

# **LASDEL**

**Laboratoire d'études et recherches sur  
les dynamiques sociales et le développement local**

---

*BP 12901, Niamey, Niger – tél. (227) 72 37 80*

*BP 1383, Parakou, Bénin – tél. (229) 61 16 58*

<p><b>Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)</b></p>
---

**J.P. Olivier de Sardan**

**Etudes et Travaux n° 27**

Avril 04

## Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<i>Un « Observatoire de la décentralisation » .....</i>	<i>3</i>
<i>Où en est la décentralisation au Niger ?.....</i>	<i>3</i>
<b>Quelques tendances .....</b>	<b>5</b>
1. <i>La très grande diversité des situations locales.....</i>	<i>5</i>
2. <i>La permanence des conflits autour de la chefferie.....</i>	<i>6</i>
3. <i>L'insoluble question foncière .....</i>	<i>7</i>
4. <i>Discriminations et revendications statutaires .....</i>	<i>7</i>
5. <i>La déliquescence de l'Etat.....</i>	<i>8</i>
6. <i>La situation ambiguë des « projets ».....</i>	<i>9</i>
<b>Quelques façons de préparer la décentralisation .....</b>	<b>12</b>
<i>Les cadres et ressortissants .....</i>	<i>12</i>
<i>La sensibilisation.....</i>	<i>12</i>
<i>La pré-communalisation.....</i>	<i>12</i>
<b>Conclusion .....</b>	<b>14</b>
<b>Ouvrages cités.....</b>	<b>15</b>

## Introduction

Au Niger, contrairement au Mali, la décentralisation reste encore un projet. Mais, malgré diverses péripéties, des changements de stratégie, et de nombreux reports, tout le monde s'accorde à penser qu'elle est inéluctable, ne serait-ce que du fait de la pression des bailleurs de fonds. Aussi un certain nombre d'acteurs se positionnent-ils d'ores et déjà dans cette perspective.

### *Un « Observatoire de la décentralisation »*

Parmi ceux-ci, on peut compter, en un certain sens, nous, les chercheurs : nous avons en effet mis sur pied à Niamey un « Observatoire de la décentralisation »<sup>1</sup>, qui a lancé une première vague d'enquêtes sur quinze sites à travers le Niger, dès avant la mise en œuvre de la réforme elle-même, ceci afin de comprendre aujourd'hui quels sont les principaux dispositifs politiques locaux repérables dans le pays, et, demain, comment ils seront modifiés (ou non) par la décentralisation.

Le local est considéré, dans ce programme de recherche, d'une part comme une « arène », où interviennent des acteurs hétérogènes dotés de ressources locales et extra-locales variées (chefs, notables, ressortissants, hommes politiques, commerçants, personnels de projets, fonctionnaires, associations, etc.), et, d'autre part, comme un « espace public (et étatique) émergent », où des représentants de l'Etat et des représentants ou segments des populations interagissent autour de normes multiples (locales, régionales et nationales), souvent non stabilisées, concernant l'accès aux biens et services collectifs et publics.

### *Où en est la décentralisation au Niger ?*

En milieu rural, jusqu'à aujourd'hui, la base du pouvoir administratif reste la chefferie, héritage direct de la période coloniale. Le chef de village (ou de « tribu », en zone nomade) est élu à vie par les chefs de famille parmi des candidats appartenant exclusivement au lignage de la chefferie du village, et le chef de canton (ou de « groupement en zone nomade) est élu à vie par les chefs de village parmi des candidats appartenant exclusivement au lignage de la chefferie de canton<sup>2</sup>.

Les lois de 1996 constituent la base juridique des actuelles réformes administratives nigériennes<sup>3</sup> : elles organisent le pays en régions, elles-mêmes sont divisées en départements, les départements en arrondissements et les arrondissements en communes. Les régions, départements et communes sont érigés en collectivités territoriales<sup>4</sup>. Quant à l'arrondissement, c'est une circonscription administrative d'encadrement des communes.

Un premier schéma de décentralisation préconisé par le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRA/D) a servi de base sous la IV<sup>ème</sup>

<sup>1</sup> Ce programme a été élaboré et mis en œuvre par le LASDEL (lasdel@intnet.ne) avec l'appui de la Coopération française, de la Coopération suisse, de la Commission européenne, de l'IRD et du CODESRIA.

<sup>2</sup> Sous la colonisation, les chefs ont longtemps été nommés par le pouvoir colonial, et non élus ; il en a été de même à diverses périodes depuis l'indépendance. Le pouvoir exécutif les démet parfois. Les chefs sont rétribués par l'administration et sont sous les ordres des préfets et sous-préfets. Pour une analyse de la chefferie au Niger, et de ses rapports avec les projets de développement, cf. Olivier de Sardan, 1999.

<sup>3</sup> Je m'inspire ici d'une synthèse établie par E. Hahonou, dont la thèse en cours porte sur la décentralisation au Niger.

<sup>4</sup> Seules des communes urbaines étaient, et sont toujours en place, dans les principales agglomérations du pays, avec des maires (administrateurs délégués) nommés par l'exécutif (le Niger n'a connu des maires élus que dans les années 60, pour les trois principales villes du pays, mais sous un régime de parti unique). Les communes rurales n'ont donc à ce jour aucune existence.

République aux élections locales de février 1999 : on a procédé alors à l'élection de conseils régionaux, de conseils départementaux, et de conseils communaux pour les communes urbaines et certaines communes rurales nouvellement créées<sup>5</sup>. Les élections eurent lieu, le parti au pouvoir (RDP) les perdit, elles furent annulées. On en revint à la situation précédente, sans communes rurales, et sans maires élus pour les communes urbaines. On sait que, peu après, un coup d'Etat militaire renversa le régime, avec une transition jusqu'aux élections présidentielles de décembre 1999 et la mise en place de la V<sup>ème</sup> République.

La question de la décentralisation a de nouveau fait son apparition en 2000-2001, avec de nombreuses hésitations sur ses modalités comme sur son calendrier. Un nouveau schéma a finalement été choisi, celui de la communalisation intégrale des cantons (et de certains groupements). Ce schéma, dit « schéma 2000 », prévoit la création d'environ 250 communes, correspondant approximativement au nombre de cantons existants, plus les postes administratifs. Les lois conformes à ce schéma ont été votées par l'Assemblée Nationale en avril et mai 2002 et promulguées (à l'exception d'une seule<sup>6</sup>) par l'exécutif en juin 2002. Des opérations de sensibilisation et des « consultations publiques » autour de la décentralisation ont été menées à travers le pays, par le Haut Commissariat et le Ministère de l'Intérieur, comme, plus récemment, par les députés.

Mais la répartition des pouvoirs et des compétences entre les deux instances qui recouvriront demain le même territoire, à savoir les chefs de canton (ou de groupement) d'un côté (qui resteront en place) et les futurs exécutifs communaux de l'autre (maires et conseils municipaux élus), n'est toujours pas claire. De même, de nombreuses contestations ont vu le jour, relatives aux limites des communes ou à leur chef-lieu, et à la création éventuelle de communes supplémentaires, à partir des « groupements » ou sur d'autres bases revendicatives.

Quant à la date des élections, elle n'est toujours pas annoncée.

---

<sup>5</sup> Les communes urbaines étaient les 21 communes urbaines déjà existantes, plus 24 nouvelles communes urbaines créées sur la base des chefs-lieux d'arrondissement ; en outre, 27 communes rurales étaient créées sur la base des postes administratifs. Pour le reste du pays, il n'y avait pas de communes (les cantons restaient donc placés sous la seule autorité des chefs en place).

<sup>6</sup> Il s'agit de la loi portant composition et délimitation des communes, sujet sensible à propos duquel les pressions sont multiples.

## Quelques tendances

L'analyse comparative qui suit, élaborée à partir des rapports établis sur la plupart des sites de l'« Observatoire »<sup>7</sup>, est partielle et provisoire. Elle entend dégager quelques grandes tendances, qui, toutes, peuvent avoir des conséquences importantes sur le processus de décentralisation. Puis nous procéderons à un examen de quelques formes de préparation directe à la décentralisation, par des acteurs ou des institutions.

Nous avons à l'étape actuelle distingué six tendances. Chacune débouchera sur des questions posées à la future décentralisation.

### *1. La très grande diversité des situations locales*

Certes, cette variabilité des contextes socio-politiques, socio-économiques et socio-culturels n'est pas propre au Niger, mais elle a cependant surpris par son ampleur l'équipe du LASDEL, pourtant familière du pays.

Du point de vue socio-politique, on peut distinguer parmi nos sites trois pôles, avec de multiples situations intermédiaires :

- Des aristocraties locales fortes, se réclamant d'une légitimité pré-coloniale (Shadakori, Gorouol, Abalak)
- Des sociétés lignagères dispersées et peu hiérarchisées (N'gourti)
- Des villages hétéroclites de peuplement récent (Dakoro, Albarkaize)

Du point de vue socio-économique, une autre typologie émerge :

- Tantôt une économie agro-pastorale sahélienne classique (cultures pluviales et élevage associés) : cf. Gorouol, Dakoro, Abalak
- Tantôt une économie agro-pastorale combinée à une activité extra-agricole rémunératrice (pêche, sel, contrebande) : cf. Albarkaize, Bana
- Tantôt une économie agricole intensive (maraîchage) : Tabelot, Balleyara
- Tantôt une économie d'élevage exclusif (N'gourti)

On pourrait aussi classer les sites selon leurs potentialités fiscales<sup>8</sup>, dans la perspective de la décentralisation : certaines zones recèlent en effet, et ce fut pour nous une surprise, des gisements fiscaux non négligeables (comme Balleyara et son marché, Tabelot et ses cultures maraîchères, et même Dakoro avec son économie agro-pastorale classique). D'autres, par contre, semblent fort démunies, comme N'gourti ou le Gorouol.

Enfin, du point de vue socio-culturel, un double clivage apparaît. Le premier porte sur un axe « homogénéité/hétérogénéité » :

- Certaines sociétés locales sont culturellement et socialement relativement homogènes (les Hausa du Gobir à Shadakori, les Tchanga à Bana, les Touaregs à Abalak)

<sup>7</sup> Cf. Bourgeot, 2003 ; Elhadji Dagobi, 2003 ; Hahonou, 2003, 2004 ; Mohamadou, 2003 ; Moumouni, 2004 a et b ; Moussa, 2003 ; Souley, 2004.

<sup>8</sup> On ne peut parler que de potentialités, dans la mesure où le recouvrement fiscal actuel (versé au Trésor) est très en dessous des ressources imposables (cf. problèmes jumelés de l'incivisme fiscal et des détournements le long de la chaîne de prélèvement).

- Certaines sociétés locales sont particulièrement multiculturelles et hétérogènes (cf. Dakoro, N'gourti ou In Gall)

Le second porte sur un axe « contradiction interne forte/coexistence pacifique »

- Certaines sociétés locales sont structurées par des oppositions communautaires ou statutaires importantes, ayant parfois même tourné au conflit armé. La contradiction peut opposer deux groupes linguistiques (Peuls/Toubous à N'gourti ; Songhay/Touaregs dans le Gorouol ; Tourages/Arabes dans l'Azawak). Elle peut aussi opposer deux statuts sociaux, en particulier autour des traces de l'esclavage ou des castes (Azza/Dazza en milieu toubou ; ex-« captifs »/ ex-« nobles » en milieu touareg ou songhay)
- Certaines sociétés locales semblent dépourvues de contradictions communautaires et sociales fortes (cf. Albarkaize ou Shadakori).

*Questions*: *Comment le cadre législatif, réglementaire, administratif et politique nécessairement standardisé de la décentralisation s'adaptera-t-il dans la pratique à cette grande variété de situations locales ? Y aura-t-il une souplesse de fait ou de droit dans la mise en œuvre ?*

## **2. La permanence des conflits autour de la chefferie**

Le concurrent d'un chef (avant son élection aujourd'hui, ou sa nomination par le pouvoir, hier), est toujours un de ses parents, qui sera souvent par la suite son opposant à vie. Il faut savoir qu'au Niger la chefferie de canton (ou, en zone nomade, de « groupement ») est au centre du pouvoir symbolique non seulement local mais national, non seulement « traditionnel » mais moderne (aujourd'hui, les chefs de canton sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires ou même ministres)<sup>9</sup>.

Mais, en outre, toute chefferie, même de village, ou de « tribu » (en zone nomade), voire de « quartier » (en ville), constitue un enjeu symbolique et notabiliaire local (ainsi que parfois financier), et alimente un espace permanent de division entre le clan du chef et celui de ses opposants, que l'absence de perspective d'alternance (autre que la mort de l'intéressé ou une destitution par le pouvoir central) exacerbe et déplace sur de multiples terrains (les affiliations politiques locales, les projets de développement, les intrigues villageoises, etc.).

De plus, les querelles sur la définition même des ayant-droit à la chefferie (les segments de lignage pouvant se porter candidats) ou sur la délimitation même des cantons (en raison des découpages et découpages de la colonisation, le plus souvent) sont permanentes.

De même, les revendications de telle ou telle famille à la constitution d'une chefferie nouvelle se multiplient. C'est là un processus d'émiettement, d'autonomisation ou d'émancipation qui apparaît comme une tendance à long terme, que la perspective de la décentralisation accélère sans doute. Les hameaux (ou plutôt la famille dominante de tel ou tel hameau) veulent devenir villages (dans le canton du Tagazar, on compte 17 villages auto-proclamés mais non officiels). Les villages veulent devenir cantons (cf. le cas du chef de village de Bangou – un ancien ministre -, qui s'est lui-même investi du titre de chef de canton et en exige les honneurs et prérogatives). Les « tribus » rattachées à un groupement veulent devenir indépendantes, les tribus indépendantes veulent devenir des groupements (cf. N'gourti)...

---

<sup>9</sup> Cf. Olivier de Sardan, 1999.

Dès lors, le fait que le découpage des communes doive suivre normalement le découpage des cantons entraîne une multiplication des demandes d'exception ou des revendications autonomistes, alimentées par les familles localement dominantes, et engendrant des regroupements parfois « ethniques ». Tel village rival du chef-lieu de canton veut profiter de la communalisation pour être enfin autonome, ou rattaché à une autre commune, et tel groupement nomade veut être à son tour érigé en commune, et ne pas être rattaché à un canton sédentaire, etc. (cf. Albarkaize qui veut rejoindre Tenda et non Siya dont il dépend actuellement, ou deux villages qui veulent supplanter Birni Lalle comme chef-lieu de commune...). Lorsque les « querelles de clocher » (la métaphore est certes ici inappropriée...) recouvrent des clivages linguistiques, il peut y avoir « ethnicisation » des revendications. Le cas du Gorouol traité par Hahonou en est une excellente illustration .

*Questions : L'absence de procédure de concertation « par en bas », comme au Mali, sur les « mariages » entre villages, en vue de créer des communes par accord mutuel, ne va-t-elle pas entraîner la reproduction, avec les communes futures, des effets centripètes et des contestations incessantes propres aux cantons actuels ? La décentralisation telle qu'elle est menée ne risque-t-elle pas de mener à une « ethnicisation » des conflits ?*

### **3. L'insoluble question foncière**

On sait que, dans le Niger actuel, règne une situation de pluralisme juridique et normatif, qui fait que les conflits fonciers, en particulier, sont sans cesse réactivés, dès lors qu'on peut invoquer une nouvelle règle ou recourir à une nouvelle instance d'arbitrage <sup>10</sup>.

Or, désormais, l'espace disponible est saturé, partout dans le pays, que ce soit l'espace pastoral (puits, pâturages extensifs, parcours) ou l'espace agricole (agriculture maraîchère ou aménagements hydro-agricoles, certes, mais aussi agriculture pluviale <sup>11</sup>).

Les conflits progressent donc à mesure que les enjeux augmentent et que les ventes de terre se multiplient, selon les procédures les plus variées (et parfois les plus contestables, donc contestées). Le code foncier n'a pas réussi à mettre fin aux disputes incessantes. Les actuelles COFO (commissions foncières) ne sont souvent qu'une nouvelle instance qui se superpose aux autres : chefs « traditionnels », autorités administratives, services techniques, justice, et parfois partis politiques... (encore que, parfois, les COFO, en réunissant les divers acteurs concernés, arrivent à s'imposer comme instance d'arbitrage légitime).

*Questions : Avec la décentralisation, qui aura la maîtrise finale du foncier (si tant est qu'une institution puisse l'avoir aux dépens des autres...) ? Seront-ce les communes, comme ce fut le cas avec les communautés rurales au Sénégal ? Est-ce que les chefs réussiront à garder une part de pouvoir en la matière (c'est l'un des seuls pouvoirs effectifs qui leur restent) ? Quelle place sera faite aux COFO ?*

### **4. Discriminations et revendications statutaires**

On peut constater au Niger, avec des importances inégales selon les régions, la présence de deux grands types de clivages statutaires : ceux concernant les préséances dans l'occupation des lieux, et ceux concernant les castes et ordres sociaux. Tous deux interviennent dans les arènes politiques locales.

Les querelles de légitimité autour de l'ordre d'installation dans un village ou un canton, ou dans le fonçage d'un puit, témoignent de ce que l'opposition entre « premiers

<sup>10</sup> Cf. Lund, 1998.

<sup>11</sup> Cf. Raynaut, 1983.

venus » (*yan kasa*, en hausa, *laabizey*, en zarma, litt : fils du pays) et derniers arrivés (*cekaanda*, en zarma, litt : « amenés par leurs pieds ») garde toujours sa pertinence comme marqueur de pouvoir, mais aussi comme lieu de contestation permanente (car souvent chacun a sa propre version de sa propre antériorité). Ce clivage existe partout dans le pays. Parfois, il peut dériver vers des formes de xénophobie plus ou moins marquée, dans des contextes économiques ou politiques tendus, lorsque les « derniers venus » acquièrent des positions éminentes enviables, aux dépens parfois des « autochtones » (cf. l'accaparement de terres, de puits et de troupeaux par des éleveurs arabes en zones de prééminence traditionnelle touareg, ou l'obtention de marchés publics par des commerçants « étrangers » à la zone ...)

Un autre clivage oppose des classes, des castes ou des ordres, comme on voudra. Il est inégal selon les régions (fort en zones nomades et dans l'Ouest, plus faible dans les villages sédentaires du Centre et de l'Est). Des aristocraties, souvent de tradition guerrière, méprisent des groupes de dépendants ou d'anciens esclaves, autrefois voués aux tâches de production agricole ou d'artisanat. Cette situation, longtemps considérée comme « naturelle » (et encore aujourd'hui intériorisée par de nombreux dépendants), est de plus en plus contestée par ceux qui se sentent victimes d'ostracisme ou d'exclusion. C'est le cas avec l'association Timidriya, aujourd'hui d'implantation nationale, qui s'attaque aux séquelles de l'esclavage en milieu touareg, et, depuis peu, à l'échelle de tout le pays <sup>12</sup> (cf. aussi, à N'gourti, les revendications des Azza, caste d'artisans toubous).

*Questions :* La décentralisation va-t-elle accentuer ces revendications identitaires, entre racisme et xénophobie, émancipation et promotion, marginalisation et révolte ? Va-t-elle accélérer la venue de nouvelles élites issues des couches marginalisées et/ou entraîner une crispation ou une réaction des anciennes couches dominantes locales ?

## **5. La déliquescence de l'Etat**

Elle se manifeste entre autres par deux dimensions : la démission de fait des fonctionnaires d'une part, la montée de la violence d'autre part.

L'Etat est représenté à l'intérieur du pays par les fonctionnaires « affectés », c'est-à-dire, au niveau rural, les enseignants, infirmiers, et agents de certains services techniques (élevage, agriculture) ; puis, au niveau des postes administratifs et sous-préfectures, outre les précédents, et les agents d'autres services techniques (plan, postes, finances, etc.), les fonctionnaires de commandement et les forces de l'ordre (FNIS).

Mais ces « signes extérieurs d'Etat » recouvrent bien souvent une grande impuissance, et une incapacité des pouvoirs publics à assumer leurs missions (ils sont souvent suppléés par les « projets »).

Ces fonctionnaires affectés n'ont en général ni budget, ni moyens de déplacement, ni parfois même de bureau. Ils sont soumis à un fort « turn-over » (ainsi, à Balleyara, on a eu 20 chefs de poste en 30 ans <sup>13</sup>). Leurs activités sont tournées vers la captation de bribes de « rente du développement » d'un côté (quête de « projets », de formations et de per-diem), et d'un autre côté la captation de ressources informelles ou illégales (« privatisation interne » de la fonction publique, corruption, etc. <sup>14</sup>), avec un fort absentéisme et une très faible productivité.

Ils restent en général très extérieurs au processus de la décentralisation (hormis les cadres de commandement), comme d'ailleurs ils restent le plus souvent très extérieurs au

<sup>12</sup> Cf. Tidjani Alou, 2000.

<sup>13</sup> La colonisation en faisait autant : de 1902 à 2002, Gaya a connu 100 « commandants » puis « sous-préfets »...

<sup>14</sup> Cf. Blundo & Olivier de Sardan, 2001.

milieu local (sauf par exception lorsqu'ils en sont issus ou qu'ils y ont pris femme-s- et racines).

Quand ils ont sur place des capacités de prédation (lorsqu'il y a des ressources qu'ils peuvent ponctionner <sup>15</sup>), ils sont perçus par les populations comme des « profiteurs » (*harayize* en zarma, litt. : des « affamés »), s'emplantant les poches au plus vite avant d'être nommés ailleurs...

Par ailleurs, l'Etat est de moins en moins capable de réguler les tensions et contradictions qui se multiplient dans l'intérieur du pays. Les forces de l'ordre (FNIS) relèvent de la situation générale décrite ci-dessus pour l'ensemble des fonctionnaires (cf. véhicules en panne ou sans essence), au moment où les affrontements inter-communautaires se multiplient, exacerbés par la situation foncière évoquée plus haut (cf. litiges éleveurs-agriculteurs), la généralisation de l'usage de drogues au sein de la jeunesse rurale, sans parler de la dissémination des armes induites par les rébellions touareg et toubou des années précédentes.

On notera en réaction la constitution de milices diverses, non seulement urbaines (cf. *embanga*), mais aussi rurales (cf. comité anti-vol de N'gourti), dont on ne sait trop si elles freinent l'extension de la violence ou au contraire l'aggravent.

*Questions* : La décentralisation sera-t-elle paradoxalement un moyen de construire l'Etat, dans l'intérieur du pays, là où il fait le plus défaut, à travers l'édification d'un pouvoir communal réel, ou d'une déconcentration réussie des services publics ? Ou bien sera-ce un moyen de se défausser sur des notabilités locales plus ou moins prédatrices de tâches que l'Etat n'est de toute façon plus en position d'accomplir (ce qui aggraverait encore la « privatisation informelle » de l'Etat) ?

## **6. La situation ambiguë des « projets »**

On relève simultanément l'omni-présence des projets, et leur relative marginalité économique et politique.

Partout les projets suppléent l'Etat et deviennent le recours pour les acteurs locaux en quête de ressources supplémentaires. Même dans les zones les plus tardivement touchées par le phénomène (cf. Dakoro , Gorouol, N'gourti), ils ont acquis une forte visibilité, et constituent les seuls « oasis » de fonctionnalité administrative et gestionnaire formelle. Dans les zones où les projets ont déjà une implantation ancienne, et/ou là où la « prime du retour à la paix » les a multipliés (l'Azawak et l'Aïr de l'après-rébellion), on assiste à une floraison d'ONG et d'associations locales (ainsi qu'à l'émergence de « courtiers en développement » <sup>16</sup>) destinées à capter cette « rente » et donnant l'image d'une « société civile » en plein boom.

Ces projets distribuent des ressources non négligeables, et constituent aussi pour certains un moyen d'accès à une nouvelle notabilité, alors que pour d'autres ils permettent d'accroître la surface sociale. De plus, ils ouvrent des emplois, et parfois permettent la professionnalisation d'opérateurs nationaux (cf. Karkara). Par là même, les projets sont donc devenus des enjeux locaux et régionaux importants (cf. le PADL-N à Nguigmi, ou le PROZOPAS dans le Nord du Niger)

Mais simultanément, et paradoxalement, on a le sentiment d'un fort décalage entre ce monde des projets (son langage, ses bureaux, ses organigrammes, ses moyens, son

<sup>15</sup> Cf. marchés, commerce, douanes... D'autre part, à l'intérieur du pays, la justice est partout considérée comme particulièrement vénale (cf. Tidjani Alou, 2001).

<sup>16</sup> Cf ; Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 1999.

cosmopolitisme), aussi important soit-il, et le monde de la « vraie politique nigérienne » comme celui de la « vraie économie nigérienne »<sup>17</sup>. Le jeu politique au Niger, particulièrement complexe, ne se soucie guère du monde des projets, de sa rhétorique et de ses injonctions : il le laisse complètement « hors jeu », tout en faisant mine, pour l'extérieur, d'en approuver les objectifs, les méthodes et les discours. Les partis, leurs factions, leurs transhumances, leurs clientélismes, leurs intrigues, tout ce qui dessine la trame quotidienne du pouvoir réel au Niger, à l'échelon local comme à l'échelon national, tout cela échappe totalement au monde des projets.

De même, les flux économiques et financiers majeurs, qui sont ceux de l'économie informelle ou du négoce « néo-traditionnel » (poisson, animaux, contrebande avec le Nigéria, bâtiment, import-export, engrais, souchet, oignons, etc.) sont totalement ou presque totalement « invisibles » ou « opaques » pour les « projets » (sauf parfois lorsqu'une filière est structurée de façon significative au niveau formel, comme l'arachide hier, le coton aujourd'hui, et parfois les cultures maraîchères)<sup>18</sup>.

Ceci étant, dans la mesure où l'activité des projets se situe essentiellement sur le plan *institutionnel formel*, voire presque « para-public », on ne doit pas sous-estimer leur influence à ce niveau spécifique, en particulier sur l'architecture institutionnelle locale, celle-là même qui va être directement modifiée par l'élection de conseils communaux .

Tout tourne ici autour du système de « comités », « bureaux » et « associations » diverses mis en place partout à travers le pays par les projets, au nom de la politique actuelle de « développement communautaire », de « développement participatif » ou de « développement local » (toutes les institutions de coopération s'en réclament aujourd'hui). On constate ainsi, du fait de l'absence de coordination qui est la règle entre projets, la superposition dans un même village de multiples « comités » de gestion : pour le centre de santé, pour la banque céréalière, pour l'hydraulique villageoise, pour les micro-crédits, pour l'alphabétisation des adultes, pour les cultures maraîchères, etc. Ces « comités », censés être « représentatifs » de la population, sont des sortes de conditionnalités pour qu'un village puisse bénéficier des activités et des ressources d'un projet<sup>19</sup>.

Mais parfois on constate l'existence d'un « projet dominant », qui, sans écarter la présence éventuelle d'autres projets plus ou moins occasionnels, structure cependant massivement, avec ses propres comités, toute une région ou du moins les principaux villages (cf. le PADL suisse à Gaya, le PGSF à Balleyara, le PADL-N à N'gourti). Les « comités » de ce projet jouent alors une fonction « para-publique » officieuse, et constituent, à côté de la chefferie, une seconde source de pouvoir local, parfois noyauté par la chefferie, parfois distinct d'elle. Cette nouvelle forme de pouvoir dispose de ressources à distribuer. Du point de vue des projets, c'est une école de démocratie locale, un lieu d'apprentissage pour de nouvelles élites locales, et un moyen de promouvoir l'accès des femmes à des responsabilités (la nomination de femmes comme secrétaires ou trésorières est ainsi souvent imposée par les projets). C'est aussi, dans l'arène locale, un espace de soupçons (autour des détournements réels ou supposés, autour des ambitions réelles ou supposées, autour des favoritismes réels ou supposés).

*Questions : La mise en place de conseils municipaux élus va-t-elle se superposer à ces comités, ou les remplacer ? Ces comités seront-ils ou non un chevron pour l'accès à des*

<sup>17</sup> Au sens où Y. Jaffré, 1999, parlait des « services de santé pour de vrai ».

<sup>18</sup> Certes les projets constituent aussi une « sphère économique » non négligeable, avec des ressources importantes qui constituent autant d'enjeux. Mais cette sphère est relativement coupée du vaste continent de l'économie informelle ou semi-formelle (de l'économie des « El Hadj », peut-on dire par raccourci).

<sup>19</sup> Cf. Mathieu, 2002.

*responsabilités municipales ? Les élus qui auront participé à ces comités seront-ils vraiment de meilleurs gestionnaires ? Des femmes accéderont-elles aux conseils municipaux grâce à leur participation à des comités antérieurs ?*

## **Quelques façons de préparer la décentralisation**

Nous voudrions ici analyser rapidement quelques formes de « positionnement » d'acteurs ou d'institutions face à la décentralisation qui s'annonce. Nous n'en prendrons que trois : (a) les stratégies de cadres et ressortissants voulant s'investir dans les communes futures ; (b) la « sensibilisation » menée par les pouvoirs publics, avec l'aide de « projets », sur la décentralisation ; (c) les expériences de « conseils pré-communaux ». Il en est d'autres, que nous laisserons pour le moment de côté, comme : (d) l'attitude des chefs, et plus précisément celle de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger ; (e) les stratégies des députés et des partis politiques ; (f) les comportements des actuels administrateurs des collectivités territoriales...

### ***Les cadres et ressortissants***

On observe assez nettement un mouvement de « réinsertion » dans les arènes locales de cadres originaires du terroir, retraités ou proches de la retraite. Plusieurs sites sont riches en cadres de haut rang et « big men » divers (cf. Dakoro, In Gall, Abalak), dont certains semblent caresser l'espoir d'accéder à des responsabilités municipales. Face au verrouillage de l'accès à la chefferie, les futurs conseils municipaux offrent évidemment un « appel d'air » pour des positions notabiliaires locales.

Mais la réinsertion prend au moins deux formes. L'une est la filière politique, celle des partis. Le cadre en tentative de réinsertion se heurte alors souvent aux notables de son propre parti vivant sur place (lutttes factionnelles internes à un parti). L'autre est la filière du « développement », via le courtage personnel en « projets » drainés vers le terroir d'origine par l'intervention auprès d'institutions de développement, la création d'une ONG, ou la mobilisation d'une « association de ressortissants » implantée dans les grandes villes du pays et cherchant à promouvoir des opérations de développement dans la zone (cf. sur Gaya la mutuelle de crédit impulsée par l'association *Assoussou Dendi*). En ce cas, le cadre peut rentrer en conflit avec les élites locales illettrées. Certaines associations de producteurs (cf. associations d'éleveurs, en particulier) peuvent aussi servir d'appui à une ré-insertion.

Bien évidemment, il y a aussi des sites moins pourvus en cadres, soit que tout simplement il n'y en ait que peu, et de faible niveau (Diomana), soit qu'ils ne s'intéressent pas au terroir (N'gourti).

### ***La sensibilisation***

Nous avons constaté, à travers nos enquêtes, que l'information sur la décentralisation a été importante en direction d'une couche de notables, membres de « comités » et fonctionnaires au niveau des postes administratifs, et chef-lieux de canton, à travers les circuits administratifs et politiques d'une part, à travers le circuit de certains « projets » d'autre part, en particulier ceux que nous avons appelés ci-dessus les « projets dominants », dont certains ont mis en œuvre des programmes de « pré-décentralisation » (cf. N'gourti et ci-dessous). L'existence éventuelle de radios rurales (N'gourti) peut permettre aux deux circuits de se rejoindre. Des formations, des réunions publiques, des émissions de radio servent de support à cette information, qui en un sens est pléthorique et peut apparaître comme de la « sur-information ». Inversement une « sous-information » caractérise plutôt les populations des villages et campements, pour qui la décentralisation ne représente rien, ou presque.

### ***La pré-communalisation***

Elle est explicite à travers le projet développé à N'gourti, qui a constitué un « conseil pré-communal » censé apprendre à ses participants l'exercice d'une gestion des affaires publiques, via en particulier un fonds de développement local finançant des dossiers présentés par des habitants de la zone avec l'aide d'animateurs. Un « comité d'octroi » instruit les dossiers. Le caractère « représentatif » du « conseil pré-communal » n'est toutefois, en ce cas d'espèce, pas garanti : il s'agit plutôt d'un accord entre notables pour désigner les membres du conseil, et aussi, visiblement, pour se positionner par là, sur la base d'une allégeance partidaire (non exprimée ouvertement face au « projet ») en vue des prochaines élections.

D'autre part, les autres « projets dominants », qui ne parlent pas explicitement, eux, de « pré-communalisation », fonctionnent déjà largement sur des procédures similaires (mise à disposition d'un fond de développement local, instruction par un comité d'octroi, appui technique des animateurs, etc...). Certains ont même organisé de véritables élections formelles (à la différence des « désignations » aux modalités souvent floues, propres aux « comités » des projets), y compris à deux niveaux (en particulier le PADL suisse sur Gaya, avec ses 19 comités cantonaux).

Dans tous les cas, deux types de contradictions semblent se dégager de ces expériences « pré-communales » explicites ou implicites :

- a) Contradiction entre, d'un côté, la vision a-politique des projets, soucieux de situer la « pré-communalisation » dans un registre purement technique d'initiation au fonctionnement d'un organe décisionnel collectif et de formation à la gestion publique, et, de l'autre côté, les stratégies d'« entrisme » des partis politiques, soucieux de profiter de la décentralisation pour s'implanter durablement à l'échelle locale, sans parler des ambitions personnelles de leurs dirigeants locaux, voulant se positionner dans les « conseils pré-communaux » pour faciliter leur élection future.
- b) Contradiction entre, d'un côté, la tentative des projets de contourner les chefferies et de promouvoir à travers leurs comités de nouvelles élites locales issues de l'animation en développement, et, d'un autre côté, la tentative des aristocraties locales, souvent liées aux partis localement dominants, de contrôler indirectement (parfois par le truchement de leurs dépendants et clients) les futurs conseils communaux

## Conclusion

On peut regrouper sous quatre ensemble de questions une grande partie des interrogations principales qui se dégagent à propos de la future décentralisation à partir de nos études sur les configurations politiques locales actuelles.

1. La décentralisation, en introduisant de nouvelles procédures (élection d'un conseil municipal et d'un maire), et en attribuant de nouvelles compétences aux communes, va-t-elle introduire de *nouveaux comportements* chez les élites locales, en permettant d'avancer dans la construction d'un espace public local, et d'une gestion « professionnelle » des affaires publiques, ou bien va-t-elle être « récupérée » par les *comportements actuels*, marqués par le clientélisme, les revendications particularistes, et la « privatisation informelle » ?
2. La décentralisation va-t-elle permettre la *constitution d'un espace de débat*, de négociation, et éventuellement de consensus sur les affaires publiques locales, ou va-t-elle favoriser l'inscription des *lutttes partidaires et factionnelles* à l'échelle locale (à la place ou en supplément des conflits de chefferie qui occupent pour l'instant le paysage) ?
3. La décentralisation va-t-elle susciter un *renouvellement des élites locales*, l'accession de nouveaux acteurs aux responsabilités municipales, acteurs issus de la scolarisation ou des « métiers du développement » et/ou issus des groupes sociaux marginalisés (ex-dépendants, femmes), ou bien va-t-elle être « récupérée » par les *élites en place*, ou bien enfin va-t-elle être une opportunité pour un « retour au pays » de cadres originaires ?
4. La décentralisation va-t-elle mettre en place, avec les conseils communaux, une *instance unique* ou centrale de régulation des activités locales de développement, ou va-t-elle simplement *superposer une nouvelle instance* aux instances existantes sans les remplacer (chefferie, « comités »)<sup>20</sup> ?

Toutes ces questions, qui complètent ou recourent celles posées dans la première partie de ce texte, sont en quelque sorte autant d'« indicateurs » pour nos enquêtes futures sur les différents sites. Elles ne peuvent sans doute pas recevoir de réponses simples, et il est clair que seules des recherches empiriques pourront y répondre. C'est exactement l'objectif de l'« Observatoire de la décentralisation » du LASDEL.

---

<sup>20</sup> Selon le principe de l'« empiement » que nous avons dégagé au Bénin (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998).

## Ouvrages cités

- Bierschenk, T., Chauveau, J.P. & Olivier de Sardan, J.P. (eds), 2000 *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris: Karthala
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds), 1998 *Les pouvoirs aux villages: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris: Karthala
- Blundo, G. et Olivier de Sardan, J.P., 2001 « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique Africaine*, 83: 8-37
- Bourgeot, A., 2003 « Tabelot. Rapport de l'Observatoire de la décentralisation (enquête de référence) », Niamey : LASDEL (mult.)
- Elhadji Dagobi, A., 2003 « Les pouvoir locaux à Dessa-Diomana-Famale », Etudes et Travaux du LASDEL, 15, Niamey : LASDEL
- Hahonou, E., 2003 « Les pouvoir locaux à Balleyara », Etudes et Travaux du LASDEL, 14, Niamey : LASDEL
- Hahonou, E., 2004 « Les pouvoir locaux dans le Gorouol », Etudes et Travaux du LASDEL, 20, Niamey : LASDEL
- Jaffré, Y., 1999 « Les services de santé “pour de vrai”. Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », *Bulletin de l'APAD*, 17 : 3-17
- Lund, C. 1998 *Law, power and politics in Niger*, Hamburg: Lit Verlag
- Mathieu, M., 2002 « “Donnant-donnant”. Les stratégies d'acteurs villageois face aux conditionnalités des projets de développement au Mali », Marseille: thèse de l'EHESS (mult.)
- Mohamadou, A., 2003 « Les pouvoir locaux Birnin Lallé », Etudes et Travaux du LASDEL, 16, Niamey : LASDEL
- Moumouni, A., 2004 a « Les pouvoir locaux à Albarkaize », Etudes et Travaux du LASDEL, 18, Niamey : LASDEL
- Moumouni, A., 2004 b « Les pouvoir locaux à Bana », Etudes et Travaux du LASDEL, 21, Niamey : LASDEL
- Moussa, H., 2003 « Les pouvoir locaux à Ngourti », Etudes et Travaux du LASDEL, 12, Niamey : LASDEL
- Olivier de Sardan, J.P., 1999 « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », *Revue Tiers Monde*, 157 : 139-167
- Raynaut, C., 1983 « La crise des systèmes de production agro-pastorale au Niger et en Mauritanie », in Raynaut (ed) : 79-98
- Raynaut, C. (ed), 1983 *Milieu naturel, techniques et rapports sociaux*, Paris: Editions du CNRS
- Souley, A., 2004 « Les pouvoir locaux à Shadakori », Etudes et Travaux du LASDEL, 22, Niamey : LASDEL
- Tidjani Alou, M., 2000 « Courtiers malgré eux. Trajectoires de reconversion dans l'association Timidria au Niger », in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan (eds)
- Tidjani Alou, M., 2001 « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (cas du Niger) », *Politique Africaine*, 83: 59-78

