aller-et-retour journalier, faute de pouvoir passer la nuit en totale sécurité sur place. Pour le Mali, la situation a été pire, puisque les autorités ont fermement déconseillé aux membres de l'équipe de sortir du district urbain. Si l'enquête terrain a été impactée par cette contrainte, elle a néanmoins pu être réalisée du fait qu'une partie importante de la population de Tessit, N'Tillit et Amgoudjé étaient réfugiée à Gao, y compris les agents des services déconcentrés, les élus, les chefferies et jusqu'aux agents religieux. S'agissant de l'équipe Mauritanie, la principale difficulté a été consécutive à l'enquête supplémentaire demandée par l'AFD, et au manque de temps pour la préparer.

Pour les trois équipes, les enquêtes se sont parfois révélées délicates, soit parce que les personnes interrogées étaient sceptiques quant aux questions posées (trop répétitives, trop nombreuses, voire non pertinentes), soit qu'elles considéraient que ce n'était pas légitime qu'une telle recherche soit réalisée par et pour l'AFD, soit pour des raisons de confidentialité de la part d'ONG qui refusaient de communiquer les résultats de leur programme, ou d'agences supranationales (UNICEF, UNHCR) et des forces de sécurité qui estimaient que leurs données étaient trop sensibles. En réalité, il s'agit là de limites courantes que les chercheurs savent intégrer et pallier. Pour le reste, les contraintes étaient plus conjoncturelles et ont concerné les trois équipes pays plus ou moins de la même manière : routes parfois impraticables dû à la saison de l'hivernage ; accès à l'énergie et au réseau téléphonique difficile hors du chef-lieu de région ; coïncidence avec la période de congés des agents et des personnels des ONG ; couvre-feu sanitaire ; difficultés pour transcrire les langues nationales (hassanya, tamasheq, gao-senni, etc.).

## 2. Synthèse de l'étude analytique

---

### 2.1. Remarques introductives : le service public, un flou entre modèle importe et reculturalisation des normes

---

Dans sa définition juridique, un service public est une activité exercée par l'autorité publique, qu'il s'agisse de l'État, ou d'une collectivité territoriale, ou par une entité sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général. Par extension, le service public désigne aussi l'organisme qui est en charge de la réalisation du service : administration, établissement public, entreprise de droit privé à qui on confie une mission de service public, selon des formes diverses : concession, licence, franchise, cahiers des charges... Certains services publics relèvent de la souveraineté de l'État, et remplissent des activités régaliennes : justice, police, défense nationale, finances publiques... Mais d'autres services publics, tout aussi importants du point de vue du développement, relèvent du secteur marchand qui anime la politique économique stratégique du pays : transport, électricité, assainissement, téléphonie, déchets... Pour autant, entre services public relevant du régalien et ceux confiés au secteur marchand, la distinction n'est pas toujours aussi claire, comme en témoigne la notion hybride de « services publics de base » dont parlent les politiques de développement en Afrique.

Le fondement philosophique même de la notion de service public est que certaines activités sociales considérées comme essentielles et stratégiques doivent être gérées de façon spécifique et sans recherche de profit, afin de permettre l'accès à tous et contribuer à la solidarité et la cohésion sociale, culturelle et économique de la société. De ce point de vue, les trois grands principes des services publics sont : la mutabilité (l'adaptation aux conditions et aux besoins) ; l'égalité (dans l'accès aux services et dans les tarifs) ; la continuité (qui est la caractéristique même de l'État et la garantie de la non-discrimination des usagers).

Mais au-delà de ces éléments de définition juridique et philosophique qui, il faut le souligner, sont historiquement situés – en l'occurrence les États-nations européens des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et, dans le cas d'espèce, le droit français – chaque pays a sa propre définition du service public, dont le champ d'activités peut évoluer dans le temps. Il en va ainsi pour l'Union européenne, pour qui les services publics sont assimilés à des services d'intérêt général. Comme le rappellent Caponetti et Sak (1996 : 6), « il est important d'avoir à l'esprit que ces notions d'intérêt général, d'intérêt collectif sont avant tout des constructions sociétales, politiques, idéologiques qui varient fortement selon les époques et les circonstances socio-économiques, les cultures et les traditions, le régime politique et l'état du développement économique d'un pays. »

La question sur laquelle se fonde finalement cette étude est de savoir quelle définition juridique, mais aussi quelles représentations sociales du service public le Burkina Faso, le Mali et la Mauritanie offrent d'un point de vue endogène, au sens d'une réappropriation sémantique, voire d'une « reculturalisation » (Barbé, 1997 : 145) des modèles importés depuis la colonisation jusqu'aux programmes d'ajustement structurels, en passant par le state-building et l'hypothèse d'un service public ambulante. C'est à cette condition que le projet de réhabilitation ou de fondation d'un principe d'utilité sociale de l'État – on pourrait parler ici de bienveillance – pourra être examiné à l'aune des services publics.

---

## 2.2. Une géographie des services publics en place : couverture, performance, perceptions

---

### 2.2.1. De la question de la couverture des services publics : le hiatus entre l'offre et la demande

#### a) Processus de recentralisation des services publics au Burkina Faso et au Mali : l'impact sécuritaire

Dans les trois régions de l'étude, on constate qu'à peu près tout le spectre des services publics, au sens classique du terme, est présent : de l'état civil à la sécurité, en passant par l'eau, l'agriculture ou les télécommunications, l'éducation et la santé étant les deux secteurs les plus développés et considérés comme socialement stratégiques. Pour autant, chacun des pays accuse des spécificités, que ce soit pour des raisons structurelles, conjoncturelles ou culturelles.

Conséquence d'un effectif de la fonction publique nécessairement limité au regard de la superficie des territoires à couvrir, et d'une décentralisation qui laisse les collectivités locales sans grands moyens, **l'offre de services publics est en partie satisfaisante au centre et faible en périphérie**, leur présence diminuant mécaniquement à mesure qu'on s'éloigne du chef-lieu de région, puis de commune. Dans la région de Gao, au Mali, et dans celle de l'Est, au Burkina Faso, la délivrance des services publics est lourdement impactée par la question sécuritaire. Gao, par exemple, est la ville du nord du Mali qui accueille le plus de déplacés internes et de migrants vers le Maghreb et l'Europe. Or, toutes ces populations mobiles ont besoin d'accéder aux services publics. La conséquence de cette **surpopulation quasi permanente, est le sous-dimensionnement d'une offre de services qui, hors conjoncture, était déjà insuffisante**.

Certes, **cette logique centripète des services publics ne date pas d'aujourd'hui**. Mais la dégradation de la situation sécuritaire à partir de 2015-2016 au Burkina Faso et au Mali a accentué le phénomène dans des proportions telles que préfets, maires et autres acteurs des services publics résident désormais pour la plupart dans les chefs-lieux de région et de communes, ou simplement à la capitale. Ainsi pour l'équipe du Burkina, l'entretien avec le préfet du département de Matiacoali n'a pu avoir lieu que dans les locaux du gouvernorat, parce que « *la mairie et la préfecture de Matiacoali sont actuellement fermées suite à l'insécurité dans la zone* », explique le fonctionnaire. Pour la région de Gao, le rapport de situation du Conseil de sécurité des Nations Unies publié en juin 2021 indiquait qu'« au 30 avril, 18 administrateurs civils sur 131 (14 %) étaient physiquement présents sur leur lieu d'affectation dans les régions septentrionales, notamment celles de Gao, Kidal, Ménaka, Taoudenni et Tombouctou. Dans l'ensemble, 5 préfets sur 24 (20 %) et 9 sous-préfets sur 102 (9 %) étaient présents sur leur lieu d'affectation. Ces chiffres sont inférieurs à ceux de la période précédente. » Et le rapport de mettre en garde : « L'absence de représentants de l'État dans les régions a créé un vide sécuritaire, les mouvements armés continuant d'y assurer seuls la sécurité, ce qui continue d'entraver le rétablissement de l'autorité de l'État. »<sup>2</sup>

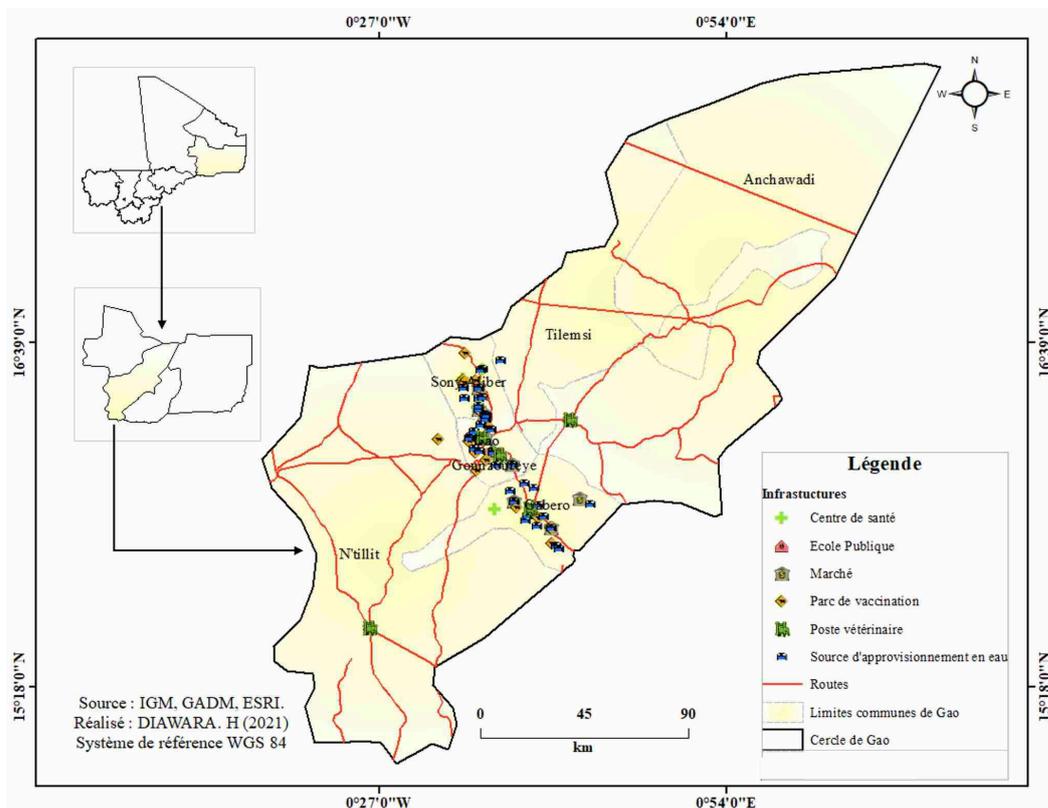
---

<sup>2</sup> Nations Unies – Conseil de sécurité, « La situation au Mali, Rapport du Secrétaire général », rapport S/2021/519, 1<sup>er</sup> juin 2021 [Consulté le 5/10/2021. url : [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2021\\_519\\_f.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2021_519_f.pdf)]

Au Mali et au Burkina Faso, l'occupation d'une partie du territoire par des groupes armés, assortie d'intimidations, de contraintes, de violences et d'expropriations, a fait fuir des communautés entières qui ont cherché refuge dans les villes sécurisées, lorsqu'elles ne sont pas tout simplement parties à Bamako, à Ouagadougou ou dans les pays voisins, comme dans la région du Hodh Charghi. Tous ces déplacés accentuent la sollicitation des services publics face à des situations nouvelles et brutales. Faute de pouvoir structurellement répondre de façon appropriée à ce qui constitue un véritable exode, on assiste à une **recentralisation forcée des services publics, du fait même de l'impossibilité de se projeter hors des zones sécurisées**. Le maire d'une commune rurale de la région de Gao explique : « Aujourd'hui, tous les agents de l'État sont à Gao, à commencer par l'autorité communale elle-même. Depuis notre arrivée, aucune assistance des autorités de Gao ; Dieu seul sait comment nous vivons. Certains sont accueillis dans des familles, d'autres ont construit des cases sur les terrains d'autrui. Ceux qui avaient un peu de moyens ont pris des maisons en location. Moi-même, en tant que maire, je loue une maison à 150 000 F.CFA par mois. Certains sont aidés par leurs parents et d'autres font de petites activités pour subvenir aux dépenses de leur famille. Cela va vous faire rire, mais quand le conseiller m'a informé qu'une équipe de chercheurs viendra nous rencontrer, nous étions contents, parce que quand tu dis chercheur, tu dis per-diem, et nous savons qu'on aura l'argent pour la journée. »

Dans ce contexte, la couverture des services publics est évidemment faible dans certaines communes de la Région de l'Est au Burkina Faso, et dans quasiment toutes les communes de **la région de Gao, où 97,5 % des infrastructures se concentrent le long du fleuve Niger, sur un axe d'une centaine de kilomètres** qui va de la localité de Soni Ali Ber à celle de Gabéro, et dont le centre est constitué du pôle Gouzoureye-Gao.

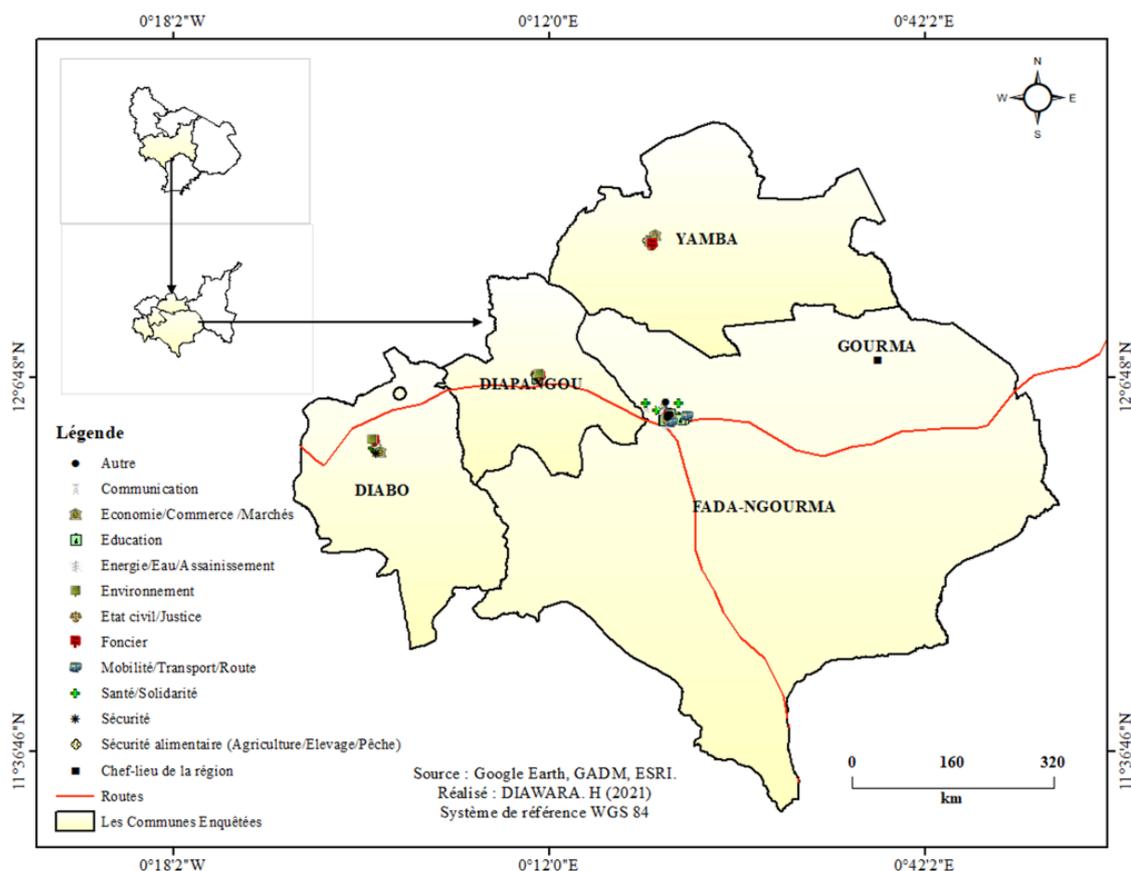
**Carte 1. Distribution spatiale des services publics du Cercle de Gao**



Source : SPA Mali – Équipe cartographique, septembre 2021.

Sur le terrain burkinabè, les autorités administratives reconnaissent que la couverture des services publics n'est pas optimale, en particulier pour les populations dont l'activité socio-professionnelle les éloigne des centres, ou lorsqu'elles résident dans des localités qui ne sont pas ou peu administrées. Ici, **le problème est moins la distance, même si les routes sont en mauvais état, que d'apporter une offre aux populations qui pratiquent le pastoralisme, de surcroît dans une zone où l'administration s'est en partie repliée.**

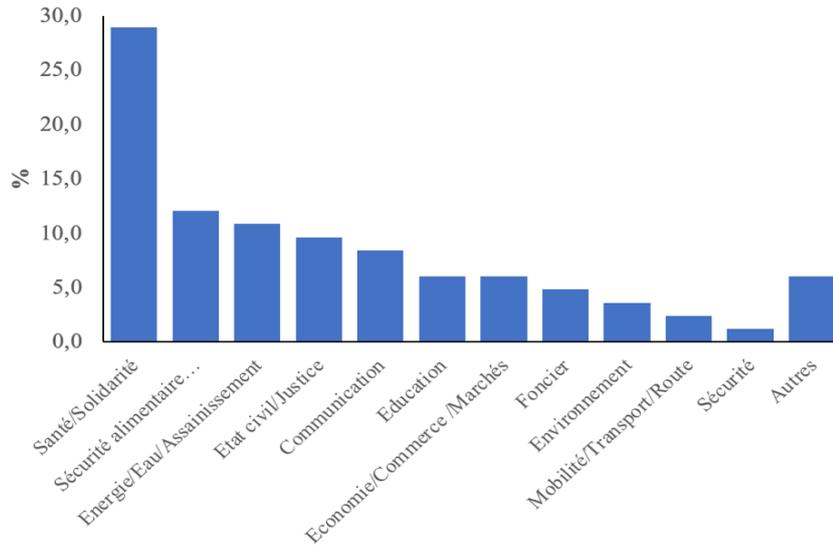
**Carte 2. Distribution spatiale des services publics dans la région de Fada N'Gourma**



Source : SPA – Équipe cartographique Burkina Faso, septembre 2021.

Certains services, comme celui de la santé, ont pu mettre en place des outils mobiles. Par exemple, en identifiant des agents de santé issus de ces communautés, afin qu'ils puissent délivrer les soins ordinaires aux populations. Le chef d'antenne de l'Office national d'Identification précise que ses services réalisent des « *missions spéciales de collectes [...]* qui peuvent permettre de toucher les populations dans les hameaux de culture et aussi les populations qui font la transhumance avec l'élevage. » Mais les domaines couverts restent statistiquement faibles, ne dépassant pas 30 % pour les services de santé, les plus opérationnels, mais pour tomber ensuite à 12 % en ce qui concerne la sécurité alimentaire, 7 % pour l'éducation, et jusqu'à 1 % pour la sécurité.

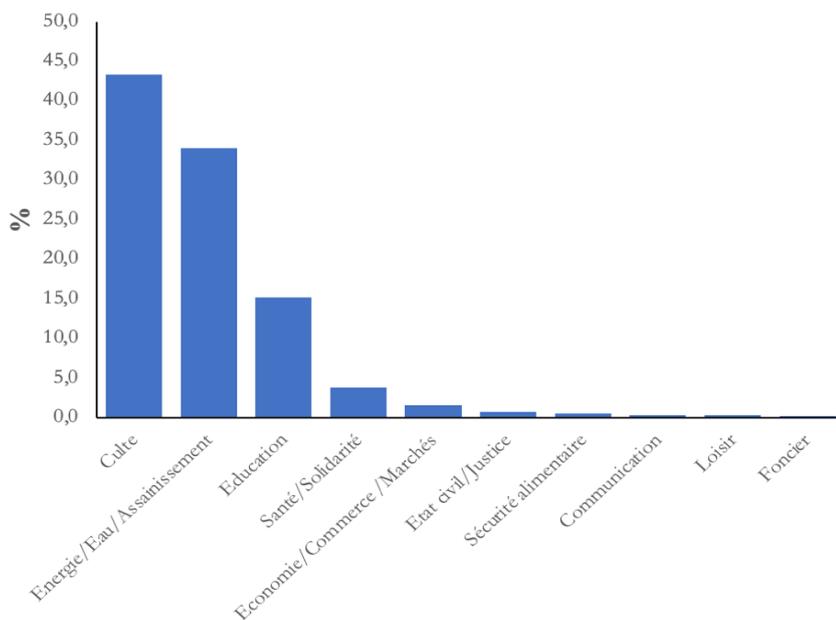
**Figure 4. Domaines d'intervention des services publics dans la Région de l'Est**



Source : SPA – Équipe cartographique Burkina Faso, septembre 2021.

Cette couverture des services publics de la région de Fada N’Gourma n’est pourtant pas aussi catastrophique que celle qui prévaut dans le cercle de Gao, par ailleurs le plus doté de la région. Si l’on excepte l’accès au culte – un *service d’utilité publique* que les fidèles considèrent comme service public –, qui se situe à plus de 40 %, seuls les secteurs de l’énergie/eau/assainissement et de l’éducation parviennent à atteindre respectivement moins de 35 % et 15 %. Pour les autres, la couverture n’excède pas 2,5 % pour la santé, tandis que l’état civil, la justice, la sécurité alimentaire ou les communications avoisinent les 1 %.

**Figure 5. Domaines d'intervention des services publics dans le Cercle de Gao**



Source : SPA – Équipe cartographique Mali, septembre 2021.

La situation sécuritaire dégradée est la cause directe de ce phénomène de *recentralisation* des services publics dans les régions de Fada N’Gourma et de Gao. Cependant, **la tendance à construire des « États urbains »** (Baudais 2021), au sens où les structures publiques se concentrent en milieu urbain, y compris lorsqu’il s’agit de services dits « déconcentrés », existait bien avant la crise sécuritaire, le niveau des ressources publiques ne permettant pas de couvrir de vastes territoires à faible densité. Du reste, cette forme d’État urbain ne concerne pas seulement les régions semi-désertiques ; c’est d’abord dans les capitales nationales qu’il se manifeste.

Cette couverture qui tend vers un *service public de ville* doit faire l’objet d’un questionnement spécifique, dès lors qu’il s’agit d’une tendance qui ne sera pas résolue à court et moyen termes. **Comment délivrer des services dans des territoires entiers où l’État et les collectivités locales sont absents du fait que l’administration de ces territoires est désormais aux mains de groupes armés non étatiques ?** Un fonctionnaire de l’éducation nationale en poste à Gao s’alarme : « *Si l’État et les collectivités ne peuvent plus répondre de façon juste aux besoins légitimes des populations, ça traduit sa faillite. Aujourd’hui, c’est les structures privées qui délivrent les services sociaux.* » Un autre enseignant d’une commune rurale, qui préfère garder l’anonymat, lâche : « *Quand l’État est absent, c’est la raison du plus fort ; et ils [les djihadistes] sont aujourd’hui les plus forts.* »

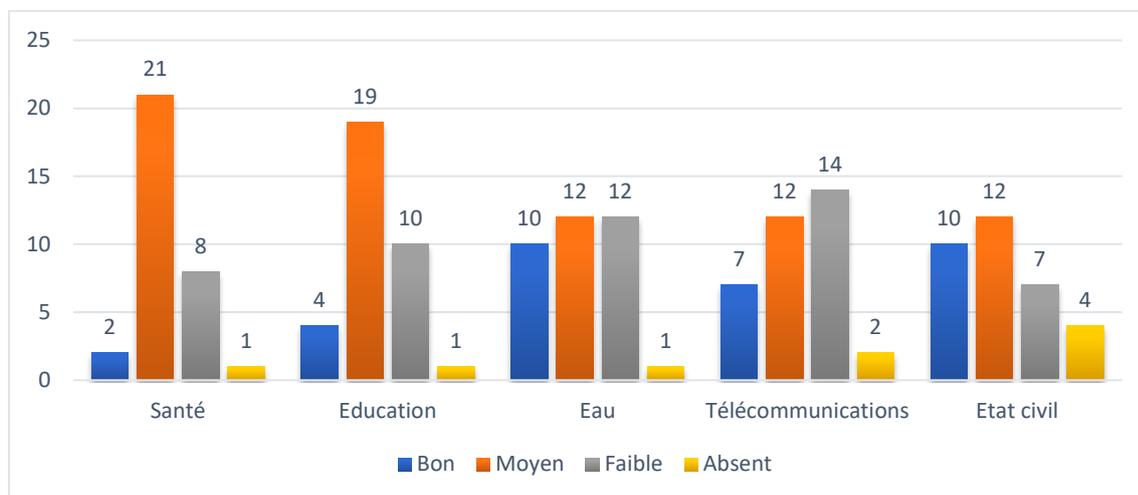
A ce stade, il n’en va pas seulement de la couverture des services publics, ni de la performance de l’État, mais de sa capacité à exister en tant que tel et à faire valoir aux yeux des populations les principes cardinaux des services publics que sont : l’adaptation aux besoins, l’égalité d’accès, la continuité de la délivrance. Comme le suggère le Préfet du département de Matiacoali, dans la région de Fada N’Gourma : « *Il ne faut pas laisser la population en reste, [pour ne pas qu’elle] se sente abandonnée par l’État.* »

## **b) Sédentarisation accélérée et création de nouvelles localités en Mauritanie : les pouvoirs publics en tension**

Toute autre est la situation de la Mauritanie, qui accuse elle aussi des faiblesses dans la délivrance des services et qui connaît également des problèmes de sécurité – essentiellement vol de bétail – mais dont le territoire continue à être effectivement administré. Ici, c’est **une logique centrifuge qui est à l’œuvre, posant des problèmes de nature très différente aux pouvoirs publics, qui peinent à suivre la fixation continue de nouvelles localités.**

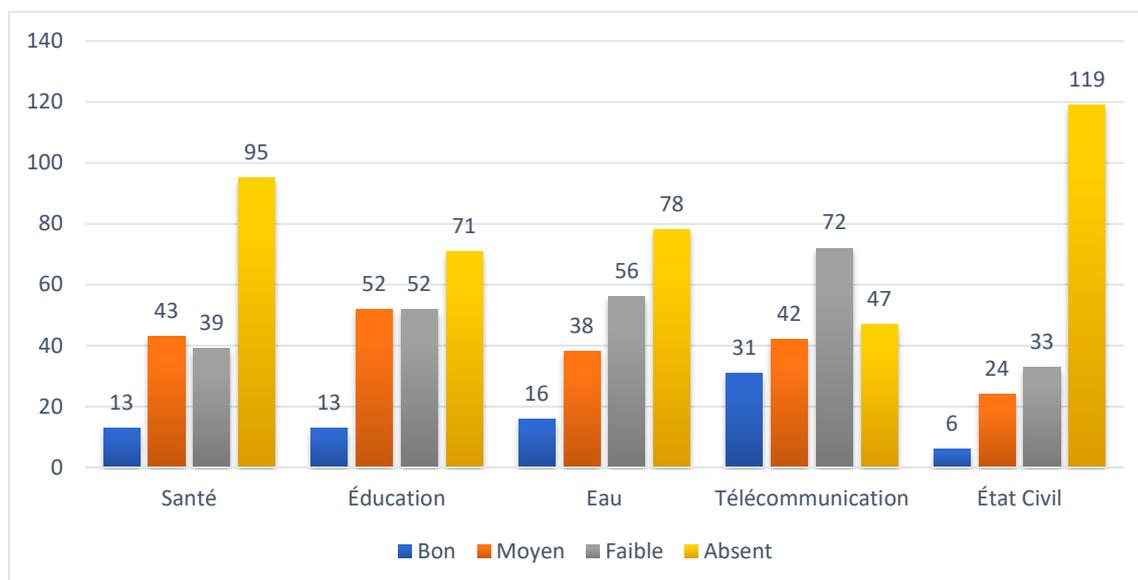
La couverture des services publics fait face ici à une forte dispersion des populations sur un vaste territoire, une disproportion entre ressources publiques et besoins des communautés, un découpage administratif arbitraire et une répartition souvent incohérente des services sociaux de base entre localités d’une même Wilaya. A cela, vient s’ajouter un phénomène de multiplication des villages ; en dépit des restrictions administratives, leur nombre a plus que doublé au cours de deux dernières décennies. Selon le gouverneur, toutes ces contraintes font que les services publics sont délivrés à 50 %, au minimum, mais reconnaît que certains, notamment la justice, sont très peu présents. En réalité, il n’y a pas d’évaluations officielles, mais l’adjoint du gouverneur estime que la couverture approcherait les 80 %.

**Figure 6. Niveau de couverture des services publics dans la zone d'enquête selon l'administration**



Source : SPA – Équipe cartographique Mauritanie, septembre 2021.

**Figure 7. Appréciation des populations du niveau de couverture des services publics dans la zone d'enquête**



Source : SPA – Équipe cartographique Mauritanie, septembre 2021.

Ce différentiel entre couverture et délivrance est particulièrement frappant dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Si la couverture est considérée comme élevée par les autorités, la qualité du service reste médiocre pour des raisons essentiellement structurelles : « *Le problème se situe dans les capacités d'accueil, la disponibilité des enseignants, les moyens de supervision, notamment de transport pour les inspecteurs départementaux* », explique le Directeur-adjoint de l'Éducation nationale et de la Réforme du Système éducatif : l'affectation d'enseignants est insuffisante ; seuls 12 % des élèves disposent de manuels scolaires ; nombre d'écoles sont non ou partiellement fonctionnelles. Pire : sur les 2 087 localités recensées, plus de 1 300 n'ont pas d'établissements scolaires formels. En réalité, les structures d'éducation bénéficient essentiellement à la population sédentaire qui représente, 98 % des habitants de la Wilaya selon la direction régionale de l'enseignement, mais dont la dispersion géographique est un facteur difficile à pallier pour l'administration : 31 % vivent dans des localités de plus de 500 habitants et 43 % dans des localités de moins de 500 habitants, dont 25 % ne comptent même pas 150 personnes. Aussi observe-t-on une tendance grandissante d'immigration saisonnière vers les villes pour la scolarité des enfants, en particulier les filles, ce qui augmente d'autant la pression sur les services essentiels notamment la santé et d'eau.

La couverture en santé connaît le même problème d'inadéquation entre structures et nombre d'habitants, même si la Direction régionale de l'Action sanitaire estime que 80 % de la population est desservie. A l'exception de la santé reproductive, qui enregistre des progrès grâce au forfait obstétrical financé par l'AFD, on ne compte qu'un seul hôpital, 2 centres de santé de catégorie A pour une région de 187 000 km<sup>2</sup>, et un seul chirurgien pour 250 000 habitants. L'autre problème se situe au niveau de l'évacuation, le transport des malades et l'approvisionnement en médicaments des structures locales de santé.

La couverture en eau pour les populations et le bétail, si précieuse dans un territoire au 2/3 désertique, tient aux cours d'eau saisonniers. Le niveau d'accès à l'eau n'atteignait que 59 % en 2018, contre 70 % pour la moyenne nationale (à titre de comparaison, le taux est de 47,16 % pour la région de Gao). Cette problématique accentue la mobilité et l'éloignement prolongé des transhumants, augmentant en proportion la pression sur la question de l'accès aux services publics. L'agriculture, activité tributaire des pluies, est le parent pauvre de cette couverture des services publics. Les agents des services déconcentrés renoncent à former sur place, face aux paysans qui, pauvres et peu éduqués, sont réticents à s'approprier de nouvelles techniques et à planifier leurs cultures, tandis qu'ils n'expriment même pas leurs besoins.

A l'inverse, l'élevage qui constitue la principale activité économique de la région, est centrale du point de vue de la couverture des services, y compris dans la prise en compte de son caractère transhumant. Le département, expliquent les autorités, « *construit les infrastructures liées à toutes ces activités comme les abattoirs, la construction des parcs de vaccination, les marchés de bétails, les puits pastoraux* ». Tous ces services sont effectivement délivrés, ainsi que la documentation nécessaire aux éleveurs (certificats géo-sanitaires, certificats de transhumance pour les animaux allant au-delà des frontières, etc.). Il y a des inspecteurs d'élevage dans toutes les Moughataa, des chefs de poste dans chaque arrondissement de la Wilaya, et les structures sont dotées de moyens de déplacement.

S'agissant de l'électricité, celle-ci est surtout disponible dans les centres urbains, et la région est particulièrement mal desservie malgré un certain nombre de projets en cours, notamment des centrales solaires. Pour le secteur des télécommunications, particulièrement important dans la perspective d'une délivrance de services à distance, la situation embryonnaire, avec moins de 50 villages ayant accès à l'Internet mobile, par ailleurs de mauvaise qualité.

Enfin, le service d'état civil est sans doute le plus sinistré. Le centre régional d'état civil à Néma est opérationnel, mais dans les départements, ils subissent les aléas des télécommunications et fonctionnent par intermittence. Quant aux centres communaux, ils sont pour la plupart fermés. En dépit des campagnes mobiles d' enrôlement, lancées juste pour les élections, la couverture est très faible, ce qui n'est pas sans poser d'énormes problèmes pour la scolarisation des enfants et l'accès des femmes à certains services (y compris le forfait obstétrical), où les documents d'état civil sont exigés.

On voit dans ce panorama de la couverture des services publics, que **le Hodh Charghi est confronté à une situation qui allie sédentarisation et éparpillements des localités**, et qui contraint les pouvoirs publics à multiplier toujours plus les guichets. Si la sédentarisation offre l'opportunité de mieux couvrir la population, la dispersion territoriale des nouvelles localités fait que l'État peine à financer l'installation de nouvelles structures qui exigent maintenance et affectation de personnels. La mobilité des services publics peut pallier certaines de ces difficultés – et l'on verra que la Mauritanie a su développer un service ambulancier de façon bien plus permanente que pour les deux autres pays de l'étude. Mais **la sédentarisation qui caractérise la situation de cette région pose aussi de façon centrale la question des collectivités territoriales, du transfert de compétences et de leur rôle dans l'administration de ces nouvelles localités, mais aussi de leurs ressources propres et de leurs partenariats.**

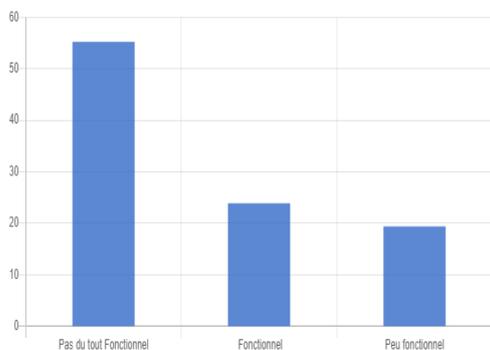
## **2.2.2. Fonctionnalité et performance des services publics**

### **a) *Délivrer des services publics dans des espaces semi-désertiques : une lutte contre la géographie***

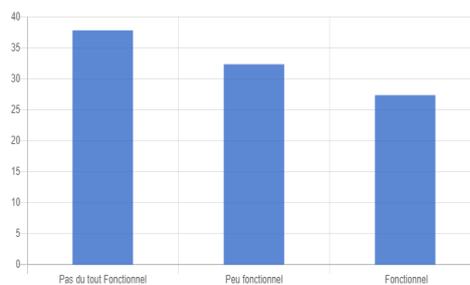
Dans le Hodh Charghi, la distribution des infrastructures dans les secteurs de base (éducation, santé, eau, énergie, télécommunications, élevage) et les autres services essentiels montre clairement un déséquilibre à l'intérieur de chacune des moughataa. L'état civil et la justice ne sont accessibles que dans les chefs-lieux et arrondissements, ce qui a des conséquences importantes pour les populations, notamment pour le règlement des conflits fonciers et familiaux, mais aussi l'accès à l'éducation et à la santé qui nécessite des documents d'état civil. L'appréciation des populations sur le degré de fonctionnalité des services publics essentiels est variable selon le secteur. Mais au moins 45% des personnes enquêtées estiment qu'ils ne sont pas du tout fonctionnels, tandis que ce sont plus de 65% des personnes pour l'état civil. La figure ci-dessous montre le degré de satisfaction des populations envers deux services publics de base (santé et éducation) et deux secteurs de services essentiels (eau et électricité).

**Figure 8. Appréciation des populations du Hodh Charghi du degré de fonctionnalité de 4 services publics**

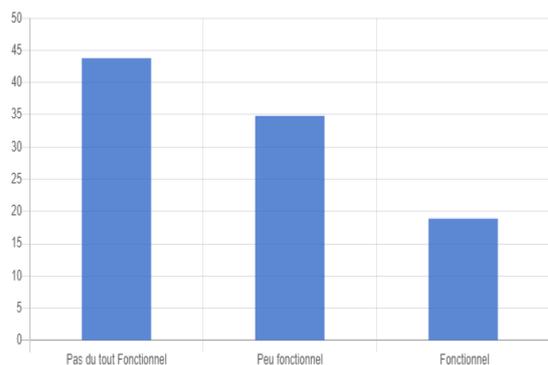
**Secteur Santé**



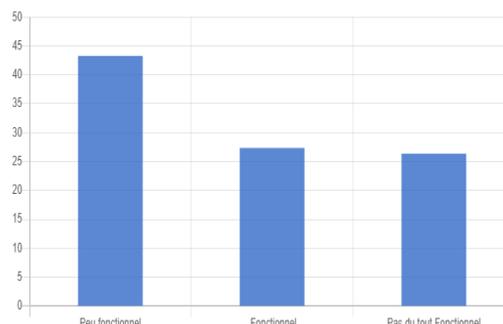
**Secteur Éducation**



**Secteur Eau**



**Secteur Télécommunication**



Source : SPA – Équipe cartographique Mauritanie, septembre 2021.

Mais la question centrale de la délivrance, et par voie de conséquence de la performance, est celle des distances. Et d’abord géographiques, véritable gageure lorsqu’il faut couvrir une région semi-désertique de 182 700 km<sup>2</sup> dans le Hodh Charghi, ou 170 000 km<sup>2</sup> dans celle de Gao – chacune équivalant à elle seule à presque 1/3 de la superficie de la France métropolitaine. Illustratif de la difficulté que pose la distance géographique est le cas, très courant et presque banal, de cette habitante de la commune d’El Megva dans le Hodh Charghi, qui a dû faire 25 km pour conduire sa petite fille malade au poste de santé le plus proche, à Aghor, et qui a dû poursuivre sa route vers Bassiknou, 40 km plus loin, pour acheter l’ordonnance prescrite. La question des distances géographiques – qu’il faudrait du reste convertir en temps et non en kilomètres pour se faire une idée réaliste de la situation – est un problème majeur en Mauritanie, tout comme au Mali, ce dernier subissant de surcroît une **situation sécuritaire qui, en quelque sorte, rallonge les distances.**

Ici, les situations mauritanienne et malienne se rejoignent du fait de l'immensité du territoire à administrer. Rien que pour le cercle de Gao, l'administration recense 976 services publics tous secteurs confondus, concentrés le long de la vallée du Niger (cf. carte n°1). Les 41 Centres de Santé Communautaire (CSCoM) existant sont situés en moyenne à 88,5 km de l'unique Centre de Santé de Référence (CSRef) – l'hôpital public qui dispose d'un certain nombre de plateaux opératoires – une distance qui varie entre 2 et 175 km et qui rend donc caduc un calcul de moyenne. En réalité, 61 % des CSCoM se trouvent à 30 km ou plus de l'hôpital de Gao, soit au minimum 6 h de charrette à âne, ou 20 mn en moto. Et lorsque le CSCoM est à 160 km de l'hôpital, comme à Tessit, une évacuation est quasi inenvisageable.

**Figure 9. Répartition des CSCoM du cercle de Gao, selon la distance**

	Distance en km	Nb. CSCOM	% CSCOM
1	< 5	3	7,3
2	5 à 10	6	14,6
3	10 à 30	7	17,1
4	> 30	25	61,0
<b>Total</b>		<b>41</b>	<b>100</b>

Source : CSRef de Gao.

**Figure 10. Répartition des localités du cercle de Gao par population et par distance pour accéder à un CSCoM**

	Distance en km	Nb. localités	Pop.	% Localités	% Pop.
1	< 5	74	104 767	16,2	53,6
2	5 à 10	64	56 772	14,0	29,0
3	10 à 30	249	5 723	54,5	2,9
4	> 30 km	70	28 366	15,3	14,5
<b>Total</b>		<b>457</b>	<b>195 628</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : CSRef de Gao.

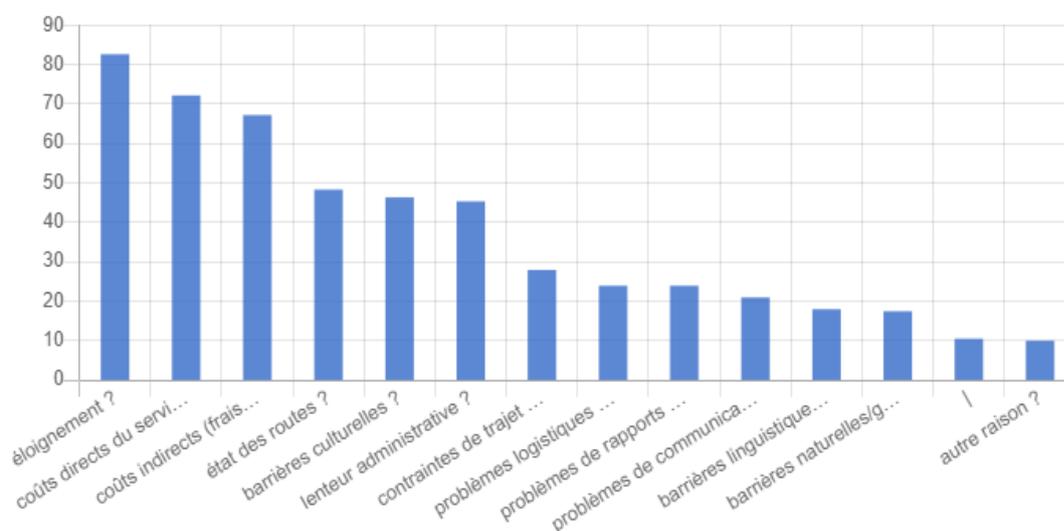
Si le nombre de CSCoM est réduit dans le chef-lieu de région et les localités urbanisées situées en périphérie, c'est parce que les structures y sont plus conséquentes en capacité d'accueil et en diversification des offres de soin, consécutivement au nombre d'habitants. A l'inverse, plus on s'éloigne des localités importantes, plus le nombre de structures augmente pour atteindre une population plus faible en nombre et plus dispersée, permettant de proposer une offre de soin primaire. Et pourtant, malgré cette répartition structurelle des CSCoM – un secteur par ailleurs très financé, dans lequel interviennent de nombreux partenaires – seuls 16,2 % de la population ont aujourd'hui un accès réputé normal à un centre de santé, tout au moins selon les normes de l'OMS.

En dépit d'une implantation territoriale judicieuse, ce qui ressort des enquêtes dans la région de Gao, c'est que les usagers accèdent de plus en plus difficilement aux services et prestations, particulièrement lorsqu'ils résident dans des communes éloignées. Si l'on prend le cas du service de la santé, du fait de l'insécurité, celui-ci atteint désormais moins de 4 % de la population en dehors des centres urbains, soit quatre fois moins que la moyenne annoncée pour la région (16,2 %). C'est là un score catastrophique qui ne tient pas seulement à un problème de délivrance, mais aussi de fonctionnement des structures administratives, lorsqu'il s'agit par exemple d'obtenir le remboursement des ordonnances par la Caisse nationale d'Assurance Maladie (CANAM). Un cadre de la Caisse témoigne : *« je me suis dit que pour aider, il faut aller vers le peuple. C'est à cause de ça que j'ai fait un déplacement sur Ménaka pendant 25 jours. C'est vrai qu'il y a l'insécurité, mais je suis avant tout un agent du service public et l'État me paie pour délivrer ce service. Je dois me sacrifier pour aider mon pays qui est en difficulté. Et Incha Allah, dans les prochains jours, je me rendrais à Kidal pour aider nos assurés de cette région. Les services de la CANAM ne peuvent pas continuer à prélever des salaires, alors que les assurés ne bénéficient plus de la prestation. Je dois les aider, c'est mon travail. »* On a là un bel exemple de service public mobile, mais qui reste malheureusement conditionné à l'initiative d'un fonctionnaire, à son sens du service et aux moyens qu'il peut mobiliser.

Pour le service public de la police, qui assure non seulement la sécurité publique, mais aussi la délivrance d'actes administratifs tels que les certificats de perte, les cartes d'identité, etc., les difficultés se cumulent à la situation sécuritaire, au manque de moyens logistiques – un seul véhicule pour tout le cercle de Gao – mais aussi à l'absence de collaboration des populations qui se méfient de l'État. Un commissaire de police estime qu' *« il ne peut pas y avoir deux forces dans une ville. Les groupes armés d'un côté et les populations qui se promènent avec des armes de l'autre. C'est pourquoi, moi je dis que la principale préoccupation de l'État doit être le DDR. Au lieu de commencer par ça, les pouvoirs publics nous parlent de politique. Nous, on n'a pas besoin de la politique. Il ne peut pas y avoir deux commandements dans un bateau. Moi, je suis commissaire de police ; avec mes hommes, si je dois faire une interpellation et que je trouve un groupe armé, pensez-vous que je pourrai mener à bien ma mission ? »*

La distance ici mise en cause n'est pas que géographique ni structurelle ; c'est avant tout celle qui s'est peu à peu installée entre l'État et les populations, et qu'il s'agit non seulement d'identifier, mais aussi de spécifier pour chacun des pays de l'étude. La figure ci-dessous, issue de l'enquête de l'équipe de Mauritanie mais qui recoupe globalement les données recueillies au Burkina Faso et au Mali, offre une précieuse hiérarchie des difficultés que les populations éprouvent pour accéder aux services publics :

**Figure 11. Appréciation des populations sur les facteurs limitant l'accès aux services publics dans le Hodh Charghi**



Source : SPA – Équipe cartographique Mauritanie, septembre 2021.

## **b) Accéder aux services publics : entre mise à distance(s) et prise de distances**

**La distance économique est sans aucun doute le facteur qui vient juste après la géographie dans le problème de la délivrance.** Ainsi dans le Hodh Charghi, l'adduction à l'eau potable représente un coût trop élevé pour certaines populations. En santé, si certains actes sont gratuits – forfaits obstétrical par exemple – l'hôpital coûte en revanche très cher et tout y est payant, de la consultation aux médicaments. La disponibilité même des médicaments de base, notamment dans les zones éloignées – superposition avec le facteur géographique – est également une contrainte majeure qui induit des coûts indirects supplémentaires pour couvrir les frais de déplacement et de séjour. Il en est de même dans la région de Gao, où la plupart des enquêtés soulignent la dimension financière qui rend l'accès à la santé difficile. Pourtant, depuis le début de la crise en 2012, les consultations sont gratuites pour la population. Mais cette gratuité ne s'étend ni sur les interventions (radio, chirurgie, etc.), ni sur les médicaments, les médecins ayant par ailleurs pris l'habitude de ne pas prescrire de génériques<sup>3</sup>.

Entre coût, surcoût et négligence, un éleveur de la région de Gao se lamente : « À l'hôpital, j'y étais récemment parce que ma femme y était admise. J'ai eu beaucoup de difficultés à soigner ma femme, car je n'avais pas les moyens. Les agents de santé ne disent pas la vérité.

<sup>3</sup> Les raisons de cette pratique sont diverses, parmi lesquelles : l'absence de confiance accordée par les populations aux médicaments génériques non conditionnés ; les visiteurs médicaux qui incitent les médecins à prescrire des médicaments de marque, contre avantages en nature ou financiers, un phénomène qui s'est accru avec la couverture santé des salariés, des fonctionnaires et de leur famille.

*Ils nous ont prescrit plusieurs ordonnances, sans tenir compte de nos capacités financières ». Ailleurs, un père s'insurge : « Quand ma fille a été admise à l'hôpital de Gao, j'ai payé 45 000 F.CFA pour sa prise en charge. Son hospitalisation a duré 7 mois. Les médecins ont diagnostiqué un problème au niveau du fœtus. C'était faux : le fœtus allait bien. Voici l'enfant : tu le vois qu'il se porte bien ! Les personnels soignants ne sont pas compétents. » Dans la région de l'Est, au Burkina Faso, le commissaire de police de la commune de Diabo estime que « quelqu'un qui doit faire 30 kilomètres pour venir à nos services pour se faire délivrer une carte nationale d'identité, par exemple, ce qu'il va faire comme dépenses indirectes peut dépasser le coût même de l'établissement de ladite carte, qui est de 2 500 F.CFA ». Idem pour le directeur provincial de l'enseignement post-primaire et secondaire de Fada N'Gourma, qui considère que « le fait qu'il n'existe pas de collège dans tous les villages fait que certains parents préfèrent écouter le parcours de leurs enfants. Si un élève doit se déplacer pour aller résider dans un village donné, son père est obligé de payer un loyer s'il n'y a pas de proches, et il doit aussi lui envoyer régulièrement de l'argent. Si les parents font le calcul, ils préfèrent retirer leurs enfants de l'école simplement ».*

**À cette problématique des coûts directs et indirects supportés par l'utilisateur pour accéder au service public, s'ajoute la distance structurelle :** mauvaise répartition du personnel technique et absentéisme, surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation ; infrastructures peu adaptées au climat, contraignant les enseignants à écourter l'année scolaire pour échapper aux périodes de grandes chaleurs, voire reculer la rentrée pour profiter de l'hivernage.

**Dans la région de Gao, la conjoncture amplifie le critère structurel, l'insécurité ayant induit le repli des structures fonctionnelles.** Environ 40 % des écoles ont été fermées dans la région. Sur les 5 communes de la circonscription du Centre d'Animation Pédagogique (CAP) de Gao, seules celles de Gao, Soni Ali Ber et Gounzoureye ont encore des écoles ouvertes. À Anchawadi et Tilemsi, elles sont fermées depuis 2012 et les élèves sont accueillis dans les écoles des trois autres communes du cercle. Gao souffrait déjà d'une insuffisance en termes d'infrastructures, que la crise n'a fait qu'accentuer. Ainsi, il n'existe qu'un seul lycée public par cercle dans la région, et celui de Gao date de l'époque coloniale. Accueillant les élèves des 7 communes du cercle, il est totalement saturé. Aussi, les pouvoirs publics orientent-ils quasiment tous les élèves vers les onze lycées privés de la ville, discréditant un peu plus la capacité de l'État à répondre aux besoins d'éducation publique. Une mère de famille explique : « Toute personne qui connaît cette situation n'inscrira jamais son enfant à l'école publique. J'ai moi-même étudié à l'école publique, au 7<sup>e</sup> quartier de Gao. Mais de la façon dont les choses se passent aujourd'hui dans le public, les écoles privées sont plus rassurantes. Elles dispensent aussi une formation de qualité à nos enfants. Elles coûtent cher, mais il est important de voir son enfant parmi les dix premiers. Ça fait plaisir. Tu sais, le premier national au Bac venait toujours des écoles publiques, mais aujourd'hui, le niveau est très bas. Je me rappelle, les élèves de Gao maîtrisaient mieux le français que ceux de Bamako. Ce n'est plus le cas aujourd'hui ; ceux que je connais ne peuvent même pas s'exprimer correctement en français. »

**Quant à la distance culturelle, liée tantôt à l'analphabétisme, tantôt à l'ignorance des droits dont l'utilisateur dispose, tantôt aussi au choix de ce dernier de suivre les normes de la tradition, la culture ou la religion, elle s'articule bien souvent avec la distance psychologique :** sentiment d'infériorité ou manque de confiance en soi, ce qui se traduit par une prise de distance et un refuge communautaire. Dans la région de Gao, les pasteurs kel-tamasheq sont appelés de façon méprisante *Dagay* en gao-senni (songhay), ce qui peut être traduit par « sale Touareg », au sens moral autant que physique. Dans le Hodh Charghi,

l'apparence des transhumants, leur tenue vestimentaire, l'hygiène sont là aussi des facteurs qui les excluent, tandis que les femmes, qui n'ont généralement pas été à l'école publique, n'effectuent pas le suivi médicalisé des maternités car ce n'est pas dans leur culture. Dans la région de Fada N'Gourma, les difficultés que l'administration éprouve face à ce qu'elle considère comme une « fermeture » culturelle des pasteurs peuls ne sont pas sans liens avec les préjugés communautaires des agents, et c'est ce dont témoignent ici les propos du Président du Conseil régional de l'Est : « *La communauté peule est comme le sable sec qu'il est difficile d'enfermer dans sa main.* »

Cette distance culturelle ne se manifeste pourtant pas qu'à travers les seuls préjugés, même si ceux-ci contribuent à mettre à distance les communautés, plutôt qu'à les rapprocher. La non scolarisation des enfants, due au fait que les parents rejettent l'éducation publique au profit de la médresa ou de l'enseignement coranique primaire, est un phénomène qu'on observe dans les trois régions de l'étude. Au Mali, on comptait 16 % d'élèves scolarisés dans les médersas il y a 10 ans (MEALN, 2010), mais la plupart sont inscrits parallèlement dans les établissements non religieux (sauf pour les filles, certains parents préférant limiter leur éducation aux pratiques religieuses).

D'aucuns pourraient y voir ici la défiance d'une population envers des États, en l'occurrence le Burkina ou le Mali, qui se définissent constitutionnellement comme République laïque. Dans ce cas, pourquoi le même phénomène existe-il en Mauritanie, République islamique depuis 1991 ? Certes, au Mali et au Burkina Faso, on discrimine l'école publique sous le nom « école des blancs ». Est-ce là l'indice d'une méfiance envers la neutralité religieuse de l'État ou ne s'agit-il pas plutôt d'un renvoi à la genèse coloniale de celui-ci ? **La non scolarisation à l'école publique n'est pas seulement le signe d'un « blocage » culturel, même si la religion, ou plus exactement la pratique sociale de la religion peut l'être dans un certain nombre de cas.** Mais beaucoup de parents refusent – ou refuseraient s'ils en avaient les moyens – de mettre leurs enfants dans les établissements publics. Les raisons peuvent être aussi bien morales – délinquance, mauvais encadrement pédagogique, enseignants qui monnaient parfois les notes contre de l'argent ou des faveurs sexuelles – que pratiques : formation de qualité médiocre, diplômes sans grande valeur, absence de perspectives de travail. Dans la région de Fada N'Gourma, le fonctionnaire de l'Éducation nationale à la tête de la DPEPPNF rapporte : « *Nous étions en tournée de sensibilisation dans un village pour inciter les parents à inscrire leurs enfants à l'école. Il y a un parent d'élève qui nous a interpellé en nous disant : "Si moi j'inscris mon enfant à l'école, cela va prendre combien de temps pour qu'il réussisse ?" Nous n'avons pas pu répondre. Et il a continué en disant ceci : "Je sais qu'il n'y a pas moins de 20 ans pour réussir. Alors que si je lui fais garder les animaux, ça va être encore plus bénéfique pour lui et pour moi, non seulement à court terme mais aussi à long terme".* »

Appréhender la distance culturelle est une nécessité pour envisager une meilleure délivrance des services publics, *a fortiori* pour des populations fragiles qui *en sont éloignées* ou qui *s'en sont éloignées*. Car la question doit prendre en compte les deux bouts de cette mise à distance. **Ce ne sont pas seulement des administrés qui sont éloignés des services publics ; le comportement des agents peut aussi éloigner les usagers des services qu'ils sont censés délivrer : être originaire d'une autre région du pays, ne pas parler la langue vernaculaire, adopter des manières d'être comme à la capitale, afficher une certaine culture du fonctionnaire, qui prend effet sur le statut d'agent représentant la puissance publique. Tout cela contribue à installer une logique d'éloignement réciproque entre agent et usager.** Les carences sont connues : négligences professionnelles, rapports difficiles avec les administrés, corruption ordinaire, favoritisme et passe-droit, manque de

formation, absentéisme, opacité dans les prises de décision, ces comportements récurrents des fonctionnaires entraînent rarement des sanctions. En revanche, ils accentuent un certain sentiment d'impunité et d'ayant-droit de la part des agents. Cette *culture du fonctionnaire* acquise (et même transmise) dans l'exercice de la fonction publique finit par *tenir l'usager à distance*, qui préfère alors s'en remettre à des intermédiaires, des facilitateurs – *samsar* en hassanya, *nogoyalikèla* en bamanankan, *yaarasandikoy* en gao-senni (songhay) – ou aux structures communautaires ou traditionnelles, moins chères et socialement plus proches : tradipraticiens, marabouts guérisseurs, accoucheuses traditionnelles.

Une femme de Gao déplore : « À cause d'un mal de hanche, je me suis rendue à l'hôpital. Le médecin m'a tout fait, sauf l'essentiel : la radiographie. J'avais une douleur terrible à la hanche, suite à une chute. J'aurais aimé qu'on me fasse faire sur le champ une radiographie, pour être rassurée. Mais ils ont préféré me mettre sous insuline à cause de mon diabète, croyant que mon taux de glycémie avait augmenté. Ils m'ont aussi prescrit des médicaments pour calmer la douleur. Durant 3 mois, je marchais avec une béquille. Grâce à mon fils qui est à Bamako, un de ses amis de passage à Gao m'a accompagné de nouveau à l'hôpital. Cette fois-ci, le médecin me laisse faire une radiographie qui a montré que j'avais une hémorragie interne. Une fois le problème détecté, j'ai fait recours à la médecine traditionnelle pour me soigner. Aujourd'hui, pour bénéficier d'un bon traitement à l'hôpital, il faut se faire accompagner par un lettré, sinon tu n'auras jamais les traitements nécessaires pour ton mal. » Et lorsque ce n'est pas l'incompétence, la négligence et le travail routinier où l'usager n'est plus pris en compte en tant que tel, c'est l'impunité qui sévit au vu et au su de tous. **À Gao, le comportement de certains fonctionnaires est couvert par une hiérarchie qui peine à garder son personnel dans une région en guerre et coupée du pays.** Une mère de famille raconte : « Ma petite fille est inscrite dans une école privée, parce que l'école publique a des difficultés à cause du manque d'enseignants. Le pire, c'est les femmes enseignantes, payées pour enseigner nos enfants, qui se lancent toutes dans le commerce. Elles partent au Ghana ou dans d'autres pays pour acheter des marchandises et pendant ce temps, les élèves restent à la maison. ».

**Ici, la distance culturelle n'est plus une incidence ou une conséquence malheureuse ; c'est une véritable exclusion et une discrimination.** Au Hodh Charghi, la majorité des personnes enquêtées témoignent que le positionnement tribal et politique exclu beaucoup de personnes. Certaines localités (qui sont souvent créées sur une base tribale, ethnique ou de parenté) sont favorisées dans l'accès aux services, alors que d'autres en sont exclues ou faiblement favorisées. C'est le cas de Bougadoum, chef-lieu de la commune du même nom, et Tinwaguitin, chef-lieu de la commune d'El Megva, qui sont quasiment dépourvus de services publics essentiels, au point que Bougadoum a progressivement perdu de son positionnement et que le marché forain hebdomadaire se déroule désormais dans la localité de Mebdoua 2, distante de 15 km. L'accès aux services est alors fonction de l'influence dont jouissent les notables de la localité au niveau central (Nouakchott) ou régional (Néma) voire départemental. « Nous n'avons personne pour nous représenter et défendre nos intérêts » déclarent plusieurs participants aux *focus groups*. Les conflits tribaux peuvent également aboutir à l'exclusion de certaines parties de la population. Des groupes et des individus sont favorisés et d'autres discriminés du fait de leurs opinions et leurs positions politiques. Les projets de développement sont parfois récupérés par des politiciens pour servir leurs soutiens. Qu'il s'agisse du Hodh Charghi ou de la région de Gao, l'un des services les plus sollicités et les plus encombrés est l'état civil. La commune urbaine de Gao ne compte qu'un seul centre, qui date de l'époque coloniale. Or ce sous-dimensionnement des structures entraîne des comportements discriminants que ne peuvent même plus réduire

les « facilitateurs ». Un habitant originaire de Sikasso, qui réside à Gao depuis 25 ans, explique : « *Quand je me rends à la mairie, les agents ne me regardent même pas, pour la simple raison que je ne parle pas le koroborokan [gao-senni]. Selon vous, est-ce normal ? Non, c'est de l'injustice et ça pourrait conduire à un autre type de conflit.* »

---

## 2.3. Le service public comme indicateur de l'État : représentations et acteurs

---

### 2.3.1 Les représentations sociales de l'État : déficience, défiance, mais désir d'État

Le préfet de Matiacoali, dans la région de Fada N'Gourma, aime à dire que la légitimité de l'État est appréciée sur la base des services qu'il assure. Mais dès lors que ceux-ci ne le sont plus, parce que la violence armée restreint leur accès hors des villes, et parce que la conflictualité n'a fait qu'accentuer une mauvaise gouvernance, l'exigence à l'égard de l'État burkinabè est particulièrement grande : il est « *le plus grand fautif, incapable de résoudre même les questions les plus basiques comme la construction et la réhabilitation des routes d'accès à la région et au pays voisins.* » Et la société civile burkinabè d'organiser alors, il y a quelques mois, une marche dans les 5 chefs-lieux de commune de la Région de l'Est pour « *exiger plus de présence de l'État, une plus grande prise en compte des besoins des populations sur le plan sécuritaire, sanitaire, infrastructurel, environnemental, administratif, éducatif et humanitaire.* » Tous les interviewés, des autorités coutumières et religieuses aux ONG et OSC, des bénéficiaires aux acteurs de l'administration, des secteurs techniques déconcentrés ou encore des entreprises commerciales, tous considèrent les services publics comme un mécanisme permettant à l'État de construire ou reconstruire ses liens avec les citoyens.

A Fada N'Gourma, comme à Gao, la restauration de l'image et de l'autorité de l'État aux yeux de la population (et même aux yeux de ses propres agents), passe par le fait que cet État garantisse et offre des services publics en quantité et en qualité. Un responsable malien d'ONG à Gao est catégorique : « **Pas d'État, pas de service public ! Pas d'État, pas de légitimité !** De mon point de vue, je pense que la légitimité de l'État passe nécessairement par la délivrance des services publics. Les écoles sont fermées et les CSCOM sont peu fonctionnels [...]. Nous avons demandé aux communautés de développer des stratégies pour garantir la sécurité des enseignants. Toutes les alternatives ont échoué parce qu'aucun agent de l'État n'est là pour accompagner la population dans la mise en œuvre de cette stratégie. »

Dans le Hodh Charghi, l'exigence est également là, mais la conjoncture sécuritaire n'est pas de même nature. De fait, lors des *focus groups*, les populations ont clairement exprimé un degré élevé de confiance dans les forces de sécurité qui, il faut le rappeler, ont su garder le pays des entreprises djihadistes depuis 2011. Comme le rappelle le journal *Le Monde*, « au travail idéologique et sécuritaire s'est greffée la création de villes *ex-nihilo*, synonymes d'activité économique et de services de proximité, quand les groupes djihadistes prospèrent dans d'autres pays sur l'absence de l'État. Ainsi sont nées, en plein désert, Nbeiket Laouach, Termessa, Bouratt et Chami. »<sup>4</sup>. Ici, l'enquête montre que face aux insuffisances de l'État, les citoyens mauritaniens nourrissent pour la plupart un espoir d'amélioration quant à la

---

<sup>4</sup> « Au Sahel, l'exception mauritanienne face au djihadisme », *Le Monde* avec l'AFP, 24 février 2020. [Consulté le 16/10/2020. Lien URL – [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/02/24/au-sahel-l-exception-mauritanienne-face-au-djihadisme\\_6030662\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/02/24/au-sahel-l-exception-mauritanienne-face-au-djihadisme_6030662_3212.html)]

délivrance des services publics. Et s'il y a déception ou impatience, il n'y a pas de défiance envers l'État. Un habitant affirme : « *Nous avons confiance en notre administration, même si ce n'est pas une confiance aveugle.* » La même confiance conditionnelle est exprimée à l'endroit des élus locaux, dont les habitants savent le peu de pouvoir et la faible marge de manœuvre qu'ils ont en ce qui concerne la délivrance des services publics. En revanche, une certaine défiance existe bel et bien à l'égard du personnel politique (promesses non tenues, électoralisme, opportunisme) et de certains agents de la fonction publique qui peuvent faire montre d'attitudes discriminantes, parfois racistes, lorsqu'on ne leur reproche pas incompetence, corruption, favoritisme et négligence à l'égard des administrés.

Si la confiance envers l'État, même conditionnée, n'est pas altérée en Mauritanie, au Mali et au Burkina Faso, à la déficience reprochée des services vient s'ajouter la défiance à l'égard d'un État incapable d'assurer la sécurité. La perte du monopole légitime de la violence est au cœur même de la mise en cause de l'État, une situation qui va au-delà du rétablissement ou l'amélioration de la délivrance des services publics. Ici, **la légitimité sociale de l'État, c'est avant tout sa capacité à protéger, à sécuriser, à maintenir la paix.** Les services publics sont nécessaires et les populations les réclament. Mais ils sont secondaires lorsque, en allant au champ ou au marché, en menant son troupeau en transhumance ou en se rendant à un mariage, l'on doit redouter des assassinats, des viols ou des vols de bétail par les groupes armés, des arrestations et exécutions extrajudiciaires par les FDS, des bombardements des forces étrangères qui ratent leur cible. Dans la Région de Fada N'Gourma, les enquêtés sont unanimes à dire que « *la principale modalité de rétablissement de la confiance des citoyens en l'État est la sécurité, c'est-à-dire implanter les institutions étatiques de défense et de sécurité dans les communes où elles étaient absentes et renforcer leur présence dans celles où elles fonctionnaient déjà [...].* **La sécurité est la base de tout ; sans la sécurité, il n'y a pas de développement [...puisque] aucune autre activité n'est envisageable.** »

Une militante d'une association féminine de la région de Gao, ressortissante de la commune de Tessit, s'exaspère : « **L'État ne nous apporte rien** ; les militaires sont nombreux à Gao et chaque jour on nous tue et on enlève nos troupeaux. Nous avons à maintes reprises fait appel à l'armée malienne qui est à quelques kilomètres de nous, sans réponse. La population est laissée à elle-même, ce qui fait qu'elle rejoint facilement les groupes armés. » Pire : les forces de sécurité et de défense elles-mêmes sont accusées d'être la cause de l'insécurité. « *En 2012-2013, personne n'osait voler ou tuer sans être arrêté et jugé ici, à Gao. Mais depuis l'arrivée des FAMA, la population n'est plus en sécurité et tout le monde se promène avec une arme : un désordre total. Moi, je réclame le retour du MUJAO<sup>5</sup> à Gao et le départ de l'armée du Mali incapable de nous sécuriser. [...]* De 2013 à aujourd'hui, nous avons les groupes d'autodéfense – Gandakoy [litt. « les Maîtres du pays »], Gandaizo [litt. « les fils du pays »], Ganda-Iassalizo [litt. « les Originaires du pays »] – et ceux qui ont signé l'Accord – le MNLA, la CMA, la Plateforme, le GATIA. Ils ne servent à rien ! Je vous dis une chose : c'est eux-mêmes qui commettent ces exactions dans la région. Comment pouvez-vous expliquer que l'État fournisse des armes à certains groupes pour se défendre et pas à d'autres ? Cette situation d'insécurité est créée par l'État lui-même, du moment qu'il fait une différence entre ses

---

<sup>5</sup> MUJAO, Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'ouest (Jamā'at at-tawhīd wal-jihād fī gharb 'afriqīyā en arabe) est un groupe djihadiste créé en 2011 dans la région de Gao, pour contrer le MNLA touareg et la tribu maraboutique des Kounta. Le MUJAO est essentiellement composé de combattants arabes de la tribu des Lemhars, ex-vassaux des Kounta, et de Peuls, dont une partie sont descendants d'esclaves (riimaybe). Le mouvement fusionnera en 2013 avec Les Signataires par le sang de l'Algérien Mokhtar Belmokhtar pour constituer le groupe AF-Mourabitoune.

enfants. Je vous donne un exemple : lorsqu'une personne de peau noire prend une arme, les militaires partent le chercher, le désarment et le mettent en prison. Or, si la personne est de peau blanche, ils n'osent pas le désarmer. Selon vous, un État juste agirait-il ainsi ? Je pense que non ! **Le problème du Mali, c'est son État.** »

Au Burkina, les médias locaux sont prompts à voir dans le comportement des forces de sécurité, la « perpétuation du legs colonial, à travers une relation de peur et d'angoisse entre la population et l'administration. Sur le secteur de la sécurité et de la défense par exemple, il y a un déficit de collaboration entre populations et FDS, et tout le monde le sait. Tout le monde sait également que les FDS se comportent le plus souvent comme des forces de répression des populations plutôt que des forces payées par nos impôts pour nous sécuriser. » Au Mali, les populations reprochent aux FDS de se sécuriser elles-mêmes avant tout. A Tessit, dans la région de Gao, malgré la présence d'une base des FAMa, la plupart des habitants de la commune sont partis, soit dans le camp de réfugiés de Gudbo, au Burkina Faso, soit chez des parents à Gao. Un jeune homme de la commune se lamente : « L'armée ne sécurise que l'endroit où elle est installée. Les populations ont peur ; elles ne savent plus quoi faire et demandent protection auprès des gens du JNIM<sup>6</sup>. Malgré qu'ils nous obligent à payer l'impôt – je te parle le cœur meurtri – nous nous sentons en sécurité avec eux. En leur payant l'impôt, tu es protégé ainsi que ta famille. »

Si la recherche de protection justifie le ralliement auprès des groupes djihadistes, c'est la faute de ne pas l'obtenir de l'État et des FDS. Un ressortissant d'une localité éloignée qui s'est réfugié à Gao précise : « Je parlerai plutôt de méfiance que de confiance. Moi, aujourd'hui, si les autorités de Gao me demandent de retourner chez-moi, je dirai oui... à condition que les administrateurs civils [préfet et sous-préfet] rejoignent d'abord leur poste. Ils ne peuvent pas rester dans les centres urbains et nous demander de retourner, nous pauvre citoyen. Envisager un retour des communautés sans l'État, revient à faire de nous des appâts pour protéger l'administration malienne. Or, pour parler de confiance, il faut un retour effectif de l'État dans tous ses territoires pour le légitimer à nouveau. »

**En réalité, la méfiance envers l'État l'est tout autant à l'égard de l'ensemble des acteurs du conflits, civils y compris. L'insécurité est un cancer qui dévore tout :** des forces étrangères aux FDS, des djihadistes aux indépendantistes, des milices et groupes d'autodéfense aux ONG, des « Bambaras » aux « Nordistes ». Ainsi, un fonctionnaire de l'Éducation nationale en poste à Gao pose la question : « Parler de confiance ? Non. Mais plutôt comment instaurer la confiance entre l'État et les citoyens. À mon avis, il faut que tous les acteurs se retrouvent sur la même table et se disent un certain nombre de vérités, car nous sommes comptables de cette insécurité. Le jour où l'on se dira la vérité, on n'aura pas besoin des forces étrangères pour nous sécuriser. Je vous dis, cette crise a duré et elle a pris toutes les formes. Qu'on le veuille ou pas, certains ont bien profité de la crise et feront tout pour qu'on n'en sorte pas. Je dis, nous autres, cette crise ne nous arrange pas. Il faut se donner la main, se parler et se pardonner. Plusieurs colloques ont été organisés dans le cadre de la résolution des conflits dans la région de Gao et jusque-là, aucune sortie de crise depuis 2012. Je vous dis, dans certaines localités de la région de Gao, aucun service public n'est délivré ni par l'État ni par les ONG ; c'est le cas de N'Tillit Nord. L'État a organisé

---

<sup>6</sup> JNIM, ou Jamā'at Nuṣrat al-Islām wal-Muslimīn, est le nom arabe du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), qui résulte de la fusion de plusieurs groupes djihadistes en 2017 : Ansār ed-Dīn, AQMI, Katiba Masina, al-Mourabitoune, etc.

*récemment un congrès, où plusieurs acteurs étaient présents. Certains sont venus avec leur gros turban ; ils disent du bien de l'État en présence de ses agents, mais ils agissent contre ce même État sur le terrain. Il faut que cette situation cesse ! Soit on est ami avec le Mali, soit on ne l'est pas [...]. Le jour où ceux qui sont blancs la journée, cessent d'être noirs la nuit, on trouvera la solution à ce Mali. »*

Pour ce fonctionnaire, rétablir la confiance en l'État commence par se parler, condition minimale pour rétablir au préalable la confiance entre les communautés. **Rétablir la confiance, estime cet homme, c'est trouver « la solution à ce Mali » – le pronom « ce » insistant sur le caractère problématique de la forme politique de ce pays – tout comme la militante de l'association féminine citée plus haut qui déclare : « le problème du Mali, c'est son État ».** Ce mode accusatoire n'est nullement en vigueur pour le Hodh Charghi, où l'État en tant que tel n'est pas mis en question, les entretiens ne rapportant que des réserves quant à sa présence efficiente et parfois de la résignation, comme pour ces personnes d'Elmetlek et d'El Megva qui disent « ne rien reprocher à l'État », car ils vivent en dehors de celui-ci étant donné qu'il n'y a ni poste de santé, ni service d'état civil, ni eau, ni électricité, ni école fonctionnelle et qu'ils se considèrent comme étrangers dans leur pays. Dans la région de Fada N'Gourma, il y a certes une remise en cause de l'État et sa capacité à assurer, d'abord ses missions régaliennes, ensuite les services publics. Mais l'enquête montre que ce n'est pas un rejet. À l'instar des enquêtes menées en Mauritanie, au Burkina Faso, les critiques portant sur les agents qui délivrent les services publics ne constituent aucunement une critique de la forme politique de l'État.

**Mais dans la région de Gao, la situation sécuritaire est si dégradée, le retrait des infrastructures de l'État si massif et le processus de délitement des cohésions sociales si avancé depuis maintenant presque dix ans, que c'est la nature même de l'État malien qui est interrogée.** Ici, la langue véhiculaire est le gao-senni (songhay), ce qui en fait la *langue de la ville* – en l'occurrence Gao, comme son nom l'indique – par opposition aux langues considérées comme venant de nulle part, en tout cas d'aucune urbanité au sens de l'arabe maghrébin *hādara*, les langues de ces communautés de pasteurs sans attache que sont les Kel-tamasheq (litt. « Ceux qui parlent le tamasheq »), les Arabes ou les Peuls. Or l'intérêt de prendre en compte la langue vernaculaire dans ce registre, c'est de saisir des discours qui ne sont pas rationalisés et qui échappent en partie à son auteur, mais qui en revanche induisent nombre de comportements collectifs.

Dans les entretiens menés en gao-senni durant l'enquête, plusieurs façons de désigner l'État sont apparues. Il y a d'abord celle qui consiste à l'appeler par son nom propre : Mali. L'État, au sens technique ou rationnel-légal du terme, n'est pas appréhendable par tout un chacun du point de vue de sa nature ou du statut ; le nom propre en dit long, selon la formule populaire, et l'intérêt d'aller plus loin n'est guère probant. Et cela vaut pour la région de Gao, comme pour la Creuse ou le Midwest américain. De façon plus précise, l'État malien est aussi appelé « *Mali hino* », littéralement le « Pouvoir du Mali », ce qui rend l'idée d'un État détenteur d'un pouvoir de puissance sans partage, étranger mais vainqueur et hégémonique. Enfin, l'État est parfois désigné par l'expression « *Mali gaabi* », l'État détenteur de « la force et la contrainte » – le sens de *gaabi* – un pouvoir qui se fonde sur le monopole, non pas de la violence, mais de la force. En cela, l'expression « *Mali gaabi* » traduit exactement celle de « *Mali fanga* » utilisée dans les langues mandingues, en usage chez 80 % de la population malienne.

Il ne s'agit pas ici de mettre en exergue une forme d'État et un exercice du pouvoir qui doit s'imposer au Mali tout entier. En revanche, le fait que l'État malien ne soit pas perçu à Gao – et que dire alors en tamasheq, en arabe ou en fulfulde (langue peule) ? – comme étant endogène, c'est là aspect important dans le questionnement sur l'utilité sociale de l'État. Dans ce décryptage culturel des représentations de l'État, on peut alors s'interroger sur le sentiment d'un *désir d'État*, qui est incontestable dans le Hodh Charghi et la région de Fada N'Gourma, mais aussi dans celle de Gao qui se sent abandonnée. Excepté que pour cette région du Mali, la question est de savoir quel État ? Ce à quoi les enquêtés répondent : celui en qui on peut avoir confiance. En gao-senni, la notion de « confiance » (*naney*) est toujours accompagnée de l'idée de « vérité » (*ciimi*). Pour instaurer la confiance, dit-on, il faut « travailler avec la vérité » (*ka goy nda ciimi*). Autrement dit, et cela est un élément extrêmement fort, **la confiance n'est pas juste un état moral ou philosophique, mais bel et bien un opérateur, un travail qui consiste à « être dans la vérité ». Dit autrement, la confiance en l'État, c'est travailler de façon vraie, impliquant un type de relation entre agents et usagers qu'il faut consolider, voire construire parfois, même si la réponse est connue : une relation fondée sur la justice, *sharī'a* en arabe, mais aussi en tamasheq, en fulfulde, en gao-senni et jusqu'à Bamako, qui n'a pas d'autre vocable à proposer en bamanankan que *sharia* ou *saria*, selon les prononciations.**

### **2.3.2 Établir la confiance en réduisant la distance : la difficulté de penser la mobilité des services publics dans des États sédentaires**

**La notion de justice, et c'est l'un des grands paradoxes de ces enquêtes, est sinon absente, du moins simplement citée au rang des services publics plus ou moins efficaces, alors qu'il s'agit d'un des principaux domaines régaliens qui interroge le rapport à l'État.** Certes, la justice est évoquée à travers la mauvaise couverture des services, leur accès difficile, la discrimination... Dans le Hodh Charghi, l'enquête montre que le secteur de la justice accuse des faiblesses préoccupantes. L'éloignement des tribunaux, leur saturation et donc la lenteur induite, rend l'accès à la justice très délicat et surtout très coûteux (frais de déplacement et de séjour), ce qui encourage les populations à plutôt faire usage des systèmes alternatifs de la justice traditionnelle qui n'est pas complètement réglementée. Dans la région de Gao, les pouvoirs publics n'administrent que 40 % des services de la justice. Et comme dans le cas mauritanien, les populations sollicitent d'autres acteurs (leaders traditionnels, religieux, GANE) pour rendre la justice. Ceux-ci jouent un rôle déterminant dans la délivrance du service de la justice et certains se considèrent même comme auxiliaires de l'administration publique. Mais **la justice n'est pas seulement un ministère dédié ni des corps professionnels, ni un service ; c'est aussi un principe général qui est censé caractériser la délivrance des services publics elle-même.** Lier justice et service public, c'est réintroduire l'équité *dans* le service public, justifiant dès lors le désir d'un retour de l'État auquel on pourra faire confiance.

On a pu voir précédemment les grandes tendances qui se dessinent dans les trois régions de l'étude, avec le Hodh Charghi mauritanien, qui se caractérise par une tension sur les pouvoirs publics afin de répondre aux besoins de services de proximité en expansion du fait du processus de sédentarisation, tandis que du côté des régions de Fada N'Gourma et Gao, la situation sécuritaire contraint les administrations à se recentraliser toujours plus. Dans cette perspective, l'amélioration de la performance des guichets existants est une gageure qui passe par la mise à disposition de moyens financiers – ressources humaines, formation, logistique, infrastructures –, dont on peut douter que des États comme le Mali et le Burkina Faso puissent y arriver à court et moyen termes. Il reste à voir si, dans ce besoin de justice

sociale censée caractériser la délivrance des services publics, les pouvoirs publics ont pu mettre en place des services capables, soit de suivre les populations qui ont un mode de vie mobile, soit de se projeter là où elles vivent si elles sont éloignées des guichets fixes.

**La Mauritanie est sans doute le pays qui s'est le plus engagé parmi les trois dans cette problématique, eu égard non seulement à la géographie, mais aussi à une économie basée sur l'élevage qui nécessite, pluviométrie oblige, la transhumance.** Dans le Hodh Charghi, l'expérience du groupement des chameliers de la garde nationale dans la délivrance des services publics de base, notamment des soins ambulatoires, la fourniture de kits de médicaments essentiels, les évacuations sanitaires, l'entretien des puits et forages, la lutte contre les feux de brousse, a été confirmée et saluée par des anciens bénéficiaires ex-nomades rencontrés dans leurs nouveaux campements aux abords de Néma. Ils ont clairement indiqué que le professionnalisme, la disponibilité des équipes du groupement des chameliers, la régularité de leur service et l'absence de favoritisme politique ou tribal constituent les facteurs de succès de ces services publics ambulants. Du reste, le groupement va bientôt disposer d'un centre d'instruction et de formation à Achemim (45 km de Néma) sur la route du Dhar financée par l'Union européenne, et permettre d'augmenter ses capacités d'intervention.

Dans la région de Fada N'Gourma, l'enquête identifie un certain nombre de services considérés comme mobiles, au premier rang desquels la santé, à travers des campagnes de vaccination, la distribution de médicaments, l'évacuation de malades. Cette mobilité est néanmoins ponctuelle et tient plus compte d'un agenda programmé que des besoins exprimés. Il existe bien une « clinique mobile », avec selon les cas un médecin, des infirmiers et des travailleurs psychosociaux. Mais elle n'est opérationnelle que dans la ville de Fada N'Gourma. On doit citer également les missions de la police nationale, à travers « *les enquêtes de moralité, les patrouilles, les constats d'infractions ou d'accidents de la circulation et les activités de la police scientifique* », même si l'on peut penser que les populations éloignées peuvent hésiter à s'en remettre à la police en cas de problème, faute de confiance dans les représentants de la puissance publique. Autres services mobiles, celui des agents de l'agriculture, qui se déplacent sur zone pour apporter un appui technique aux paysans et aux éleveurs, tout comme les audiences foraines dans le cadre de la justice, sont de plus en plus soumis aux aléas sécuritaires, tandis que leur mobilité et les distances s'en trouvent réduites d'autant.

Dans la région de Gao, les services déconcentrés de l'État affirment que 35 % disposent d'une structure mobile, mais couvrant le seul cercle de Gao, soit en totalité (42,9 % des structures enquêtées), soit de façon partielle (57,1 %). Ces unités mobiles concernent essentiellement la santé et le service vétérinaire, le premier étant mis en œuvre par des ONG, le second par l'État. Des unités mobiles constituées de personnels infirmiers et d'internes de la *Faculté de Médecine* et d'Odontostomatologie de Bamako, ou de l'École des Hautes Études en Santé Publique du Mali, interviennent pour les campagnes de vaccination et la prise en charge médicale des femmes enceintes. Ils disposent de relais communautaires qui leur fournissent la position des éleveurs pour une intervention rapide en cas d'épidémie ou lors des campagnes de vaccination. En dehors de cela, les équipes se rendent sur les sites selon une fréquence irrégulière, tous les mois et parfois tous les 6 mois, faute de moyens. Dix sites ont été identifiés par le CSRef et ses partenaires pour s'adapter à la mobilité des éleveurs, mais ne disposent pas encore d'infrastructures de santé, par manque de moyens financiers. Enfin, dans les communes qui disposent d'un CSCom fonctionnel, il existe un dispositif appelé Stratégie Avancée mis en place par les pouvoirs publics qui permet de déployer une équipe mobile sanitaire de type infirmier, vers les populations se trouvant à 5 km du CSCom. Autre

secteur à disposer de structures mobiles, la vaccination animale – la région de Gao compte un cheptel d'environ 1 million de têtes. La Croix-Rouge et les communes mobilisent ici des vétérinaires, qui sont contraints de résider dans le chef-lieu du cercle et se rendre dans les communes qu'en cas de besoin, pour des raisons là encore de sécurité.

**Mais malgré ces dispositifs, les services ambulants sont à la fois irréguliers et partiels, du fait tantôt d'un manque de ressources, tantôt de la situation sécuritaire.** Lors d'un *focus group* avec des habitants de Tessit sur ce point, l'opinion générale rejoint celle relevée dans la région de Fada N'Gourma, en l'occurrence : « *les services ambulants peuvent juste résoudre un problème à court terme. Ce qui faut, c'est procéder à un recrutement de personnels qualifiés. Nous avons besoin d'un médecin ou d'une sage-femme à Tessit.* » En dépit de l'intervention assez efficace des ONG dans l'appui à la délivrance des services publics, le portage institutionnel et la pérennisation ne peuvent relever que des pouvoirs publics. Un personnel de santé explique : « **Nous avons compris que si un travail n'est pas piloté par l'État, il ne laisse pas de traces. Ou un beau jour, comme on le dit, "la maison perd son toit". Seul l'État est éternel. Nos générations vont partir, d'autres viendront mais l'État continue. Les besoins grandissent et l'État à lui seul ne peut les satisfaire. La solution est de renforcer le système sur place et non de penser à une décharge.** »

Conséquence ou non des difficultés de plus en plus grandes à mettre en place ces services mobiles et ambulants, un certain nombre d'enquêtés de la région de Fada N'Gourma – surtout parmi ceux qui résident dans les chefs-lieux de communes et de région – estiment que les services ambulants ne peuvent être que des mécanismes transitoires adaptés aux périodes de crise ou de défaillance de l'État, mais qu'ils ne devraient pas remplacer les modalités classiques de délivrance des services publics. Pour le responsable régional de l'OCADES Caritas Burkina : « **Si les services publics ambulants deviennent durables, cela ne donne pas espoir que la situation de crise ou de défaillance de l'État connaîtra une fin.** » Au-delà du caractère psychologique, si la mobilité des services se justifie par rapport aux éleveurs qui transhument ou les hameaux de culture éloignés des guichets, la durée de cette mobilité doit rester « raisonnable » afin d'éviter le « saupoudrage » qui consisterait simplement à « décaisser » et faire de l'affichage de résultats.

Les gens interrogés ici ne sont pas des pasteurs transhumants, et on peut penser qu'ils peinent à appréhender la mobilité des services publics comme une solution pérenne. Mais le *focus group* mené avec les gens de Tessit cité juste avant, ne dit pas autre chose, alors même que ces gens sont concernés par la question de la transhumance. **Si les dispositifs de services publics mobiles sont indispensables, c'est d'abord parce que dans ces territoires, des populations sont elles-mêmes mobiles. Répondre à leurs besoins, c'est renforcer l'État non pas seulement dans la perception sociale de son utilité, mais aussi en tant qu'institution qui réaffirme le principe même du service public : mutabilité, égalité, continuité.**

Plus largement, ce facteur essentiel qu'est la distance nécessite que l'État et les collectivités puissent mettre en place des services publics ambulants qu'on jugera efficaces dans le Hodh Charghi, et simples palliatifs dans les régions de Fada N'Gourma et Gao. A cela, on peut faire deux remarques. Premièrement, **réfléchir sur des services publics mobiles n'est pas tout à fait la même chose que d'envisager des services publics ambulants. D'un côté, on parle de la capacité à se projeter hors des guichets, que ce soit physiquement ou à distance ; de l'autre, il s'agit plutôt de « tournées » – terme chargée qui se réfère aux tournées du commandant de cercle de l'époque coloniale – c'est-à-dire de desservir une région à travers des itinéraires programmés et pérennisés.** Certes, les deux notions

s'articulent, mais la mobilité tendrait à faire penser qu'il s'agit effectivement d'une réponse temporaire face à une situation de crise. En revanche, le terme ambulant évoquerait un type d'administration qui, du reste, fonctionne et même se développe en Mauritanie. Deuxièmement, avec les services publics ambulants, se pose ici la question de la culture dominante de l'État, au sens d'une ontologie, *a fortiori* pour de jeunes État-nations comme le Burkina Faso et le Mali, confrontés à une conflictualité autant structurelle et conjoncturelle, mais dont les populations nomades sont considérées comme les instigateurs. Pour la Mauritanie, cette perception est évidemment toute autre, dès lors que la « nomadité » est le creuset culturel dans lequel le pays s'est construit en tant qu'État-nation. Aussi, envisager l'administration d'un territoire, au moins partiellement, à travers un dispositif ambulant ne remet nullement en cause le sens et les représentations que les populations mauritaniennes se font de l'État. À l'inverse, **pour le Burkina Faso et le Mali – mais on peut en dire autant pour les pays européens qui peinent à intégrer les Rom et autres « gens du voyage » – la mobilité est quasi antinomique à ce que doit être l'État, dans sa matérialité, sa monumentalité, sa « stabilité » – le sens étymologique que donne le Littré est « manière d'être, fixe et durable » – qui constituent une manifestation de sa légitimité en même temps que son existence historique.**

### **2.3.3 Les acteurs des services publics : collaboration, partenariat, substitution**

#### **a) Logiques de partenariat : de la délégation de service aux ONG ?**

Dans le Hodh Charghi, l'enquête relève une nouvelle forme de méfiance et de la déception à l'égard des ONG et des partenaires au développement. Face aux accusations de promesses non tenues de la part des élus, certains répliquent que celles-ci ont été faites sur la base d'engagements non tenus de la part de partenaires extérieurs. Certains habitants mentionnent l'absence des autorités locales et peu de résultats sont perceptibles sur le terrain. De façon générale, les services publics fournis par les ONG sont jugés rares et irréguliers. Il est vrai qu'ils relèvent plus de l'assistance humanitaire que des services publics proprement dits. Mais les populations confondent parfois les interventions de l'État, notamment dans le cadre de Délégation générale à la Solidarité nationale et à la Lutte contre l'Exclusion (*Taazour*), avec les interventions des ONG. Celles-ci sont cependant mentionnées pour la plupart des secteurs comme la santé, l'éducation, l'eau, l'agriculture, l'hygiène, l'alimentation, la distribution de cash, etc. A ce niveau il est possible que la confusion entre ONG et interventions publiques puisse exister.

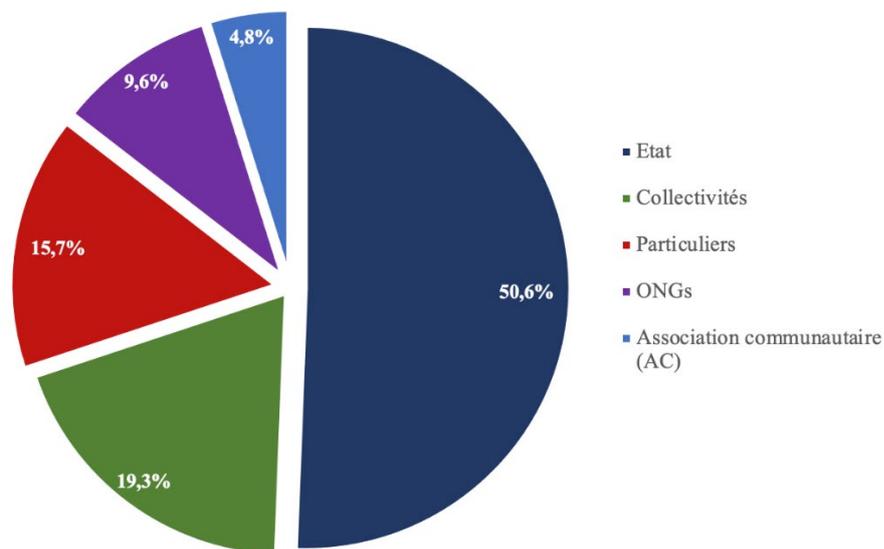
Si l'action des ONG est perçue par les populations du Hodh Charghi avec quelques réserves, c'est peut-être aussi parce que l'acteur qui, légitimement, doit délivrer des services publics, c'est l'État et ses services déconcentrés. La décentralisation lancée il y a 35 ans, érigeant les collectivités locales en acteurs du développement, accuse un bilan mitigé. Les collectivités sont restées des appendices de l'État, suffisamment encadrées par celui-ci pour apparaître comme des auxiliaires du pouvoir central et non comme des institutions autonomes et représentatives pouvant animer et impulser la vie politique et économique sur le plan local. Un peu moins de 40 % de la population enquêtée voit la décentralisation, la régionalisation et la communalisation comme effectives et ayant renforcé la couverture, la délivrance et l'accès aux services publics.

Dans la Région de l'Est, au Burkina Faso, on dénombre plus de 27 ONG qui y opèrent. Si elles sont réputées offrir les services les plus fonctionnels et les plus nombreux, leur rayon d'action reste toutefois géographiquement limité : 23 interviennent dans le chef-lieu de province, contre 3 dans toutes les communes de l'étude, 2 dans 2 communes et 6 dans 1 commune. Les agences onusiennes et les PTF appuient des services déconcentrés qui dépendent fortement de ces budgets. Répartis par secteurs, l'AFD, soutient la direction de l'agriculture et l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) ; le PNUD appuie l'antenne de l'Office national de l'Identification (ONI) dans le cadre des opérations spéciales de collectes et délivrance des cartes d'identité, ainsi que les mairies de Fada, Diapangou et Diabo dans les opérations de délivrance des actes de naissance ; l'UNICEF soutient les actions portant sur l'éducation et l'aide alimentaire des enfants.

De leur côté, les ONG locales sont chargées de mobiliser les collectivités, qui ne sont toutefois guère impliquées en amont pour la conception des projets et apparaissent peu dans la maîtrise d'œuvre. Parmi les ONG locales les plus actives, l'Association pour le Développement des Communautés Villageoises (ADVC), très appuyée par le gouvernement, qui complète l'action des services déconcentrés de l'État dans de nombreux domaines : santé, éducation, hygiène et assainissement, résilience, cohésion sociale et assistance humanitaire. L'ONG Tin-Tua est quant à elle devenue un acteur d'envergure, qui est même capable d'intervenir dans les zones à forte insécurité, où il n'existe plus aucune structure étatique. Principalement financée par l'État et le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA), Tin-Tua compte actuellement 75 agents permanents, des acteurs terrain non-permanents, une fédération d'unités villageoises dites *Diema*, des centres d'alphabétisation dénommés « centres Alpha », plus de 100 000 bénéficiaires directs, dont 12 000 annuellement dans le secteur de l'éducation, et pris en charge quelque 26 000 personnes déplacées internes. L'enquête a également relevé le rôle des acteurs religieux, en tant qu'ONG confessionnelles – ou Organisation Basée sur la Foi (OBF) – et comme acteurs de terrain, à travers les églises et les mosquées qui apparaissent, d'une certaine manière, comme autant de guichets d'un service public du religieux : « l'église catholique elle-même est un service public », explique une personne de l'enquête. Plus largement, un pasteur des Assemblées de Dieu considère que dans le contexte difficile que traverse la région : « *nous avons aussi notre quote-part. Voilà pourquoi nous investissons aussi dans les secteurs prioritaires* ». Quant à cet imam de Fada, plus nuancé, il souligne toute la difficulté à se prévaloir d'une identité musulmane pour mettre en place un partenariat avec des pouvoirs publics plus que jamais procéduriers et suspicieux : « *À cause du terrorisme, aujourd'hui, si vous n'êtes pas "garçon" [i.e. courageux], vous abandonnez la procédure avant même de l'avoir débutée. Tout est devenu compliqué avec d'innombrables enquêtes.* »

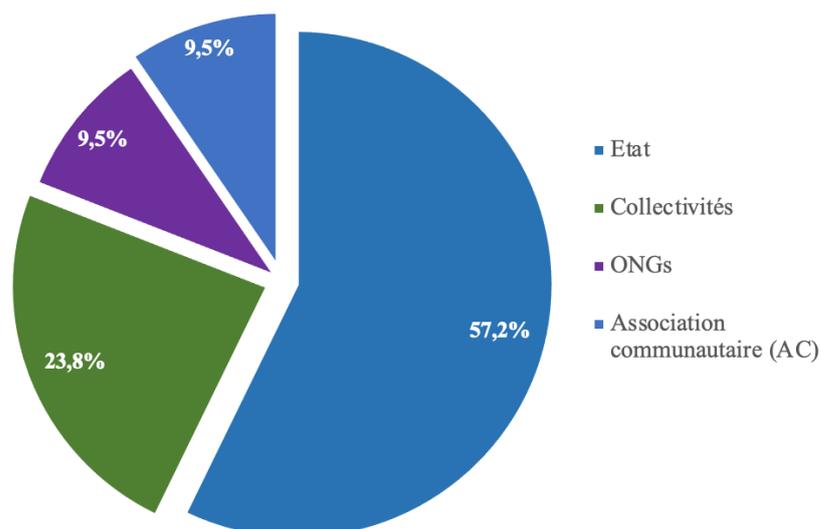
Si l'on compare la situation des deux régions impactées par l'insécurité, Fada N'Gourma et Gao, il est intéressant de voir la part que les acteurs occupent dans la délivrance de services publics ou communautaires, telle que le perçoivent les personnes enquêtées.

**Figure 12. Répartition des structures dans la délivrance des services publics de la région de Fada N’Gourma**



Source : SPA – Équipe cartographique Mauritanie, septembre 2021.

**Figure 13. Répartition des structures dans la délivrance des services publics de la région de Gao**



Source : SPA – Équipe cartographique Mauritanie, septembre 2021.

La comparaison ne peut s'attacher qu'à la place qu'occupent les services déconcentrés de l'État, les collectivités et les ONG, même si certains enquêtés ne les distinguent pas toujours très bien. En l'occurrence, l'État semble peser plus fortement dans la région de Gao que dans celle de Fada N'Gourma (57,2 % contre 50,6 %), tout comme les collectivités (23,8 % contre 19,3 %), ce qui place les institutions publiques à 81 % sur le terrain malien contre 70 % pour le Burkina Faso. Quant aux ONG, il est frappant qu'elles interviennent quasiment dans les mêmes proportions (9,5 % contre 9,6 %) dans la délivrance des services à Gao et à Fada. Ce chiffre est d'autant plus remarquable que les commentaires recueillis lors des enquêtes ne le corroborent pas, ce qui laisse penser que la visibilité des ONG est meilleure que celle de l'État et des collectivités, soit qu'elles investissent des secteurs perçus comme essentiels par les populations, soit que la performance de leurs actions est meilleure, soit qu'elles interviennent là où l'État n'est plus, soit tout à la fois. Peut-être y a-t-il ici matière à réflexion pour qu'État et collectivités communiquent mieux sur leurs actions, même s'ils portent souvent les tâches bureaucratiques, peu visibles mais essentielles au fonctionnement des services, y compris pour que les ONG interviennent. En tout état de cause, cette approche comparative tend à montrer que le partenariat entre pouvoirs publics et ONG fonctionne bien ou, en tout cas, est perçu comme tel.

En revanche la catégorie « particuliers » n'a hélas pas été identifiée dans l'enquête sur Gao, et il est donc difficile de se prononcer sur l'importance des services communautaires qui, dans l'enquête malienne, regroupaient les OSC et les particuliers. Mais si l'on considère que l'équipe du Burkina a désolidarisé les deux catégories, alors on trouve une forte disproportion entre les deux terrains de l'enquête, avec 9,5 % du côté de Gao, contre 35 % dans la région de Fada N'Gourma.

## **b) Logiques de collaboration : de la délégation de service aux structures communautaires ?**

L'un des aspects récurrents qui plombent la délivrance des services publics dans le Hodh Charghi, c'est le manque de planification et l'utilisation efficiente des ressources disponibles. A cela s'ajoute une certaine absence de suivi pour la mise en œuvre de projets de construction d'infrastructures, avec une faible participation des bénéficiaires dans le choix de la localisation et de l'opportunité des projets. Les collectivités ont rarement la maîtrise d'ouvrage de ceux-ci, y compris avec les partenaires non étatiques. Les services déconcentrés, services techniques dont les agents sont fonctionnaires d'État, peinent à collaborer avec les municipalités, et plus encore avec les structures communautaires. Or ces deux catégories d'acteurs ont non seulement une connaissance fine du terrain et de ses besoins, mais ils ont surtout une forte légitimité locale qui permet d'augurer une certaine pertinence des projets lancés, pour autant qu'ils soient impliqués dans la conception et la mise en place.

L'enquête montre ici que les structures communautaires offrent des services d'utilité publique qui complètent ou pallient un certain nombre de services publics absents : médecine traditionnelle, santé animale, savoirs agricoles, puisaterie, enseignement coranique. De plus, ces services sont souvent ambulants et s'inscrivent dans des espaces forains. Cette offre de services communautaires est conceptualisée dans la société mauritanienne, comme ailleurs dans le Maghreb du reste, à travers le terme polysémique *Twiza*, qui peut être l'entraide entre familles pour les travaux agricole ou d'élevage, sans rémunération. Ce principe d'entraide existe bien au-delà de la Mauritanie, que ce soit au Mali, au Burkina ou dans nombre de sociétés du monde rural. Mais la *Twiza* peut aussi

prendre la forme d'une mobilisation de la communauté ou du village pour un « travail d'intérêt communautaire » (Mimouni, 2005), faisant de la *Twiza* une éventuelle structure de collaboration pour la délivrance de certains services publics.

Dans la région de Gao, cette collaboration entre services publics et services communautaires est particulièrement développée dans le domaine sinistré de la justice, et dont on a dit plus haut combien ce secteur était faiblement mentionné dans les enquêtes. Peut-être, est-ce parce que les populations trouvent une certaine satisfaction auprès des services communautaires pour résoudre les litiges du quotidien ? Pour quasiment tous les enquêtés, la justice ne répond pas aux besoins des gens, et ce pour deux raisons principales : le temps de l'instruction et le coût. C'est ce qui conduit la population à solliciter le *cadi* (*qādī* en arabe), une référence culturelle vécue comme conforme aux normes d'une société anciennement islamisée.

Un imam de Gao, réputé pour ses connaissances en droit islamique acquises dans une faculté sunnite en Arabie saoudite, est reconnu comme un *cadi* éminent. Il explique comment il travaille : *« Cela fait plus de trente ans que j'ai décidé de servir Dieu à travers ce travail de cadi. Je commence à 8 h pour finir vers 14 h chaque mardi. J'écoute les plaignants et je juge après. Je ne saurai vous dire exactement combien d'affaires j'ai résolu depuis mon retour à Gao. Une chose est sûre, je peux traiter plus de 200 dossiers par an sur les problèmes de couple, d'héritage, de meurtres et surtout les litiges fonciers. Il arrive que certaines personnes viennent me voir après plusieurs tentatives avec la justice moderne, pour trouver la solution au problème. Je résous tous ces problèmes selon les textes de la loi islamique. Certains juges du tribunal de Gao m'envoient des dossiers qu'ils n'arrivent pas à traiter. Moi je le fais et j'envoie mes conclusions au juge. Ce dernier accepte le verdict prononcé par la justice de cadi. Récemment, un juge m'a posé une question : Comment tu fais pour réussir là où j'ai échoué ? Je réponds : Ce travail je le dois à Dieu, et il m'aide à résoudre les affaires. Je ne gagne rien dans ce métier ; je le fais à cause de Dieu. Ceux ou celles qui tentent de me donner de l'argent après le procès, je leur fais comprendre que je travaille pour Dieu. »*

Un membre de la section de Gao de l'AMUPI<sup>7</sup> donne sa vision d'une collaboration culturellement intégrée avec les services de la justice de l'État : *« Nous sommes profondément musulmans. C'est l'islam qui encadre notre vie quotidienne ; tout ce que nous faisons doit être en accord avec les valeurs islamiques. Personne ne peut nous faire dévier de notre foi, car nous sommes convaincus que c'est la voie de Dieu. Jadis, nous avons fait face à des situations dramatiques : il fallait alors abandonner l'islam ou se maintenir dedans. Nous avons décidé de rester musulmans ; c'est le chemin de Dieu. Depuis l'indépendance, l'État a vu que sa justice n'est pas performante, mais n'a jamais pensé institutionnaliser la justice islamique qui est un pan de notre histoire commune. Si la majorité des Maliens préfèrent être jugés selon la loi islamique, le Mali doit l'accepter pour que tous ces fils soient égaux. Cet État dit laïc a tellement peur de l'islam, qu'il ne le sollicite que quand ça l'arrange. Par exemple, pendant l'occupation de Gao, le MUJAO était venu avec un discours radical sur l'islam et nous nous sommes opposés en tant que leaders religieux. C'est grâce à nous que la population de Gao a résisté. A mon avis, le Mali doit faire face à son histoire en institutionnalisant la justice islamique. Cela n'aura aucun impact sur la laïcité. »*

---

<sup>7</sup> L'AMUPI – Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'islam – a été créée par le président Moussa Traoré en 1979, sur financements de l'Arabie saoudite. Organisation unique parlant au nom des musulmans, elle perd ce statut avec le régime démocratique qui se met en place en 1991. Mais elle demeure l'association islamique la plus influente, notamment dans les régions, tandis que ses cadres, au premier rang desquels l'imam Mahmoud Dicko, dominent largement l'actuelle structure faïtière qu'est le Haut Conseil Islamique.

Sans adhérer au sous-texte de ce militant, l'État malien a d'ores et déjà lancé un certain nombre d'initiatives sur la justice dite traditionnelle, notamment les cadis, dans la perspective à la fois de désencombrer les tribunaux des affaires civiles, de développer une justice de proximité et relégitimer l'action de l'État en la matière, suivant là une des dispositions de l'Accord d'Alger. Un rapport du Conflict Research Unit de l'Institut néerlandais Clingendel souligne que « l'article 46 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015 appelle explicitement à la revalorisation du rôle des cadis dans l'administration de la justice, tout particulièrement en ce qui concerne la médiation civile, ainsi qu'à la dispense d'une formation de qualité à tous les acteurs de la justice, y compris les cadis » (Goff, Diallo & Ursu, 2017) Le même militant de l'AMUPI explicite sa position : « *Pour assainir l'État gangréné par la corruption, il faut donner un contour juridique légal à la justice islamique. Ce qui permet aux populations de ne pas la violer dans l'exercice de sa fonction, car elles seront jugées par elle. Le besoin de justice islamique est une revendication des populations et l'État doit la prendre en compte.* »

L'enquête dans la région de Fada N'Gourma, au Burkina, ne rend pas compte d'une collaboration de même nature. Elle mentionne par exemple le rôle joué par Radio Tin-tua, qui travaille en partenariat avec plusieurs services publics et les mairies, et qui dispose d'un contrat avec le Conseil régional de l'Est pour la diffusion en direct des séances du conseil. Ces associations jouent le rôle d'auxiliaire des services, notamment pour faciliter l'accès aux populations. C'est le cas de la direction régionale de la santé qui s'appuie sur elles pour la sensibilisation. Idem avec les services départementaux de l'élevage qui mobilisent l'Union nationale des Ruggas Burkina Faso (UNRB)<sup>8</sup>, pour la promotion des campagnes de vaccination. Son Secrétaire général précise : « *La direction régionale des ressources animales est un de nos partenaires-clés, en ce sens qu'elle nous contacte régulièrement pour le travail d'identification des éleveurs dans la région.* » Ici, les associations dites communautaires assurent, tout au moins *de facto*, une délégation partielle du service public. Ce faisant, elles se situent certes dans un partenariat, mais pas véritablement dans une collaboration avec les communautés. Du reste, ces associations communautaires ont le statut d'organisation de la société civile, voire d'ONG, ce qui les situe précisément à mi-chemin entre structures communautaires et pouvoirs publics, desquels elles dépendent statutairement et souvent financièrement.

### **c. Logiques de substitution : quand les secteurs régaliens sécurité et justice sont laissés aux forces étrangères et aux GANE**

Le cas du Hodh Charghi mis à part, la question non seulement de la sécurité, mais aussi de l'absence de l'État, des collectivités et des ONG dans certaines parties du territoire de la Région de l'Est au Burkina Faso et de Gao au Mali pose problème, moins sur la délivrance des services publics, que de savoir qui les délivre et comment.

Dans la région de Fada N'Gourma, les enquêtes ont montré que les groupes armés non étatiques (GANE) délivrent des services dans des zones hors de l'étude, sauf peut-être à Diabo où des indices laissent penser que ce serait en partie le cas. Le JNIM dirigé par Iyad Ag-Ghali est le plus cité. Les katibas sont réputées intervenir dans le secteur de la justice pour trancher parfois des litiges communautaires, mais surtout juger et condamner les représentants de l'État burkinabé (fonctionnaires, élus et personnels d'ONG), et les chefferies,

---

<sup>8</sup> Le mot rugga désigne traditionnellement le responsable des éleveurs. Selon le principe de l'UNRB, tout éleveur est automatiquement membre de l'union. Dans chaque zone, on désigne un Rugga pour assumer la fonction de responsable, de répondant des éleveurs de la localité.

imams, marabouts et autres élites locales accusées de collaborer avec un État « mécréant » servant les « croisés » d'Occident, ou de prêcher l'islam en « hypocrite ». Une personne, qui préfère rester anonyme, estime que tous ces cadis autoproclamés « *jugent dorénavant de qui est digne de vivre dans la région ou pas* » au nom de la charia, et « *imposent des tenues vestimentaires aux femmes, aux hommes et mêmes aux enfants et punissent ceux et celles qui ne respectent pas les règles qu'ils dictent.* » Mais ces mêmes katibas aident aussi parfois les populations. Ainsi, on rapporte que dans une localité située « *entre Gayeri et Bartiebougou, des vivres du Programme alimentaire mondial (PAM) ont déjà été retirés et redistribués gracieusement aux populations. C'est une sorte de délivrance de service public aux populations.* » Enfin ces GANE, djihadistes ou milices communautaires comme les Koglweogo, prétendent assurer la sécurité dans les zones qu'ils contrôlent, contre le prélèvement de taxes et impôts de guerre.

**Dans la région de Gao, les entretiens recueillis sont moins tranchés, car l'opinion générale sur l'État n'est pas des plus favorables. Un adhérent d'un parti politique raconte :** « *Ici à Gao, dans le quartier de Gadeye, les jeunes ont pris l'initiative de sécuriser leur quartier depuis 2012. Ils font la surveillance dans les quartiers pour arrêter les individus jugés dangereux. Ces derniers sont remis aussitôt à la police qui les libère quelques jours après. Vous voyez que cela rend notre travail compliqué. La police est payée pour assurer la sécurité des habitants, et elle ne le fait pas, par incompetence et par corruption.* » Dans un focus group, des ressortissants des communes de N'Tillit et Tessit, réfugiés à Gao, soulignent que la sécurité n'est plus assurée par les forces maliennes. Ici, l'État est accusé de s'être totalement déchargé sur des forces étrangères : MINUSMA (ONU), Barkhane (France), Takuba (UE). Quant au G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad), seul le Tchad est intervenu massivement au Mali, les autres pays ne le faisant que sur leur propre sol. Ces forces conventionnelles contribuent à la sécurité, mais installées dans des camps, elles ne peuvent que se projeter ponctuellement pour rétablir une situation critique. Un ressortissant de Tessit témoigne : « *Barkhane ne rassure pas la population. Ils ont pris l'habitude d'aller se percher sur une colline et regarder le paysage ; Barkhane est loin, très loin des préoccupations des populations.* »

En réalité, dans le conflit que connaît le nord du Mali depuis 2012, on assiste à une compétition entre GANE : groupes d'autodéfense, milices, mouvements indépendantistes, organisations djihadistes liées à Al-Qaïda ou à l'État islamique... **La perte du monopole de la violence par l'État s'est non seulement traduite par la fragmentation de celui-ci, mais elle a également incité les GANE à se comporter comme des organisations paraétatiques, en récupérant des secteurs régaliens (sécurité, justice, fiscalité...) et des secteurs de services publics (eau, fixation des prix...). De fait, ce sont ces GANE qui sont en permanence sur le terrain, loin des villes et des camps, et qui permettent à une partie de la population de se maintenir sur place.** Et ce sont eux aussi qui assurent, par défaut, la sécurité et la justice des populations, contre une taxation sur les cheptels et les récoltes. Un enseignant de la commune rurale de Bamba explique à mots couverts que dans sa localité, « *deux personnes font office de cadis et sont généralement sollicitées pour des problèmes de mœurs et de vol de détail.* » Un éleveur kel-tamasheq, qui pratique l'élevage en transhumance, se lamente : « *Dans notre village délaissé par l'État, nous payons un impôt aux djihadistes. Il est fixé en fonction du nombre de bétail dont tu disposes. Les FDS positionnées au niveau des postes sont informées de la situation, mais sont incapables d'intervenir. S'il faut qu'on se confie aux GANE pour avoir la vie sauve, on le fera. S'il faut composer avec eux, on le fera aussi. Lorsque tu n'as pas la protection de ton papa, tu cherches celui d'un tonton. Aujourd'hui, c'est la protection du tonton qui nous maintient en vie.* »

## Conclusion

Cette étude sur les services publics ambulants (SPA) visait à réaliser, dans un contexte de crises régionales sévères, quoique contrastées, une description analytique du champ des services publics délivrés dans la région de l'Est au Burkina Faso, de Gao au Mali, et du Hodh Charghi en Mauritanie, avec comme enjeu, le retour ou le renforcement de l'État, non pas seulement à travers ses prérogatives régaliennes, mais aussi son utilité sociale.

De façon plus spécifique, il s'agissait de voir comment améliorer la délivrance des services auprès des populations mobiles – transhumance, campagne de pêche, navétane, commerce forain, école coranique itinérante, migration sécuritaire, etc. – ou éloignées des guichets, à travers un dispositif de services publics dits « ambulants », qui avait été conceptualisé et testé dans 7 communes des régions d'Agadez et de Diffa, au Niger, dont la phase pilote a fait l'objet d'un atelier de capitalisation qui s'est tenu à Dosso, les 24-25 mai 2016.

A l'issue des résultats de cette expérience nigérienne cofinancée par la DUE et la GIZ allemande, l'AFD a souhaité déterminer l'opportunité de soutenir des dispositifs de services publics ambulants similaires dans d'autres pays du G5 Sahel. Quatre principaux axes de réflexion ont alors été proposés : 1/ Replacer le concept SPA dans une perspective sociohistorique ; 2/ Apprécier la pertinence du concept de SPA sur les territoires de l'étude ; 3/ Proposer des pistes d'opérationnalisation et de pérennisation du dispositif en tenant compte des éléments de sensibilité au conflit ; 4/ Ouvrir la réflexion sur d'autres formes de déploiement et de gestion des services publics.

Avant de présenter les principales conclusions de l'étude et les pistes opérationnelles qui s'en dégagent, on peut se demander dans quelle mesure l'expérience nigérienne des SPA est transposable ailleurs. À cela, on posera deux remarques principales.

Premièrement, là où l'AFD prospecte la faisabilité du dispositif en amont et de façon autonome dans trois pays aux situations hétérogènes, le projet nigérien impliquait l'État au plus haut niveau, à travers le Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME), en tant qu'organe de réflexion et de conception en matière de réforme de l'État, dans le cadre général du projet Modernisation de l'État et Décentralisation au Niger (MEDEN). Ce point n'est pas anecdotique, lorsque l'équipe du Burkina Faso, par exemple, rapporte que certains interlocuteurs se sont étonnés qu'une agence de coopération française puisse commanditer une étude comme celle-ci, en lieu et place de l'État burkinabè. Dans une étude où l'on pose la question de l'utilité sociale de l'État, le fait que celui-ci ne soit pas impliqué (ou pas encore) dans cette prospective sur les services publics est pour le moins paradoxal et, d'une certaine manière, livre quelques indices quant aux difficultés de *faire État* tel que les citoyens burkinabè, maliens ou mauritaniens peuvent le réclamer.

Deuxièmement, le bilan présenté lors de l'Atelier de capitalisation apparaît assez mitigé, en dépit de l'implication même de l'État dans la conception et l'opérationnalisation du projet : utilisation personnelle des moyens alloués au projet ; mauvaise compréhension de la démarche SPA par les acteurs locaux ; absence de planification concertée dans les missions conjointes avec les services techniques déconcentrés ; refus de respecter les clauses de la convention ; absence d'indicateurs de mesure de performance dans la mise en œuvre, etc.

Il ne s'agit évidemment pas de donner un avis sur l'expérience nigérienne, dont l'évaluation remonte de surcroît à 5 ans, mais de souligner quelques éléments qui, d'un point de vue opérationnel, peuvent avoir une importance dans la mise en place d'un dispositif SPA au Burkina Faso, au Mali et en Mauritanie.

Cela étant posé, les principaux résultats de l'étude analytique et l'approche opérationnelle qui en dérive sur les services publics ambulants ont porté sur un questionnement plus large de l'État, notamment sa perception sociale, et sa capacité à délivrer effectivement des services publics. Il fallait en effet saisir le contexte général de l'étude, en incluant la géographie, la situation sécuritaire et la question de l'offre et la demande de services publics, afin de pouvoir dégager des pistes en faveur du renforcement ou de développement d'un dispositif ambulancier, mais aussi d'autres formes possibles de délivrance des services publics.

La grande difficulté de l'étude a été d'articuler trois situations institutionnelles, historiques et sociologiques, non pas hétérogènes mais différentes : tantôt les terrains burkinabè et malien se confondaient, eu égard à la crise sécuritaire qui sévit dans ces pays ; tantôt les terrains mauritanien et malien offraient des cohérences, notamment une région semi désertique à administrer, qui couvre une superficie égale au tiers du territoire métropolitain de la France ; tantôt l'ensemble des pays partageaient les mêmes réalités, notamment en ce qui concerne la question des différentes formes de distance ; tantôt encore, chaque pays accusait une spécificité empêchant une approche comparée.

Toutefois, à partir de cette étude analytique, un certain nombre de pistes opérationnelles ont pu être dégagées pour proposer une meilleure délivrance des services publics. On doit néanmoins souligner ici que les trois études ont fortement insisté sur le fait que les SPA devaient être soit transitoires, soit complémentaires, tandis que la norme demeure le guichet « en dur » et implanté dans un lieu fixe : on doit pouvoir trouver les mêmes services là où l'on est, là où l'on se déplace et là d'où l'on vient.

Dans tous les cas, le fil conducteur de cette étude aura été de s'interroger sur les dispositifs permettant de réduire les distances, toutes les formes de distances, car c'est la clé pour engager un processus de reconstruction d'une confiance en l'État. Les dispositifs de services publics mobiles sont indispensables, lorsque des populations sont elles-mêmes mobiles. Dès lors, répondre aux besoins de ces populations, c'est adapter les services publics à leur mobilité, et c'est renforcer l'État non pas seulement dans son utilité sociale, mais aussi en tant qu'institution qui réaffirme le principe même du service public : mutabilité, égalité, continuité.

Pour cela, il s'agissait de saisir les différentes pistes permettant ici l'affirmation de l'État, à sa réhabilitation, à travers son utilité sociale, qui consiste à mettre à la disposition de la population ses pouvoirs régaliens (sécurité, justice, fiscalité...) et, en quelque sorte, *de lui offrir ses services* (sociaux, économiques, administratifs...). Reste le travail de perception et de compréhension de l'État à partir de ses différents niveaux d'intervention, un travail qui interroge nécessairement le comportement des agents vis-à-vis des usagers, la langue administrative qu'emploie les pouvoirs publics, voire la langue de la capitale qui est celle du pouvoir mais qui est localement incomprise. Tout cela demandera évidemment du temps, mais les quatre grandes pistes opérationnelles que ce rapport propose ici sont susceptibles de participer à cette évolution, sinon une révolution du lien qui tantôt unit, tantôt désunit l'État et les citoyens.

## **a) Développer les Services Publics Ambulants (SPA) : groupes de chameliers et marchés forains**

Le rapport a recensé plusieurs dispositifs ambulants ou mobiles qui peuvent être améliorés et pérennisés, mais en tenant compte des situations sécuritaires qui en limitent le déploiement dans certaines zones : clinique mobile, campagnes de vaccination ou d'enrôlement, actions ponctuelles des ONG...

L'étude sur le Hodh Charghi a clairement montré la fonctionnalité et l'intérêt des Groupes de Chameliers de la Garde nationale qui associent service public et forces armées sur le modèle de « la tournée », un dispositif bien adapté à un environnement géographique semi-désertique et en parfaite cohérence avec un imaginaire social et une culture de la nomadité saharienne.

Dans la mesure où la région de Gao comporte de nombreuses similitudes avec celle du Hodh Charghi en termes d'environnement physique et culturel, ne pourrait-on expérimenter une possible adaptation de ces Groupes de Chameliers, même s'il ne peut s'agir *a priori* d'un corps issu de la garde nationale malienne telle qu'elle existe actuellement. Outre la dimension culturelle de cette approche qui réhabilite l'imaginaire nomade de populations frustrées de devoir y renoncer, l'intérêt serait de pallier une série de problèmes logistiques liés à l'utilisation de véhicule : carburant, mécanique, usages détournés et vols possibles.

À ce dispositif SPA s'ajouterait la réalisation et l'actualisation permanente d'une cartographie géo-référencée des guichets fixes et mobiles, en lien avec les populations sédentaires et celles en mobilité (transhumance, commerce, marché forain...). Cela permettrait de programmer les interventions et de concevoir un système d'informations et d'alertes destiné aux populations.

A propos des marchés forains, à la fois permanents et ambulants à l'intérieur d'un espace défini par l'existence de localités accueillant le marché, l'équipe de Mauritanie a fait valoir l'idée qu'ils pourraient constituer des espaces multiservices itinérants, auxquels accéderaient les habitants de la localité qui accueille le marché hebdomadaire, ainsi que les populations mobiles des environs. Cette configuration, qui s'ancre dans la notion de « centralité mobile » développée dans la revue de littérature, pourrait alors proposer des services de soins ambulatoires et de vaccination, d'état civil, d'audiences foraines, de vulgarisation agricole, de soins vétérinaires, etc. À moyen terme, cette expérience pourrait évoluer vers la construction de centres multiservices fixes auxquels pourraient s'ajouter un accès à l'eau, l'éducation, les télécommunications et l'énergie.

Ce type de dispositif est envisageable au-delà du Hodh Charghi, dans la mesure où la configuration des marchés forains est quasi identique dans la région de Gao et relève d'une logique similaire dans les localités périphériques de la région de Fada N'Gourma. Bien évidemment, la contrainte sécuritaire est à prendre en compte dans ces deux régions, mais le dispositif est susceptible de porter un espace de négociation auprès de certains GANE qui assurent la sécurité de la zone considérée.

## **b) Configurer un principe de délégation souple à travers la notion « d'auxiliarisation » : implication des communautés et espace de dialogue entre l'État et les GANE**

La piste d'une délégation sous forme d'« auxiliarisation » viserait à intégrer l'espace communautaire à celui des services publics, en formalisant la notion de « services communautaires ». S'agissant des zones d'accès difficile pour des raisons d'éloignement, de mobilité ou de sécurité, la mise en œuvre d'une délégation aux communautés permettrait à la fois une délivrance (au moins partielle) des services publics, la manifestation de la présence de l'État en tant que service auxiliaire, et la responsabilisation des communautés sur une logique du « faire faire ». Cela suppose au préalable une clarification statutaire des chefferies traditionnelles – ce qui existe déjà au Burkina Faso où la chefferie est constitutionnelle, en réflexion au Mali (Mohamadou, 2018), tandis qu'en Mauritanie, la loi de 1963 l'a supprimée « par voie d'extinction » : composition de la chefferie, séparation avec le politique à travers l'interdiction réglementaire de faire acte de candidature à une élection (modèle nigérien), etc.

Cette auxiliarisation des services publics permettrait de pallier non seulement l'impossibilité d'accéder aux populations, mais aussi le retrait des élus et des structures communales dans certaines zones des régions de Gao et Fada, et d'assurer par exemple les services d'accès à l'eau (entretien des forages, des châteaux), de l'élevage (vaccination, alimentation), de l'agriculture (intrants, semences, techniques culturales), voire de la santé préventive et curative, en valorisant (y compris par des formations complémentaires) les savoirs locaux (tradipraticiens, accoucheuses, puisatiers, etc.) et leur préservation. Au final, ce dispositif permettrait une certaine fixation des populations, non pas forcée, mais en suscitant une sédentarisation, de sorte que les localités éloignées des centres puissent se densifier et constituer les prémices de « pôles de développement » qui favoriserait la création d'une économie locale.

Plus complexe, l'auxiliarisation pourrait s'étendre aux espaces administrés par certains GANE qui, compte tenu de l'absence des pouvoirs publics et des ONG, sont les seuls à assurer une délivrance de services. Du reste, c'est déjà ce qu'ils font pour un certain nombre de secteurs (fixation des prix du marché, aide alimentaire, etc.), qui relèvent par ailleurs d'une stratégie d'acceptation de leur autorité par les populations. Pour autant, il n'est pas absurde de penser qu'une collaboration puisse être discutée dans la mesure où la délivrance de services est un enjeu partagé et que certains GANE – groupes d'autodéfense et milice, organisations indépendantistes – se sont constitués sur des logiques de sécurisation et d'autonomisation locales. On peut imaginer ici l'élaboration d'instruments de dialogue visant la mise en place d'accords d'auxiliarisation (et non de délégation) pour les seuls services de base, contribuant ainsi à apaiser les tensions et d'ouvrir un accès relatif à ces zones pour les pouvoirs publics ou leurs délégués que sont les ONG.

## **c) Concevoir un Service Public Local (SPL) : une coproduction multi-acteurs**

Dans un contexte où les communautés et les collectivités demeurent sur place, et que la difficulté d'accès relève du phénomène des distances – géographiques, structurelles, économiques, culturelles, psychologiques –, on peut préconiser de faire du village ou de la fraction, l'échelle de découpage territorial permettant le déploiement des services publics. C'est un point que les trois enquêtes ont largement souligné, avec la perspective d'une remise à niveau des processus de décentralisation et de transfert de compétences. Mais là où le cadre de la décentralisation vise l'intercommunalité, voire l'autonomie de région, en

termes de rapprochement entre les services publics et les des populations, la décentralisation est requise du point de vue local, avec une mise en œuvre graduelle de la maîtrise d'ouvrage communale dans les secteurs des compétences transférées.

Il s'agit en l'occurrence de créer des mécanismes institutionnels de concertation et d'interaction multi-acteurs (services techniques déconcentrés de l'État, collectivités, communautés, ONG...) qui permettraient non seulement d'impliquer le local dans la conception et l'opérationnalisation des projets de développement, mais d'en assurer conjointement la maîtrise d'œuvre. Cela suppose la mise en place de structures de suivi-évaluation qui seraient évaluées par des commissions mixtes (région, préfecture/cercle, commune, ONG, chefferie, jeunesse, etc., selon le secteur d'intervention envisagé) et réalisées par des agents qui, dans certains cas peuvent être des prestataires plutôt que des fonctionnaires d'État ou territoriaux.

Les élus communaux, on le sait, ont souvent une formation sommaire en termes de gestion et de connaissances de leurs prérogatives. Il s'agirait donc de former maires, conseillers et acteurs communautaires aux montages de projets de partenariats avec les multiples acteurs institutionnels (État, région et département, PTF et ONG, etc.), deancements d'appels d'offre, etc. Enfin, dans le contexte tendu qui prévaut, on pourrait impliquer les acteurs locaux dans une « coproduction sécuritaire ». Celle-ci passerait par une « prévention situationnelle » tournée vers la médiation plutôt que la répression, mais aussi l'usage du pouvoir de police du maire, qu'il ignore bien souvent. L'idée ici est de convaincre les acteurs locaux qu'ils participent effectivement au développement local, mais aussi de la sécurité de leurs concitoyens.

#### **d) Mettre en place un véritable Service Public Distanciel (SPD) : capitalisation du réseau 4G et électrification villageoise**

Dernière piste envisagée après les SPA proprement dits, l'auxiliarisation et le service public local, la délivrance de certains services à distance, rendue possible grâce au développement des TIC et du réseau téléphonique 4G. Plus qu'un désenclavement, c'est une mise à disposition des services publics dans des zones habituellement peu accessibles, qui présente en outre le mérite de limiter les coûts indirects générés par le fait que l'utilisateur doit se rendre au guichet le plus proche qui est situé, parfois, à 25, 50 ou 100 km de son lieu de résidence.

Le service public distanciel, ça peut être notamment l'enseignement à distance par le biais de divers supports (radiophoniques, télévisuels, téléphoniques, fichiers numériques audio...). C'est ensuite les possibilités qu'offrent la numérisation et le téléchargement de documents, par exemple pour l'état civil ou le service du cadastre – un secteur qui génère de nombreux litiges et conflits. Le service public distanciel, c'est encore la diffusion par la radio (ou la télévision lorsque c'est possible) d'informations sanitaires et de campagnes de sensibilisation (épidémie, hygiène, épizootie, sécurité...). A travers un réseau de radios FM rurales, c'est aussi la diffusion d'une information locale, qui pourrait même opérer un décrochage régional de la radio nationale afin de diffuser les journaux. C'est également la possibilité de services que l'on trouve dans les centres urbains de transfert d'argent (Orange Money, WU, etc.), d'abonnements à distance (électricité, eau...), de *e-banking*, etc. Enfin, par le biais du téléphone et du réseau 4G, il serait loisible de mettre en place des systèmes d'alerte sectoriels (météo, état des pâturages et des réservoirs d'eau, santé, sécurité...) par SMS ou par message vocal pour les illettrés.

Tout cela nécessite de disposer de l'énergie et des télécommunications de façon efficace et permanente. S'agissant de l'énergie, le potentiel éolien et surtout solaire ouvre des perspectives. A l'instar de ce qui est fait au Maroc ou au Sénégal à grande échelle, on peut systématiser l'installation de centrales solaires villageoises qui permettent l'électrification des localités, en ayant une incidence sur bien des aspects des services publics : pompe électrique (puits et châteaux d'eau), éclairage de rue (sécurité publique), santé alimentaire et réserve sanitaire (réfrigérateurs et congélateurs), cours du soir (éclairage domestique), développement commercial, etc. Quant à la mise à disposition du réseau 4G, les pouvoirs publics devront contraindre les opérateurs de télécommunication à respecter leur cahier des charges, puisqu'il s'agit d'un service délégué, en renforçant la qualité du réseau existant ou en le déployant pour y permettre l'accès à l'Internet. L'appui des différents partenaires se manifesterait alors à travers l'installation des infrastructures et leur entretien.

### **Le « distanciel » une chance pour booster le développement régional**

L'utilisation des avantages offerts par le développement technologique peuvent constituer une aubaine pour les régions objets de l'étude dans les trois pays, eu égard à leur positionnement géographique (grandes distances, éparpillement des localités, etc.) et à l'accès inéquitable aux services publics.

En effet, vu les possibilités techniques d'aujourd'hui, en particulier :

- L'existence de stations mobiles pour l'accès à l'Internet via les satellites avec des coûts de plus en plus réduits ;
- Le potentiel de la radio (FM) dont l'installation d'émetteurs dans un rayon regroupant des dizaines de localités est techniquement et financièrement réalisable (l'acquisition d'une station FM avec un rayon d'action important coûte aux environs de 10 000 € y compris la formation du personnel) ;
- Le potentiel énorme inexploité du solaire pour accroître l'accès à l'énergie dans ces régions.

Il est possible d'expérimenter des services à distance via la radio ou l'Internet pour faire de la sensibilisation, de l'éducation sanitaire et accéder à nombre de services publics :

- E-consultations de médecins spécialistes depuis les hôpitaux régionaux ou de médecins depuis les centres de santé ;
- Ressources éducatives en ligne (voir l'expérience menée dans la partie désertique et faiblement peuplée de l'Australie) ;
- Système d'alerte pour la maintenance d'infrastructures ;
- Sensibilisation et vulgarisation agricole et de soins vétérinaires ;
- Services publics en ligne (état civil, fiscalité, etc.).

# Bibliographie

**Barbé, Esther, 1997**, « European Values and National Interests », in A. Landau & R. Whitman (eds.), *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*, Londres, Macmillan Press, pp. 129-146.

**Baudais, Virginie, 2021**, « Mali : "Un ordre parallèle se met en place, avec des enclaves qui échappent au contrôle des autorités" », *Le Monde Afrique*, 2 juin 2021 [Consulté le 5/10/2021. URL – [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/06/02/mali-un-ordre-parallele-se-met-en-place-avec-des-enclaves-qui-echappent-au-contrôle-des-autorités\\_6082522\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/06/02/mali-un-ordre-parallele-se-met-en-place-avec-des-enclaves-qui-echappent-au-contrôle-des-autorités_6082522_3212.html)]

**Caponetti, Lia & Sak, Barbara, 2020**, « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? », Working Paper CIRIEC n°2006/06 [Consulté le 06/10/2020. URL <https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/02/WP2016-06FR.pdf>]

**Compaoré, Ismaël & Bojsen, Heidi, 2020**, « Sécurité d'en bas au Burkina Faso. Koglweogo, gardiens de la brousse, gardiens de la société ? », *Cahiers d'Études africaines* n°239. [Consulté le 10/09/2020. URL – <http://journals.openedition.org/etudesafricaines/31833>]

**Goff Diana, Diallo Madina et Ursu Anca-Elena, 2017**, « Sous le microscope. Les systèmes de justice coutumiers dans le Nord du Mali », Institut néerlandais Clingendel, Conflict Research Unit, juillet 2017. [Consulté le 27/09/2020. URL – [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/sous\\_le\\_microscope\\_systèmes\\_justice\\_coutumiers\\_nord\\_mali.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/sous_le_microscope_systèmes_justice_coutumiers_nord_mali.pdf)]

**Mohamadou, Abdoulaye, 2018** « État, pouvoirs locaux et insécurités au Sahel. L'intégration différenciée des communautés locales dans la construction de l'État-nation au Niger et au Mali », *Afrique contemporaine* vol.1, n°265, pp. 77-97. [Consulté le 27/09/2021. URL – <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2018-1-page-77.htm>]

**Mimouni, Mostefa, 2005**, « La Twiza : entraide d'hier et d'aujourd'hui », communication présentée au colloque *Transmission, mémoire et traumatisme*, 9 et 10 mai 2003, Strasbourg, Palais Universitaire. [Consulté le 19/10/2021. URL – <http://www.parole-sans-frontiere.org/spip.php?article108#nb1>]

**Stora, Benjamin, 2005**, *Les mots de la Guerre d'Algérie*, Bordeaux, Presse Universitaire du Mirail, 120 p.

**Ministère de l'Éducation, de l'Alphabétisation et des Langues nationales (MEALN), 2010**, « Les médiers du Mali : leur fonctionnement administratif et pédagogique », MEALN, USAID, PHARE, version finale. [Consulté le 10/09/2021. URL – [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00J2RB.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00J2RB.pdf)]



Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr)

Pour un monde en commun.

**Directeur de publication** Rémy Rioux

**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio

**Dépôt légal** 4<sup>e</sup> trimestre 2024

**ISSN** 2492 - 2846

#### **Crédits et autorisations**

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

**Conception et réalisation** AFD

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :

<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>