



Mémoire
Présenté par M.
Ahamadou
KOUNKOUROU

Université Cheikh Anta Diop de
Dakar
FACULTE DES LETTRES ET
SCIENCES HUMAINES
DEPARTEMENT DE SOCIOLOGIE

RAPPORTS ENTRE AUTORITES COUTUMIERES
ET AUTORITES POLITIQUES A L'EPREUVE DE
LA DECENTRALISATION AU NIGER : L'EXEMPLE
DU DEPARTEMENT DE TANOUT

Année académique :

2008/2009

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR



**FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES
DEPARTEMENT DE SOCIOLOGIE**

MEMOIRE DE DEA

THEME

**RAPPORTS ENTRE AUTORITES COUTUMIERES ET
AUTORITES POLITIQUES A L'EPREUVE DE LA
DECENTRALISATION AU NIGER : L'EXEMPLE DU
DEPARTEMENT DE TANOUT**

**AVEC L'APPUI DU CONSEIL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA
RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES EN AFRIQUE**

Présenté par :

M. Ahamadou KOUNKOUROU

Sous la Direction de :

**M. Moustapha TAMBA
Maître de Conférences**

ANNEE UNIVERSITAIRE 2008/2009

DEDICACE

*Je dédie ce travail à mon Papa et à ma Maman
pour leur éducation sans faille qui m'a permis de vivre
aisément avec les Hommes quelle que soit leur origine sans
histoires.*

❖ *A mon grand frère Mouhmoud Kounkourou
pour son engagement indéfectible.*

Qu'Allah vous bénisse !

REMERCIEMENTS

Pour ce travail beaucoup de personnes de près ou de loin m'ont apporté leur soutien, moral, matériel, financier, etc., tout au long de ma formation. Qu'il me soit permis de remercier tout particulièrement :

- Monsieur Moustapha TAMBA, d'abord pour ses conseils de bon chef de famille et mots d'encouragement depuis ma première année de sociologie, ensuite pour avoir accepté de diriger ce travail et enfin pour sa disponibilité et sa rigueur dans l'accomplissement de ce travail.
- Monsieur Paul DIEDHIOU, pour son encadrement sans faille et ses brillantes remarques qui nous ont permis de boucler ce travail. Votre disponibilité et votre rigueur scientifique nous ont permis de franchir certaines zones d'ombres qui planent sur le chemin de toute recherche fondamentale.
- Tout le corps enseignant du département de Sociologie pour avoir fait preuve de l'engagement dans la tâche qui leur est confiée. J'ai bénéficié de cette richesse c'est pourquoi je vous dois une reconnaissance particulière.
- Monsieur Boube NAMAIWA, enseignant au département de Philosophie de la FLSH à l'UCAD, pour vos corrections, remarques et conseils. Ce travail est le fruit de tout ce que vous avez fait pour moi.
- Monsieur Soumaïla YAOU, ce travail est le fruit de vos corrections et remarques.
- Monsieur El Back ADAM, enseignant au département de Philosophie de la FLSH à l'Université Abdou Moumouni de Niamey. Ce travail est le fruit de vos conseils, remarques et corrections, recevez mes remerciements les plus distingués.
- Au chef de groupement touareg l'honorable Samro Algabid, pour d'abord ses conseils et encouragements, ensuite pour sa disponibilité et enfin pour son soutien moral et matériel.
- Que tous ceux et toutes celles qui, de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail et dont les noms ne sont pas cités ici, reçoivent mes remerciements les plus sereins.
- Mes remerciements à tout le peuple sénégalais pour la « Téranga » (l'hospitalité) et en particulier mes voisins d'HLM FASS PAILLOTE, Immeuble B : 67B1.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|----------------|---|
| ANCT | Association Nationale des Chefs Traditionnels |
| AMN | Association des Municipalités du Niger |
| BIE | Budget d'Investissement de l'Etat |
| BM | Banque Mondiale |
| CCD | Comité de Concertation sur la Décentralisation |
| CFGCT | Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales |
| CGCT | Code Général des Collectivités Territoriales |
| CIAT | Comité Interministériel de l'Administration Territoriale |
| COFO | Commission Foncière |
| COFOCOM | Commission Foncière Communale |
| CR | Commune Rurale |
| CSRA | Commission Spéciale Chargée de Réfléchir sur le Redécoupage Administratif |
| CT | Collectivité Territoriale |
| CU | Commune Urbaine |
| CUN | Communauté Urbaine de Niamey |
| DGDD | Direction Générale de la Décentralisation et de la Déconcentration |
| GRN | Gestion des Ressources Naturelles |
| HCCT | Haut Conseil des Collectivités Territoriales |
| HCRAD | Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à Décentralisation |
| HCME | Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat |
| LASDEL | Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local |
| MAT/DC | Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire |
| ME/F | Ministère de l'Economie et des Finances |
| MI/SP/D | Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| ONG/AD | Organisation Non Gouvernementale/Association de Développement |
| OP | Organisation Paysanne |
| OSC | Organisation de la Société Civile |
| PADDEN | Programme d'Appui au Démarrage de la Décentralisation au Niger |
| PADDL | Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local |
| PADL | Programme d'Appui au Développement Local |
| PAS | Programme d'Ajustement Structurel |
| PASOPRD | Programme d'Appui à la mise en place de Stratégie et d'Outils Pertinents pour la mise en œuvre de la Réforme de la Décentralisation |
| PCD | Plan Communal de Développement |
| PDC | Plan de Développement Communal |
| PDDE | Programme Décennal de Développement de l'Education |
| PDL | Programme de Développement Local |
| PDM | Partenariat pour le Développement Municipal |
| RGPH | Recensement Général de la Population et de l'Habitat |
| SG | Secrétaire Général |
| SII | Système Intégré d'Information |
| SM | Secrétaire Municipal |

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....p1

PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE.....p4

CHAPITRE II : CADRE

METHODOLOGIQUE.....p28

DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES

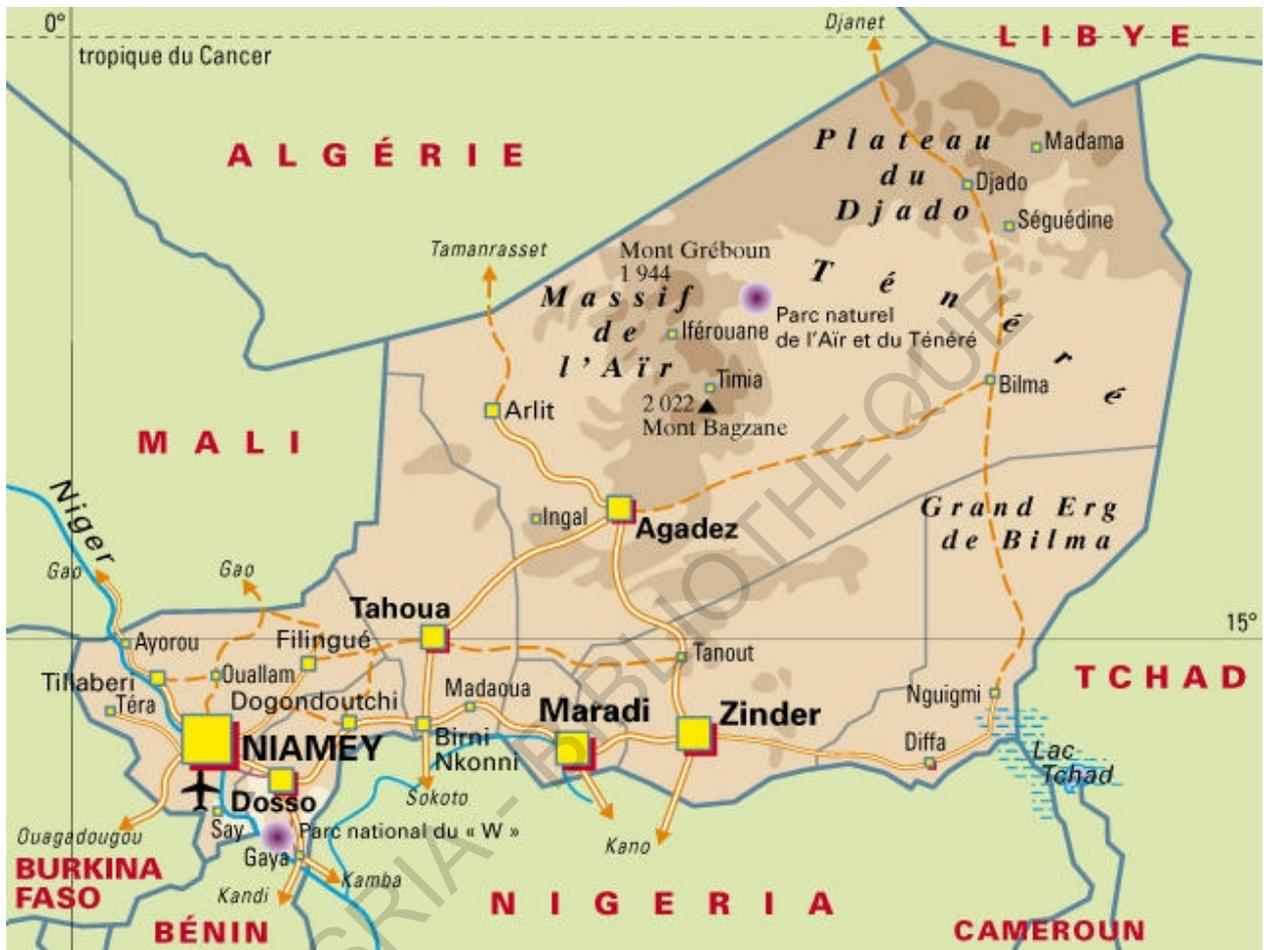
CHAPITRE I : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES

COMMUNES.....p31

CHAPITRE II : LES DEFIS DE LA DECENTRALISATION AU NIGERp44

CONCLUSION GENERALE.....p61

Titre : Carte de la république du Niger



INTRODUCTION GENERALE

Le 20^{ème} siècle s'est achevé sur un engagement des Etats africains en faveur des politiques de décentralisation, pilier important des reformes institutionnelles plus larges. En tant que telle, la décentralisation prend sa place dans les exigences de restructuration et de modernisation des administrations publiques. En 1990, la Banque Mondiale recommande de créer des infrastructures efficaces pour une utilisation productive des ressources¹.

En fait, comme le relève J.-C. Faure², les crises économiques, sociales et politiques des Etats africains amènent les agences de coopération et d'aide au développement à axer leurs réflexions sur deux préoccupations majeures.

La première se rapporte à l'instauration d'un bon gouvernement. Elle concerne l'Etat, et plus particulièrement son appareil qui doit recentrer son action sur les tâches essentielles. A l'ONU, la réunion bi-annuelle des experts en « coopération administrative » insiste sur la productivité dans la gestion des ressources publiques et l'évolution des structures administratives. La seconde préoccupation insiste sur la notion de développement durable. Dans un rapport publié en 1989, la Banque Mondiale estime la pérennisation des actions de développement nécessaire à l'appropriation, - « l'internalisation » - des technologies importées et une participation active des populations à la conception et réalisation des projets³.

L'OCDE utilise le concept de « *développement participatif* ». Le terme désigne la libération des énergies par une décentralisation des pouvoirs de décision et la promotion d'une large participation de la population aux processus, mécanismes de production et de mise en œuvre des conclusions. Il s'agit d'une « nouvelle » démarche dans la lutte contre le sous-développement. La Banque Mondiale privilégie la participation des organisations et des collectivités de compétence locale pour porter l'aide au développement vers ses ayant-droits⁴.

¹ Charles Nach Mback, *Démocratisation et décentralisation, genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation*, Paris-Cotonou, Karthala-PDM, 2003, P.27

² Jean-Claude Faure, « *Coopération et développement démocratique* », in Gérard Conac (dir.), *L'Afrique en transition vers la démocratie*, Actes du colloque de Paris, 11-13 décembre 1990, Paris, Economica, 1993.

³ Banque mondiale, *Rapport sur le développement en 1989*.

⁴ OCDE, *Coopération pour le développement dans les années 1990*, Rapport 1989, Paris, pp.91-92.

Dans la nouvelle conception de la coopération au développement, la décentralisation est une voie de sortie du sous-développement. Cette vision abonde dans le sens des revendications sociopolitiques des mouvements africains. Syndicats, associations de défense des droits de l'homme, partis politiques, toutes tendances confondues inscrivent, selon des modalités diverses, la décentralisation dans leur projet de société. Cette convergence de vues, vers la fin des années 80, entre la communauté internationale et les forces irrédentistes africaines, tenaille l'Etat africain. Mais ce dernier a tôt fait de proclamer, lui aussi, sa profession de foi décentralisatrice.

Une décennie plus tard, la décentralisation, politique d'administration territoriale, n'a ainsi plus d'adversaire sérieux en Afrique. En revanche, il n'est pas certain que cet accord, quant à son contenant, reflète l'état d'esprit des uns et des autres sur le contenu⁵.

A l'instar de quelques pays voisins d'Afrique de l'Ouest francophone, la décentralisation au Niger est déjà un projet relativement ancien qui remonte à la période coloniale. Repris sous la Première République, mis entre parenthèses sous le régime d'exception, réintroduit dans les années 1990, le projet de décentralisation a connu une mise en œuvre pour le moins laborieuse et chaotique (Hahonou, 2006).

L'instabilité politique, la faible capacité financière de l'Etat, les résurgences identitaires (les années 90 ont été marquées par des velléités sécessionnistes de la part notamment des Touaregs et Toubous, et par des regroupements politiques sur des bases ethno-régionalistes) et l'opposition de nombreux acteurs de la vie politique nationale expliquent dans une large mesure la lenteur du processus. Les élections locales du 24 juillet 2004 consacrent l'émergence de conseils municipaux comme nouveaux acteurs de la vie politique locale.

Cependant, les politiques de décentralisation interviennent partout aussi bien en milieu urbain que rural dans des arènes politiques déjà constituées et marquées par la mémoire des nombreuses interventions étatiques ou de développement. Ces différentes interventions antérieures ont produit un véritable arsenal d'institutions politiques ou de développement, qui se sont agrégées à des institutions traditionnelles ou néo-traditionnelles, occupant des positions de pouvoir assez variables en fonction des trajectoires politiques et historiques et des contextes particuliers de chacun des pays dans lesquels elles évoluent.

⁵ Charles Nach Mback, op.cit, p.28.

Ce travail s'articule autour de deux parties. La première partie, fait état des aspects théoriques et méthodologiques de l'étude et la deuxième présente l'analyse et l'interprétation des données de l'étude.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Première Partie

CADRES THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

CODESRIA - BIBLIOTHÈQUE

CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE

I-1. Revue de la littérature

Une abondante littérature a été consacrée à la décentralisation au Niger. Ainsi l'inventaire, le recueil et l'exploitation des données portant sur la décentralisation ont été entrepris au Niger par le LASDEL⁶. Mais cette opération est loin être achevée. Aussi, avons-nous poussé notre curiosité plus loin en consultant les travaux des auteurs qui font autorité dans le cadre des recherches et études menées sur la décentralisation.

Parmi ces auteurs, il convient de citer Marc Totté, Tarik Dahou et René Billaz. Dans leur ouvrage collectif très documenté, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*⁷, ces auteurs ont réuni différentes contributions afin de rendre plus lisibles les concepts et les enjeux ; d'illustrer des dynamiques locales inédites d'affrontement et d'arbitrage ; de rendre compte des nouvelles opportunités et contraintes qui s'offrent au développement. Les articles que compose cet ouvrage tentent donc d'analyser la difficile progression de l'autonomie politique et économique des populations.

L'article de Gauthier de Villers consacré à « *l'Etat en Afrique et les lignes de force des politiques de coopération internationale*⁸ », décrit les principaux éléments d'évolution des politiques africaines pratiquées par les institutions de coopération internationale face aux résistances et dérobades des Etats africains. Trois phases sont mises en évidence : celle dite du « développementalisme », celle des ajustements structurels, puis celle de « l'ajustement politique ». C'est dans le cadre de cette dernière qu'apparaissent de nouvelles conditionnalités posées en termes de « démocratisation » puis de « bonne gouvernance » et enfin de « lutte contre la pauvreté ». Gauthier de Villers formule des critiques envers certaines composantes des discours dominants. Il insiste sur l'importance d'observer comment ces approches se traduisent dans la pratique et s'articulent aux autres axes du « régime de l'aide ».

Dans la suite logique de cet article, Karim Dahou et Marc Totté nous présentent respectivement les doctrines concernant la « *bonne gouvernance* », en distinguant celles de la Banque Mondiale et celles de l'Union européenne. Karim Dahou « *La bonne*

⁶ Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local.

⁷ Marc Totté, Tarik Dahou et René Billaz, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala, 2003.

⁸ Gauthier de Villers, « *L'Etat en Afrique et les lignes de force des politiques de coopération internationale* », in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit., pp. 37-53.

*gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique*⁹ ». Ainsi, depuis son apparition la notion de « bonne gouvernance » n'a cessé d'alimenter les publications des chercheurs, les injonctions des bailleurs ou les discours des gouvernants. Comment expliquer pareille postérité s'interroge Karim Dahou ? L'hypothèse de l'auteur est que pour qu'un concept bénéficie d'une telle popularité, il faut qu'il réponde à une crise au sein du système dont il est issu.

On est en effet tenté de croire, en première analyse, que l'apparition de la gouvernance correspond à un changement de paradigme dans la problématique du développement. Pourtant, comme le montre l'auteur, il n'est pas sûr que tel soit effectivement le cas. L'auteur montre que les institutions financières ont plutôt cherché à pallier les difficultés des programmes d'ajustement structurel (PAS), mais que leurs hypothèses ne tiennent guère compte du contexte africain. La bonne gouvernance pourrait néanmoins favoriser, pour autant qu'on la dote d'un contenu moins normatif, la mobilisation de nombreuses ressources au service du développement.

Marc Totté dans « *La bonne gouvernance selon l'Union européenne : entre accords commerciaux et coopération décentralisée*¹⁰ », résume les principales politiques de l'union européenne en matière de gouvernance. L'auteur analyse plus particulièrement les volontés déclarées d'accroître la participation des acteurs non gouvernementaux et leur capacité de dialogue en s'appuyant sur le concept de « coopération décentralisée ».

Il montre que différentes initiatives prises par la Commission européenne témoignent effectivement de sa volonté d'organiser la concertation entre différentes familles d'acteurs autour des enjeux de développement, mais que, à l'inverse, les logiques néolibérales inhérentes au cadre de Cotonou ainsi que les contraintes administratives liées aux procédures imposées par la Commission freinent, voire annulent, l'effectivité de ce type d'approche.

⁹ Karim Dahou, « *La bonne gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique* » in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 55-70.

¹⁰ Marc Totté, « *La bonne gouvernance selon l'Union européenne : entre accords commerciaux et coopération décentralisée* » ? in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 71-86.

A la lumière de son expérience de responsable africain, Raogo Antoine Sawadogo analyse, dans un article intitulé : « *Etat, pouvoir et citoyenneté en Afrique* ¹¹ », les présupposés politiques qui fondent l'engouement actuel en faveur de la bonne gouvernance et de la décentralisation. Il décrit la perception qu'ont actuellement les populations africaines de l'Etat et des autorités, comme des notions de citoyenneté, de bien publics, de libre accès. Il montre que les tentatives de bilan de l'action de l'Etat africain doivent être replacées dans leur contexte historique, culturel, politique et économique. L'expression des populations traduit aussi bien le rejet que la demande d'Etat, mais sans forcément converger avec les perceptions occidentales des promoteurs de la bonne gouvernance et de la décentralisation.

Coïncidant avec certaines analyses récentes décrivant un Etat « discontinu et fragmentaire » un « gouvernement privé indirect », opérant « par procuration », l'auteur considère qu'il s'agit moins de décentraliser l'Etat que de le refonder, en partant du local et plus précisément du « citoyen ».

L'appropriation par les populations du concept de bonne gouvernance est impérative, mais elle nécessite de partir de leurs propres valeurs et références. C'est, en définitive, à une (ré) invention de la citoyenneté africaine qu'il fait appel.

Dans « *Un paysage institutionnel en pleine recomposition* ¹² » René Billaz et Marc Totté, montrent que les paysages institutionnels, dans le cadre desquels se déroulent les processus nationaux de décentralisation, ont été profondément bouleversés au cours de ces vingt dernières années, et tout laisse à penser qu'ils le seront encore dans les années à venir.

Les institutions internationales et bilatérales de financement du développement se sont peu ou prou, toutes rangées derrière la bannière du FMI : ayant fait leurs principes et les règles de l'ajustement structurel, elles ont contribué à sa mise en œuvre par les Etats africains en essayant, à leur demande, d'en atténuer les effets sociaux les plus criants et d'accompagner le développement du secteur privé.

Se faisant également l'écho des thèses libérales sur le désengagement de l'Etat et sur le rôle dévolu aux nouveaux acteurs de la société civile dans la construction d'une démocratie

¹¹ Raogo Antoine Sawadogo, « *Etat, pouvoir et citoyenneté en Afrique* » in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 87-101.

¹² René Billaz et Marc Totté, « *Un paysage institutionnel en pleine recomposition* » in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 173-174.

copiée sur les modèles occidentaux, elles ont adopté sans réserve les doctrines de « l'ajustement politique » en prônant les principes de la « bonne gouvernance ».

Les Etats africains, en situation de quasi-faillite financière, déstabilisés par des crises sociales et politiques profondes remettant en cause leur légitimité, ont adopté à la hâte les schémas, conçus dans les pays du Nord, d'une décentralisation à laquelle ils n'étaient généralement pas préparés.

Le retrait des Etats s'est donc accompagné d'un foisonnement institutionnel local. On ne pourrait que s'en réjouir si, parallèlement, les principes de bonne gouvernance n'avaient été vidés de leur sens par des pratiques financières douteuses au sommet des appareils d'Etat, si les collectivités locales avaient du transfert des ressources de l'Etat, si le sentiment de citoyenneté avait progressé, et si les projets locaux s'étaient dotés d'une approche moins sectorielle permettant une réelle accumulation des connaissances dans des domaines essentiels comme celui de la gestion foncière.

Ce domaine du foncier a été étudié par Cheikh Guèye et Sérigne Mansour Tall dans un article intitulé « *Mutations foncières urbaines et décentralisation au Sénégal : quelles articulations*¹³ » ? Les auteurs s'interrogent si la décentralisation au Sénégal apporte-t-elle des réponses aux évolutions rapides des dynamiques foncières ? L'extension des villes et l'émergence de plusieurs villes nouvelles, fortement liées au dynamisme religieux, aux activités économiques, aux investissements des migrants internationaux contribuent à une rupture dans les schémas et déterminants antérieurs de genèse urbaine ainsi qu'à une complexification des mutations en cours.

A partir des cas de Touba, M'Bour et Thiès, les auteurs montrent combien les stratégies d'anticipation autour des enjeux fonciers sont devenues la norme. La décentralisation semble avoir accentué le mouvement particulièrement dans les zones de contact entre urbain et rural. Les communautés rurales, conscientes de leur force, capables de négocier, revendiquent leurs droits.

¹³ Cheikh Guèye et Sérigne Mansour Tall, « *Mutations foncières urbaines et décentralisation au Sénégal : quelles articulations* », in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp.103-121.

Le conflit institutionnel se mue cependant le plus souvent en conflit d'intérêts. La loi foncière n'est plus une référence incontournable. On la convoque quand il le faut, notamment quand le conflit dégénère. Les régulations sont désormais issues de négociations continues. Ces mutations obligent à modifier nos regards sur le foncier autant que sur l'opposition ville-campagne.

Dans sa Thèse d'Etat intitulé *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Charles Nach Mback¹⁴ montre combien la décentralisation se présente aujourd'hui comme le résultat d'une volonté des acteurs africains de refonder le système de gouvernance sur une légitimation de l'Etat à partir de la base. Si c'est bien sous la double pression des acteurs internes et de ses partenaires extérieurs que l'Etat africain s'est résolu à se décentraliser, il apparaît que ce dernier a d'une certaine façon instrumentalisé la réforme pour sauvegarder ses privilèges. La nouvelle décentralisation, se demande l'auteur, est-elle pour autant condamnée comme ses devancières ? La réponse est négative, et pour cause selon l'auteur, la décentralisation nourrit à tous les niveaux des ambitions sociopolitiques qui, à leur tour, travaillent à sa pérennité. Il existe aujourd'hui une classe de rentiers de la décentralisation dont la survie est liée à la poursuite du processus. Là se trouve le fondement de l'espoir.

Au-delà de sa dimension « Traité de Droit de la décentralisation et des collectivités traditionnelles », cet ouvrage retrace l'histoire récente des mouvements de démocratisation en Afrique et indique la place que la décentralisation y a occupée. L'approche transversale montre, d'un côté, un recoupement quasi permanent entre les différentes législations nationales, alors même que la démarche pour y parvenir a substantiellement varié selon les pays ; et de l'autre, l'étalage d'une incroyable indigence de l'épistémologie endogène en matière d'ingénierie institutionnelle. La tendance à la reproduction du système français témoigne de la défaillance de l'inventivité juridique. C'est toute la doctrine et l'expertise africaines qui sont interpellées.

Les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont une illustration des tensions permanentes entre le principe de l'autorité et le principe de liberté¹⁵. Au nom de la

¹⁴ Charles Nach Mback, *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

¹⁵ Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les Collectivités locales: la répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978, p.7.

décentralisation, ces relations postulent la responsabilisation d'entités particulières au sein de l'Etat, par rapport à des données compétentielles ou territoriales précises, et sous le contrôle de celui-ci. Chaque collectivité locale exerce ses compétences, à travers des autorités désignées, par sa population : c'est la décentralisation administrative. Une notion qui, selon Charles Roïg, correspondrait à trois traits fondamentaux¹⁶.

Il y a, d'abord, l'intérêt traduit dans la notion d'affaires locales. Cette conception est fort ancienne. Alexis de Tocqueville établissait, déjà, une distinction entre une première catégorie d'intérêts communs à toutes les parties de la nation, et une deuxième regroupant des intérêts spécifiques à chacune de ses parties¹⁷. Le territoire national devait, bien entendu être subdivisé pour son administration en plusieurs circonscriptions. La doctrine paraît, néanmoins, unanime sur le caractère imprécis de la notion d'affaires locales et, sur son incapacité à constituer un concept véritablement opératoire.

Cependant, si le législateur affirme une compétence de principe des collectivités locales pour les affaires locales, il prend soin d'en dresser une liste aussi précise que possible. Il distingue ainsi, au sein de ce bloc de la localité, ce qui relève, selon le cas, du domaine des affaires communales, départementales et régionales¹⁸. Ces compétences ajoutées par Charles Nach Mback sont exercées sur le fonds et au nom de la collectivité.

Abdoulaye Mohamadou¹⁹ dans son étude, *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, se propose d'analyser les dynamiques suscitées par le processus de décentralisation dans une arène politique locale, ici le canton, dans un département du centre-sud du Niger. L'auteur a choisi de s'intéresser au rôle joué par deux types d'acteurs : les chefs dits traditionnels et les cadres ressortissants. Ces deux catégories d'acteurs aux statuts très différents ont en commun un rôle important dans les arènes locales à partir des positions ou des liens dans l'Etat central.

Le processus de décentralisation est apparu comme source d'inquiétude pour les chefs et les cadres. Pour les premiers, c'est leur quasi contrôle sur les affaires locales qui est menacé avec l'émergence des élus locaux, pour les seconds, c'est leur légitimité au sein des partis politiques et de l'appareil d'Etat qui est en jeu.

¹⁶ Charles Roïg, « Théories et pratiques de la décentralisation », in RFSP, n°3, Juin 1966, p.447.

¹⁷ Alexis de Tocqueville cité par Charles Roïg, Op. Cit.

¹⁸ Charles Nach Mback, Op. Cit.

¹⁹ Abdoulaye Mohamadou, *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, Dossier n°150, IIED, 2009.

Dans cette étude l'auteur essaye d'identifier les enjeux soulevés par la décentralisation dans le canton de Birnin Lallé et montre comment les chefs et les cadres ressortissants ont réussi à contrôler le processus de décentralisation et continuer ainsi à jouer un rôle de premier plan dans la vie politique locale.

Les partisans du processus de la décentralisation y voyaient deux avantages au moins : une démocratisation de la vie publique locale avec l'émergence/la promotion de nouveaux acteurs et une meilleure qualité de l'offre de services publics avec, pour les populations, la possibilité d'un contrôle citoyen.

L'expérience des cinq communes de Birnin Lallé montre que même si les aristocraties locales ont réussi à contrôler le processus, il y a eu une redistribution du pouvoir en leur sein au profit des chefferies de rang inférieur (chefferies villageoises ou tribales). Par ailleurs, parmi les élus locaux, il y a des cadres militants des partis politiques ou leaders associatifs porteurs de nouvelles logiques dans le domaine du développement. La décentralisation a permis aux conseils municipaux de supplanter les chefferies dans la planification et la mise en œuvre du développement local.

*Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*²⁰, cet ouvrage est le résumé d'un certain nombre des colloques et séminaires organisés dans le cadre de la décentralisation en Afrique de l'Ouest. En effet, depuis les années 1990, de nombreux pays africains ont engagé des décentralisations administratives, soutenus en cela par les instances internationales. Ces réformes qui s'inscrivent à une échelle globale, bousculent les équilibres antérieurs entre Etats et Sociétés Civiles.

A travers une décennie d'évolution éclairée par une histoire de longue durée, des anthropologues, géographes, historiens, politistes, sociolinguistes analysent ces processus et dans cinq pays d'Afrique. Ils décrivent les nouvelles formes de compétition autour des pouvoirs et du contrôle de ressources, mais soulignent aussi l'émergence des dynamiques novatrices conjuguant communauté et citoyenneté.

Dans cette étude deux articles nous présente les enjeux de la décentralisation au Niger. Celui d'Eric Komlavi Hahonou²¹ et celui de Jean-Pierre Olivier de Sardan²². Examinant les prémisses de la décentralisation au Niger, Eric Komlavi Hahonou analyse d'abord une arène politique locale (Bankilaré), en présentant la place et le rôle des différents « groupes

²⁰ *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, IRD, Colloques et Séminaires, Paris, 2006.

²¹ Eric Komlavi Hahonou : « *Une communauté nomade face à la décentralisation au Niger* », in *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, op. cit.

²² J-P Olivier de Sardan : « *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger* », in *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, op. cit.

stratégiques » qui participent à la gouvernance, et en les référant à l'histoire coloniale et post-coloniale des statuts. Il analyse en particulier la délivrance de services publics par l'administration locale et ses auxiliaires que sont les chefs traditionnels, et tente de dégager les enjeux politiques, fonciers et identitaires de la « dispute » pour la commune. Il montre ensuite, en prenant l'exemple des relations entre Songhay et Kel Tamasheq, comment un repli identitaire semble s'opérer sur le critère de l'ethnie, et comment, notamment dans les discours administratifs officiels, l'ancienne dichotomie sédentaires/nomades refait surface sous des formes nouvelles.

Quant à J.-P Olivier Sardan son texte, écrit avant les élections communales de juillet 2004 au Niger, se fonde sur une série d'enquêtes menée à travers le pays par le Lasdel. Cette étude révèle, malgré la grande variété des configurations politiques locales, quelques tendances communes : la permanence des conflits autour de la chefferie, l'importance des conflits foncier, le poids des discriminations statutaires et l'émergence des revendications nouvelles, la déliquescence de l'Etat local, la multiplication d'architectures institutionnelles mises en place par les institutions de développement, l'opacité du jeu politique et économique local pour les intervenants extérieurs, et la réinsertion croissante des ressortissants dans les arènes politiques locales, entre autres. Il en découle toute une série d'interrogations sur ce que sera l'impact de la décentralisation.

Dans un ouvrage collectif Hufty. M., et all., (dir.), *Jeux de gouvernance - Regards et réflexions sur un concept*²³, montre combien le concept de gouvernance prête à confusion dans les différentes interprétations des chercheurs.

La « gouvernance » est devenue un mot clé de la réflexion sur les sociétés. Cet ouvrage s'inscrit au sein des débats autour de ce concept, avec l'intention de contribuer à en préciser le sens, tout en illustrant les difficultés liées à son utilisation dans le domaine des relations internationales et du développement. Il représente l'aboutissement d'un débat et de patients travaux d'écriture à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED). Au-delà de ses utilisations comme outil idéologique ou des effets de mode, le concept apparaît potentiellement utile et novateur. Les textes rassemblés ici explorent ce potentiel à partir d'une lecture théorique et historique, ainsi qu'à travers son application à divers thèmes : décentralisation, citoyenneté, rapport-privé-public, gestion urbaine, environnement, institutions économiques, savoirs traditionnels, démocratie, et construction de l'Etat postcolonial. Il s'applique en effet à un vaste ensemble de situations et permet de

²³ M. Hufty et all., *Jeux de gouvernance – Regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007.

jeter une passerelle entre des disciplines, des approches et des domaines variés, mais aussi d'aller au-delà de l'éternelle dichotomie entre le local et le global.

Il n'est bien entendu pas question de surestimer ce potentiel ; c'est pourquoi le regard posé ici est aussi critique, soulignant en particulier le manque de fondements scientifique du concept et la nécessité de le déconstruire et de le reconstruire à partir de ses usages. Cette prise de distance incite à un questionnement sur la nature et la finalité de la gouvernance, mais elle conduit aussi à la nécessité de poursuivre le travail de réflexion.

Par le biais de la décentralisation, l'article de *Patrick Bottazzi*²⁴ évalue la portée explicative du concept de gouvernance. L'auteur souligne en particulier le lien entre le concept de gouvernance et celui de gouvernementalité, qui permet de montrer la continuité entre diverses formes de pouvoir et de domination, la décentralisation représentant un rapport politique spécifique dans un contexte historiquement marqué. A partir d'une gouvernance qui impose de considérer l'étude des divers niveaux en interaction, il propose aussi une lecture originale de la décentralisation, dans laquelle est mise en jeu la capacité des acteurs d'influencer les normes et le langage. La gouvernance permet ici d'observer comment les divers acteurs produisent les normes et réglementent la sphère publique.

Dans un ouvrage collectif, Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan²⁵, montrent que les configurations du pouvoir dans les villages africains n'ont longtemps été étudiées par les ethnologues que sous leurs formes « traditionnelles », en tant que relevant de cultures politiques précoloniales. Cependant, les travaux consacrés de leur côté aux formes actuelles du politique dans les Etats postcoloniaux d'Afrique ne se focalisent à peu près jamais sur le niveau local et préfèrent s'attacher à l'étude des élites nationales.

Les auteurs de cet ouvrage se sont posé la question centrale selon laquelle : l'arrivée « à la base » de la démocratisation et de la décentralisation changera-t-elle (et comment) l'espace public rural et la « politique au village » ? Ainsi, la décentralisation devient la clef de la bonne gouvernance et des bailleurs de fond. Elle permet l'introduction de la démocratie locale et de la responsabilité politique et parallèlement, la libéralisation des dynamiques de développement à la base.

Nassirou Bako-Arifari, dans un article intitulé « *Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels : typologie des politiques rencontrées* », montre que les politiques de décentralisation en cours dans nombre de « *pays en développement*²⁶ » sont conçues de

²⁴ Patrick Bottazzi, « *La décentralisation à la lumière de la gouvernance* » in op. cit. , pp. 71-84.

²⁵ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

²⁶ Nassirou Bako-Arifari utilise le terme Tiers monde dans son article.

plusieurs manières. Tantôt, c'est sous la contrainte des conditionnalités des bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux, tantôt pour faire face à des situations politiques conflictuelles liées à la gestion et à la redistribution des ressources nationales ou encore dans le souci de favoriser une plus grande participation des populations à la gestion d'action de développement ou d'affaires locales. Pour cet auteur, la nouvelle donne politique mais aussi économique de restructuration de l'Etat et de réorientation des politiques de développement dans les pays en développement a une dimension institutionnelle importante, à la fois en terme de création d'institutions que de réexamen de celles déjà existantes parmi lesquelles les institutions traditionnelles ou néo-traditionnelles et le capital social potentiel qu'elles recèlent. L'auteur met en exergue la place qu'occupe ces institutions traditionnelles dans les politiques gouvernementales et dans les stratégies de développement rural en relation avec les politiques de décentralisation à partir de quelques cas asiatiques et surtout africains. Ainsi, soutient Nassirou Bako-Arifari, contrairement à certaines analyses en terme oppositionnel, la question des politiques gouvernementales vis-à-vis des institutions traditionnelles doit être analysée sous un angle plus politique. En effet, dans les arènes locales de pouvoir, quelles que soient les politiques des gouvernements, la position réelle des institutions traditionnelles dépend des enjeux locaux du moment et des arrangements entre différents acteurs (individuels ou institutionnels) et entre groupes stratégiques. De nombreux préjugés forment le soubassement des motivations des choix des politiques à l'égard des institutions traditionnelles. L'auteur se pose les questions selon lesquelles: Quels sont ces préjugés et comment sont-ils à l'origine des différents choix politiques? Comment s'exprime la présence des institutions traditionnelles dans les arènes locales de pouvoir et les dispositifs de développement rural?

On voit bien ici qu'il y a un foisonnement d'études sur la décentralisation. Et que la plupart d'études montrent bien la bipolarisation à l'égard des institutions traditionnelles. Cette analyse bipolaire peut être illustrée par un certain nombre de préjugés favorables ou défavorables qui ont cours sur ces institutions. Cette revue nous a permis d'être à jour sur la question et de pouvoir orienter notre étude sur les aspects qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement spécifique. C'est pourquoi nous allons mettre l'accent sur les rapports entre le mode chefferial de gouvernance et le mode communal de gouvernance. Parce que ce dernier vient s'ajouter au mode chefferial qui est déjà sur place. Ce qui va nécessairement créer des conflits de compétence au sein des communes qui viennent à peine de naître.

I.2. Problématique

En Afrique sub-saharienne, l'émergence de nouveaux pouvoirs est principalement liée à celle des institutions communales. Rompant, en effet, avec des situations antérieures caractérisées par une forte centralisation, de nombreux pays africains se sont engagés ces dernières années dans des politiques dites de « décentralisation », fréquemment accompagnées de mesure d'austérité imposées dans le cadre des ajustements macro-économique. Ainsi le discours sur le développement a beaucoup changé au cours des vingt dernières années parallèlement à la remise en cause du rôle de l'Etat et à la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel et de décentralisation. On a beaucoup vanté l'émergence d'une démocratie locale capable de contrebalancer les tendances hégémoniques des Etats centralisateurs²⁷.

Un peu plus d'une décennie après l'apparition massive des collectivités locales et des structures paysannes fédérant au niveau national et régional des organisations locales de producteurs, parallèle au démantèlement de nombreux services publics et parapublics, on dispose maintenant de nombreuses études permettant d'apprécier l'impact réel des reformes. Les notions apparemment consensuelles de « décentralisation », de « bonne gouvernance », de « coopération décentralisée » - et leur corollaires en terme de « participation communautaire » et de « société civile », « lutte contre la pauvreté », etc. – se fondent sur des concepts qui méritent d'être éclairés. En effet, dans ses acceptions les plus courantes, qu'elles soient d'ordre politique (plus de pouvoirs aux élus locaux, relâchement du maillage administratif) ou administratif (privatisation d'agences publiques, assainissement de la gestion), la décentralisation ne porte pas nécessairement en elle, par nature, une meilleure « *participation communautaire aux affaires des collectivités de base*²⁸ ». C'est pourtant le dessein qu'on lui prête habituellement et qui s'exprime dans les formules telles que « renforcement de la société civile », « démocratie à la base », « co-gestion du développement », « rapprochement entre les hommes », « école de solidarité », « espace de rencontre interculturel²⁹ ».

Qu'en est-il réellement ? La décentralisation est-elle « un nouveau slogan impératif adopté sous l'influence des bailleurs de fonds qui poussent, dans une logique libérale, à

²⁷ Marc Totté, Tarik Dahou et René Billaz, op. cit. , p.9

²⁸ René Lemarchand, « *La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social* » in Bulletin APAD, *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, n°16, LIT, pp.9-18.

²⁹ Colloque du Sénat français, 1996, cité par Marc Totté et all. In op. cit. , p.10.

promouvoir le retrait de l'Etat ? », ou bien est-elle portée par la base, réclamée, voire initiée, par les acteurs au niveau local ? Si des politiques de municipalisation et de communalisation ont été mises en œuvre bien avant la période des ajustements structurels, elles ont plus souvent été conçues par l'Etat central pour encadrer la société. La réforme des Etats pendant la première phase de l'ajustement structurel a perpétué cette logique : elle se limitait à une déconcentration, les pouvoirs publics préservant la plupart de leurs prérogatives.

Au cours de la deuxième phase, les bailleurs de fonds ont tenté d'imposer des politiques de décentralisation complète en faisant pression sur les Etats, tandis que ces derniers essayaient de maîtriser au mieux ces processus grâce, notamment, au contrôle des moyens budgétaires des organisations locales ou à la « caporalisation » des associations.

La décentralisation en Afrique de l'Ouest ne prend donc réellement son essor que dans les années quatre-vingt-dix (90) par une accélération du mouvement de démantèlement des Etats sous les pressions des bailleurs. Ce volontarisme qui cherche à transformer les formes de gouvernement des Etats place beaucoup d'espoirs dans la société civile et sa capacité à occuper rapidement les espaces d'autonomies ainsi créées.

L'arrivée au pouvoir des élus locaux a profondément modifié les rapports des acteurs entre eux et vis-à-vis de l'Etat central. De nouvelles tensions sont apparues, se cristallisant autour des ressources financières et budgétaires, et du transfert des compétences. L'émergence des nouvelles collectivités ne s'est pas accompagnée d'un transfert correspondant de moyens budgétaires.

Le Niger, à l'instar des autres pays de la sous région ouest africaine, s'est engagé après la Conférence Nationale Souveraine de 1991 dans une réforme politique et institutionnelle axée sur la décentralisation administrative. Cependant, on assiste à une multiplicité d'acteurs locaux. Ainsi, pour créer les conditions d'une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires locales en plus des partis politiques, le cadre juridique est ouvert à une diversité d'acteurs à savoir : la chefferie traditionnelle, les groupes vulnérables notamment les femmes et les jeunes mais aussi les acteurs de la société civile et le citoyen individuel.

En effet, la loi sur la libre administration des régions, des départements et des communes, en ses dispositions relatives à la composition des conseils municipaux, autorise la participation des sultans, des chefs de province, de canton, de groupement, de village et de tribu. Ils sont membres de droit aux conseils communaux avec une voix consultative. Leur représentation est hors quota (article 55 de la loi 2002-12 du 11 juin 2002)³⁰.

La loi 2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ainsi que leurs compétences et leurs ressources pose les règles de base régissant les rapports entre les représentants de l'Etat au niveau des circonscriptions administratives et les organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales. Elle fonde le transfert de compétences à la fois sur le principe de subsidiarité qui impose de n'attribuer aux collectivités territoriales que les compétences qu'elles sont à même de mieux assumer et le principe de la concomitance qui conditionne le transfert effectif des compétences à celui des ressources nécessaires à leur exécution.

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.

Mais la répartition des pouvoirs et des compétences entre les deux instances qui recouvrent le même territoire, à savoir les chefs de canton (ou de groupement) d'un côté (qui resteront en place) et les 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 revendicatives³¹.

Au Niger, malgré diverses péripéties, des changements de stratégie, et de nombreux reports, tout le monde s'accorde à penser que la décentralisation est inéluctable, ne serait-

³⁰ Maman Salifou, *Historique de la décentralisation au Niger*, Direction de la coopération décentralisée et du développement local, Mai 2008.

³¹ J.-P. Olivier de Sardan, *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger*, Etudes et Travaux n°27, Avril 2004.

ce que du fait de la pression des bailleurs. Aussi un certain nombre d'acteurs se positionnent-ils d'ores et déjà dans cette perspective. Parmi ceux-ci, on peut compter, les chercheurs du LASDEL. En effet, les chercheurs de ce laboratoire avaient mis sur pied à Niamey un « observatoire de la décentralisation ». Ce dernier a lancé une première vague d'enquête sur quinze sites à travers le Niger, dès avant la mise en œuvre de la réforme et le même, ceci afin de comprendre quels sont les principaux dispositifs politiques locaux repérables dans le pays, et comment ils seront modifiés (ou non) par la décentralisation.

En milieu rural, où se trouvent les principaux acteurs qui vont agir dans le cadre des communes rurales, on constate que pour les institutions arrimées au monde du développement, la décentralisation doit d'abord être l'affaire des groupements paysans déjà expérimentés en matière de gestion de projets et ensuite les espaces des nouvelles communes rurales créées doivent correspondre aux espaces couverts par les actions de ces organisations locales de développement afin d'appuyer des dynamiques de développement local déjà enclenchées. Pour nombre d'institutions traditionnelles de pouvoir, exclues de la gestion du pouvoir par les différentes réformes administratives et territoriales au lendemain des indépendances, c'est l'occasion de retrouver leurs pouvoirs perdus. Ainsi en milieu rural malien, la décentralisation est diversement traduite par le « *retour du pouvoir à la maison* » avec tous les quiproquos éventuels que cela comporte dans un contexte de domination des logiques de pouvoir traditionnelles dans les villages. Au Bénin, c'est l'occasion pour les chefferies traditionnelles de revendiquer leur réinsertion dans les espaces officiels de pouvoir au niveau local en milieu rural en mettant en avant leur rôle potentiel dans le développement participatif et la conservation/manipulation des coutumes (cf. Bako-Arifari 1997a). Alors qu'au Niger, les chefs de canton tiennent à contrôler d'une main de fer le projet de réforme allant jusqu'à imposer le principe de l'intangibilité des frontières administratives coloniales délimitant les cantons dans le cadre du découpage des nouvelles communes rurales.

On comprend donc que, dès sa conception et les représentations que se font les différents acteurs autour d'elle, la décentralisation apparaît comme un projet désarticulé, où du sommet à la base, chacun des acteurs engagés ou impliqués a son propre projet de décentralisation.

Les conflits progressent 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).

Quels sont les facteurs explicatifs de la persistance des conflits de compétence entre autorités coutumières et autorités politiques dans le cadre du processus de la décentralisation au Niger ?

A partir de cette question centrale, on peut se demander si avec la décentralisation, qui, des acteurs en place, aura la maîtrise finale du foncier ?

Est-ce que les chefs traditionnels réussiront à garder une part de pouvoir en la matière ? Quelle place sera faite aux COFO ? L'enjeu, ici, est de se dire que la communalisation ne s'installe pas sur un terrain vierge. Compte tenu des options faites au Niger de communaliser les cantons, elles s'installent dans les domaines où la chefferie joue un rôle prévalent. Donc, toute la question est de savoir comment ces deux entités vont cohabiter ? Avec quel type de régulation elles vont fonctionner ?

I.3. Objectifs de la recherche

Dans cette étude nous nous sommes fixé un objectif général et deux objectifs spécifiques.

I.3.1. Objectif général de l'étude

Cette présente étude cherche à analyser la difficile cohabitation entre chefferie traditionnelle et élus locaux autour des enjeux qu'offre le processus de la décentralisation.

I.3.2. Objectifs spécifiques de l'étude

- ✓ Identifier les stratégies élaborées par les chefs traditionnels d'une part et les élus locaux de l'autre pour l'appropriation des ressources qui sont en jeu ;
- ✓ Voir s'il existe des mécanismes de régulation au niveau de cette coopération conflictuelle entre la chefferie dite traditionnelle et les élus locaux.

I.4 Hypothèses

I.4.1. Hypothèse principale

Considérant la coopération et le conflit comme les deux dimensions de tout acteur social, nous dirons que l'apparition des nouveaux acteurs au niveau local et la méconnaissance des attributions des acteurs en place sont à la base des conflits de compétence entre chefs traditionnels et élus locaux au Niger.

I.4.2. Hypothèses secondaires

- ✓ . Les conflits entre chefferie dite traditionnelle et conseil municipal relèvent du non respect du statut assigné à chacun des acteurs en place dans le cadre de la décentralisation ;
- ✓ . Le manque de transfert effectif des compétences concomitamment à celui de ressources et la non opérationnalisation du dispositif d'accompagnement financier des collectivités contribuent et prêtent confusion dans les attributions des acteurs en place.

I.5. Approche conceptuelle et terminologique

I.5.1. Approche conceptuelle

Le concept qui renvoie à la problématique de cette étude est celui d'« arène ». En effet, le concept d'« arène » met en jeu les deux acceptions de « pouvoir » à savoir le pouvoir relationnel et le pouvoir substantialiste. Dans une arène, des groupes stratégiques hétérogènes s'affrontent, mus par des intérêts (matériels ou symboliques) plus ou moins compatibles, les acteurs étant tous dotés de pouvoirs relationnels plus ou moins inégalement distribués. A cela s'ajoute des centres locaux de pouvoirs, des positions particulières de pouvoir institué : un émir, un chef de canton, un préfet, un chef de confrérie, sont détenteurs de pouvoirs spécifiques, liés à leur fonction et reconnus comme tels.

Toute réforme politique ou institutionnelle se trouve confrontée à ces deux « espèces » de pouvoirs, relationnelle, substantialiste (celui de chacun) et institué (celui de quelques-uns), dont les enchevêtrements définissent en quelque sorte l'arène locale. Selon J.-P. Olivier De Sardan, le produit de cet « affrontement » plus ou moins feutré, de cette « négociation » plus ou moins informelle, c'est ce que devient tout projet en pratique, c'est-à-dire quelque chose d'imprévisible, en d'autres termes ce que Boudon appelle les effets pervers.

La « dérive » du dispositif n'est rien d'autre que le produit de l'« appropriation » différentielle de cette opération, ici la décentralisation, par les différents acteurs concernés, c'est-à-dire la capacité de certains individus ou groupes sociaux à infléchir le projet à leur profit, directement ou indirectement. La « politique » ici est cette confrontation et cette lutte d'influence entre l'ensemble des acteurs sociaux impliqués, autour des avantages et inconvénient relatifs, que toute action de développement procure. Dans une telle perspective, on est dans l'obligation de s'interroger sur les stratégies des diverses catégories d'acteurs, et à rechercher la diversité des codes sociaux et normes de comportement qui servent de références à ces stratégies.

En effet, non seulement les codes varient d'un ensemble social à un autre, mais encore les acteurs d'un même ensemble social recourent volontiers à des systèmes de normes et de légitimité différents selon les contextes et leurs propres intérêts.

L'arène est, au fond, l'espace sociale où prennent place ces confrontations et ces affrontements. Cependant, la notion d'arène peut être rapprochée des notions voisines, celle anglo-saxonne de *Social Field* (espace transversal où coexistent des institutions et des rôles multiples), ou celle de champ, largement utilisé par Pierre Bourdieu. Chez Bourdieu, le champ est un marché (au sens métaphorique du terme) où les acteurs dotés des « capitaux » divers sont en concurrence. C'est un espace de jeu et d'enjeux relevant d'un rapport de force entre groupes sociaux.

Un champ, toujours dans cette perspective de Bourdieu, est avant tout « une configuration de relations objectives entre des positions » (Bourdieu, 1992 : 72), un « système de relations indépendant des populations que définissent ces relations » (id. 82), qui n'est en aucun cas de l'ordre de l'interaction. Par contre « arène » est une notion plus interactionniste, et aussi plus « politique ».

Une « arène » pour Olivier De Sardan est un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs. Alors que le concept de champ est théorique celui d'arène est opératoire. Ce dernier est plus spécifique que le premier qui est macro.

I.5.2. Approche terminologique

Pour des raisons d'ordre méthodologique, il nous semble nécessaire de procéder à l'éclairage de certains termes afin que le lecteur ait la même compréhension que nous. Cette définition va concerner certains concepts fondamentaux autour desquels notre travail s'est structuré. Le terme décentralisation est polysémique dans sa définition à cause de l'usage abusif qui en est fait de par le monde.

Décentralisation : c'est un mode d'organisation et de gestion territoriales où l'Etat omnipotent et omniprésent est désormais appelé à partager ses compétences et ses ressources avec d'autres acteurs émergents que sont les collectivités locales, la société civile, les populations, les partenaires au développement.

L'objectif premier de la décentralisation est de rapprocher le pouvoir du citoyen, de responsabiliser ce dernier vis-à-vis de son environnement, ainsi que dans les politiques de développement et d'administration publique. Il s'agit d'une dévolution du pouvoir de décision au citoyen, qui l'exercera à travers ses représentants élus.

Déconcentration : il s'agit de confier certains pouvoirs de décision à des autorités non centrales reliées au centre par le principe de subordination hiérarchique. La déconcentration peut être définie comme un transfert à un agent de l'Etat, d'une compétence jusque là exercée par le sommet de la hiérarchie. C'est donc un correctif de l'excès du centralisme, dans la mesure où elle permet à l'Etat de rapprocher l'administration des administrés, par la création de services déconcentrés dans les circonscriptions administratives.

Développement local : c'est un processus qui vise à construire un mieux être des populations à l'intérieur d'un espace donné (commune par exemple), avec une approche où les différents acteurs se rencontrent, échangent et édifient ensemble un projet de société. De ce fait, il donne l'occasion d'un réveil des consciences, des intelligences, des sensibilités et du savoir faire local.

Stratégie : c'est une approche intellectuelle utilisée par un acteur pour aborder un processus, un phénomène, en vue d'atteindre ses objectifs. La stratégie étant fondamentale

dans la prise de décision, les acteurs de tout système, de toute organisation doivent l'utiliser pour conserver la stabilité interne de leur structure.

La stratégie tient compte de l'environnement du cadre décisionnel, c'est-à-dire des dimensions culturelles, économiques, sociales et politiques. Il importe ici d'évoquer les groupes stratégiques qu'Olivier De Sardan considère comme une hypothèse de travail du chercheur, comme une sorte de « groupe virtuel » qui nous aide à penser la convergence des stratégies entre certains individus dont on peut supposer qu'ils partagent une même position face à un même problème.

Gouvernance : terme, notion, concept, outil à la mode, la « gouvernance » est devenue depuis une dizaine d'années un mot clé des politiques internationales de développement. Ce terme est communément utilisé en relation avec toute activité liée aux règles formelles et informelles qui fondent les rapports sociaux. Il s'entend dans un sens plus large que celui de « gouvernement », réservé au secteur public ainsi qu'aux règles et mécanismes de régulation formels. La gouvernance, et les concepts qui lui sont associés, suggère un cadre universel qui peut être illustré, en son sens original, par les manœuvres d'un bateau naviguant en mer. Elle évoque aussi, par opposition, la possibilité d'une société non gouvernée, tout comme un bateau peut naviguer au seul gré des flots.

La notion de gouvernance offre une représentation de la réalité fondée sur des valeurs et suggère en même temps des procédures pratiques de résolution des problèmes. La question du cadre théorique utilisable pour décrire et expliquer la façon dont les sociétés humaines gouvernent leurs affaires est en effet difficilement dissociable du cadre opérationnel prescrivant la façon dont les sociétés humaines peuvent améliorer leur façon de gouverner leurs affaires. De ce point de vue, l'analytique et le normatif n'apparaissent pas comme distincts mais comme complémentaire. En conséquence, la distinction opérée entre « gouvernance » et « bonne gouvernance » s'en trouve affaiblie.

Conflit : le terme « conflit » recouvre une multiplicité de situations. Selon une définition large, les conflits sont l'expression d'antagonismes ouverts entre individus ou groupes pour la recherche, la possession et la gestion de biens matériels ou symboliques (richesse, pouvoir, prestige ...). Il désigne une opposition entre des individus ou groupes sociaux défendant des valeurs ou des intérêts divergents et cherchant à instaurer un rapport de force

en leur faveur. Plusieurs sociologues ont ainsi souligné l'importance des conflits dans la société et dans l'histoire.

Dans la tradition sociologique, les pères fondateurs ont considéré le conflit comme un fait social majeur. Ils ont presque tous insisté sur le fait que le conflit ne peut être exclu de la vie sociale.

I.6. Modèle théorique

Pour répondre à notre question de départ qui est d'identifier les facteurs explicatifs de la persistance des conflits de compétence entre autorités coutumières et autorités politiques dans le cadre du processus de la décentralisation au Niger. Nous nous sommes basé sur différents paradigmes sociologiques.

Le changement social, comme paradigme, a deux orientations importantes. Suivre la perspective qui considère l'individu comme étant déterminé par la société et celle-ci comme un ensemble fonctionnant selon un certain nombre des règles, des lois ; d'où donc l'impossibilité pour les individus d'influencer- en tant qu'acteurs sociaux - le fonctionnement de la société (holisme).

Se placer dans la perspective idéologique qui considère la société comme une somme d'individus autonomes. Cette perspective minimise ou même disqualifie l'existence de déterminants sociaux qui influenceraient l'action des individus (individualisme).

La perspective idéologique accorde la primauté à l'engagement et aux initiatives des individus qui se doivent de prendre des décisions indiquant l'orientation qu'ils voudraient donner à leurs actions quotidiennes. Cependant, dans le cas de cette étude, nous avons choisi de faire une synthèse de deux perspectives du changement social. Cela signifie que nous aborderons le thème en considérant que même s'il est vrai que les acteurs d'un système sont sous l'influence de déterminants sociaux qui varient en fonction de leurs positions, il est tout aussi vrai que ces acteurs peuvent avoir des marges de liberté leur permettant de prendre des décisions individuelles et/ou collectives.

La pertinence du modèle sous sa forme synthétique se trouve dans le fait qu'il permette de montrer que même s'il y a des contraintes sociales qui pèsent sur les acteurs en place (les

élus locaux, les représentants de l'Etat et les autorités coutumières), il est toujours possible, pour eux, de prendre des initiatives dans le sens de créer une synergie afin de développer leur localité.

Ce modèle théorique du changement social sera suivi de celui de l'analyse stratégique. Dans un système, une organisation, les éléments ou les acteurs ne sont pas mécaniquement dépendant. Autrement dit, il n'y a pas une loi coercitive qui puisse empêcher les acteurs de dévier par rapport à l'orientation de l'organisation ou du système (la stabilité, l'harmonie, l'équilibre interne).

En effet, les acteurs rendent leurs actions, leurs comportements imprévisibles créant ainsi des zones d'incertitude chez leurs vis-à-vis et se donnent, par conséquent, des zones de pouvoir qui rendent les autres dépendants. C'est là où intervient l'analyse stratégique. Elle permet de savoir ou de mettre en évidence « *les possibilités d'alliance ou d'opposition entre acteurs face aux problèmes, les ressources qui leur manquent éventuellement pour y faire face, les modes de fonctionnement qui peuvent changer la qualité des relations, les contraintes qu'il faut éventuellement lever pour créer un nouveau jeu relationnel, etc.* »³².

L'analyse stratégique nous permettra de voir comment – face aux choix des acteurs qui peuvent diverger – favoriser la coopération et dans les décisions et dans les actions. De façon explicite, nous voulons, en utilisant ce modèle, montrer que la gestion-coopération est une relation d'échange caractérisée par une certaine durée, mais aussi par l'inégalité des parties. Ce qui s'échange entre les acteurs, ce sont des ressources et des atouts que chacun possède et dont les autres ont besoin pour réaliser leur projet collectif et individuel³³.

A ces deux paradigmes il faut ajouter celui de Weber à savoir les types de domination légitime³⁴. Pour Weber, il y a trois types de domination légitime et la validité de cette légitimité peut principalement revêtir :

- ❖ Un caractère rationnel, reposant sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens (domination légale) ;

³² Y.-F. Livian, *Introduction à l'analyse des organisations*, Economica, Gestion Poche, 2000, p. 98.

³³ Raymond Quivy et Luc Van Campenhout, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995, p.125.

³⁴ Max Weber, *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, Tome1, 1995, p.285.

- ❖ Un caractère traditionnel, reposant sur la croyance quotidienne en la sainteté de traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens (domination traditionnelle) ;
- ❖ Un caractère charismatique, reposant sur la soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personne, ou encore émanant d'ordre révélés ou émis par celle-ci (domination charismatique).

Dans le cas de la domination statutaire, on obéit à l'ordre impersonnel, objectif, légalement arrêté, et aux supérieurs qu'il désigne, en vertu de la légalité formelle de ses règlements et dans leur étendue. Dans le cas de la domination traditionnelle, on obéit à la personne du détenteur du pouvoir désigné par la tradition et assujetti (dans ses attributions) à celle-ci, en vertu du respect qui lui est dû dans l'étendue de la coutume. Dans le cas de la domination charismatique, on obéit au chef en tant que tel, chef qualifié charismatiquement en vertu de la confiance personnelle en sa révélation, son héroïsme ou sa valeur exemplaire, et dans l'étendue de la validité de la croyance en son charisme.

I.7 Modèle d'analyse

Comme toute théorie est une famille des modèles traitants divers aspects de la réalité, l'approche interactionniste nous semble plus adaptée à notre étude. En fait, cette approche a l'avantage de mettre en scène les différents acteurs dans un jeu de positionnement en vue de conquérir la légitimité du pouvoir.

Au-dessous des organisations ou « systèmes fonctionnels » le sociologue rencontre les systèmes d'interdépendance. Les agents sociaux y sont en relation entre eux, mais ces relations ne sont pas ou seulement très marginalement des relations de rôles. Certains de ces systèmes amplifient les relations des agents, d'autres les neutralisent ou produisent des effets indésirables.

Ces systèmes sont exclusivement soumis à la volonté des agents qui les composent et pourtant tout se passe comme si les conséquences de leurs actions leur échappaient. Ainsi l'ensemble des individus constitue une totalité qui ne se réduit pas à la somme de ces parties. Mais d'un autre côté les structures ne sont rien sans les individus.

En identifiant les structures et en analysant leurs propriétés le sociologue apporte une contribution solide à la compréhension des processus historiques. Un regard même superficiel sur ces structures suffit à montrer l'insuffisance des théories qui tentent d'expliquer l'ensemble des mécanismes du changement social à partir d'un schéma unique comme celui des conflits entre groupes antagoniques (classes sociales...) ou celui des « facteurs de changement » (économiques, culturels...).

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II : CADRE METHODOLOGIQUE

II-1. Cadre d'étude

Situé à 142 km du chef lieu de la région (Zinder) et 1033 km de la capitale Niamey, le département de Tanout, souvent dénommé Damergou, est situé à l'extrême nord de la région de Zinder. Il est subdivisé en six communes dans le cadre de la décentralisation. Il s'agit de la Commune Urbaine de Tanout et les Communes Rurales de Falanco, Gangara, Tarka, Tenhiya et Olléléwa.

Le département de Tanout s'étend en latitude entre 14°5 et 17°30 Nord et en longitude entre 7°20 et 9°37 Est. Il est limité au Nord par le département de Tchirozérine (Agadez), à l'Est par celui de Gouré (Zinder), à l'Ouest par celui de Dakoro (Maradi) et au Sud par ceux des Mirriah (Zinder), Tessaoua et Mayahi (Maradi).

Sur le plan administratif, Tanout compte une préfecture et un poste administratif, quatre cantons et trois groupements (dont 2 Touaregs et 1 Peulh).

Avec une superficie de 33.171km² soit 22,69% de la superficie de la région de Zinder. Au total, le département compte 752 villages et tribus administratifs. Il est doté de 15 services techniques, 5 services semi-publics, 2 corps de sécurité (FINIS et Gendarmerie).

Sur le plan démographique, le département de Tanout compte aujourd'hui une population estimée à 338.842 habitants e dont 52% des femmes³⁵. Cette population est composée d'ethnies Haoussa (en majorité), des Touaregs, des Kanouri, des Peulhs, des Toubous et des Arabes.

Elle est caractérisée par un accroissement annuel inquiétant de 2,4% face aux besoins énormes d'ordre alimentaire, éducatif, sanitaire, de l'emploi, en eau potable et d'habitation.

La population est inégalement répartie sur l'espace car si la zone sud présente des densités de plus de 7,7hbts/km², la zone nord quant à elle, présente une densité très faible de 1hbt/km².

³⁵ Selon le Recensement Général de la Population.

II-2. Le déroulement de l'enquête

Nous avons utilisé la méthode qualitative pour la réalisation de ce travail.

II-2-1. Collecte des données : exploitation de la documentation et entretien semi-dirigé

La collecte des données a eu lieu en deux moments. Tout d'abord du 20 juillet au 20 Aout 2009 et du 25 au 29 septembre 2009. Elle a suivi le schéma général de la démarche sociologique qui procède de deux phases : une phase exploratoire et une phase finale.

II-2-2. La phase exploratoire

Elle est composée de deux étapes fondamentales : l'exploitation de la documentation sur la décentralisation et les entretiens exploratoires.

II-2-2-1. L'exploitation de la documentation

La documentation sur la décentralisation qui a fait l'objet d'exploitation est essentiellement composée d'ouvrages généraux, des rapports d'études, des projets d'études, des recueils de textes et des documents officiels. Cette documentation a été exploitée au niveau du LASDEL et dans les institutions de la république du Niger qui sont en charge de la décentralisation. On peut citer le MI/SP/D, le HCME, le HCCT, MAT/DC, le AMN, etc....

II-2-2-2. Entretiens exploratoires

Des entretiens à viser exploratoire ont été réalisés auprès de trois institutions :

- ❖ Ainsi nous nous sommes entretenus avec le SG du HCME ;
- ❖ Le SG du HCCT ;
- ❖ Le SGA de l'ACTN.

II-3. Phase finale ou enquête proprement dite

Les entretiens pour cette phase ont été réalisés auprès d'un échantillon de 30 acteurs de la décentralisation à savoir les élus locaux, les chefs traditionnels, les cadres de commandement, les citoyens, etc. Les thèmes discutés sont relatifs :

- ✓ Aux conflits de compétence entre les chefs traditionnels et les élus locaux relatifs aux enjeux fonciers ;
- ✓ Aux enjeux de la réforme ;
- ✓ Aux obstacles à la réforme ou limites de la réforme selon les professionnels de la décentralisation pour parer aux limites.
- ✓ Aux problèmes de transfert de compétence et de ressources, etc....

NB : vu les moyens et le temps dont nous disposons, l'enquête se limite à la commune rurale de Tarka.

II-4. Analyse des données

L'analyse thématique a été privilégiée comme mode de traitement des données des entretiens. Cette analyse, qui a eu pour but de saisir les régularités des thèmes significatifs, a comporté deux étapes : nous avons d'abord examiné les diverses opinions qui se dégagent par rapport à chaque objectif. Ensuite, il a été question de tirer par rapport à chaque objectif spécifique les enseignements qui décrivent les tendances qui se sont dégagées des récits recueillis.

II-5. Les difficultés rencontrées

Tout chercheur de terrain rencontre des difficultés, auxquelles il n'a jamais pensé au départ, et se doit de les évaluer. Les difficultés de terrain rencontrées au cours de cette étude se résument à la situation sociopolitique de notre pays au moment de l'enquête, à la période de l'enquête qui a coïncidé avec la période hivernale, à la lenteur au niveau de prise du rendez-vous pour l'entretien avec certains de nos enquêtés notamment les chefs traditionnels, les administrateurs.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Deuxième Partie

EXPLOITATION ET ANALYSE DES DONNÉES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE I : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

I-1. Bref aperçu sur la décentralisation au Niger

Au-delà de ses dimensions proprement administratives, la décentralisation est l'expression d'une volonté politique de transférer le pouvoir à la base. Elle découle de la nécessité d'améliorer la participation des populations dans les processus décisionnels concernant leur développement social et économique. Elle est aussi un moyen efficace permettant aux collectivités territoriales de fournir des services publics de proximité adaptés aux priorités des populations locales. Cependant, il faut noter que la décentralisation est un processus complexe et de longue haleine.

Dès 1962, des conseils élus de circonscriptions ont été mis en place. Le premier texte organique sur la décentralisation date de 1964. Il s'agit de la loi 64-023 du 17 juillet 1964 qui introduit une réforme de grande envergure en organisant le territoire en départements, arrondissements et communes et érige les arrondissements et communes en collectivités territoriales, dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière.

Les collectivités territoriales avaient des organes délibérants élus par un système de cooptation. L'application de la loi de 1964 a été interrompue par le coup d'État militaire d'avril 1974 qui installa un régime d'exception jusqu'en 1989.

Au Niger, la décentralisation a toujours été une préoccupation majeure de tous les régimes qui se sont succédé depuis l'indépendance. Elle a été consacrée par toutes les Constitutions. Ainsi, la décentralisation a été affirmée par la Constitution du 02 mars 1959 en son article 57, celle du 08 novembre 1960 en son article 68, celle du 24 septembre 1989 en son article 99, celle du 26 décembre 1992 en ses articles 115 et 116, celle du 12 mai 1996 en ses articles 116 et 117 et enfin celle du 9 Août 1999 en ses articles 127 et 128.

Cependant, toutes ces dispositions constitutionnelles n'ont permis qu'une installation théorique des collectivités territoriales, car jamais leur libre administration n'a été effective encore moins l'élection au suffrage universel direct de leurs dirigeants.

C'est seulement après l'avènement de la démocratie et suite aux accords de paix avec l'ex-rébellion, qu'une attention toute particulière a été accordée à la question de la décentralisation.

I-1. L'expérience de la décentralisation au Niger

I-1-1. De l'indépendance au coup d'Etat de 1974

Dès le lendemain de l'indépendance, la loi N°61-50 du 31 décembre 1961 érigea les cercles et les subdivisions hérités de la colonisation en collectivités territoriales, c'est à dire en entités dotées de la personnalité morale.

Puis, ce fut la loi 64-023 du 17 juillet 1964 qui introduit une réforme de grande envergure en créant des départements subdivisés en arrondissements et les arrondissements en communes. Seuls les arrondissements et les communes avaient le statut de collectivités territoriales et étaient dirigés par les conseils locaux sur lesquels le Parti Unique de l'époque avait une très forte emprise.

La réforme de 1964 a mis en place sept (7) départements et progressivement trente six (36) arrondissements et vingt et une (21) communes à majorité urbaines, coïncidant pour la plupart avec les chefs lieux des arrondissements et des départements.

La loi de 1964 devrait être une véritable loi de réforme car l'objectif qu'elle visait était de réaliser le développement par la participation des populations à la base. C'est d'ailleurs cette loi qui sous-tend aujourd'hui encore l'organisation de l'administration territoriale nigérienne.

I-1-2. Période d'exception de 1974 à 1983

Durant la période d'exception de 1974 à 1983, les conseils municipaux et d'arrondissements furent suspendus et remplacés par des commissions provisoires (décret 74-207/PCMS/MI du 13 août 1974) qui émettaient des avis auxquels les sous préfets et les maires n'étaient pas tenus. Les collectivités furent alors réduites à de simples circonscriptions administratives sans personnalité morale.

I-1-3. Période de la Société de Développement : 1983 à 1991

Une Société de Développement fut instituée, en 1983, par Ordonnance n°83-26 du 4 août 1983, par le régime d'exception. Ceci vise à établir des nouveaux rapports politiques et à organiser la participation des populations à la gestion des affaires propres aux collectivités.

Avec la Société de Développement, des structures et des organes politiques délibérants, dont les membres étaient cooptés, ont été mis en place au niveau des collectivités territoriales. L'objectif principal visé était la mobilisation et la responsabilisation des populations en vue de leur participation au développement d'une part, et d'autre part, le rapprochement de l'Administration des administrés.

I-2. Le Schéma actuel de la décentralisation

Au regard de l'évolution actuelle de notre pays, parler des concepts de démocratie et de décentralisation, signifie que l'on adhère à une vision qui considère que les deux concepts, à savoir la décentralisation et la démocratie sont intimement liés, voire incontournables. Ce faisant, l'on admet également l'idée selon laquelle le processus de décentralisation fait partie de nombreuses voies d'approfondissement de la démocratie.

La Conférence Nationale Souveraine tenue du 29 juillet au 03 novembre 1991 a posé l'option pour une nouvelle approche en matière de décentralisation. Cette option a été par la suite consacrée par les Constitutions de 1992, de 1996 et de 1999. Il s'agit donc pour les autorités politiques, de transférer plus de responsabilités aux collectivités territoriales pour permettre une réelle prise en mains, par les populations, des affaires de leurs entités administratives et leur pleine participation aux actions de développement à la base. Ainsi, ont été adoptées la loi n°94-029 du 21 octobre 1994, déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et communes et la loi n°94-028 du 21 octobre 1994, déterminent les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Toutefois, la période 1995-1999 fut marquée par une série de crises sociopolitiques. En 1999, des élections générales furent organisées, qui consacrèrent le retour du pays à la stabilité institutionnelle. Les nouvelles autorités relancèrent le processus de la décentralisation, avec un nouveau schéma.

En 2001, trois niveaux de collectivités territoriales sont institués par la Loi 2001-023 du 10 août 2001, portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, à savoir, les régions, les départements et les communes. La communalisation intégrale du territoire national est adoptée avec la création de 265 communes dont 52

communes urbaines et 213 communes rurales. Les régions sont au nombre de huit (8). Les départements au nombre de trente-six (36).

Pour la mise en œuvre de ce schéma, il a été privilégié le principe de la progressivité. Ainsi, dans un premier temps, seules les communes ont été mises en place. Les régions et les départements, en tant que collectivités, seront installés ultérieurement.

Le choix de la communalisation intégrale du territoire national constitue de toute évidence une des plus grandes réformes structurelles entreprises par notre pays depuis son accession à la souveraineté internationale.

I-3. L'arsenal juridique de la décentralisation

Cet arsenal comporte les principaux textes suivants :

- la Constitution du 9 août 1999, en ses articles 127 et 128 ;
- la loi 98-30 du 14 septembre 1998 portant création des départements et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs lieux ;
- la loi 98-31 du 14 septembre 1998 portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs lieux ;
- la loi 98-32 du 14 septembre 1998 déterminant le statut des communautés urbaines ;
- la loi 2001-023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ;
- la loi 2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- la loi 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes ;
- la loi 2002-14 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs lieux ;
- la loi 2002-015 du 11 juin 2002 portant création de la communauté urbaine de Niamey ;
- la loi 2002-016 du 11 juin 2002 portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder ;
- la loi n° 2002-016 Bis du 11 Juin 2002, portant composition et délimitation des Communes ;

- la loi 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes ;
- la loi 2003-035 du 27 Août 2003 portant composition et délimitation des communes ;
- la loi 2005-025 du 12 juillet 2005 portant modification de la loi 2002-12 en ses articles 176 et 177 ;
- la loi 2008-38 du 10 juillet 2008, portant création de l'Agence Nationale pour le Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) ;
- le Décret N°2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, détermine les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales.

Au nombre des dispositions pertinentes que le législateur a érigées en principes fondamentaux il faut surtout retenir :

- la libre administration des collectivités territoriales ;
- le couplage décentralisation/ déconcentration ;
- l'élection comme mode de désignation des organes de gestion des collectivités territoriales ;
- le contrôle de légalité à posteriori comme mode de tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales ;
- l'autonomie et l'identité propre de chaque niveau de collectivité ;
- la prise en compte de la dimension genre ;
- l'implication de la chefferie traditionnelle dans le dispositif institutionnel des collectivités territoriales.

I-4. Les élections de 2004 et l'installation des communes

Si les réformes institutionnelles ont commencé depuis 1990, les premières élections municipales du pays datent du 24 Juillet 2004.

Trouvant son assise dans une légitimité populaire (élection des organes délibérants et exécutifs au suffrage universel), la commune jouit d'une autonomie de décision et d'action déterminée à partir d'un système de décentralisation qui allie « la clause de compétence générale » qui s'appuie sur la notion classique « d'affaires propres », le principe de « la subsidiarité » et celui de « la concomitance » dans les transferts des compétences.

II. Des changements en profondeur

L'impact le plus immédiatement visible de la réforme, c'est le réaménagement de l'espace administratif nigérien, désormais entièrement structuré en collectivités et en circonscriptions : 265 communes, dont 213 rurales et 52 urbaines, regroupant plus de 13 000 villages et tribus, les départements et les régions n'existant pour l'heure qu'au titre de circonscriptions. Mais au-delà, la véritable transformation, c'est l'apparition d'une nouvelle catégorie d'acteurs, les collectivités (actuellement les communes), qui doivent établir de nouveaux partenariats avec les acteurs déjà présents.

II-1. Un nouvel acteur : la commune

Toutes les communes sont installées et opérationnelles depuis 2005. Leurs 3 747 élus locaux, dont 18,16% de femmes en moyenne nationale approchée, génèrent du point de vue de la sociologie administrative un véritable saut qualitatif. Mais il faut convenir que le genre est respecté plus par conformité à la loi que par conviction ou souci d'équité. Peu de femmes assurent d'ailleurs des fonctions de responsabilité au sein des organes municipaux³⁶.

Ces élus prennent de plus en plus conscience de leurs obligations de résultats en dépit de problèmes récurrents, constitutifs d'autant de défis à affronter dans la suite du processus et qui concernent tous les points essentiels de la vie communale.

II-1-1. Organisation et fonctionnement des organes communaux

Les conseils et les exécutifs fonctionnent à la mesure de leurs moyens, caractérisés par une insuffisance chronique, mais avec de notables progrès à faire dans la connaissance et le respect des textes. Pour ce qui est des conseils, les sessions ordinaires (et parfois quelques sessions extraordinaires) ne peuvent, du fait entre autres du coût des indemnités de session, être régulièrement convoquées que dans environ la moitié des communes. Les commissions spécialisées existent essentiellement pour la forme ; souvent elles ne sont pas opérationnelles sauf la commission des finances qui se réunit lors des sessions budgétaires. Pour ce qui est des exécutifs, leur fonctionnement peut se heurter à des difficultés, dues en particulier aux comportements hiérarchiques de certains maires.

³⁶ Données tirées dans le rapport de HCME

II-1-2. Niveau général de formation des élus

Il est très moyen, d'autant qu'il se double d'analphabétisme, au sens de la non maîtrise de la langue officielle, le français. L'analphabétisme proprement dit concerne en moyenne nationale le tiers des élus, avec de fortes variantes locales. A cet égard, il faut prendre une position mesurée : l'analphabétisme, en français ou total, constitue un handicap certain pour l'exercice de responsabilités gestionnaires. Il n'est pas pour autant exclusif de capacités et surtout ne doit en aucun cas être exploité dans le sens d'une réduction des droits de citoyenneté. Quant aux maires, la plupart ont un niveau de premier cycle de l'enseignement secondaire (BEPC). Qui plus est, dans toutes les régions, il existe des maires qui ne savent ni lire ni écrire, alors qu'ils dirigent des communes parfois importantes.

II-1-3. Administration communale

Elle se trouve confrontée dans un nombre important de communes au manque total ou partiel de locaux. Celles qui disposent de locaux à peu près opérationnels ont bénéficié le plus souvent pour leur construction, de l'appui des partenaires au développement. Elle connaît également des problèmes de personnel, insuffisant en termes de qualification, mais tout aussi souvent en surnombre au regard des besoins et des moyens, les deux phénomènes pouvant paradoxalement coexister dans la même commune.

II-1-4. Gestion communale

Beaucoup de communes se sont dotées d'un Plan de Développement Communal, le plus souvent avec l'appui de projets. Mais la question préoccupante reste celle du budget communal et des ressources.

Toutes les communes sont pourvues de budgets, mieux élaborés par rapport à 2005, structurés en section de fonctionnement et en section d'investissement. Mais la modicité des ressources parfois ne permet même pas de faire face aux dépenses incompressibles et pénalise gravement les dépenses d'investissement. Fait inquiétant, cette modicité s'aggrave : les prévisions budgétaires sont à la hausse d'une année à l'autre, mais les réalisations sont en baisse, en recettes comme en dépenses.

C'est que la mobilisation des ressources est trop faible dans la plupart des communes, pour diverses raisons : insuffisante pro-activité des autorités municipales, faible implication des autorités coutumières dans le recouvrement des impôts, incivisme fiscal, détournements

par les différents acteurs dans la chaîne de recouvrement, situation économique de la zone où se trouve la commune. A ce sujet, il faut rappeler la viabilité douteuse de certaines communes, leur création ayant répondu à une rationalité plus sociale qu'économique et financière. A l'inverse, lorsqu'une commune dispose de potentialités réelles et sûres, la mobilisation des ressources peut se faire à des taux appréciables. En général, le taux de recouvrement est plus faible pour les communes rurales que pour les communes urbaines. En termes globaux, les recettes de taxe municipale se situent, en général, entre 5% et 20% des prévisions budgétaires.

II-2. De nouveaux partenariats à construire

❖ Avec les services déconcentrés

Elus et représentants de l'Etat tentent progressivement de s'accepter dans leurs pratiques administratives, mais l'exercice proprement dit de la tutelle rencontre des obstacles. Caractère lacunaire du cadre juridique, les textes d'application de la loi n° 2002-012 faisant défaut ; méconnaissance par les responsables communaux de leurs obligations en matière de transmission des actes et de respect des décisions préfectorales de rejet ; carence des préfectures en personnels techniquement formés ; insuffisante professionnalisation de la fonction de représentant de l'Etat ; lenteur du traitement des déférés au contentieux administratif concentré sur Niamey.

Les relations d'appui-conseil avec les services techniques déconcentrés, organisées dans le cadre du décret du 11 juillet 2003, se heurtent à plusieurs difficultés pratiques. A savoir : inégalités de situation financière et géographique (éloignement) entre les communes, qui entraînent un inégal accès aux prestations d'appui technique ; lourdeur de la procédure au regard du nombre de conventions à signer pour des périodes et des objets différents ; insuffisance en personnel des services techniques déconcentrés ; absence de cadre de concertation entre acteurs locaux du développement. De plus, il a été signalé dans certaines localités que les interventions des services techniques déconcentrés prenaient la forme de prestations susceptibles de créer une concurrence avec les ONG et autres prestataires privés (construction, génie rural, etc...).

❖ Avec les autorités coutumières

L'évolution des textes régissant la chefferie traditionnelle (Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la Chefferie Traditionnelle du Niger, loi n° 2008-22 du 23 juin

2008 portant modification de l'Ordonnance du 30 mars 1993) s'est opérée dans le sens d'une intégration plus poussée de celle-ci dans l'organisation administrative. Les autorités coutumières apparaissent de plus en plus des agents de l'administration, a fortiori dans le cadre de la co-administration mise en place par la loi d'orientation n° 2008-042 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger.

Pourtant, les autorités coutumières se jugent sous-utilisées dans le cadre du processus de décentralisation. En particulier, les chefs traditionnels estiment leur rôle consultatif au sein des conseils peu satisfaisant, leur capacité d'initiative et de proposition réduite et peu en harmonie avec leur permanence institutionnelle et leur positionnement d'influence. Néanmoins, ils se déclarent tout à fait disposés à participer au processus de la décentralisation.

❖ Avec les partenaires au développement

Qu'il s'agisse des partenaires bilatéraux et multilatéraux dont les interventions sont les plus importantes en volume, des ONG internationales, qui interviennent essentiellement dans le renforcement des capacités, en particulier la formation des élus locaux, ou de la coopération décentralisée embryonnaire mais en progression, les interventions d'appui direct ou indirect à la décentralisation couvrent la majorité des communes³⁷ :

- 111 d'entre elles soit 42% sont appuyées par au moins un partenaire ;
- 69 soit 26% bénéficient de l'appui de 2 à 3 partenaires ;
- 85 soit 32% ne bénéficient de l'appui d'aucun partenaire.

Face à la diversité de leurs approches, les partenaires, sont unanimes pour une harmonisation de celles-ci et une simplification de leurs procédures.

En définitive, quels que soient leur nature et leur positionnement dans le processus de décentralisation, les acteurs expriment des attentes convergentes et articulées sur les difficultés de leur pratique. Pour l'essentiel, ce sont les suivantes :

- Le transfert effectif des compétences concomitamment au transfert des ressources ;
- Le respect du principe de la maîtrise d'ouvrage communale par les partenaires du développement local ;
- L'opérationnalisation du dispositif d'accompagnement financier des collectivités ;
- La révision structurelle de la fiscalité des collectivités territoriales ;

³⁷ HCME, *Etude pour l'élaboration d'un document-cadre de politique nationale de decentralization*, 2008.

- L'élaboration d'un dispositif budgétaire et comptable clair et précis ;
- La mise à jour du cadre juridique régissant les collectivités, notamment leurs relations avec la tutelle ;
- L'exigence d'un niveau minimum pour les maires et les conseillers ;
- Le renforcement des capacités des acteurs (élus locaux, chefs traditionnels, autorités déconcentrées, cadres techniques....) ;
- Le renforcement des services préfectoraux pour l'exercice de la tutelle ;
- Le renforcement des services techniques déconcentrés pour l'exercice de leurs missions d'appui ;

II-3. Les institutions et organes en charge de la décentralisation

L'État, à travers plusieurs institutions et départements ministériels, joue un rôle de premier plan dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la décentralisation à l'échelle nationale.

II-3-1. Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MI/SP/D)

Conformément aux dispositions du Décret n°2007-253/PRN/MI/SP/D du 19 juillet 2007, il est chargé, en relation avec les Ministères et Institutions concernés, de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la politique nationale en matière d'administration territoriale, de sécurité publique et de décentralisation suivant les orientations définies par le Gouvernement.

En matière de décentralisation, il exerce les attributions suivantes :

- la conception, la mise en œuvre des orientations, stratégies et décisions relatives à la décentralisation, en collaboration avec les autres structures impliquées ;
- l'élaboration, en relation avec les autres structures concernées, des textes régissant la décentralisation ;
- la tutelle des collectivités territoriales.

II-3-2. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC)

Il est chargé de la conception et de la mise en œuvre des politiques nationales d'aménagement du territoire et de développement local et communautaire.

A ce titre il exerce les attributions suivantes entre autres :

- la conception et la vulgarisation des outils méthodologiques et des procédures de formulation des programmes et projets de développement communal et communautaire ;
- la promotion de la bonne gouvernance locale au niveau des collectivités décentralisées et des organisations de la société civile ;
- la capitalisation des acquis communautaires par la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale et la pérennisation des investissements ;

II-3-3. Le Ministère de l'Economie et des Finances (ME/F)

Aux termes du décret n°2007-251/PRN/ME/F du 19 juillet 2007, il est chargé de la gestion et du contrôle des deniers et patrimoines publics et est ordonnateur principal de tous les budgets de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor. Il exerce, en particulier, les attributions suivantes :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique fiscale de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
- l'exercice du contrôle des services publics, établissements publics de l'Etat, collectivités territoriales, leurs démembrements et de tout organisme bénéficiant d'un concours financier de l'Etat ou assurant des missions de service public ;
- la gestion des fonds publics ;
- l'élaboration et l'exécution des législations et réglementations en matière fiscale et domaniale ;
- la contribution, en relation avec les ministères techniques concernés, à l'institution, au suivi et à l'évaluation des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- l'exercice de la tutelle financière des collectivités territoriales, conjointement avec le Ministre chargé de la décentralisation.

II-3-4. Le Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME)

Le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD), créé par décret N°95-132/PRN/PM du 15 août 1995, sur les cendres de l'ancien ministère.

Défini comme une administration de mission placée auprès du Premier Ministre, chef du Gouvernement, le HCRAD est notamment chargé, conformément à l'article 1^{er} du décret N°95-132/PRN/PM du 15 août 1995, déterminant ses attributions, de la « définition des principes, des règles et des procédures de décentralisation ».

Le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME) est créé par Décret n°2005-361/PRN/PM en date du 30 décembre 2005, qui abroge le Décret n°1995-132/PRN/PM du 15 août 1995, portant création d'un Haut Commissariat à la Reforme Administrative et à la Décentralisation. Le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat est notamment chargé, en relation avec les institutions, de concevoir, de superviser, de coordonner, de suivre et d'établir toutes actions tendant à moderniser l'Etat et les Collectivités Territoriales, conformément aux orientations définies par le Gouvernement. Il est particulièrement chargé d'analyser les mutations institutionnelles induites par le processus de démocratisation, de susciter et accompagner toute réforme de nature à renforcer les capacités organisationnelles de l'Etat et des collectivités territoriales.

II-3-5. L'Association des Municipalités du Niger (AMN)

Les villes et communes du Niger avaient créé un premier mouvement associatif d'entraide intercommunale en 1986, lequel avait été suivi en 1989 de la création d'une Association des villes et communes du Niger (AVCN). Avec les réformes administratives réalisées dans le contexte démocratique, les municipalités du Niger ont restructuré leur association en vue de renforcer les liens entre elles, d'assurer et de consolider leur rôle d'animation du développement local. Après les élections municipales de 2004, l'Association, désormais appelée " Association des Municipalités du Niger (AMN) ", est dirigée par des élus locaux et non par des administrateurs nommés par l'État.

Sa mission est de promouvoir un développement local durable par le renforcement des capacités organisationnelles, institutionnelles et opérationnelles des municipalités du Niger.

II-3-6. Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)

Il est institué par la loi 2002-012 du 11 juin 2002, modifiée par la loi n°2005-25 du 12 juillet 2005. Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales est un observatoire de la décentralisation. Il a pour missions principales d'étudier et de donner des avis sur les orientations et toutes les questions portant sur la politique de décentralisation.

Il reçoit et examine le bilan annuel de l'application des règles de la décentralisation et l'évolution des régions, des départements, des communes ainsi que l'état de la coopération décentralisée.

Le décret N°2005-269/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, détermine la composition, l'organisation et le fonctionnement du Haut Conseil des Collectivités Territoriales.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II : LES DEFIS DE LA DECENTRALISATION AU NIGER

Pour Meenakshisundaram (1994 :29)³⁸, il y a deux manières de traiter les institutions traditionnelles. L'une est ce qu'il appelle « *the anthropological approach* » qui consiste à considérer les institutions traditionnelles comme des objets de musée, sans existence active et représentant un passé qu'on voudrait révolu. La deuxième approche consisterait selon lui plutôt à les considérer comme des institutions normales et d'essayer de les intégrer dans la société. Au Niger, la deuxième approche a été adoptée par les politiques gouvernementales.

II-1. Les politiques gouvernementales autour de la chefferie traditionnelle

Au lendemain des indépendances en Afrique, Lombard traitant des solutions apportées par les jeunes Etats à la question de la chefferie traditionnelle, note trois types de politique : les solutions de liquidation (cas de la Guinée et dans une certaine mesure du Sénégal) ; le maintien du statu quo et les situations instables (Niger, Ghana, Bénin) et enfin l'intégration politique des forces traditionnelles³⁹.

Trois décennies après, Manfred Hinz, traitant lui aussi des politiques gouvernementales vis-à-vis de l'institution de la chefferie traditionnelle en Afrique australe, constate qu'il y a trois modèles de traitement de cette institution : l'intégration, l'exclusion et le dualisme contrôlé⁴⁰.

Dans les modèles de l'intégration et de l'exclusion (liquidation) de la sphère exécutive, on peut cependant noter des différences de degrés entre l'intégration complète aux appareils administratifs officiels et l'exclusion radicale parfois sans même un statut consultatif. Pour analyser les politiques gouvernementales vis-à-vis des institutions traditionnelles, Bako-Arifari tente une typologie en cinq points. Il s'agit :

- De la stratégie de l'exclusion, qui consiste à l'élaboration d'une politique suivie et conduite dans la perspective d'une éradication complète des institutions traditionnelles de pouvoir le plus souvent sous le couvert de motivations idéologiques socialisantes ou modernisantes ;

³⁸ Citer par Bako-Arifari dans « Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels : typologie des politiques rencontrées », Division du développement rural de la FAO, n°15, 1998, P.6.

³⁹ Jacques Lombard, Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, Paris, Presse de la fondation nationale de sciences politiques, 1967.

⁴⁰ Citer par Bako-Arifari, op.cit., P.10.

- De la politique d'intégration systématique des institutions traditionnelles, qui consiste à leur conférer une position officielle dans les appareils administratifs de gestion du pouvoir local des pays qui l'ont adoptée ;
- De la politique d'association, qui consiste à ménager une position de pouvoir officielle (généralement consultative) aux institutions politiques traditionnelles auprès d'exécutifs élus ou nommés ;
- Des politiques d'adaptation et de réorientation, qui procèdent de la réinterprétation des fonctions des institutions traditionnelles en leur définissant un nouveau contenu (les appellations traditionnelles sont valorisées pour tenter de mobiliser les populations autour d'idéaux précis dans une stratégie souvent populiste) ;
- Des stratégies de l'informel et du laisser-faire consistant à refuser de définir un quelconque statut officiel aux institutions politiques traditionnelles mais aussi à ne rien faire pour entraver leurs manifestations dans les limites des libertés individuelles garanties par les lois du pays. Les institutions traditionnelles sont alors perçues comme des phénomènes à la marge.

Tous ces modèles doivent être affectés d'un petit coefficient d'artificiel en ce sens que comme les types idéaux wébériens, ils ne correspondent toujours pas à la réalité des faits mais permet tout de même de penser cette réalité.

En Afrique, cette politique d'intégration a été adoptée par le Niger. Les chefs de canton ou de groupement et les chefs de village ou de tribu nommés ou désignés suivant des modalités variables proviennent toujours des familles locales reconnues comme détentrices du droit ou du privilège de diriger. Au Niger, l'article 2 de l'ordonnance n°93-28 du 30 Mars 1993, qui définit le statut de la chefferie traditionnelle, stipule que : « *les communautés coutumières et traditionnelles sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger et placées sous la tutelle des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, telles qu'elles ont été définies et fixées par la législation en vigueur* ». Les associations nationales de chefs traditionnels du Niger sont des institutions importantes à l'échelle nationale et elles sont impliquées dans les définitions de choix politiques des gouvernements, qui en font des instruments de leur légitimation au niveau local. Les chefs traditionnels ont également des compétences officielles assez étendues en matière de gestion des ressources naturelles. Aux termes de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du

code rural de la République du Niger, toute procédure judiciaire concernant des conflits liés aux ressources naturelles locales « doit être obligatoirement précédée d'une tentative de conciliation ... par les autorités coutumières » (art. 149). Les chefs traditionnels jouent aussi un rôle de police rurale comme le stipule l'article 115 en son alinéa 2 : « après consultation obligatoire des autorités administratives, les responsables coutumiers peuvent être habilités à prendre des mesures individuelles que nécessite la cohabitation pacifique des différents opérateurs ruraux ».

II-2. L'ancrage institutionnel de la chefferie au Niger

En Afrique de l'Ouest, le Niger est le seul pays, avec le Togo, à s'appuyer encore sur l'institution de la « chefferie », d'héritage colonial, comme seul mode d'exercice du pouvoir local⁴¹. Les chefs de village sont actuellement élus à vie (sauf révocation) par les villageois, parmi des candidats qui doivent tous avoir en principe un "droit" légitime à prétendre à la chefferie, autrement dit être des descendants en ligne patrilinéaire des anciens chefs du village (chefs de cantons et sous-préfets décident de la légitimité des candidatures). La chefferie de canton, qui "coiffe" les chefs de villages, constitue en fait le principal centre de pouvoir officiel en milieu rural, et son rôle politique et symbolique est très important. Les chefs de canton, désormais presque tous d'anciens cadres de la fonction publique, sont élus à vie (parmi les descendants en ligne patrilinéaire des anciens chefs du canton) par les chefs des villages que compte le canton (les cantons, de taille variable, peuvent regrouper jusqu'à plusieurs dizaines de villages).

Les chefs de village (qui n'ont d'autre rétribution qu'une "remise" sur le montant de l'impôt qu'ils récoltent et remettent au chef de canton) et les chefs de canton (qui reçoivent, outre une remise sur l'impôt, une allocation annuelle, variable selon leur "indice") dépendent directement du Ministre de l'intérieur. Celui-ci peut les révoquer et provoquer une nouvelle élection. Ce sont donc, comme à l'époque coloniale, avant tout des auxiliaires de l'administration, même s'ils sont considérés aussi comme des représentants des populations, rôle que, pour une part, ils jouent.

Mais cette "chefferie administrative" se revêt elle-même, et est revêtue par les autorités, d'une "légitimité traditionnelle", supposée être d'essence pré-coloniale. On parle d'ailleurs quasi-systématiquement de "chefs traditionnels" à propos des chefs en place. L'association

⁴¹ J.-P. Olivier de Sardan, « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », Revue Tiers Monde, t. XL, n°157, janvier-mars 1999.

qui les regroupe s'appelle "Association des Chefs Traditionnels du Niger". Tout un appareil et toute une idéologie produisent et reproduisent cette légitimité soi-disant "traditionnelle", avec diverses "inventions de tradition" (ou néo-traditions) et le recyclage de certains éléments des rituels politiques pré-coloniaux, insérés dans un contexte tout différent.

Une réalité sociologique permet cet usage légitimant de la "tradition" : c'est le fait que les chefs soient presque partout issus de l'aristocratie en place à la veille de la conquête coloniale. Le fait qu'ils soient de plus en plus souvent d'anciens hauts fonctionnaires ne change rien à l'affaire. En effet, les "grandes familles" du Niger associent en général des droits à la "chefferie" (et sont donc partie prenante de l'aristocratie), un accaparement des hautes fonctions dans l'administration, et un investissement dans la classe politique et le monde des affaires. La chefferie de canton, qui n'est qu'une des cordes à leur arc, est cependant l'objet de fortes convoitises. Elle est un enjeu important pour la "nomenclatura" nigérienne, et les intrigues qui précèdent l'élection d'un nouveau chef de canton sont une affaire d'Etat. L'association des chefs traditionnels du Niger est un lobby national puissant. Les chefs ont été et sont encore "courtisés" par certaines forces politiques.

Les différents régimes politiques qui se sont succédés au Niger ont, d'après Tidjani Alou⁴², chacun entretenu des relations multiformes avec la chefferie. On observe une attitude de tolérance tacite à son encontre par le régime du RDA, une revitalisation de l'institution par le régime militaire issu du coup d'Etat du 15 avril 1974, une confortation de la position ainsi acquise sous la brève deuxième République, une tentative de neutralisation pendant la Conférence Nationale, et une consécration par la loi depuis le début de la troisième République.

II.-2-1. La chefferie pendant la première République

La chefferie a été au cœur des revirements politiques et du basculement des alliances qui ont géré le pouvoir pendant cette période tumultueuse de l'histoire du Niger. Si son soutien a été déterminant dans l'accession de Djibo Bakary en 1957 à la vice-présidence du conseil de gouvernement issu de la loi-cadre, il l'a été tout autant pour Diouri Hamani qui lui a succédé en 1958. Ainsi, l'avènement du PPN/RDA au pouvoir d'Etat n'a pas été sans

⁴² M., Tidjani Alou, « *La chefferie au Niger et ses transformations. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale* », Lasdel, Etudes et Travaux n°76, Mai 2009.

susciter des appréhensions quant au maintien de l'institution, et cela en dépit de l'appui qu'elle a apporté à ce parti.

Cependant, la tendance prévalente a été des plus paradoxales. En effet, la chefferie a bénéficié d'une tolérance tacite puisqu'elle a été maintenue dans l'organisation administrative du pays sans aucun texte ne le spécifie. De plus, elle a été associée directement à la gestion du pouvoir d'Etat au sommet, comme l'atteste la présence des chefs dans plusieurs gouvernements. Dans le gouvernement du 31 Décembre 1960, le Président Diori Hamani gère lui-même le dossier de la chefferie, appuyé d'un Secrétariat d'Etat chargé des coutumes et des affaires domaniales, dont le titulaire est issu d'une grande famille chefferiale de l'Arewa le nommé Issaka Maïzoumbou, instituteur adjoint et chef de Canton de Tibiri. Le ministre de l'intérieur Diamballa Yansambou Maïga appartient également à une chefferie Songhay nigérien. Par ailleurs, on détecte des ministres issus de la chefferie dans plusieurs gouvernements. Il est certain que de telles démarches ont donné à l'institution chefferiale une nouvelle vigueur, avec la possibilité donnée à certains de ses membres de participer directement à la prise des décisions politiques au plus haut niveau. Mais, d'un autre côté, le régime de Diori Hamani a créé les conditions à terme de sa « *mise à mort progressive* », à travers la mise en place des structures locales du parti unique, et l'impulsion donnée plus tard à l'animation rurale dont les agents participent activement à « *l'éveil des consciences en brousse* ».

II-2-2. La chefferie pendant le régime militaire

Si la chefferie est un enjeu à l'échelle nationale, c'en est bien évidemment un aussi, et surtout, à l'échelle locale. La chefferie de canton est l'instance centrale de la notabilité locale. En témoignent de multiples signes : les courtisans qui entourent le chef de canton, les gardes personnels que, souvent, il entretient, les titres qu'il distribue, les audiences qu'il accorde, les solliciteurs qui se pressent, le cérémonial qui le met en scène. C'est par lui ou grâce à sa médiation que, pour une part, la reconnaissance sociale s'évalue, ou que la réputation se jauge. Sur une seule personne ou une seule fonction se concentrent ainsi une grande partie des attentes des élites locales.

Le régime militaire qui s'installe à partir du coup d'Etat du 15 avril 1974 favorise la création d'une nouvelle association des chefs traditionnels du Niger en lieu et place de celle de 1949 qui n'avait guère fonctionné depuis l'accession du Niger à l'indépendance.

Le texte de 1974, sur la chefferie traditionnelle au Niger, est le premier d'une longue série, dont l'épilogue sera la mise en place à partir de 1983, dans le cadre de la « *société du développement* », un nouveau statut. Ainsi, le décret portant statut de la chefferie traditionnelle du 13 octobre 1983 introduit plusieurs innovations. La première est liée au niveau du texte qui organise le statut de la chefferie, alors que cette attribution relevait jusque-là de la compétence du ministre de l'intérieur qui réglementait par arrêté. Au-delà de ce déplacement du centre de décision, qui va du ministère de l'intérieur vers le conseil des ministres, il convient de souligner aussi que le décret ne crée pas les chefferies mais se contente de constater leur existence en introduisant par le même biais une esquisse de définition, stipulant d'entrée de jeu que : « *Il est constaté, sur le territoire de la République du Niger, l'existence de collectivité, dont les structures ont été héritées de nos traditions, sous la dénomination de collectivités coutumières et traditionnelles* »⁴³. Cette esquisse de définition de la chefferie se prolonge par l'officialisation de son positionnement administratif : « *Les collectivités coutumières sont hiérarchiquement intégrées dans la structure administrative de la République du Niger et placées sous la tutelle des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, telles qu'elles ont été fixées et définies par la législation en vigueur en la matière* »⁴⁴.

La charte nationale, qui clôture le processus de mise en place de la Société du développement, adoptée en 1987, confère à la chefferie une légitimité renouvelée en précisant les options politiques qui vont orienter l'action de l'Etat la concernant : « *Malgré les vicissitudes de son histoire récente, la chefferie traditionnelle reste une réalité sociale et une institution vivante symbolisant la permanence de certaines valeurs en même temps qu'elle est dépositaire de l'autorité coutumière* »

« *Aujourd'hui associé à la vie du pays, tant au niveau de l'administration territoriale qu'à celui des actions de développement économique, social et culturel, le chef traditionnel, pour jouer pleinement son rôle, devra y être préparé et mis dans des conditions matérielles et morales adéquates* »

« *Il importe de lui assurer une formation conséquente et de définir avec plus de précision ses attributions dans les nouvelles structures* »⁴⁵.

⁴³ Article 1^{er} du décret 83-139/PCMS/MI du 13 octobre 1983 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger.

⁴⁴ Article 2 du même décret.

⁴⁵ Section 4 de l'ordonnance n°87-29 du 14 septembre 1987 portant Charte Nationale.

II.-2-3. La chefferie pendant la brève deuxième République

La deuxième République, en constitutionnalisant un parti-Etat, le Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD), confirme la position acquise par la chefferie dans les nouvelles institutions. D'ailleurs, les chefs de canton étaient éligibles à l'Assemblée nationale. Ainsi, Abdou Moumouni Assane, chef de canton de Konni, sera élu député. En outre, le Président de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger, Zarmakoye Abdou Aouta, chef de province de Dosso, est membre du Conseil Supérieur d'Orientation Nationale (CSON), organe suprême du Parti-Etat.

II.-2-4. La chefferie pendant la Conférence nationale

Le statut de la chefferie n'échappe pas aux débats de la conférence nationale. A cet égard, le rapport de synthèse du 12 septembre 1991 de la sous-commission des affaires administratives, judiciaires, défense et sécurité⁴⁶ indique les orientations données à l'action de la chefferie dans le contexte politique de la démocratisation. Le rapport fournit tout d'abord une définition de la chefferie : « *La chefferie traditionnelle a été définie comme la forme d'organisation politico-administrative qui régissait nos sociétés précoloniales. Mais depuis le début de la colonisation, elle a connu nombre de vicissitudes, au gré des différents régimes qui se sont succédés* ».

Après avoir relevé la continuité qui a caractérisé la structure jusqu'en 1983, il met en évidence les principales analyses qui ressortent des débats : « *Pour certains délégués, la chefferie traditionnelle gardienne de nos valeurs historiques et culturelles reste une réalité sociologique incontournable pour la mobilisation des masses rurales. Dès lors, il conviendra de la placer dans une position plus favorable à l'accomplissement de ses tâches et de la préparer à assumer avec plus d'efficacité ses responsabilités dans les actions de développement à la base. Pour d'autres, la chefferie traditionnelle reste une forme d'organisation politique et administrative historiquement dépassée, qui ne peut par conséquent trouver de solutions aux problèmes complexes soulevés par l'émergence de l'Etat moderne. Elle est par essence incompatible avec les valeurs démocratiques. Et à ce titre, elle ne peut que constituer un facteur de blocage à toute forme d'émancipation socio-économique de la société. C'est pourquoi, elle doit être déconnectée de l'administration et réduite à une existence symbolique incarnant les valeurs morales et spirituelles de notre société.*

⁴⁶ Conférence nationale, Rapport de synthèse et débats du 12 septembre 1991, Niamey, cité par Tidjani Alou, op.cit., P.14 et 15.

Les différents intervenants ont recommandé avec insistance la neutralité politique de la chefferie traditionnelle. Cette neutralité lui permettra de recouvrer sa respectabilité et sa crédibilité, longtemps compromise par les différents régimes, à tel point que sa légitimité administrative l'emporte sur sa légitimité coutumière. En un mot, il s'agit de l'intégration de la chefferie à son propre milieu social et de son adaptation au contexte démocratique.

Par ailleurs, la majorité des intervenants a souscrit au choix des chefs par élections au scrutin secret, certains proposant l'élargissement du collège électoral à l'ensemble des populations du village, tribu, canton, groupement et province, et dans la lignée des ayants droit.

Enfin, la commission préconise, pour la période de transition, la création d'une commission comprenant des historiens, sociologues, chefs traditionnels et des administrateurs qui aura à définir un statut à l'institution plus conforme aux exigences actuelles et à l'évolution de la société nigérienne ainsi que le sort des populations migrantes sur la question de leur administration ».

En plus, l'acte n°24/CN du 3 novembre 1991 portant charte nationale des partis politiques insère les chefs traditionnels parmi les personnes publiques liées à l'obligation de réserve, la classant ainsi au niveau d'autres corps d'Etat comme l'armée, la magistrature, etc.

II.-2-5. La consécration de la chefferie par la loi

La suite est connue puisqu'en 1993 une ordonnance qui légifère sur le statut de la chefferie traditionnelle est adoptée⁴⁷. On assiste là aussi à un changement de niveau du texte qui organise le statut de la chefferie. On passe du décret à l'ordonnance et du conseil des ministres à l'Assemblée nationale. Cette consécration par la loi élève le niveau de la chefferie dans les institutions de la République en mettant désormais le traitement des questions statutaires la concernant au niveau de l'Assemblée nationale, à l'instar de tous les grands corps d'Etat.

Au-delà de ces innovations, d'autres dispositions nouvelles concernant le recrutement des chefs par élection, leur classement, ainsi que les avantages qui leur sont accordés dans l'exercice de leurs fonctions et qui font l'objet, au gré des circonstances et des intérêts, de nombreuses modifications et ajustements.

⁴⁷ Ordonnance 93-28 du 30 novembre 1991 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger, Journal du 1^{er} juillet 1993, spécial n°13, PP. 1-4.

Des arrêtés complémentaires viendront par la suite préciser certains aspects de l'ordonnance de 1993, notamment celle qui touche à la révocation des chefs. Celle-ci est désormais encadrée dans des dispositions strictes formalisées par l'arrêté n°360/MI/AT/DAPJ/SA du 21 décembre 1999 fixant la composition et déterminant le fonctionnement des commissions de discipline à l'encontre des chefs traditionnels. Cet arrêté est adopté en catimini à la fin du régime de transition issu du coup d'Etat du 9 avril 1999, et deux jours avant l'investiture du nouveau Président de la République élu. Ce contexte très particulier permet d'analyser le nouveau texte comme la manifestation d'une volonté de verrouillage qui mettrait les chefs à l'abri des révocations intempestives et expéditives si fréquentes dans leur corps.

Cependant, le patrimonialisme officiel de la chefferie est certes distinct du "néo-patrimonialisme" qui s'est mis en place depuis l'indépendance aux postes de responsabilité de l'Etat (et qui semble s'être accentué depuis la "conférence nationale" qui a inauguré la démocratisation), dans la mesure où ce dernier est, lui, une "norme pratique" en contradiction avec les normes officielles qui régissent le fonctionnement de l'Etat. Les prébendes, avantages de fonctions excessifs, abus de biens sociaux, usages privatifs de fonds secrets, pratiques corrompues, commissions indues et autres prélèvements illicites opérés par les plus hautes autorités du pays n'ont aucune légitimité officielle : cette "culture politique" post-coloniale ne fonctionne que grâce à un détournement des institutions et un déni du droit. Mais on peut émettre l'hypothèse qu'elle acquiert une légitimité "officieuse" du côté de la chefferie de canton. Autrement dit, *la culture politique de la chefferie de canton est au cœur de la culture politique nigérienne, et ses procédés et son idéologie latente s'étendent de façon masquée aux institutions modernes, y compris et surtout le sommet de l'Etat ou les partis politiques*⁴⁸

II-3. La place de la chefferie de canton dans la communalisation

La décentralisation a correspondu à une communalisation intégrale du territoire à travers le découpage des cantons. Dans certains cas, la commune a correspondu à un ancien canton, dans d'autres le canton a été divisé en 2, 3, 4 voir 5 à 10 communes selon sa taille. Nous avons donc à faire, depuis les élections de juillet 2004, à une très forte diversité de communes : Des communes rurales, urbaines, et même des communes installées en territoire nomade.

⁴⁸ Olivier de Sardan, op. cit.

La composition des conseils est très variable, car assez souvent les élections locales n'ont pas correspondu à de vrais enjeux.

- L'Etat central se trouve dans une situation où il a mis en place des communes qu'il n'a pas encore subventionnées. Même si les plus chanceuses ont trouvé des reliquats de gestion laissés par les structures antérieures, les communes comptent entièrement sur la fiscalité pour se financer. Ce qui explique qu'on ait joué sur la mise en place de communes « extra larges » parfois d'une centaine de Km, en comptant sur le nombre de personnes imposables. « *La grosse frénésie est que l'on compte sur la fiscalité pour financer la décentralisation* »⁴⁹. Le sous-préfet et le préfet sont dépossédés de leurs compétences financières et ne sont garants que des fonctions régaliennes de l'Etat.
- Avec la chefferie, les relations sont fonctionnelles. Elle maintient son pouvoir fiscal et se trouve sous l'autorité de la mairie pour laquelle elle recueille les taxes municipales. Elle est membre de droit des conseils municipaux. Dans beaucoup de cas, les relations qui se développent sont de type paternaliste, les chefferies ayant imposé leurs enfants dans les conseils communaux.

Les projets demeurent la manne. D'une certaine façon, chaque commune rêve que s'installe une coopération décentralisée ou un fonds de développement. Chacune des 265 communes que compte le Niger a la possibilité d'élaborer son plan de développement communal avec l'appui de la Banque Mondiale. Mais l'accès au fonds d'investissement est conditionné par la quote-part payée par la commune, ce qui la conduit à renouer avec les villages par la fiscalité, puisqu'il faut collecter l'impôt.

La décentralisation en soi n'augmentera pas l'efficacité ou la performance des prestations de services ; elle n'améliorera pas la gouvernance ni la participation locale ; elle ne garantira pas une meilleure GRN ; elle ne contribuera pas non plus nécessairement à la réduction de la pauvreté. En revanche, elle offre un vaste cadre institutionnel au sein duquel ces bénéfices seront peut-être atteints sous réserve du respect d'un certain nombre de conduites primordiales à savoir :

- L'implication totale et active de tous les citoyens dans le processus ;

⁴⁹ Mahamane Tidjani Alou, La décentralisation en Afrique : réforme administrative ou nouvelle donne politique ?, compte-rendu des journées d'Etude, 2006, P.8.

- La volonté et l'aptitude des instances locales nouvellement élues à appliquer des principes de bonne gouvernance et à dispenser à leurs électeurs des prestations convenables, rentables et abordables ;
- La propension et la capacité de l'Etat central à fournir un cadre constitutionnel favorable qui puisse promouvoir la prise de décisions et l'autorité au niveau local.

II-3-1. Les rapports entre les Maires et les chefs traditionnels

Ce thème a été discuté de long en large avec nos différents enquêtés. Nous avons abordé le thème avec l'honorable chef de canton de Chadakori Mahamane Djika, S.G.A de l'ACTN. Dans l'entretien relatif aux sources de conflits des compétences dans le cadre de la Décentralisation, l'honorable nous a livré tout une littérature par rapport à ce thème en évoquant les problèmes soulevés dans les différentes communes.

Selon l'honorable chef de canton de Chadakori, de « *manière générale les problèmes entre chefferie traditionnelle et élus locaux relèvent des attributions conférées à ces acteurs* ».

Les sources de conflits :

- Les chefs traditionnels qui étaient le seul acteur et bénéficiaire de toutes les attributions se sont vu déposséder de ce pouvoir ;
- Ces mêmes attributions dévolues aux chefs traditionnels ont été transférées aux élus locaux ;
- La non-prise en compte du niveau d'instruction dans le choix des conseillers.

A titre illustratif, l'honorable nous donne des exemples :

Ce que font les Maires et qui ne relèvent pas de leur compétence :

- La perception des taxes de marché par les Maires au lieu et place du chef de canton ;
- La conciliation qui est dévolue depuis la nuit de temps aux chefs traditionnels

Ce que font les chefs traditionnels et qui n'est pas du tout normal :

- Le mépris des nouvelles autorités notamment les Maires

Pour le SGA et Chef de Canton de Chadakori, l'honorable Mahamane Djika : « *la décentralisation au Niger n'a pas été très bien préparée* ».

L'honorable a fait des recommandations :

1. Aux partis politiques
 - Choisir des gens qui ont toutes les compétences de diriger (qualités des dirigeants)
2. A l'Etat
 - Former les élus locaux et tous les acteurs qui interviennent dans le système

Honorable chef de canton de Dogaraoua Ibrahim Attawel Conseiller national au HCCT, dans l'entretien qu'il nous a livré s'exprime en ces termes :

« De manière générale, on peut affirmer que la Décentralisation est une bonne chose en ce sens qu'elle a rapproché l'administration de ses administrés mais cette politique de décentralisation n'a pas été bien préparée car y a pas eu d'accompagnement et les communes ont été chargées d'un personnel pléthorique. Des Maires sans formation aguerrie pour bien gérer la chose publique ».

Au niveau national, on peut évoquer le problème de la commune de Gorouel dans la région de Tillabéry où le Maire ne réside pas dans sa commune à cause d'un problème avec le chef de canton l'Honorable Kassoum Boureima alors président de l'ACTN au niveau régional.

Dans l'ensemble de la région de Tahoua y a pas des problèmes majeurs mais on a signalé dans le Département de Madaoua un problème relation à la perception des taxes du marché où le chef de canton de Madaoua a donné des directives à ses chefs de villages et quartiers de ne pas donner la taxe aux six Maires que comporte le département or on sait que le taxe après perception, par les chefs de villages et quartiers, sont versées à la maire communale.

« Le budget d'investissement est très faible et cela est dû au pléthore et au manque de suivi-évaluation. Le contrôle est inexistant au niveau des communes, il est fait simplement quand y a un problème ».

Selon l'honorable chef de canton de Dogaraoua, conseiller national au HCCT : *« Le Maire est un agent chargé de la gestion des fonds publics de la commune. Les Maires n'ont pas le sens de relations humaines ils se croient comme des Maire nommé. Certains entre eux sont venus dans l'esprit de supplanter le chef de canton. Quant aux commissions foncières, elles n'ont pas des moyens logistiques et financiers pour bâtir un travail de maître ».*

Recommandation de l'honorable

- Les Maires doivent être des gens très outillés en matière de la gestion des biens publics ;
- Le renforcement des capacités de conseillers afin de pouvoir être à la hauteur de ce qu'on attend d'eux.
- Il n'y a pas eu un véritable transfert de compétence.

Entretien avec Dr. Moha Mahamane, Conseiller national au HCCT. Voilà l'économie de notre entretien : L'évolution des relations entre les chefs traditionnels et les élus locaux au lendemain de l'installation des nouvelles entités décentralisées a été très conflictuelle. Conflictuelle pourquoi ? Et bien parce que y a une mauvaise compréhension des acteurs. D'un côté les chefs traditionnels considèrent les Maires comme leurs coépouses. Il y a aussi la question de l'état-civil, les taxes de marcher et la question très brûlante d'ailleurs de la gestion du foncier. De l'autre côté, celui des Maires, les conflits sont liés aux diverses situations :

- Le cas où le Maire est élu au sein de la famille du chef mais du clan opposé au chef. Dans ce cas de figure les conflits coutumiers glissent dans les affaires de la gestion communale.
- Le cas où les conflits sont nés parce que le Maire est issu d'un pouvoir coutumier éteint et essaye de reconquérir la chefferie.
- Enfin, le cas où les conflits sont nés du fait que le Maire ignore le représentant du chef, du coup on assiste à une bipolarisation du pouvoir à l'échelle du village.

Il importe de souligner qu'il y a un flou au niveau même des textes de la décentralisation. Ce flou entraîne une interpénétration à savoir :

- La conciliation faite par les Maires
- Ignorer le chef traditionnel
- Le Maire qui s'érige en chef de village.

Quant à Samro Mohamed Sanoussi, Maire de la Commune rurale de Tarka et Conseiller National au HCCT au titre du Département de Tanout. En ce qui concerne ce thème nous livre ce qui suit : Sincèrement pour le cas du Département de Tanout. D'abord y a pas beaucoup de conflit comme on l'entend dans nos réunions régionales par rapport aux autres départements entre élus locaux et chefs traditionnels cela est dû au fait que la plupart des Maires sont issus de la chefferie. C'est plutôt les autorités administratives qui poussent

les Maires à agir contre les chefs de canton. En effet, y a qu'à Tanout que le Maire a été destitué à cause d'une mésentente avec le chef de canton. Les textes sont clairs à chacun a ses attributions mais avec l'analphabétisme de certain Maires et même de certain chef de canton il y a ce conflit de compétence. A titre illustratif par exemple au niveau du protocole les Maires arrivent avant les chefs de canton mais même le cadre de commandement préfère laisser les chefs canton au devant de la scène. Un autre problème est soulevé par relation entre les conseillers et les chefs de secteurs qui sont les représentants du chef de canton. De fois y a certains Maires qui font la conciliation. La loi foncière dit que la conciliation est du domaine coutumier mais on voit des chefs de canton qui amènent des problèmes fonciers au niveau du préfet. Il faut signaler que sur les six communes que comporte le département quatre sont dirigées par des Maires issu de la chefferie. Y a que la commune urbaine de Tanout et la commune rurale d'Olléléwa qui font exception même si il faut préciser qu'au niveau d'Olléléwa c'est un proche du Chef de canton qui est Maire. Si la décentralisation avait pour objectif de supprimer ou disons de l'affaiblir force est de constater que la chefferie a un pouvoir de légitimité qui fait d'elle un acteur indispensable à la réussite même du processus.

En ce qui concerne le foncier, le chef de canton est mieux placé là aussi parce qu'il connaît l'historicité même du conflit.

Parlant des partenaires au développement au niveau du département de Tanout, sur le plan de formation et de renforcement de capacité, notre enquête a cité un certain nombre de partenaires au développement tels que le PADEL, le PAC et le SNV. Cependant, il faut noter l'absence de la coopération décentralisée au niveau des communes du département de Tanout.

Néanmoins, trois communes sur six ont bénéficié de l'expérience pré-communalisation, ce sont :

- La Commune urbaine de Tanout
- La Commune rurale de Tarka
- La Commune rurale de Tenhiya

Autre aspect qui pose énormément des problèmes dans le cadre de la décentralisation c'est la délimitation des communes. Il faut souligner ici qu'au niveau du département de Tanout, la zone pastorale est partagée par les trois communes à savoir la commune urbaine de Tanout, qui est représenté, dans cette zone pastorale, par le groupement Peulh Hama Riah,

la commune rurale de Tarka, qui est représenté par le groupement Touareg Samro Algabid et la commune rurale de Tenhiya, qui est représenté par le groupement Touareg Aghali Ibba.

Cependant, le HCCT qui est un observatoire de la décentralisation. A ce titre, il dispose d'un Comité interministériel de l'Administration territoriale. Cette institution joue le rôle d'arbitrage et de conciliation des conflits inhérents à la coexistence ou la superposition des collectivités communales et coutumières d'une part et des entités décentralisées et déconcentrées d'autre part. C'est dans ce cadre que le HCCT a étudié le dossier brûlant des Maires de la région de Dosso. Selon le Secrétariat général du HCCT, le Président de cette institution a reçu tous les Maires de la région de Dosso le mardi 26 Février 2008 suite au rapport de l'Inspecteur Général de cette région. Au cours de cette rencontre les Maires ont exposé la situation qui est identique à l'ensemble des communes du pays et dont Dosso ne devrait pas avoir une particularité. C'est pourquoi, le Président du HCCT a promis de sensibiliser les plus hautes autorités pour une solution équitable, car le dossier fait déjà l'objet d'une information judiciaire. Ainsi, en plus des contacts politiques, le Président du HCCT a saisi le Premier Ministre par correspondance N°0010/HCCT/P/SG du 21 février 2008 afin d'éviter un cas inédit dans l'histoire des institutions administratives, à savoir le mandat d'arrêt de dépôt généralisé des tous les 43 Maires de la région de Dosso.

Nous constatons un certain nombre d'insuffisances de transfert notamment :

La loi n° 2002-13 du 11 juin 2002, article 7 a posé un principe de base, celui du transfert concomitant par l'Etat de compétences et de moyens au bénéfice des collectivités. Ces transferts, de compétences, comme de ressources, tardent.

- Concernant les transferts de compétences

Le transfert des compétences n'a fait depuis l'installation des communes, l'objet d'aucune mesure d'application ni d'organisation. Les lois du 11 juin 2002 (loi n° 2002-012 et loi n° 2002-013) appellent en principe des textes d'application, dont notamment un plan de transfert graduel des compétences (loi n° 2002-013, art. 156). Aucun de ces textes n'est encore intervenu. Pourtant des travaux préparatoires ont été entrepris, notamment l'Etude sur "L'opérationnalisation des transferts de compétences", HCME, septembre 2006, mais non encore exploités.

Cette carence ne semble pas avoir préjudicié aux communes en état de démarrage, les problèmes lorsqu'il s'en pose, tenant pour l'essentiel à la méconnaissance des textes existants. Cependant des initiatives de terrain éparses ne peuvent tenir lieu d'une stratégie d'ensemble qui reste à formuler.

Lorsque les communes, en cours de second mandat, chercheront à élargir leur champ d'intervention et que, les départements et les régions décentralisés une fois installés, se feront jour des difficultés de partage entre les trois niveaux, la finalisation des transferts de compétences sera indispensable.

- Concernant les transferts de ressources

Trait révélateur d'un processus mal maîtrisé, la politique suivie en la matière depuis l'installation des communes témoigne de choix paradoxaux de la part d'un Etat, accompagnateur de principe des collectivités, mais en fuite de responsabilités. Il incombe en effet à l'Etat d'apporter aux collectivités les ressources dont elles ont besoin pour l'exercice de leurs compétences. Le principe est posé par l'article 6 de la loi n° 2002-13 relative au transfert des compétences. Il est confirmé et précisé par la loi n° 2002-017 portant régime financier des collectivités territoriales, qui prévoit à leur bénéfice trois sortes de ressources dépendant de l'Etat: la fiscalité rétrocédée, les dotations au titre du fonds d'appui à la décentralisation et du fonds de péréquation, les ressources qui doivent accompagner le transfert des compétences. Sans la contribution financière de l'Etat une collectivité ne peut faire face à ses missions. Or, depuis 2004, le flux financier de l'Etat vers les communes est quasi-inexistant.

La reprise par l'Etat des impôts rétrocédés

La rétrocession effective aux collectivités de tous les impôts et taxes visés par la loi n° 2002-017 est un des éléments moteurs du transfert des ressources. La loi a d'ailleurs sensiblement allongé la liste des impôts à rétrocéder, puisqu'elle a porté de trois à onze le nombre des impôts dont les produits sont à reverser, en tout ou en partie, aux budgets des collectivités. Mais, depuis 2004, les taux de rétrocession diminuent au détriment de la part communale, notamment en ce qui touche à la taxe foncière sur les propriétés bâties des personnes physiques et à la taxe immobilière sur les biens des personnes morales.

CONCLUSION GENERALE

La chefferie a toujours été un acteur stratégique de la scène politique nigérienne. Et les chercheurs s'interrogent souvent sur les raisons de ce positionnement qui semble défier autant le temps que les modes de pensée politique. Tantôt décriée pour son anachronisme dans le contexte de l'Etat post colonial, tantôt reconnue comme une institution gardienne des valeurs de civilisation africaine, la chefferie continue de susciter de nombreuses controverses à chaque étape importante de l'histoire du Niger.

La chefferie est considérée comme statique et évoluerait dans une logique de reproduction à l'identique. Elle exclue a priori les facteurs de changement qui sont perçus comme des éléments porteurs de trouble potentiel à l'ordre établi. Ainsi perçue, elle inscrirait les sociétés hors de l'histoire, qui est par excellence, la mémoire du changement. Or, la décentralisation est une problématique de changement, qui veut substituer à un état de choses données une nouvelle orientation souvent volontariste. Pour cette raison, la chefferie traditionnelle constituerait des obstacles au progrès social et économique et un goulot d'étranglement qu'il faut sauter sur la voie du développement. Il est cependant aujourd'hui établi que, ce qui est souvent considéré comme traditionnel ne se présente sous ces caractérisations rigides et immuables. Bien au contraire, le traditionnel est aussi le lieu d'inventions multiples qui font que le « temps » du traditionnel se situe au cœur même du changement social dans les sociétés rurales.

La décentralisation est alors apparue comme une nouvelle démarche pédagogique et une problématique fédératrice des autres préoccupations, cristallisant ainsi autour d'elle plusieurs attentes et projets de société en fonction des intérêts des différents acteurs impliqués.

Il résulte de ce qui précède qu'il y a des domaines privilégiés, où l'intervention des chefs traditionnels est incontestable, qu'ils soient intégrés, associés ou laissés à la marge des structures de pouvoir local. Il s'agit de la gestion du foncier (accès à la terre et arbitrage des conflits s'y rapportant), des ressources naturelles comme les forêts, les pâturages et les plans d'eau, sans compter les affaires coutumières et civiles locales (conciliation formelle ou informelle). Les normes étatiques de gestion de ces ressources naturelles et d'arbitrage des conflits ne sont pas bien établies et ne constituent pas les références primordiales pour les acteurs locaux en milieu rural.

Il apparaît cependant, que les politiques d'intégration de la chefferie dans les appareils administratifs officiels perpétuent la situation de dualité institutionnelle non contrôlée héritée souvent de la colonisation.

En effet, les politiques d'association avec statut consultatif officiel permettent à la fois de consacrer la dualité/pluralité institutionnelle et d'inscrire dans un cadre légal l'action de la chefferie traditionnelle avec la possibilité d'avoir un minimum de contrôle sur elle, de la libérer de sa position synaptique et aussi d'user de sa légitimité dans des actions de mobilisation diverses pour le développement. Cette option pourrait être la mieux recommandable dans le cadre des politiques de décentralisation.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

Abdoulaye Mohamadou, *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, Dossier n°150, IIED, 2009.

Bako-Arifari Nassirou, *Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels : typologie des politiques rencontrées*, Division du développement rural de la FAO, n°15, Juin 1998.

Charles Roïg, « Théories et pratiques de la décentralisation », in RFSP, n°3, Juin 1966, p.447.

Cheikh Guèye et Serigne Mansour Tall, « Mutations foncières urbaines et décentralisation au Sénégal : quelles articulations », in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, pp.103-121.

Eric Komlavi Hahonou, « Une communauté nomade face à la décentralisation au Niger », in *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, 2006

Fay C., Koné Y. F., Quiminal C., *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD, 2006.

Gauthier de Villers, « L'Etat en Afrique et les lignes de force des politiques de coopération internationale », in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala, 2003, pp. 37-53.

Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les Collectivités locales: la répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978, p.7.

Karim Dahou, « La bonne gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique » in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 55-70.

M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance – Regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007.

Maman Salifou, *Historique de la décentralisation au Niger*, Direction de la coopération décentralisée et du développement local, Mai 2008.

Marc Hufty et al., (dir.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, coll. Développement, 2007.

Marc Totté, « La bonne gouvernance selon l'Union européenne : entre accords commerciaux et coopération décentralisée » ? in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 71-86.

Marc Totté, Tarik Dahou et René Billaz, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala, 2003.

Nach Mback, C., *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamique comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris et Cotonou, Karthala-PDM, 2003, 528p.

Olivier de Sardan, J.-P. ; T. BIERSCHENK, *Les pouvoirs au village, Le Bénin rural entre démocratie et décentralisation*, Paris Karthala, 1998, 296p.

Olivier de Sardan, J.-P. ; « Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger », in *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, 2006

Patrick Bottazzi, « La décentralisation à la lumière de la gouvernance » in *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*. Paris, Karthala, 2007, pp. 71-84.

Raogo Antoine Sawadogo, « Etat, pouvoir et citoyenneté en Afrique » in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, op. cit. , pp. 87-101.

René Billaz et Marc Totté, « Un paysage institutionnel en pleine recomposition » in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris Karthala, 2007, pp. 173-174.

René Lemarchand, « La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social » in Bulletin APAD, *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, n°16, LIT, pp.9-18.

Tidjani Alou M. S., « *La chefferie au Niger et ses transformations. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale* », Lasdel, Etudes et Travaux n°76, Mai 2009.

Etudes et Rapports

André MARTY et Abdoulaye MOHAMADOU, Décentralisation et communautés nomades au Niger, étude et propositions, PAC, Mai 2005

HCCT : Rapport National de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, Phase communalisation intégrale 2005-2007, mai 2009, 103 p.

HCME : Etude pour l'élaboration d'un document-cadre de politique nationale de décentralisation ; Avant-projet, Agrer, 2008,100 p.

HCME : Le foncier et la décentralisation : Problématique du domaine des collectivités territoriales, Rapport *final* ; COWI Septembre 2006, 80

TABLE DES MATIERES

DEDICACES

REMERCIEMENTS

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....p1

PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE.....p4

I-1. Revue de la littératurep4

I.2.Problématique.....p15

I.3. Objectifs de la recherche.....p19

I.3.1. Objectif général de l'étudep19

I.3.2. Objectifs spécifiques de l'étude.....p20

I.4 Hypothèsesp20

I.4.1. Hypothèse principalep20

I.4.2. Hypothèses secondairesp20

I.5. Approche conceptuelle et terminologique.....p20

I.5.1. Approche conceptuelle.....p20

I.5.2. Approche terminologiquep22

I.6. Modèle théoriquep24

I.7 Modèle d'analysep26

CHAPITRE II : CADRE

METHODOLOGIQUE..... p28

II-1. Cadre d'étudep28

II-2. Le déroulement de l'enquêtep29

II-2-1. Collecte des données : exploitation de la documentation et entretien semi-dirigé.....p29

II-2-2. La phase exploratoirep29

| | |
|---|-----|
| II-2-2-1. L'exploitation de la documentation | p29 |
| II-2-2-2. Entretiens exploratoires | p29 |
| II-3. Phase finale ou enquête proprement dite | p29 |
| II-4. Analyse des données | p30 |
| II-5. Les difficultés rencontrées | p30 |

DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES

CHAPITRE I : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COMMUNE...p31

| | |
|--|-----|
| I-1. Bref aperçu sur la décentralisation au Niger..... | p31 |
| I-1. L'expérience de la décentralisation au Niger | p32 |
| I-1-1. De l'indépendance au coup d'Etat de 1974 | p32 |
| I-1-2. Période d'exception de 1974 à 1983..... | p32 |
| I-1-3. Période de la Société de Développement : 1983 à 1991 | p33 |
| I-2. Le Schéma actuel de la décentralisation | p33 |
| I-3. L'arsenal juridique de la décentralisation | p34 |
| I-4. Les élections de 2004 et l'installation des communes..... | p36 |
| II. Des changements en profondeur | p36 |
| II-1. Un nouvel acteur : la commune | p36 |
| II-1-1. Organisation et fonctionnement des organes communaux | p37 |
| II-1-2. Niveau général de formation des élus | p37 |
| II-1-3. Administration communale..... | p37 |
| II-1-4. Gestion communale | p38 |
| II-2. De nouveaux partenariats à construire | p38 |
| II-3. Les institutions et organes en charge de la décentralisation | p40 |
| II-3-1. Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MI/SP/D)..... | 41 |
| II-3-2. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC) | p41 |
| II-3-3. Le Ministère de l'Economie et des Finances (ME/F) | p41 |
| II-3-4. Le Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME) | p42 |
| II-3-5. L'Association des Municipalités du Niger (AMN) | p43 |
| II-3-6. Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)..... | p43 |

CHAPITRE II : LES DEFIS DE LA DECENTRALISATION AU NIGERp44

II-1. Les politiques gouvernementales autour de la chefferie traditionnellep44

II-2. L'ancrage institutionnel de la chefferie au Niger.....p46

II-2-1.La chefferie pendant la première Républiquep48

II-2-2 La chefferie pendant le régime militairep48

II-2-3. La chefferie pendant la brève deuxième République.....p50

II-2-4. La chefferie pendant la Conférence Nationale.....p50

II-2.5 La consécration de la chefferie par la loip52

II-3. La place de la chefferie de canton dans la communalisationp53

II-3-1. Les rapports entre les Maires et les chefs traditionnels.....p54

CONCLUSION

GENERALE.....p61

BIBLIOGRAPHIE

.....p63

TABLE DE MATIERE

ANNEXE.....

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Annexe

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Annexe I

Annexe 1 : Guide d'entretien pour les personnes ressources

Thème 1 : Les rapports entre les différents acteurs de la décentralisation

- ❖ Les rapports entre élus et populations ;
- ❖ Les rapports entre Maires et Chefs traditionnels ;
- ❖ Les rapports entre Maires et représentants de l'Etat ;
- ❖ Le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation.

Thème 2 : Le transfert des compétences

- ❖ Problématique du transfert des compétences ;
- ❖ Constat ;
- ❖ Perspectives ;
- ❖ Les impôts rétrocédés.

Thème 3 : L'organisation judiciaire et la décentralisation au Niger

- ❖ De l'organisation judiciaire du Niger;
- ❖ Des compétences des juridictions ;
- ❖ Des sources potentielles de conflits entre les différents acteurs.

Annexe 2 : Guide d'entretien pour la population cible

I. Identification

1. Sexe :
2. Commune rurale de :
3. Institution/structure
 - Administration
 - Conseil Municipal
 - Chefferie traditionnelle
 - Leaders religieux
 - Représentant de l'Etat
4. Situation matrimoniale
 - Marié (e) ;
 - Divorcé (e) ;

- Veuf (ve) ;
 - Célibataire.
5. Niveau d'instruction
- II. Les attributions des différents acteurs dans le cadre de la décentralisation
1. Les attributions administratives des Chefs traditionnels ;
 2. Les attributions économiques des Chefs traditionnels
 3. Les attributions administratives des Maires ;
 4. Les attributions politiques du Conseil Communal ;
 5. Les attributions des cadres de commandement ;
- III. Organisation et gestion de l'espace
1. Gestion foncière
 - Existence de la commission foncière de base ;
 - Les moyens financiers et logistiques de cofob.
 2. Gestion de conflits
 - Types de conflits ;
 - Acteurs concernés ;
 - Mode de gestion ;
 - Acteurs dans le règlement ;
 3. Rapport entre les institutions (représentant de l'Etat, Commune Rurale, autorités coutumières).
 4. Les différents organes et instances
 - Nombres de conseillers ;
 - Fréquence session ;
 - Mécanisme de contrôle interne et externe.
 5. Les organes de décision du Conseil Municipal
 - Comment ont-ils été mis en place ?
 - Sont-ils suffisamment représentatifs ?
 - Comment mieux prendre en compte les femmes ?
- IV. Gestion des ressources naturelles
1. Les actions de GRN en cours initiées par le C.M. ;
 2. Le rôle joué par les acteurs ;
 3. Vos rapports avec les auteurs acteurs ;

4. Prise de décision

- Quels en sont les mécanismes ?
- Comment sont-elles prises ?
- Comment y contribuez-vous ?

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE II

Les textes actuels sur la décentralisation en République du Niger⁵⁰

- Loi n° 2001-23 du 10 Août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales ;
- Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des Régions, Départements et Communes ;
- Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes ;
- Loi n° 2002-014 du 11 juin 2002, portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux ;
- Loi n° 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la Communauté Urbaine de Niamey ;
- Loi n° 2002-16 du 11 juin 2002, portant création des Communautés Urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder ;
- Loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes ;
- Loi n° 2003-035 du 27 août 2003, portant composition et délimitation des communes ;
- Loi n° 2003-058 du 10 décembre 2003, fixant le nombre de sièges par conseil municipal,
- Loi n° 2004-047 du 16 juin 2004, modifiant la loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- Loi n° 2005-25 du 12 juillet 2005, portant modification de la loi n°2002-012 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- Loi n° 2006-23 du 29 juin 2006, portant modification de la loi n°2002-012 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- Loi n° 2008-32 du 10 juillet 2008 portant création d'un établissement public administratif dénommé "Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales"/ANFICT ;

⁵⁰ Source HCME et HCCT.

- Loi n°2008-41 du 30 juillet 2008 portant modification de la loi n° 2002-12 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger (qui, à terme, abroge la Loi n° 2001-23 du 10 Août 2001)

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE III

Titre : L'Honorable Chef de Canton de Dogaraoua Ibrahim Attawel, C.N au HCCT.



Titre : L'Honorable Chef de canton de Chadakori SGA de la ACTN et C.N. au HCCT.



Titre: Maire de la C.R. de Tarka, C.N. au HCCT au Titre du Dép. Tanout



Titre: Une classe construite sur fonds propre de la C.R. de Tarka, 2008.



Titre: C.M. de la C.R. de Tarka en session ordinaire de l'année 2009.



Titre: Reunion de sensibilisation de la population par le C.M. de la C.R. de Tarka



Titre : Formation des acteurs de la décentralisation dans le cadre de renforcement de capacités par les Partenaires du développement dans la C.R. de Tarka.



Titre : L'Honorable Chef de Canton de Tarka Samro Algabid

