



**HAL**  
open science

# Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas du Damagaram

Mahamadou Danda

► **To cite this version:**

Mahamadou Danda. Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas du Damagaram. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2004. Français. NNT : . tel-00370355

**HAL Id: tel-00370355**

**<https://theses.hal.science/tel-00370355>**

Submitted on 24 Mar 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE MONTESQUIEU – BORDEAUX IV**  
**INSTITUT D’ETUDES POLITIQUES (I.E.P)**  
**CENTRE D’ETUDES ET DE RECHERCHE SUR LA VIE**  
**LOCALE (C.E.R.V.L)**

**POLITIQUE DE DECENTRALISATION, DEVELOPPEMENT**  
**REGIONAL ET IDENTITES LOCALES AU NIGER : LE CAS DU**  
**DAMAGARAM**

THESE DE DOCTORAT DE SCIENCE POLITIQUE

PRESENTEE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT LE 23 NOVEMBRE 2004

PAR **MAHAMADOU DANDA**

**JURY :**

**Présidé par :** Andy SMITH, Directeur de recherches à la Fondation  
Nationale des Sciences Politiques (FNSP) ;

**Composé de :** François CONSTANTIN, Professeur émérite, Université de  
Pau et des Pays de l’Andour (Rapporteur) ;

Dominique DARBON, Maître de conférences, Université  
Montesquieu- Bordeaux IV ;

Michel-Louis MARTIN, Professeur, Institut d’Etudes Politiques  
de Toulouse (Rapporteur) ;

Pierre SADRAN, Professeur, Institut d’Etudes Politiques de  
Bordeaux IV, Directeur de thèse.

## **AVANT PROPOS ET REMERCIEMENTS**

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à mon directeur de recherche, Monsieur Pierre Sadran, professeur à L'Institut d'Études Politiques (I.E.P) de Bordeaux pour ses judicieux conseils. Il a su diriger mes travaux à la fois, en scrutant mes manuscrits à la découverte de mes idées et en se montrant exigeant sur le plan de la rigueur scientifique. Je suis aussi très reconnaissant à l'endroit de Maryse Ducournau, Secrétaire de l'École doctorale pour sa constante disponibilité lors des formalités de renouvellement de mon inscription à distance durant les 5 années de préparation de ma thèse.

Je tiens aussi à remercier toutes les personnes que j'ai rencontrées lors de mes entrevues de recherche, et qui ont été très généreuses de leur temps, de leurs connaissances et de leurs opinions.

Cette thèse n'aurait pu voir le jour sans les encouragements de nombreux amis dont certains ont pris le temps de lire les premiers manuscrits, et qu'il serait fastidieux de citer ici. Je les remercie de tout mon cœur. Je remercie également mon meilleur ami de tous les temps, monsieur Ousmane Djika, prince du gobir, très averti des questions de chefferies traditionnelles du Niger, qui, sans le savoir souvent, a fortement contribué à l'approfondissement de mes analyses sur le sultanat du Damagaram. Que la Coopération suisse qui a bien voulu financer la prise en charge de mon séjour en France pour la soutenance de la présente thèse, et la Coopération canadienne pour avoir facilité la multiplication et la mise à la disposition des institutions d'administration, de formation et de recherche, de la présente thèse, trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

L'intérêt de rédiger une thèse de science politique était tout à fait personnel, et je l'ai cultivé en permanence tout en construisant ma carrière de fonctionnaire. Mais le choix de l'IEP de Bordeaux

comme institution d'accueil s'est imposé par la rencontre de Monsieur Pierre Jean-Buisson dans le cadre des travaux d'enseignement à l'Ecole Nationale d'Administration (E.N.A) de Niamey au Niger. Celui-ci qui était un ancien professeur de l'IEP de Bordeaux, m'a encouragé et facilité les différents contacts administratifs avec le CERVL. Toutefois, les choses se sont non seulement précipitées mais aussi précisées, quant à l'orientation du thème et le choix du terrain de recherche, à la faveur de la fonction de conseiller technique en planification que j'ai assumé en tant que consultant auprès du bureau de la coopération danoise<sup>1</sup> (DANIDA) au Niger (de Mai 1994 à Septembre 1996); nous avons ainsi bénéficié de l'apport important des travaux du SDDR de Zinder tant en terme de données collectées que des résultats de certaines analyses. Par conséquent, nous n'avons pas eu besoin d'une collecte initiale mais davantage de données complémentaires à celles capitalisées à la suite des travaux du SDDR.

La rédaction de ce travail de thèse a été conduite alors que nous exerçons nos fonctions de cadre de la fonction publique nigérienne<sup>2</sup> et d'employé au Bureau de l'Ambassade du Canada à Niamey. Disons que les deux activités n'ont pas été toujours faciles à concilier du fait que le pays était un vrai chantier de réformes institutionnelles<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La coopération Danoise (DANIDA) a financé les travaux d'élaboration du SDDR du département de Zinder de Mai 1994 à Septembre 1996 pour un coût total de 156 millions de francs CFA. Il s'agissait essentiellement d'une d'étude d'aménagement du territoire et de développement régional dont l'accent était mis sur les aspects biophysiques et ressources naturelles; le développement humain; les activités économiques; et sur l'organisation, la gestion de l'espace et les infrastructures.

<sup>2</sup> Dès notre retour du stage de DEA en Gouvernement local en novembre 1997, nous avons été appelé au Cabinet du Premier Ministre le 3 janvier 1998 pour occuper les fonctions de « Conseiller technique principal pour les affaires institutionnelles et gouvernementales ».

<sup>3</sup> Il s'agissait particulièrement d'installer des nouvelles collectivités territoriales au Niger dans le courant du 1er semestre de l'année 1998 conformément à une promesse du Président de la République contenue dans sons message à la nation du 7 juillet 1997 devant l'Assemblée Nationale réunie en session.

### **Liste des sigles et abréviations**

ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
ACTN	Association des Chef Traditionnels du Niger
ADIN-Islam	Association pour la Diffusion Islamique au Niger
AEP	Adduction d'Eau Potable
AFC	Association des Femmes Chrétiennes
A.F.C	Alliance des Forces de Changement
A.F.N	Association des Femmes du Niger
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AIN	Association Islamique du Niger
AJMN	Association des Jeunes Musulmans du Niger
AMACA	Association Mutuelle d'Action Culturelle et Artistique
ANASI	Association Islamique pour l'Appel à la Solidarité Islamique
ANAUSI	Association Islamique pour l'Appel, l'Unité et la Solidarité Islamique
ANDP	Alliance Nigérienne pour la Démocratie et le Progrès
A.O.F	Afrique Occidentale Française
APD	Aide Publique au Développement
ARCI	Association pour le Rayonnement de la Culture Islamique
AVCN	Association des Villes et Communes du Niger
BEN	Bureau Exécutif National
BIT	Bureau International du Travail
CAMAD	Club des Amis de Moumouni Adamou Djermakoye
CCAIAN	Chambre de Commerce, d'Agriculture, d'Industrie, d'Artisanat du Niger
C.C.L.D	Comité de Coordination des Luites Démocratiques
CDS	Convention Démocratique et sociale
C.E.D.E.A.O	Commission Économique de Développement des États de l'Afrique de l'Ouest
CFD	Coordination des Forces Démocratiques
CERDI	Centre d'Étude et de Réflexion sur le Développement
CERVL	Centre d'Études et de Recherche sur la Vie Locale
CLD	Conseil Local de Développement
C.L.D	Conseil Local de Développement
C.M.S	Conseil Militaire Suprême
C.N.D	Conseil National de Développement
CNMSD	Commission Nationale de Mise en Place de la Société de Développement
C.N.S	Conférence Nationale Souveraine
COTEAR	Comité Technique d'Arrondissement
COTECOM	Comité Technique Communal
COTEDEP	Comité Technique de Départemental
COCODEP	Commission Consultative Départementale
CPC	Conseil Pré Communaux
CPCT	Caisse des Prêts aux Collectivités Territoriales
C.R	Commune Rurale
CRA	Coordination de la Résistance Armée
C.R.D	Conseil Régional de Développement
CSCR/RA	Commission Spéciale Chargée de Réfléchir sur le Re-découpage Administratif
CSN	Conseil de Salut National
C.S.R.D	Conseil Sous Régional de Développement
CSON	Conseil Supérieur d'Orientation Nationale
C.T	Collectivité Territoriale
C.U	Commune Urbaine
C.V.D	Conseil Villageois de Développement

DANIDA	Coopération danoise
DD/HZ	Direction Départementale de Hydraulique de Zinder
DDP	Direction Départemental du Plan
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EERN	Église Évangélique de la République du Niger
ENA	École Nationale d'Administration
F.A.N	Forces Armées Nigériennes
FCFA	Franc de la Communauté Francophone d'Afrique
FED	Fonds Européen de Développement
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
HCRA/D	Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
I.E.P	Institut d'Études Politiques
MAE/IA	Ministère des Affaires Étrangères et l'Intégration Africaine
MI/AT	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire
MNSD	Mouvement National pour la Société de Développement
NDI	National Democratic Institute
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
O.A.RL	Organisation Administrative Régionale et Locale
OCI	Organisation de la Conférence Islamique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPT	Office des Postes et Télécommunications
ORA	Organisation de la Résistance Armée
P.A.	Poste Administratif
PADL	Programme d'Appui au Développement Local
PCLCP	Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté
PDDE	Programme Décennal de Développement de l'Éducation
PEE / UICN	Projet Éducation Environnementale / Union Internationale pour la Conservation de la Nature
PENCE	Projet Élevage Niger Centre Est
PIB	Produit Intérieur Brut
P.F	Père Fondateur
PLCP	Programme de Lutte Contre la Pauvreté
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PMT	Parti des Masses pour le Travail
PNA	Parti Nigérien pour l'Autogestion
PNDS	Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme
PNEDD	Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable
PPI	Projet Petite Irrigation
PPN/RDA	Parti Progressiste Nigérien/Section du Rassemblement Démocratique Africain
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPNZ	Projet Pastoral Nord Zinder
PRE	Programme de Relance Économique
PSDN	Parti Social Démocrate Nigérien
PTT	Poste et Télécommunication
PUND	Parti pour l'Unité Nationale et la Démocratie
RDP	Rassemblement Démocratique pour le Progrès
RGP/H	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SDDR	Schéma Directeur de Développement Régional
SDRE	Schéma Directeur des Ressources en Eau
SNE	Société Nigérienne des Eaux
SOTRAMIL	Société de Transformation du Mil

SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UDFP	Union des Forces Populaires pour la Démocratie et le Progrès
UDPS	Union pour la Démocratie et le Progrès Social
UNICEF	Organisation des Nations Unies pour la Femme et l'Enfant
UPDP	Union des Patriotes Démocrates et Progressistes

## **Tables des matières**

AVANT – PROPOS ET REMERCIEMENTS	i
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	iii
<b><u>INTRODUCTION</u></b>	<b>5</b>
<b>DONNEES GENERALES SUR LE NIGER</b>	<b>5</b>
<b>DE NOTRE MOTIVATION POUR CETTE RECHERCHE</b>	<b>12</b>
<b>LA PERTINENCE DE L’ECHELON REGIONAL :</b>	<b>12</b>
<b>DE L’INTERET DU THEME :</b>	<b>16</b>
<b>DES CONTOURS D’UNE REGION ADMINISTRATIVE :</b>	<b>19</b>
<b>DU FIL CONDUCTEUR DE NOTRE RECHERCHE :</b>	<b>32</b>
<b>ELEMENTS DE PRECISION DU CADRE CONCEPTUEL :</b>	<b>33</b>
1. LES MULTIPLES FACETTES DE L’IDENTITE	37
2. POLITIQUES PUBLIQUES : VECTEURS DE TRANSFORMATIONS	51
3. LE DEVELOPPEMENT : PARADIGME PRATIQUE	64
<b>METHODOLOGIE</b>	<b>70</b>
<b><u>PREMIERE PARTIE: LA DECENTRALISATION IMPARFAITE : PORTEE ET LIMITES DE L’INGENIERIE INSTITUTIONNELLE</u></b>	<b>73</b>
<b>CHAPITRE 1 : UNE DECENTRALISATION IMPORTEE</b>	<b>76</b>
1.1. LOIS COPIEES	76
1.2. LES GERMES DU MICRO-MIMETISME DES LES ANNEES « 60 »	91
1.3. DES LOGIQUES ET DES PRATIQUES <i>DU DEHORS</i>	94
1.4. STRATEGIE DE LEGITIMATION D’UNE REFORME MIMEE	116
1.4.1. La prudence et la progressivité pour contenir la réforme	116
1.4.2. L’interdiction du cumul de mandats : une disposition écran	121
1.5. RESULTATS D’UNE IMITATION MECANIQUE	128
<b>CHAPITRE 2 : ÉLEMENTS D’EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU COURS DE LA PREMIERE PHASE D’ORGANISATION INSTITUTIONNELLE.</b>	<b>132</b>
2.1. LA REGION EN TANT QUE MAILLON DE GESTION ET DE REPRODUCTION SYMBOLIQUE DU POUVOIR	138
2.2. LA REGION EN TANT QU’ESPACE-CADRE DE REGIONALISATION DES PLANS DE DEVELOPPEMENT	139



2.3. LA REGION COMME ESPACE DE TRANSACTION POLITIQUE ET DE COOPERATION	141
2.3.1. Territoire de coopération	142
2.3.2. Espace d'anéantissement des velléités autonomistes	158
<b>CHAPITRE 3 : L'INCIDENCE LIMITEE DES RECOMMANDATIONS INSPIREES DU MODELE DE LA « BONNE GOUVERNANCE »</b>	<b>162</b>
3.1. LES SYMBOLES D'UN RETARD REVOLTANT DE DEVELOPPEMENT REGIONAL.	170
3.2 D'UN ETAT ATTARDE A L'OPTION D'UN DEVELOPPEMENT REGIONAL DURABLE	176
<b>CHAPITRE 4 : ENJEUX MAJEURS D'UN LOCAL CONFRONTE A L'IDENTITE</b>	<b>192</b>
4.1. LES ENJEUX POLITIQUES ET DE DEMOCRATIE LOCALE	196
4.2. LES ENJEUX ECONOMIQUES ET FINANCIERS	201
4.3. LA RECHERCHE DE LA PARTICIPATION, UN ENJEU RECURRENT	207
4.4. LES RISQUES DE CRISPATION AUTOUR DE LA MISE EN OEUVRE	208
4.5. LA VIABILITE DES FUTURES COLLECTIVITES AU CENTRE DES PREOCCUPATIONS	224
<b><u>DEUXIEME PARTIE: LE DEVELOPPEMENT REGIONAL A L'EPREUVE DE L'IDENTITE LOCALE AU DAMAGARAM</u></b>	<b><u>234</u></b>
<b>CHAPITRE I: LA CONSTRUCTION D'UNE IDENTITE TERRITORIALE</b>	<b>239</b>
1.1 CONSTRUCTION TERRITORIALE DU DAMAGARAM PRIMITIF	243
1.1.1 des villages dispersés au Sultanat du Damagaram	250
1.1.2. Les guerres de conquête et les conflits : une identité historique	251
1.1.3. La rupture par à la mise en valeur des terroirs	252
1.2. L'OFFRE DE PAIX COMME ADJUVANT DE LA DYNAMIQUE POLITICO-ECONOMIQUE	253
1.2.1. une société complexe par sa culture et ses mœurs	255
1.2.1.1. Les poids des traditions et l'influence de la religion.	258
1.2.1.2. Un mode de vie articulé autour de la famille et du village	260
1.2.2. Le sultanat : de la coutume à la modernité	263
1.2.3. La dynamique des échanges dans le damagaram	264
1.2.3.1. Échanges politiques et actions publiques	265
1.2.3.2. Commerce transfrontalier et échanges politiques	269
<b>CHAPITRE 2: LES SYMBOLES POLITIQUES D'UNE IDENTITE REMANENTE</b>	<b>272</b>
2.1. LE POIDS ET LA PORTEE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE	274
2.2. LES SIGNES POLITIQUES D'UN <i>FREMISSEMENT IDENTITAIRE</i>	276
2.2.1. Le rejet des politiques publiques initiées d'en haut .	278
2.2.2. Des résultats électoraux dominés par l'identitaire	283
2.2.3 L'autre manifestation du particularisme Zindérois	291

<b>CHAPITRE 3: LES INCIDENCES DE L'IDENTITE SUR LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL</b>	<b>294</b>
3.1. LA DIFFICILE APPROPRIATION DES REALISATIONS SOCIO-ECONOMIQUES	294
3.1.1. Les insuffisances des programmes d'hydraulique villageoise	295
3.1.2. La difficile mobilisation des ressources prévues au budget local : Incivisme et corruption	303
3.1.3. Les carences de la communication pour le développement	310
3.1.4. Un enjeu du développement : la participation des femmes en terre musulmane	313
3.2. LE REFUS DU CONFORMISME COMME STRATEGIE DES ACTEURS POLITIQUES	320
3.2.1. La contradiction et la culture d'une idéologie régionale	322
3.2.2. Les signes apparents d'un éclatement de l'identité régionale émergente	327
3.2.3. La communalisation comme vecteur du développement régional	337
3.2.3.1. Par la responsabilisation des élus à la base.	338
3.2.3.2 Par l'évaluation du processus et de son appropriation.	341
a. Le renforcement de l'État de droit	342
b. Du point de vue de la viabilité économique et financière	343
c. En regard du mode de gouvernance locale	344
<b>CHAPITRE 4 : LES DIFFICULTES DE L'APPROPRIATION LOCALE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE</b>	<b>346</b>
4.1. L'APPROPRIATION A PARTIR DU DOCUMENT DE REFERENCE ET DES SECTEURS PRODUCTEURS D'IDENTITE.	347
4.1. 1. L'appropriation d'une politique publique régionale	348
4.1.2. La contribution du social dans la production de l'identité régionale	362
4.1.3. L'économique et la production de l'identité régionale	367
4.2. L'INCIDENCE DES STRATEGIES DES ACTEURS POLITIQUES SUR L'APPROPRIATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	368
4.2.1. STRATEGIES DES ACTEURS POLITIQUES EN QUETE DE LEGITIMITE REGIONALE	369
4.2.2. Les militants du CDS-RAHAMA dans leur quête identitaire pour Zinder	371
4.2.3. La ville de Zinder : un acteur producteur de l'identitaire.	373
<b>CONCLUSION GENERALE :</b>	<b>379</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>384</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>400</b>
<b>Annexe 1 : Lettre sur le déplacement du chef-lieu du territoire de Zinder.</b>	401
<b>Annexe n°2 : Liste des personnes interrogées</b>	413
<b>Annexe n°3 : Canevas d'entretiens complémentaires réalisés en 2003 – 2004.</b>	419

CARTE

## Introduction

### Données générales sur le Niger

Superficie	1.267.000 Km <sup>2</sup>
Population (millions)	10,7 (RGP/H 2001)
Taux de croissance démographique	3,1%
Taux d'urbanisation (2001)	16,2%
Densité (2001)	8,5h/Km <sup>2</sup>
PIB (1994) Milliards	US\$ 2,37
Indicateur du développement humain	0,206
Rang IDH (sur 174 pays)	173
<b>L'organisation Administrative régionale et locale (O.A.R/L) du Niger depuis 1964</b>	
Départements	7
Communauté Urbaine de Niamey	1
Arrondissements	36
Communes	21
Postes administratifs	27
<b>Collectivités Traditionnelles/Coutumières</b>	
Sultanats	2
Provinces	3
Cantons (122) et Groupements (81)	203
Villages administratifs(9169) dont dix(10) indépendants, quartiers (506) et tribus (3177)	12.852
<b>O.A.R./L projetée dans le cadre de la réforme des années 2000</b>	
Régions	7
Communautés urbaines	4
Départements	36
Communes	774

Selon les résultats provisoires du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2001 (RGP/H – 2001), le Niger Compte dix millions sept cent quatre vingt dix mille trois cent cinquante deux habitants. Le taux d'accroissement annuel moyen de la population qui était de 3,3% en 1988 (date du précédent RGP/H) est passé à 3,1% en 2001 et reste encore élevé. 97,4% de la population du Niger vit sur moins du 1/3 de la superficie du pays dans la bande sud agricole. En l'espace de 24 ans, la population nigérienne a plus que doublé. Si une telle tendance persiste, les Nigériens seront 22,5 millions en 2025.

La densité de population au niveau national est de 8,5 habitants au km<sup>2</sup> avec des disparités d'une région à une autre : elle atteint 100,1 habitants au km<sup>2</sup> dans le sud du damagaram (région de

Zinder) contre 0,5 habitant au km<sup>2</sup> pour la région d'Agadez illustrant ainsi un déséquilibre de peuplement.

Du point de vue de l'urbanisation, 16,2% de nigériens vivent dans les 40 centres urbains que compte le pays et plus de la moitié des urbains vivent dans les trois plus grandes villes du pays dont Zinder avec 170.574 habitants (2001), Maradi (147.038 habitants) et Niamey (674.950 habitants).

Depuis l'indépendance, l'histoire politique du Niger a connu de nombreux soubresauts. Une instabilité politique a contrarié, à de nombreuses reprises, le fonctionnement régulier de l'État et a généré une certaine fragilité institutionnelle et de multiples pertes de repères administratifs. Il en est résulté un manque de permanence et de réelles incertitudes notamment au niveau des pratiques du travail gouvernemental<sup>1</sup>.

De 1960 à 1974, le Niger a été dirigé par un parti unique, le Parti Progressiste Nigérien/Section du Rassemblement Démocratique Africain (PPN/RDA) auquel a succédé un régime d'exception instauré par le Conseil Militaire Suprême (CMS) issu du coup d'État militaire, et qui a assuré la direction des affaires du pays de 1974 à 1988. L'adoption de la deuxième constitution en 1989 a légitimé l'avènement de la deuxième République et la création du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD), parti-État qui a dirigé le pays jusqu'en juillet 1991 avec la tenue de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) et l'adoption par référendum d'une nouvelle constitution (la troisième) consacrant le multipartisme et la démocratie.

Aussi, le fonctionnement des nouvelles institutions démocratiques s'était-il opéré depuis 1993, dans un climat socio-politique tendu, ponctué par des grèves suivies des travailleurs, des crises scolaires

---

<sup>1</sup> Le travail gouvernemental est défini comme étant l'ensemble de méthodes et procédures relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics. Il est essentiel dans la conduite des affaires d'un pays. Il conditionne l'efficacité de l'action gouvernementale conformément aux règles définies par la constitution.

et estudiantines et des conflits de compétence graves apparus en 1995 au sein du pouvoir exécutif notamment entre le Chef de l'État, Mahamane Ousmane et son premier Ministre, Hama Amadou. La persistance de ces conflits, la politisation et la paralysie de l'administration publique, le blocage de l'action gouvernementale et la détérioration continue du climat social favorisé par les effets récessifs de la dévaluation du franc CFA de 1994, ont débouché sur un coup d'État militaire, le 27 janvier 1996 et l'instauration d'un régime d'exception dirigé par le Conseil de Salut National (CSN).

Avec l'avènement de la quatrième République<sup>2</sup> le manque de répit significatif sur le front social, occasionnant des fréquents remaniements ministériels à une cascade quasi annuelle de changement des membres du gouvernement, traduisait la persistance d'une certaine nervosité du point de vue du climat politique. La montée brusque de la tension politique à la suite des élections locales de février 1999 a été l'occasion d'un nouveau retour des militaires sur la scène politique par l'entremise du Conseil de Réconciliation Nationale (CRN) qui a assuré la transition et l'avènement de la cinquième République dont le deuxième Président démocratiquement élu a été investi le 22 décembre 1999.

Aussi, les réflexions conduites lors de la conférence Nationale Souveraine de 1991 ont établi que les causes des crises nigériennes seraient inhérentes à la fois, aux insuffisances des pratiques et des capacités gouvernementales à gérer de manière transparente, rationnelle et efficace les affaires publiques, et à une centralisation du pouvoir doublée des obstacles à la participation effective de la grande majorité de la population au développement économique et social du pays.

Certes, des progrès notables ont été accomplis en matière de gouvernance au cours des années « 90 », notamment pour la

consolidation de la paix dans les zones Nord et l'Est du pays, consécutifs à la mise en œuvre des accords de paix prévoyant des opérations de cantonnement, de démobilisation et de réinsertion socio-économique des ex-combattants de la rébellion armée touareg et toubou qui sévissait dans ces zones.

**1.Un contexte politique spécifique :** Depuis son accession à l'indépendance, le 3 août 1960, le Niger a subi trois coups d'État et connu cinq Républiques. Depuis le début du processus démocratique en 1990, le pays a cumulé sept textes constitutionnels, trois référendums constitutionnels, trois élections présidentielles, quatre élections législatives et une élection locale, mais aussi deux coups d'État (27 janvier 1996 et 9 avril 1999) et trois régimes de transition. Après le dernier coup d'État du 9 avril 1999 qui a mis fin au régime de la quatrième République dont le président, le Général Ibrahim Baré Maïnassara a été assassiné, le Conseil de Réconciliation National, directoire militaire à la tête de l'État, a tenu ses promesses de restaurer rapidement la démocratie et de rendre le pouvoir aux civils, en organisant en octobre et novembre 1999 des consultations électorales jugées libres, équitables et transparentes remportées par l'alliance MNSD-Nassara et CDS-Rahama avec Mamadou Tandja du MNSD comme candidat vainqueur face à Mahamadou Issoufou du PNDS-Tarraya désormais chef de file de l'opposition politique. Depuis janvier 2000, le pays connaît une stabilité relative même si deux tentatives de remises en cause de l'ordre démocratique qualifiées de mutineries ont été enregistrées en 2000 (juin) et 2001 (juillet-août). La dernière a occasionné la mise aux arrêts de plus de trois cents militaires (officiers, sous-officiers et hommes de rang) qui attendent d'être jugés par un tribunal de justice militaire créé en 2002

La présente thèse se propose de traiter de l'identité régionale dans le Damagaram et de sa portée dans la mise en œuvre des politiques publiques régionalisées. Il s'agit donc d'un essai d'analyse socio-politique qui tente de reconstituer l'identité du Damagaram administratif et son rapport à la modernité dans une perspective de développement régional. Sans vouloir nous attarder sur les précisions de la notion de modernité dans cette introduction, disons simplement qu'elle est pour nous, ce phénomène que l'on entend généralement, à la suite de Max Weber, comme « un vaste

---

<sup>2</sup> La quatrième République a vu le jour avec l'adoption de la quatrième constitution en Mai 1996.

processus de rationalisation du monde qui veut qu'à l'univers enchanté et sacré du monde traditionnel, s'imposent des systèmes de règles définis par l'utilisation systématique de la raison parfois détachée de tout contexte culturel ». Autrement dit, la modernité c'est cette vision du monde qui veut que l'on assouplisse la fidélité au passé en affichant des prédispositions à l'ouverture vers l'avenir, la possibilité de tout dire et de tout entendre. C'est ce qui explique que nous sommes d'accord avec J. Y. Thériault, lorsqu'il soutient que « la modernité est aussi une nouvelle manière culturelle d'être au monde, de vivre en société<sup>3</sup> qui traduit une certaine volonté réfléchie consciente de trouver elle-même ses propres normes », comme disait Hegel.

Comme nous le verrons, le développement en général, et le développement régional en particulier est un processus, qui s'inscrit dans la logique de la modernité (volonté réfléchie) qui fait subir une épreuve à l'identité sans pour autant la faire disparaître. Aussi, la mondialisation de l'économie et de la culture étayée par le progrès de nouvelles technologies de l'information et de la communication, interpelle plus que jamais, l'identité. Il s'agit, dans les lignes qui suivent de rendre compte des enjeux de la dimension identitaire pour le développement à travers cette recherche portant sur : *Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas du Damagaram.*

Aussi, traiter de la relation entre identité et politiques publiques dans un espace régional mérite à la fois une référence au contexte d'ensemble du pays tout entier et à celui de notre territoire de recherche présentée, dans les travaux du professeur André Salifou, comme un espace doté d'une dynamique propre, d'un esprit de solidarité, de la confiance en soi et du sens de l'expérience collective vécue, traduisant ainsi une forme d'identité sociale

---

<sup>3</sup> Joseph Yvon Thériault, L'Identité à l'épreuve de la modernité, Essai, Editions d'Acadie, 1995, Moncton, Nouveau-Brunswick, Canada, p. 16.



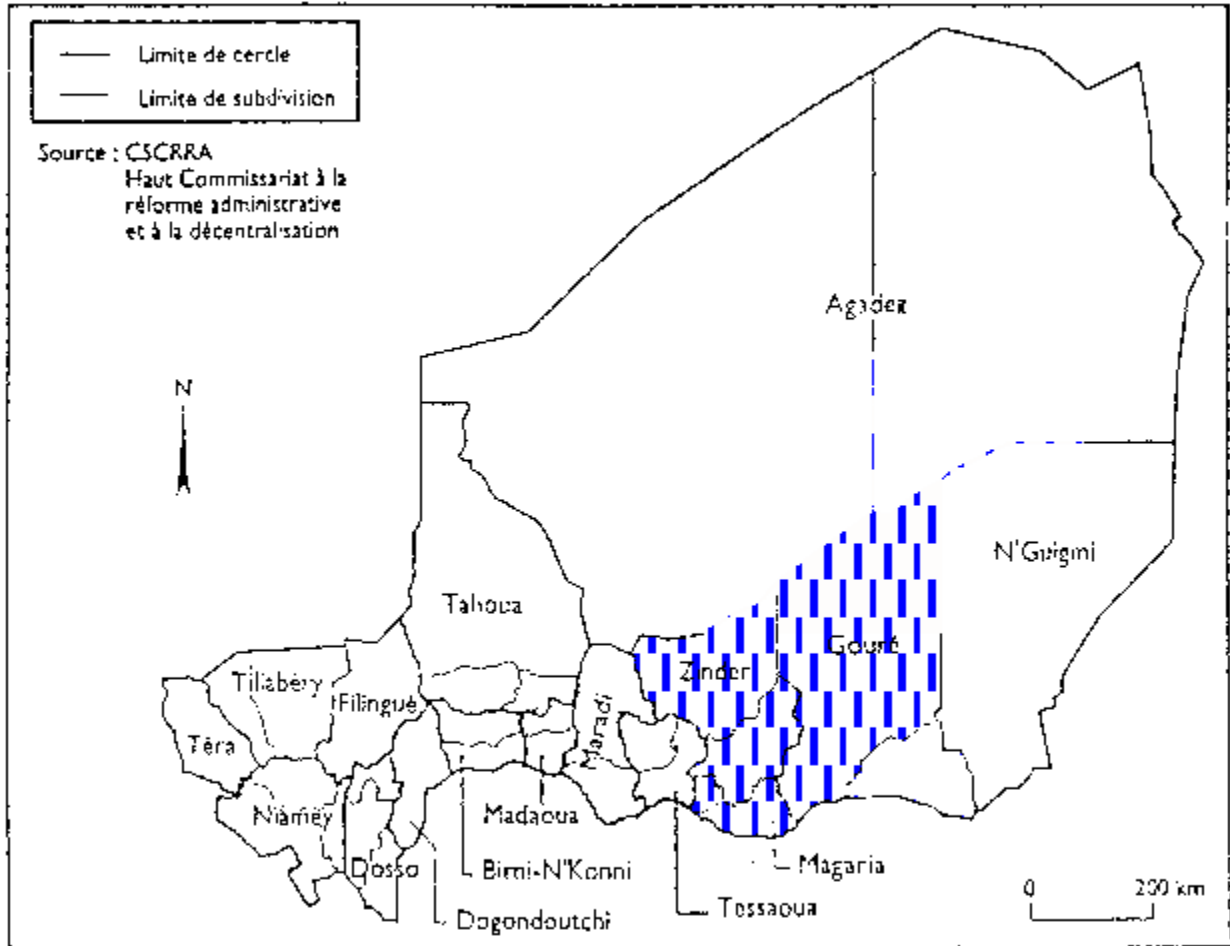
symbolique d'appartenance au « Sultanat de Zinder au XIXème siècle »<sup>4</sup>.

Dans cette partie introductive nous évoquerons, à la fois les éléments d'ensemble de l'espace public nigérien et ceux du Damagaram (voir carte ci-dessous) notre terrain d'étude. Toutefois, ce dernier étant au cœur de notre recherche, les caractéristiques de son environnement en général et de son environnement institutionnel en particulier seront articulées autour des *mots et de la chose* pour rendre plus vive l'expression de notre pensée à travers l'analyse des rapports entre Identité et politique publique régionale au Niger, sous la forme d'essai d'analyse à partir de l'expérience du développement régional du département de Zinder (le Damagaram).

---

<sup>4</sup> C'est le titre de la thèse de 3<sup>ème</sup> cycle de André Salifou.

Carte 1: Organisation territoriale en 1961



Département de Zinder (le Damagaram)

### **De notre motivation pour cette recherche**

La présente thèse dont nous avons cru devoir amorcer la préparation alors que nous exerçons comme fonctionnaire de l'Etat nigérien, n'a pas une orientation militante. Elle est le fait, au départ, d'une décision personnelle et d'un effort intellectuel qui s'appuient sur l'outillage conceptuel des sciences du politique acquis et développé lors de nos formations à l'Université Laval au Canada et à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux IV en France. Elle procède à la fois d'une préoccupation professionnelle née du rôle que nous avons joué dans la réalisation de l'étude du Schéma Directeur du Développement Régional (SDDR) de Zinder réalisé en 1996. Il s'agit par cette contribution, d'apporter une dimension socio-politique aux composantes classiques du SDDR en tant qu'instrument de planification économique et spatiale, et permettre ainsi de mieux saisir la dynamique identitaire du Damagaram. La présente recherche est le fait aussi, d'un observateur qui scrute la réalité zindéroise depuis 1971 date de ma première affectation dans cette région, mais à distance géographique de celle-ci parce qu'éloigné de la vie politique quotidienne de cette contrée. Il faut cependant nuancer ce qui précède car, nous n'entretiens pas un pur rapport d'extériorité avec notre objet d'étude. En effet, mon épouse est originaire de la capitale régionale du Damagaram et ses parents y vivent toujours. Ce qui explique que nous nous y rendons fréquemment en dehors des simples missions professionnelles ou d'intérêt strictement intellectuel.

### **La pertinence de l'échelon régional :**

L'espace politique régional apparaît comme celui de l'apprentissage de l'exercice de la responsabilité partagée qu'impose le fonctionnement institutionnel pour des raisons techniques et d'efficacité. Comparée aux autres échelons de l'administration régionale et locale nigérienne (arrondissement et communes), la

région apparaît, dans le champ politico-administratif nigérien, comme l'échelon disposant d'une capacité potentielle à produire une catégorie dirigeante mieux à même de comprendre et à assurer des responsabilités politiques pour un pays en construction. Ainsi, par rapport aux autres échelons de l'administration territoriale, les Comités Techniques Départementaux (COTEDEP) depuis leur création en 1971 et les Conseils Régionaux de Développement à partir de 1989 ont largement assuré la mise en œuvre, le suivi, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques régionalisées. De même, les politiques de développement mises en œuvres ont consacré le territoire de la région comme « espace plan » où sont élaborées les données de référence pour la planification économique et spatiale du territoire. En fait, depuis que la région a été consacrée en 1964 (loi 64-023 du 17 juillet 1964), l'essentiel des politiques de développement régional et local ont très souvent reposé sur l'espace régional. Depuis le début des années 1990 avec la démocratisation et le multipartisme au Niger, la région semble s'imposer comme un territoire essentiel de l'action publique. Cette perception est confortée par l'émergence d'un « néo-régionalisme »<sup>5</sup> qu'expriment certains leaders régionaux des partis politiques, qui utilisent ce mode d'action pour le contrôle de l'électorat de la région et le renforcement de leur légitimité par rapport à des notables locaux (chefs traditionnels et religieux). La visibilité des leaders régionaux des formations politiques au cours des dix dernières années au Niger participe à l'affirmation d'une classe politique régionale en cours de construction. C'est ce qui explique la pertinence d'une recherche du type socio-politique appliquée à un échelon régional au Niger pour prévenir les tâtonnements et mieux appréhender les caractéristiques naturelles et culturelles de ce

---

<sup>5</sup> Cette notion est définie (Keating 1997) comme le produit d'une décomposition et d'une recomposition du cadre territoriale de la vie publique. Elle découle d'une comparaison voulue avec les formes de régionalismes précédents. En France, le néo-régionalisme est la résultante de la conjugaison des logiques économiques et politiques qui l'alimentent. Dans le contexte nigérien, le néo-régionalisme est alimenté, plus par des logiques politiques ; les logiques économiques n'ont pas encore eu droit de cité.

type de circonscription dans la perspective du développement participatif, durable et décentralisé.

En effet, pour un Niger qui se veut plus démocratique, la région se révèle être un territoire optimal de concertation, de réflexion et de déploiement des activités des organisations de la société civile qui se font de plus en plus nombreuses depuis l'amorce du processus de démocratie pluraliste engagé au début des années « 90 ». En effet, dans l'esprit des lois de décentralisation<sup>6</sup> (du 11 juin 2002) qui consacrent la région en tant que collectivité territoriale, l'échelon régional se doit d'être le garant de la légitimité de ses actions auprès des citoyens et doit pour ce faire, s'investir, dans la construction d'un lien régional. La loi 2002-13 du 11 juin 2002 a donné à l'instance régionale, entre autres, la mission de préserver l'identité de la région à travers les compétences transférées en matière de communication et de culture. Cette mission visant à assurer la préservation de l'identité régionale est clairement affirmée par la loi lorsqu'elle stipule que la région « assure la conservation des archives régionales ainsi que la construction et l'entretien des musées régionaux ; assure la préservation et la valorisation du patrimoine culturel et historique ; assure la promotion des actions culturelles et des musées régionaux ». Les enjeux de l'offre de construction identitaire confiée à la région nécessitent une démarche concertée et participative (nous le développerons plus loin) en partenariat avec tous les acteurs de la scène régionale. Cette vision de la région comme espace de concertation autour des politiques publiques s'est affirmée au Niger depuis le milieu des années 1980, c'est à dire depuis que le contexte socio-économique nigérien s'était profondément modifié avec, entre autres, la panne de l'État entrepreneur, l'accentuation de la paupérisation et des disparités intra et inter régionales. De

---

<sup>6</sup> Pierre Sadran (P.Sadran, La politique de décentralisation du Gouvernement Raffarin, Version abrégée de la conférence du 19 décembre 2002, Angers, CNFPT ; ANACT, 2002, p.3), traduit la décentralisation par

fait, la région en tant que collectivité territoriale, telle que prévue par les nouvelles lois de décentralisation s'inscrit dans une perspective fonctionnelle. Elle se veut un relais de l'action et la garante de la cohésion territoriale régionale dans un contexte de l'État unitaire dont le rôle sera davantage celui de l'intégration de la société politique nigérienne, et de la cohésion territoriale nationale. Dans cette perspective, la région est aussi un espace potentiel de débat pour plus de démocratie car, comme disait André Sirota, « plus de démocratie dans les organisations commence par un effort de pensée »<sup>7</sup>. Aussi, l'échelon régional, au regard des lois de décentralisation de 2002 au Niger, n'est plus cet espace sur lequel l'État appliquait une politique très peu différenciée, mais est désormais un acteur de son avenir dont l'émergence en tant que collectivité territoriale impose des partenariats dans les politiques de développement. En effet, le nouveau statut de la région et la diversité des acteurs en présence impliquent des approches concertées et consensuelles autour des pensées et actions syncrétiques sur la base des aspirations légitimes des collectivités. Par le fait même que la région semble offrir aux multiples acteurs en région, la possibilité de travailler ensemble à l'analyse du long terme, à l'état des lieux régional et aux actions nécessaires, elle représente sur le long terme, la garante de la flexibilité dans la construction des politiques de développement. Elle représente de fait un espace de pénétration pour l'appropriation des mutations positives et pour la gestion et le règlement des conflits qui affecteront le pays et la région elle-même.

---

l'équation biblique suivante qui s'impose comme une évidence : décentralisation= construire la « République des proximités » = remettre la confiance au centre de l'espace public et restaurer le lien politique.

<sup>7</sup> André Sirota, Espaces d'expression et d'analyse dans l'institution, dans Les nouveaux espaces politiques, sous la direction de Georges LABICA, L'Homme et la Société, Paris, Ed. l'Harmattan, 1995, p.128.

### **De l'intérêt du thème :**

Une étude des sciences du politique centrée sur le territoire, l'action publique et le pouvoir local au Niger, vient ainsi contribuer à la connaissance du domaine car, la littérature en science politique concernant le Niger « accuse un déficit d'études politiques globales »<sup>8</sup>. Les travaux contemporains dans ce domaine sont donc à leur début alors même que la question de l'identité des territoires et de politiques de développement local revêt aujourd'hui une actualité certaine avec le processus de démocratisation et de décentralisation en cours depuis plusieurs années. Cette problématique est d'un intérêt tout particulier aujourd'hui, par le simple fait que les différentes politiques de développement menées jusque-là par les régimes qui se sont succédés au Niger depuis l'indépendance, incitent à de nouvelles orientations voulues ou imposées par les impératifs de la *good governance*<sup>9</sup> qui se traduisent par une politique de l'État minimum et la promotion de nouvelles formes de mobilisation et de participation populaires au niveau local, notamment en milieu rural.

L'étude d'une région du Niger (Le Damagaram) envisagée dans le cadre du présent travail, et qui vise à rechercher l'impact de son identité dans le succès ou l'échec des politiques publiques, pourrait contribuer, non seulement à améliorer les dispositifs institutionnels de conception et de mise en œuvre des politiques publiques au niveau régional et local, mais aussi à optimiser les stratégies de réduction de la pauvreté par des actions de

---

<sup>8</sup> Claude Raynaud et Robert Buijtenhuijs, 1990, p.2, cité par Nassirou Bako Arifari, *Dynamique et forme de pouvoir politique en milieu rural Ouest africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger*, EHESS, Marseille, France, 1999, p.39. Nassirou note que les quelques travaux portant sur la thématique du pouvoir local concernent surtout l'institution de la chefferie traditionnelle ou administrative que leurs auteurs abordent surtout sous l'angle macro évoquant notamment son rôle dans le cadre des luttes partisans avant les indépendances (Fuglestad 1975, Salifou 1977, Djibo 1992), ou s'intéressant aux aspects structurels et institutionnels généraux en relation avec l'organisation administrative et territoriale du pays (Guillemin 1982 et 1983 ; Séré de Rivières 1967).

<sup>9</sup> World Bank, 1992 ; Bratton et Hyden 1992, cité par Nassirou Bako Arifari, *op.cit.*, 1999, p. 41.

proximité<sup>10</sup>, participatives et décentralisées. Ce type d'actions, dans le contexte nigérien, procède des interventions conformes aux aspirations des populations, conçues, mise en œuvre et évaluées avec elles. À cet effet, Pierre Sadran note d'ailleurs que « la proximité est censée résumer ce qu'il y a de meilleur en politique : l'écoute du citoyen, spécialement celui de la France « d'en bas », le sens du « terrain », le goût de l'action concrète etc ; Toutes choses que symbolise efficacement la figure du Maire, seul élu à conserver crédit et prestige aux yeux d'une opinion qui n'a que méfiance et dédain pour ses représentants ». La proximité permet ainsi d'assurer la vitalité de la démocratie, même si, par ailleurs, Pierre Sadran relève que la proximité c'est aussi « le repliement sur des valeurs qui ne sont ni celles de la République, ni celles de l'Humanisme ». Aussi, les actions de proximité représentent-elles dans le contexte nigérien, en terme d'approche de développement, une rupture avec celles initiées d'en haut dans le cadre d'une planification et d'une gestion centralisées des politiques publiques en l'absence de véritable décentralisation. Fondamentalement, décentraliser revient à positionner les territoires (lieux d'actions par excellence) comme acteurs de leur propre avenir alors qu'il n'étaient, jusqu'à l'adoption d'une véritable réforme décentralisatrice (juin 2002) que des espaces sur lesquels l'État appliquait une politique très peu différenciée. En d'autre terme, la nouvelle réforme place les territoires ainsi délimités devant la question de leur projet par la prise en compte des données qui leurs sont propres et dans ce qu'ils ont de spécifique. Ceci est un aspect nouveau pour le système politico-administratif nigérien qui, au-delà de la réorganisation institutionnelle des compétences des acteurs publics réalisée par la nouvelle loi de décentralisation, confie à la région la préparation de son projet de territoire qui

---

<sup>10</sup> Selon Pierre Sadran (Pierre Sadran, La politique de décentralisation du Gouvernement RAFFARIN. - Version abrégée de la conférence du 19 décembre 2002-, Angers, CNFPT ; ENACT, 2002), en analysant l'allocation de Jean-Pierre Raffarin devant les maires de l'AMF, on s'aperçoit que le mot *proximité* lui-même



suppose entre autres, la réalisation d'un diagnostic (bilan des atouts – handicaps, etc.) ; l'analyse du contexte global dans lequel elle évolue et la tendance probable de cette évolution ; et la détermination des stratégies possibles qui peuvent en résulter. Autrement dit, le renforcement de l'échelon régional par son érection en collectivité territoriale va changer les logiques de gestion administrative du développement pour un nouveau type de partenariat. Le présent travail tentera aussi d'enrichir la réflexion visant à parfaire l'encadrement de la gestion du développement régional et local au Niger, en partant du diagnostic du rôle des principaux acteurs politico-administratifs en région. Le concept d'acteur est pris ici au sens de la sociologie nord-américaine, c'est à dire sous l'angle empiriste, objectiviste et compréhensif que dessine le clivage Dahl / Hunter<sup>11</sup>. Autrement dit, nous tenterons de saisir le rôle des acteurs des politiques publiques dans le Damagaram selon des logiques décisionnelles et / ou réputationnelles.

A travers cette recherche, il s'agit d'appréhender les vecteurs d'explication des capacités territorialisées de mobilisation, de consensus et de représentation des intérêts au niveau du Damagaram administratif<sup>12</sup>. La présente recherche vise aussi à aider à la compréhension des spécificités de l'échelon régional en terme d'identité, à travers la mise en œuvre des politiques publiques en général et des expériences de développement régional de Zinder<sup>13</sup> en particulier.

---

fait l'objet de 16 occurrences et que 32 syntagmes y font directement référence (le terrain, la base, le contact, etc.).

<sup>11</sup> Les travaux de Dahl et de Hunter ont, notamment, porté l'accent sur les « élite », comme détenteurs déclarés ou clandestins du pouvoir et comme acteur de la décision.

<sup>12</sup> Nous employons ici la notion de "Damagaram administratif" pour désigner l'espace du département de Zinder tel que défini dans le cadre de l'organisation administrative régionale et locale du Niger issu de la loi du 17 juillet 1964. Cette notion s'oppose à celle du "Damagaram primitif" employée par André Salifou dans le cadre de sa thèse "Le Damagaram ou le Sultanat de Zinder au XIX<sup>e</sup> siècle", 1972.

<sup>13</sup> Le département de Zinder couvre 157.108 km<sup>2</sup> de superficie. Sa population est estimée à 1.410.797 hts en 1988.

### **Des contours d'une région administrative :**

Administrativement la région de Zinder est définie comme une entité déconcentrée au sens de la loi du 17 juillet 1964 *portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales au Niger*<sup>14</sup>. Le choix porté sur ce territoire d'action publique comme terrain de recherche, s'explique, comme nous le verrons tout au long des chapitres suivants, par ses spécificités socioculturelles, symboles de son identité, et par la stratégie de ses acteurs politiques qui n'hésitent pas à faire recours à des formules populistes comme stratégie de mobilisation et de propagande.

L'histoire coloniale du Sultanat de Zinder au XIXème siècle, le transfert du chef lieu du territoire de Zinder à Niamey et le fait que des élites de cette région aient parfois tendance à placer au premier plan de la problématique du développement du Damagaram la question politique, expliquent que notre intérêt pour conduire un travail de recherche se soit porté sur la région de Zinder dont la vocation est à dominante agropastorale. La superficie de cette Région représente 11,53% du territoire national et sa population 21,7%. Cet espace a la réputation d'être l'un des plus politisés sinon le plus politisé des sept régions du Niger c'est-à-dire, un espace où s'est affirmée la tradition de combat pour des « grandes causes » (l'Islam, la pénétration coloniale, l'affirmation du micro nationalisme, etc.). Cette politisation est traduite dans un verbe éclatant des damagarawa qui a une vertu mobilisatrice régionale et qui rehausse la séduction auprès des groupes communautaires avec lesquels ils partagent le même sentiment d'appartenance ethno-régionaliste. Une telle vertu a été constatée au cours des premières années du multipartisme et de la démocratisation où l'on a assisté, au Niger, à une importante mobilisation du grand groupe haoussa en général et des damagarawa en particulier

autour du parti CDS-Rahama dirigé par un haoussa originaire de Zinder. Il faut noter que cette politisation du Damagaram qui s'est faite au fil du temps a failli être quelque peu excessive au point d'emporter momentanément l'esprit de négociation et de compromis pragmatique entre les forces sociales du damagaram et les représentants du pouvoir central en région. Cette situation s'est manifestée autour des enjeux concernant les questions sociales (éducation primaire et secondaire, santé, la question religieuse, la promotion de la femme) à Zinder dont l'échec des négociations a largement contribué à l'accentuation du retard de développement de la région tel qu'exprimés par les différents indicateurs (voir chapitre 3.2.1). Aussi, le fait que cette région ait été la première à abriter le chef lieu de l'administration coloniale en 1899 a contribué à promouvoir une conception de la politique comme un combat pour les grandes causes. En effet, la ville de Zinder (capitale du Damagaram), au centre - Est du pays, était jusqu'en 1923 le centre administratif du Niger avant que celui-ci soit transféré à Niamey, dans l'Ouest nigérien, devenue capitale du pays avec l'accession à l'indépendance en 1960. Ce transfert a constitué une source de frustration pour les élites et les leaders politiques originaires de cette région. C'est ainsi qu'ils ont souvent cherché à se faire identifier à travers un discours qui définit la région du Damagaram comme spécifique dans son histoire et son passé institutionnel. Depuis, les leaders politiques de la région de Zinder se sont singularisés par un discours à tonalité *contestataire*, parce que teinté de micro nationalisme, se démarquant ainsi de la rhétorique véhiculée par les autres acteurs politiques nationaux plus portée vers une vision consensuelle des choses. Ce sont tous ces éléments qui expliquent l'intérêt d'une étude de l'identité du Damagaram administratif en rapport avec la mise en œuvre des politiques publiques.

---

<sup>14</sup> Il s'agit de la loi 64 023 du 17 juillet 1964 portant création des circonscriptions administratives et des

Le concept de région auquel nous nous référerons tout au long de cette étude reste l'unité centrale à l'intérieur de laquelle s'organise l'analyse des faits et phénomènes territorialisés. C'est à dire comme un espace associé à la modernité politique et à l'action légale-rationnelle comme disait M. Weber, ouvert aux échanges et aux délibérations, articulant les expériences communes des acteurs en présence et les reconnaissances collectives. La région est donc appréhendée ici, comme un espace public au sens de S. Biarez<sup>15</sup>, c'est à dire « un lieu de négociation où s'élabore un sens de l'action dans une situation donnée, à travers des demandes et des argumentations diverses ».

Aussi, la notion de territorialisation des phénomènes suppose-t-elle que toute analyse d'un phénomène qui se déploie sur un territoire infra national demande qu'on découpe l'espace total (national) en entités significatives pour appréhender au mieux les relations entre le territoire et l'action publique. Toutefois, ce découpage doit se faire sans sacrifier l'articulation des composantes au tout qu'est la *société totale*<sup>16</sup>. Car comme le souligne Pierre Moran, « l'espace est un continuum dans lequel les découpages sont nécessairement arbitraires et plus ou moins mutilants »<sup>17</sup>. En cela, il rallie la vision de S. Biarez<sup>18</sup> qui définit le territoire comme « un construit social et une forme dépersonnalisée de l'exercice des fonctions politiques qui remplace dans l'histoire, les liens personnels, communautaires ou tribaux ». Ajoutons que la région n'est pas plus une création de l'esprit qu'une entité qu'aucune frontière naturelle, qu'aucune réalité visible ne vient dessiner. C'est un objet à l'existence

---

collectivités territoriales au Niger. Elle divise le territoire de la République en départements. Les départements sont divisés en arrondissements et les arrondissements en communes (article premier).

<sup>15</sup> Sylvie Biarez, Territoires et espaces politiques, Presses de l'Université de Grenoble, France, 2000, p.118.

<sup>16</sup> Ce concept de société totale que nous empruntons à Pietro Emili, traduit la vision d'une communauté organique, dans laquelle les parties très hiérarchisées entre elles, ne sont que des éléments d'un tout et ne peuvent tendre à d'autres buts que ceux d'un bien commun. Emili, Pietro, Le principe de subsidiarité : Norme secondaire entre séparation verticale et séparation horizontale des pouvoirs en Allemagne, in Territoires et subsidiarité, (sous la dir. D'Alain Faure), Logiques politiques, L'Harmattan, France, 1997, p. 104.

<sup>17</sup> Pierre Moran cité par Philippe Aydalot in économie régionale et urbaine, Economica, Montréal, 1985, p. 102.

<sup>18</sup> S ; Biarez, op.cit. p.41.

purement théorique et qui, contrairement à d'autres concepts spatiaux, notamment ceux de la ville et la nation, n'a pas toujours d'existence réellement objectivable. La région est donc « un construit social et politique », pour reprendre les termes de S. Biarez, fortement influencée par l'histoire, les pouvoirs et les représentations symboliques. Cette notion a longtemps été appropriée par les géographes, qui en ont fait un axe de recherche ayant largement contribué à enrichir les travaux des sciences du politique.

La région de Zinder traduit, dans une certaine mesure, une telle affirmation car elle trouve ses prolongements biophysiques et socioculturels à l'intérieur de certains territoires du Nord Nigeria (l'Etat de Kano) et ceux du reste du pays notamment le Nord (Région d'Agadez), l'Est (Région de Diffa) et l'Ouest (Région de Maradi). En effet les réalités physiques et socioculturelles des espaces frontaliers du département de Zinder trouvent leur prolongement dans les territoires administratifs des autres régions du Niger (Maïné pour Diffa) et dans le sud du Nigeria (Kano) sur une longueur d'environ 300km où l'on trouve de part et d'autre de la frontière nigéro-nigérienne, des daouraawaa que seules séparent la ligne imaginaire servant de frontière et les traditions politico-administratives héritées du colonisateur à savoir la France pour le Niger et l'Angleterre pour le Nigeria. Autrement dit, les localités et les communautés adossées à la frontière intérieure et internationale évoluent dans un environnement naturel similaire encadré par des valeurs, des comportements socio-culturels ayant subi au niveau individuel et collectif un même processus de socialisation.

Apparu chez les géographes au début du XX<sup>e</sup> siècle, le concept de région allait fortement évoluer même si, de nos jours encore, les définitions et mesures multiples proposées ne sont pas dépourvues d'ambiguïté. A la lecture des travaux de certains auteurs qui ont

pertinemment exploré ce concept, nous avons retenu que Jacques Boudeville avait proposé dans les années 1960 une triple définition des régions. En fait, plutôt que de nouvelle vision, il reprenait à son compte, la définition de l'espace de François Perroux <sup>19</sup> qui distinguait, en son temps, l'espace comme contenu d'un plan, l'espace comme champ de forces et l'espace comme ensemble homogène. Pour ces auteurs, la région ne peut être définie que comme un « espace homogène, polarisé ou plan »<sup>20</sup>. Il s'agit, bien entendu, d'une approche de la géographie économique du concept de région qui, du reste, comme nous l'avons déjà souligné, n'est pas dépourvue d'ambiguïté. Car, de ces trois perceptions, seule la région-plan, issue des découpages administratifs constitue le cadre le plus aisé à manier car, correspondant à une maille d'intervention des services déconcentrés et où les statistiques et les données des opérations de recensements administratifs sont souvent disponibles.

En effet, dans le contexte nigérien, même si le découpage administratif est artificiel et critiquable, il fournit la base de la planification régionale et possède à ce titre sa propre cohérence. De plus, en nous inscrivant dans la logique d'une analyse politico - institutionnelle, le concept de région ou d'échelon régional, peut être défini comme un espace de l'organisation du pouvoir étatique, c'est à dire un niveau institutionnel en vue de l'action. C'est ici que prend sens la région à la nigérienne assimilée à un espace -plan et à une *zone homogène de développement*. Dans la réalité, les régions du Niger ne correspondent, vraisemblablement pas à des zones homogènes au sens biophysique, socioculturel et écologique

---

<sup>19</sup> Il s'agit ici de la définition proposée par François Perroux dans son article intitulé « les espaces économiques » de 1950. Cité par Philippe Aydalot, op cite, p. 101.

<sup>20</sup> Pour l'auteur de « Economie régionale et urbaine », parler de région homogène signifie que les bases du regroupement des unités territoriales de base seront la relative identité des paramètres économiques: région pauvre Vs région riche région industrielle Vs région agricole... fait référence à la région homogène. En d'autres termes, il s'agit de réunir en une même région les unités de base présentant la plus grande proximité. La région Polarisée est pour cet auteur, l'ensemble des points liés à un pôle unique à l'instar du territoire d'influence d'une métropole, d'un complexe industriel... Le principe fédérateur reste l'interdépendance des relations animées par un centre moteur.

du terme. Chaque région est visiblement caractérisée par des disparités intra régionales qui font son hétérogénéité, bien que n'étant pas, en tant que telle, une particularité africaine ou nigérienne. Les territoires sont multiculturels car abritant généralement des ethnies multiples et des communautés linguistiques diverses. La région de Zinder n'en constitue pas une exception comme nous le verrons plus loin. Le sens de la notion de zone homogène de développement ne peut que relever du discours politique pour voiler la préoccupation des autorités politico-administratives d'éviter des territoires homogènes culturellement, notamment au plan linguiste. C'est ce qui explique que toutes les régions ont été culturellement au moins bi-ethniques. Dans le cas de Zinder l'on retrouve une dominante de haoussa cohabitant avec des kanouri localisé à l'Est et des touareg au Nord. En effet, selon les personnes ressources que nous avons interrogées, la création des régions administratives en 1964 a nécessité une sorte de « gymnastique » pour que chaque circonscription comporte une ethnie numériquement majoritaire et une ou plusieurs autre (s) à cheval sur deux régions au moins. C'est ainsi que le département d'Agadez avec des touareg (majoritaire) et des haoussas (moins nombreux) ; le Département de Tahoua jouxtant avec celui d'Agadez, avec des haoussa au sud (majoritaire) et des touareg au nord (moins nombreux) ; le Département de Maradi regroupant des Katsinaawaa dans le sud vers la frontière avec le Nigéria, des Gobiraawaa que l'on retrouve aussi à Tahoua et des touareg au nord ; Le département de Dosso dans l'ouest du pays avec en majorité des Djerma cohabitant avec des dendi vers la frontière avec le Bénin, des peuls à l'ouest et des maouri (haoussa) à l'Est du département ; etc. Un tel métissage semble avoir été voulu pour contenir les relents ethno-régionalistes et promouvoir l'unité et l'intégration nationales. Ainsi, le sentiment d'appartenance régionale, était plus territorial qu'ethno – linguistique. C'est ce qui

explique la présence d'une identité éclatée, comme nous le verrons plus loin, à l'intérieur des régions nigériennes dont le damagaram.

Aussi, comme le soulignait, Roger Nifle<sup>21</sup>, dans une analyse du lien des communautés avec le territoire, l'étude des stades d'évolution des sociétés humaines jointes à la prospective de la mutation actuelle peut se résumer à trois stades à savoir, sociétés archaïques, sociétés primaires et sociétés secondaires. Pour cet auteur, dans les sociétés archaïques, le lien avec le territoire est un lien d'appartenance fondé sur les affects et sur des rapports inclusion/exclusion. « Le territoire est le champ de l'appartenance (on appartient au territoire comme il vous appartient) ». Dans les sociétés primaires, le lien avec le territoire est celui de la cohabitation, fondé sur les rapports matériels de production et d'habitation avec une priorité pour les soucis de subsistance et de sécurité. « Le territoire est de nature physique et il est le lieu de ressources et de protection ». Enfin, dans le cadre du troisième stade qui est celui des sociétés secondaires, le lien avec le territoire est celui de l'identification fondée sur l'adoption de références communes notamment dans la modélisation du fonctionnement collectif. « Les territoires sont plus d'ordre juridique en tant que champ de validité d'une règle communément adoptée et contribuant à la définition de l'identité collective ». Toutefois, précisons que l'évolution que connaissent les sociétés et les communautés, n'élimine pas les stades antérieurs mais permet de les investir dans des niveaux d'évolution et de maturité humaine supérieurs par lesquels il est alors possible d'en assurer une certaine maîtrise. La situation du Niger correspond plus à celle des sociétés majoritairement archaïques dans lesquelles l'absence de la rationalisation ne permet pas d'accéder à un certain niveau de maîtrise.

---

<sup>21</sup> Roger Nifle, politiques publiques territoires et communautés de devenir, sens et cohérence humaine, 1999.



Le damagaram, composante à part entière de cette société archaïque, est institutionnellement appréhendé à la fois comme « un espace attractif de représentations et un territoire politique ayant une fonction de subsidiarité »<sup>22</sup> dans la mise en œuvre des politiques publiques. À la différence de ce qu'est le principe de subsidiarité dans le système administratif français, cette notion revêt une signification différente dans le cadre de l'architecture politico-administrative nigérienne. En effet, le principe de subsidiarité a été largement exposé dans les travaux de recherches en France sur l'administration publique et les réformes décentralisatrices. Pour Richard Balme, le principe de subsidiarité consiste à harmoniser l'exigence légitime d'autonomie avec la nécessité d'autorité ou des autorités politiques. Pour cet auteur, « il s'applique à définir, au delà de la participation politique, ce que l'on peut appeler les libertés d'action, en précisant leurs limites et leurs conditions d'exercice »<sup>23</sup>. Autrement dit, il repose à la fois, sur une philosophie de l'action et sur une représentation précise de l'intérêt général. La question essentielle ici, à laquelle on s'épuise à rechercher des réponses à travers la subsidiarité, est de savoir comment placer la liberté d'autonomie et l'intérêt général, au service des citoyens ? Dans le contexte nigérien, la subsidiarité doit être entendue au sens de hiérarchie et de subordination au regard de la loi du 17 juillet 1964 sur l'administration régionale et locale. Mais depuis l'amorce du processus démocratique au Niger et au regard des nouvelles lois sur la décentralisation, le sens donné au principe de subsidiarité semble progresser vers une autonomie d'action des différents territoires en fonctions de leur habileté à assumer les compétences qui viendraient à leur être dévolues. Autrement dit, la subsidiarité est assimilée, dans l'esprit et la lettre

---

<sup>22</sup> Pierre SADRAN, Ambivalence de la région, in décentralisation dix ans après, sous la direction de Guy Gilbert et Alain Delcamp, Paris, L.G.D.J., 1993, pp. 395 - 398.; voir aussi séminaire du D.E.A en Gouvernement local sur « administration publique et territoire » animé par le même auteur au cours de l'année universitaire 1996-1997.

<sup>23</sup> Richard Balme, La politique Régionale Communautaire comme construction institutionnelle, in Politiques Publiques en Europe, Paris, L'Harmattan, 1995, p.110.

de la nouvelle législation sur le local au Niger, à la fameuse proximité. Comme disait, d'ailleurs le Premier Ministre français, Jean-Pierre Raffarin, « ...c'est ce qui ne peut être fait au niveau 1 que l'on fait monter au niveau 2... » Aussi, dans le contexte nigérien, la réponse à la question ci-dessus s'est imposée avec la rébellion des années 1990 qui avait mis en avant des revendications d'autonomies régionales.

En tant qu'espace attractif de représentation symbolique de pouvoir central, la région à la nigérienne est dirigée par un préfet. Autorité déléguée dans la représentation de l'Etat, le préfet est assisté des services déconcentrés, de divers comités techniques (*COmité Technique DEPartemental COTEDEP*) et de commissions (*COmission Consultative DEPartementale COCODEP*)<sup>24</sup>.

La région nigérienne, sans être un territoire autonome, fonctionne sur le principe de la subsidiarité au sens secondaire, non seulement, en référence au pouvoir délégué au Préfet mais aussi, du fait de sa localisation entre le centre (administration centrale) et la périphérie (les collectivités locales). En effet, la subsidiarité à la Nigérienne doit être comprise dans le sens de subalterne, donc différent du *principe de subsidiarité* issue de la construction européenne, dans lequel on voit un ajustement entre la vocation naturelle d'un territoire et les compétences qui lui sont dévolues. Pour Andy Smith, « les idéologues et les acteurs qui adhèrent à ce principe mettent en avant les valeurs d'autonomie et de la responsabilité individuelle et civique ». Même si cet auteur réfute que la subsidiarité puisse contribuer à résoudre le problème des compétences concurrentes, il s'accorde avec K. Gretschnann et soutient qu'il est analytiquement possible de prendre heuristiquement la subsidiarité comme « un leitmotiv, une formule normative qui offre dans des cas concrets un choix quant à la

répartition des pouvoirs, un choix qui devrait toujours pouvoir être modifié »<sup>25</sup>. La subsidiarité est donc une notion qui s'interprète différemment selon la nature même des relations entre acteurs politiques, un aspect qui a d'ailleurs été largement argumenté par Andy Smith. Et nous ajoutons que sa greffe prendrait plus ou moins bien selon les lieux et les moments. C'est en cela qu'il présente un intérêt pour les réformes décentralisatrices en Afrique en général, et au Niger en particulier. En effet, la décentralisation peut fort opportunément s'inspirer de ses principes notamment celui de la reconnaissance de la spécificité et de la capacité des collectivités à gérer des affaires propres et celui de la libre administration qui ne manqueront pas de susciter un intérêt dans la réactivation du principe de subsidiarité consacré expressément dans les lois (juin 2002) de la décentralisation au Niger.

En outre l'analyse de la pratique administrative et celle du corpus juridique et institutionnel de l'administration territoriale du Niger, révèlent que la région occupe, dans l'architecture administrative nigérienne, une position intermédiaire, c'est-à-dire située entre le niveau central (macro) et le niveau local (micro). C'est ce niveau que l'on appelle aussi meso et qui semble être en situation de favoriser l'émergence de l'initiative régionale, de par la présence d'organisations intermédiaires (ONG, associations de développement), sans perdre de vue l'intérêt général de l'ensemble national. Aussi, la localisation stratégique de la région, entre le centre et la périphérie, la place en situation de valoriser non seulement les principes de démocratie et de décentralisation, mais aussi de servir d'échelon structurant des normes de gestion administrative du développement et de palier de facilitation, d'appropriation par les acteurs des programmes de développement.

---

<sup>24</sup> Ces structures sont principalement destinées à donner plus de légitimité politique aux actions en facilitant l'implication de certains acteurs, et de légitimité technique avec le rôle actif des services déconcentrés au niveau de la région/département.

Ceci est facilité par la présence, à la fois, d'acteurs extra-régionaux, dont les services déconcentrés de l'État et intra-régionaux, notamment les élus politiques et les responsables des Organisations Intermédiaires. Ces acteurs sont de plus en plus reconnus comme incontournables pour une meilleure appropriation et la pérennisation des actions réalisées au profit des communautés localisées en région.

En somme, il ressort de l'essai de caractérisation de la région, qu'elle s'apparente à la fois à une maille de gestion territoriale, une communauté humaine et culturelle, une communauté d'appartenance et une instance de définition et de conduite des politiques publiques. Ces multiples dimensions font que la région s'affirme comme une nécessité logique des montages institutionnels dans la perspective d'une territorialisation des politiques publiques et de la gestion administrative du développement.

En tant que maille territoriale, la région au Niger est une division du territoire de la République. Notons que la région de Zinder est l'une des huit unités administratives<sup>26</sup> qui se positionnent entre le centre et la périphérie. Aussi, la région au Niger, sert-elle de cadre de référence pour la régionalisation des politiques globales et sectorielles de l'Etat.

En effet, depuis 1989 la région est utilisée comme espace de mise en œuvre des réflexions participatives et décentralisées pour le lancement de la politique d'aménagement de territoire avec l'élaboration de Schéma Directeur de Développement Régional (SDDR) pour les départements de Diffa (1990) et Zinder (1996).

---

<sup>25</sup> K. Gretschmann, cité par Andy Smith, La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne, in Territoires et Subsidiarité, (sous la direction d'Alain Faure), Logiques politiques, L'Harmattan, 1997, France, p. 289.

<sup>26</sup> C'est ainsi que le système d'immatriculation des véhicules qui a été régionalisé dans le courant des années 1980 permet d'identifier les automobiles de cette partie du Niger par leur plaque minéralogique portant la marque du département à savoir ARN7.

Etablie en droit et dotée de la légitimité légale rationnelle, la région au Niger se veut un lieu de régulation et d'organisation globale des échanges politiques entre des représentants intervenant dans l'espace régional, mais aussi entre collectivités territoriales appartenant au même espace départemental.

En tant que communauté d'appartenance, la région traduit à la fois la conscience et la volonté d'une collectivité de former un ensemble cohérent sur un espace déterminé, ainsi que nous le verrons au niveau de la deuxième partie de notre étude. Cette caractéristique s'exprime avec force dans le cadre du Damagaram, où les acteurs mettent souvent en avant le réflexe identitaire et le sentiment d'appartenance pour plus de cohésion entre leurs membres comme cela a été le cas avec le lancement du multipartisme au Niger et la création des nouveaux partis politiques. En effet, sous l'emprise du sentiment d'appartenance au Grand Damagaram, les acteurs politiques et économiques régionaux de Zinder, ont saisi l'occasion de l'ouverture démocratique pour extérioriser leur stratégie de conquête d'une certaine autonomie régionale. Dans cette logique, ils ont cherché, au moyen d'une rhétorique discursive, à s'identifier à leur espace plus qu'à tout autre territoire. Avec cette vision centrée sur le territoire d'appartenance, l'on semble assister à une certaine prééminence de l'identité régionale sur l'identité nationale. En tant qu'espace de référence des acteurs dans leur effort de pensée, la région prend ainsi le sens d'une catégorie socio-spatiale sous-tendue par une conscience qu'ont les membres de leur existence.

Dans le cadre de notre champ de recherche, la classe socio-spatiale sera définie comme une combinaison assez forte des relations des hommes entre eux et des hommes au lieu. Dans ce sens, le sentiment d'appartenance peut s'exprimer par des manifestations diverses que l'on pourrait qualifier selon les degrés, d'esprit de clocher, de régionalisme, de micro-nationalisme, de réflexe

identitaire, etc. Dans la pratique, la conscience de classe socio-spatiale est généralement plus forte lorsque les inégalités sont marquées, le sentiment d'injustice généralisé et l'absence des repères légaux-rationnels dans la gestion des services publics très dominants, conduisant à des pratiques d'exclusion. Autrement dit, la notion de classe socio-spatiale est surchargée de conflits, car si les inégalités existent et s'il y a une conscience des classes qui permet la perception de ses inégalités, les conflits ont toutes les chances de surgir.

En tant qu'instance de définition et de conduite de politiques publiques, la région s'affirme aussi comme un véritable espace administratif de planification régionale et d'aménagement du territoire. C'est la réalité actuelle des régions à la nigérienne: un espace où habituellement les statistiques sont établies et où sont initiées certaines réflexions en matière de politique régionale de développement, ainsi que la mise en œuvre et l'évaluation de certains projets.

En tant que communauté humaine et culturelle, en référence au Damagaram historique, la région fait une place prépondérante aux facteurs humains au rang desquels figurent, la race, la langue, la religion, qui sont entre autres, des symboles vivants de l'identité. Ces faits qui forment pour le passé, la trame de l'histoire sont, dans le présent, inséparable des questions économiques qui sous-tendent la problématique du développement régional largement soutenue par les thèses de François Perroux. Et comme nous le verrons plus en détail au niveau de la deuxième partie de cette étude, la conscience du retard régional par les Damagarawa affaiblit en eux la vision commune de l'identité nationale.

Aussi, la notion d'économie régionale suppose de fait, que des entités spatiales infra nationales forment la base d'une analyse des processus économiques. Celle-ci postule que les hommes et les formes d'organisation groupés sur un territoire restreint possèdent

une logique et des intérêts propres; elle postule aussi que certains phénomènes économiques prennent corps dans un cadre territorial infra national<sup>27</sup>.

Par conséquent, en tant que groupement humain possédant des intérêts propres, faisant émerger des solidarités spécifiques, mais aussi en tant que cadre d'action collective, la région doit être analysée sous l'angle de ses caractéristiques propres. Cette analyse qui inclut les dimensions politiques régionales doit rechercher les repères de l'identité régionale pour créer les conditions d'une appropriation du développement par les acteurs en région.

### **Du fil conducteur de notre recherche :**

En guise d'hypothèse, nous postulons que le retard de développement du département de Zinder serait la conséquence du bannissement d'une logique sociétale (régie par les traditions socioculturelles) et sa substitution par une logique étatique (régie par l'activité instrumentale). Sur cette base, il s'agit dans le cadre du présent essai :

- d'expliquer entre autres, comment les institutions de gestion administrative régionale s'articulent à des espaces sociaux pour construire des espaces politiques essentiels à la mise en œuvre des politiques publiques et du développement régional.
- d'identifier les principaux symboles identitaires du Damagaram qui font sa réalité et dont le déploiement de la dimension identitaire semble plus que jamais activé par le processus de démocratisation et de décentralisation en cours au Niger.
- De faire le point des stratégies de mise en œuvre des politiques publiques en vue du développement au niveau de cette entité d'une part ; et appréhender l'influence de la spécificité de la dimension identitaire du Damagaram dans le bon fonctionnement

---

<sup>27</sup> Philippe Aydalot, Economie régionale et urbaine, Economica, Montréal, 1985, p. 101.

ou le dysfonctionnement des institutions en charge du développement régional d'autre part.

C'est dans cette optique que l'analyse des stratégies des acteurs et de leurs rôles dans la conquête de l'électorat et la formulation des instruments et actions de développement régional sera au centre de la démonstration que nous ferons.

Malgré le caractère exploratoire de cet essai dans le contexte nigérien, où de telles recherches sont rarissimes, nous croyons que la présente étude sera d'une certaine contribution à l'amélioration des connaissances sur le sujet par le fait même qu'elle se propose, de soulever des questionnements à la fois pratiques et intellectuels autour des concepts d'identité et politique publique; d'identité et démocratie ; d'identité et ethnicité ; et d'identité et unité nationale.

Aussi, les éléments de définition de notre cadre conceptuel s'articulent-ils autour d'un certain nombre de notions clés à savoir celles d'identité, de politique publique et de développement régional.

Il s'agit ici de préciser la signification que prennent ces différents concepts dans notre recherche et par rapport à notre terrain. Aussi, les travaux capitalisés dans ces domaines nous seront-ils d'un éclairage précieux pour la construction de notre argumentaire, l'objectif étant de démêler l'écheveau d'éléments symboliques caractéristiques des notions d'identité régionale pour contribuer à fixer les idées sur le sens et la portée d'une telle notion dans le damagaram.

### **Eléments de précision du cadre conceptuel :**

S'agissant des politiques publiques, la première considération à faire est qu'une politique est par définition affaire de cité (polis) et son caractère public renforce le fait qu'elle concerne la communauté. Les politiques publiques dans l'acceptation générale



constituent un ensemble de décisions au travers desquelles agissent les autorités politico-administratives dans la perspective du changement social. Vicent Lemieux, s'inspirant des travaux de John W. Kingdon<sup>28</sup> qui s'est intéressé à la mise à l'agenda des politiques gouvernementales, a consacré un ouvrage sur *l'étude des politiques publiques*<sup>29</sup> dans lequel il constate que « (...) les processus de formulation sont aujourd'hui négligés au profit des processus d'émergence et de mise en œuvre, ainsi que des processus d'évaluation des politiques publiques. (...) »<sup>30</sup> Et que, « c'est dans la formulation de la politique qu'il y a le plus de débats intenses (...) »<sup>31</sup>. Pour John W. Kingdon, « une politique émerge et commence d'être formulée lorsque s'ouvre une fenêtre politique qui permet la rencontre de trois courants, celui des problèmes, celui des solutions et celui des orientations politiques . Ces courants ont leur dynamique propre et différents acteurs sont à l'œuvre dans chacun d'eux ». Présentée très simplement, l'approche de Kingdon repose sur deux constats : une politique publique est mise à l'agenda lorsqu'une fusion s'effectue entre des problèmes, des solutions et des priorités politiques grâce aux actions de certains acteurs politiques. Pour cet auteur, les problèmes, les solutions et les priorités sont ambiantes, portés par des courants qui vont dans des directions différentes. Puis les circonstances font que les trois courants s'articulent, favorisant la rencontre des problèmes avec leurs solutions, les priorités avec leurs problèmes, ou leurs solutions ou les deux à la fois ! C'est la mise à l'agenda. S'il arrive que les circonstances ne permettent pas le couplage, il n'y aura pas de mise à l'agenda. Pour Kingdon comme pour Lemieux, les acteurs sont susceptibles d'alimenter les courants et les travailleurs à leur couplage et permettre la mise à l'agenda. À cet effet, ils distinguent deux catégories d'acteurs : internes et

---

<sup>28</sup> Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1984, Boston, Little Brown and company.

<sup>29</sup> Lemieux, Vincent, *L'étude des politiques publiques*, 1995, Sainte-Foy, les Presses de l'Université Laval.

<sup>30</sup> Op.cit., p.109

<sup>31</sup> Lemieux, op. cit

externes. Lemieux qui reprenait la classification des acteurs selon qu'ils sont internes ou externes à l'appareil gouvernemental, distingue parmi les internes, les responsables : le personnel politique (ceux qui donnent à la politique sa légitimité, par exemple les élus) et les fonctionnaires et agents (par exemple les bureaucrates), et parmi les externes, les intéressés : groupes d'intérêt, les universitaires (les spécialistes et les représentants des groupes) et les particuliers (ceux qui reconnaissent la légitimité. Par exemple : les électeurs, et l'opinion publique).

Les politiques publiques se définissent comme étant des systèmes rationnels destinés à être territorialisés sur des espaces politiques où prédominent des vécus socioculturels, c'est à dire la dimension identitaire. C'est en ce sens que la distinction proposée par Habermas (1968) entre « le cadre institutionnel d'une société ou mode vécu socioculturel » et « les systèmes d'activité rationnelle – par rapport à une fin » présente un intérêt pour notre analyse. Pour Habermas, on trouve dans tout système social deux types d'activités : l'un fondé sur un choix rationnel par rapport à une fin, des règles techniques du travail promues par l'appareil d'Etat; il s'agit de *l'activité instrumentale*. Le second type fondé sur l'interaction médiatisée par des symboles, des normes, des valeurs et le vécu socioculturel à l'intérieur duquel s'inscrit l'ethnie; c'est *l'activité communicationnelle*.

Selon Carole Beaudoin<sup>32</sup>, bon nombre de politologues affirment que le processus d'élaboration d'une politique publique comporte cinq étapes : l'émergence de la politique, sa formulation, son adoption, sa mise en œuvre et son évaluation. Aussi, la mise en œuvre des politiques publiques se heurte-t-elle bien souvent à un défaut d'appropriation par les acteurs locaux. À cet effet, l'on assiste malheureusement à des jugements rapides stigmatisant le manque

de compétence, d'honnêteté et la responsabilité des administrateurs territoriaux. De cette disqualification, de plus en plus unanime au Niger, depuis le début des années 1990, naît le doute sur la question du choix des interlocuteurs régionaux et locaux. Concrètement, ce sont les responsables des services déconcentrés et particulièrement les représentants de l'État (Préfets, Sous-Préfets et Maires) qui sont remis en question. Mais doit-on en déduire immédiatement aussi, qu'il y a une divergence d'appréciation entre ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques (la population) et ces acteurs régionaux et locaux qui ont des difficultés à les intérioriser, au moment où la recherche d'une appropriation des actions par les populations semble faire de plus en plus l'objet de consensus dans les arènes politiques nigériennes? En effet, de nos jours, des voix s'élèvent pour dénoncer le déficit de participation populaire exprimant ainsi autrement la volonté des populations en faveur d'une appropriation de la politique publique directement par les bénéficiaires. Il reste cependant à trouver le gage de cette participation populaire restée le leitmotiv de tous les régimes qui se sont succédé depuis 1963 avec la création des services de promotion humaine (Animation au développement, union nigérienne de crédit et de coopération, l'alphabétisation) au Niger.

Dans cette perspective de recherche de gage d'une participation populaire, la compréhension des multiples facettes de l'identité du damagaram, un champ d'application des politiques publiques, présente un intérêt certain pour nous permettre de mieux appréhender les symboles, les ancrages ainsi que le poids et la portée de (ou des) ces concepts qui ont souvent échappé à l'analyse.

---

<sup>32</sup> Beaudoin, Carole, La formulation de la politique québécoise de gestion des déchets : Le rôle des problèmes, des solutions, des priorités et des acteurs politiques, Mémoire de Maîtrise, Université Laval, Sainte-Foy, Canada, Centre d'Analyse des Politiques Publiques (CAPP), Septembre 2001.

## 1. Les multiples facettes de l'identité

Lorsqu'on évoque la notion de l'identité, deux dimensions viennent à l'esprit : celle d'identité politique et celle d'identité culturelle. La première, à savoir *l'identité politique*, est d'apparition très récente car jusqu'en 1990 celle-ci n'est attestée dans aucun dictionnaire. Son émergence semble procéder de deux démarches à savoir d'une part, celle où l'on se sert à des fins politiques de traits spécifiques, désignés comme étant communautaires (identitaires?); et d'autre part celle où ce sont les traits politiques, issus d'une conception scientifique du pouvoir, qui servent de base à la construction identitaire (l'homme nouveau). Dans l'un comme dans l'autre cas, le dénominateur commun est le fait que des éléments de la vitrine symbolique sont tirés des stocks culturels de la collectivité. Ces deux approches sous-tendent visiblement la stratégie des acteurs politiques du département de Zinder tel que nous la faisons ressortir au niveau de la deuxième partie de ce travail.

Par contre lorsqu'on se réfère à la notion d'identité culturelle, le principal signifié est celui qui permet à l'individu de s'identifier à la communauté à laquelle il appartient, c'est à dire l'ensemble des référents qui recueillent son adhésion au « vouloir vivre » ensemble (langue, religion, habitudes, etc.) que l'on appelle culture et qui assure la cohésion du groupe. C'est au sein de la culture<sup>33</sup> que l'individu élabore plus consciemment son identité individuelle et progressivement sa conscience d'appartenance collective. Les éléments qui participent à la formation de l'identité d'une communauté sont très nombreux ; il s'agit en fait de toutes les activités humaines, matérielles et spirituelles. Historiquement, un des facteurs les plus importants du regroupement communautaire est l'ethnie. C'est à ce titre que la langue est définie comme un produit culturel par excellence qui joue un rôle privilégié dans le

développement de la conscience identitaire. Son rôle est fondamental dans la prise de conscience des individus de leur identité culturelle et elle est un facteur de renforcement de leur cohésion. A cet effet, rappelons que les nations d'Europe se sont constituées principalement autour de leurs langues et, à quelques exceptions près, les aires linguistiques s'ajustent presque exactement à leurs territoires<sup>34</sup>. A ce stade de notre exposé nous pouvons nous demander si dans le Damagaram administratif, les identités ethnique et culturelle coïncident complètement au point d'en faire un espace homogène comme le définissaient déjà en 1964 les auteurs de la réforme administrative des années « 60 ».

Cependant, nous savons qu'avec l'émergence du concept de mondialisation, ceux d'identité et de décentralisation sont récusés par de nombreux chercheurs mondialistes. Leur théorie résumée à l'extrême est de penser que l'espèce humaine est une, que partout dans le monde les hommes, quelles que soient leur culture, leur langue ou leur religion, ont les mêmes désirs et les mêmes besoins matériels et spirituels, et veulent vivre en paix. Cette vision du monde des partisans de la mondialisation, articulés par les institutions de Bretton woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International), est certes séduisante mais la réalité aujourd'hui est que des millions de jeunes gens sont prêts à s'investir, voire même à donner leur vie pour « le mythe identitaire » ou pour « l'illusion identitaire ».

Aujourd'hui, les quêtes identitaires se sont amplifiées et touchent bien des parties du monde. Toutefois, les mouvements identitaires sont moins récents qu'on ne le pense. Il faut se rappeler qu'en France, mai 1968 avait joué un rôle précurseur dans la prise de conscience des solidarités locales. Au cours de cette période on a assisté à une réinvention des sociétés rurales par certains groupes

---

<sup>33</sup> La culture est entendue ici comme l'ensemble des manières de penser, d'agir dans l'environnement naturel ou humain et comme recueil de croyances.

urbains migrant vers les campagnes et tentant d'y implanter des *communautés néorurales*.<sup>35</sup>

En Afrique en général, et au Niger en particulier, comme dans toute société qui s'affirme, le problème identitaire vient de la mise à l'écart de la vie politique d'une ethnie ou d'une unité socio-spatiale. Les premières revendications d'une participation dans l'arène politique émanent généralement des élites de la région s'appuyant sur leur différence pour exiger la prise en compte de celle-ci dans le dosage ethno-régionaliste dans la composition d'un gouvernement ou la nomination des représentants territoriaux de l'Etat. Au Niger, pour contenir les mécontentements ethno-régionalistes, tous les régimes<sup>36</sup> ont recherché un tel équilibre sans jamais trouver le meilleur point d'équilibre. Une situation que les tracts au temps des régimes d'exception, les analyses de certains groupes informels et de certaines associations nées à la faveur de l'ouverture démocratique au Niger, confirment au regard du contenu des messages qu'ils véhiculaient.

Dans le Damagaram c'est aussi ce sentiment qu'exprime souvent le discours politique des leaders depuis le transfert du chef-lieu du territoire de Zinder à Niamey d'une part, et lorsque ces responsables se réfèrent aux indicateurs économiques et politico-

---

<sup>34</sup> Les inadéquations, bien que marginales existent tout de même et ne sont pas moins nombreuses.

<sup>35</sup> Norbert Rouland, Quel avenir pour l'Etat-Nation? Identité en question, Le Monde Diplomatique, 20 septembre 1997, p. 20.

<sup>36</sup> Au cours de la première République (1960-1974), présidée par Diori Hamani (un djerma de la région de Niamey-Tillabéri), la recherche de cet équilibre a été matérialisée par la permanence au gouvernement, des grandes figures de l'Est nigérien majoritairement haoussa, des personnalités comme Issa Ibrahim, Harou Kouka, Maïda Maoudou, Ibra Kaba, Noma Kaka, etc ; et pour l'Ouest nigérien majoritairement djerma-Songhaï, symbolisé par des figures emblématiques comme Diori Hamani, Diambala Yansambou Maïga, Courmo Barkourgné, Zodi Ikia, etc. Pendant le régime d'exception (1974-1989) dirigé par le Président Seyni Kountché (un djerma de la région de Niamey-Tillabéri) et dont le règne a duré 14 ans, les tentatives d'équilibrage ont été assurées par la présence au sein des différentes équipes gouvernementales des personnalités de l'est et de l'Ouest nigérien, pour l'Est ont notait notamment Brah Mamane (Zinder), Annou Mamane (Maradi), Alfidja Abdrahamane (Agadez), Hamid Algabit (Touareg ), Mahamadou Halilou (Tahoua), Maman Oumarou (Diffa); et pour l'Ouest nigérien, Mounkaila Arouna (Tillabéri), Almoustapha Soumaila (Tillabéri), Amadou Djibo (Dosso), Amadou Fiti Maïga (Tillabéri), Harouna Alou (Tillabéri), etc. Sous la deuxième République présidée par Ali Saïbou (un djerma ), les principales institutions de la république étaient réparties comme suit : Ali Saïbou, Chef de l'État (Djerma/Tillabéri), Moutari Moussa, Président de l'Assemblée Nationale (Haoussa/Zinder), Hamid Algabit (Touareg/Zinder), Amadou Seyni, Secrétaire politique (Djerma /Dosso), Birgi Rafini (Touareg/Agadez), Alio Mahamidou, Premier Ministre

administratifs, comme nous le verrons plus loin, dans l'exposé des caractéristiques de la situation du Damagaram sous la forme de l'état des lieux d'une région attardée, d'autre part.

En outre, les revendications identitaires peuvent également s'affirmer lorsque des populations, assujetties aux mutations parfois drastiques de leurs conditions d'existence par des autorités qui gouvernent un pays ou par des institutions sur lesquelles elles n'ont pas d'emprise, cherchent à faire reconnaître leur existence civique à travers des « identifications extra politiques, ethniques, religieuses, territoriales et même paramilitaire. »<sup>37</sup> D'une manière générale, les populations nigériennes de chaque région ont le plus souvent subi la rigueur des choix de politiques publiques faits par le sommet, sans même avoir droit à une information complète et pertinente, même à posteriori.

En somme, globalement, le problème identitaire semble lié à l'enjeu démocratique dont on attend qu'il permette aux populations de contrôler les décisions qui les concernent. Or, dans le cas des pays africains en général, et du Niger en particulier, la gestion coloniale et post-coloniale n'a pas favorisé l'édification des sociétés démocratiques. Cette construction démocratique était d'autant difficile que l'on a affaire, selon D. Bourmaud<sup>38</sup>, à « des sociétés qui privilégient dans leurs traditions la recherche du consensus tout en cherchant à s'institutionnaliser ». Selon cet auteur, plus on institutionnalise, plus on avance vers des formes de pouvoir brutal. Dans un tel contexte, il y a, non seulement personnalisation du pouvoir, mais en plus, un mode de gouvernement bureaucraté et où les individus ont pour fonction de maintenir l'ordre étatique. Dans un tel cadre, les mécanismes étatiques visent à désamorcer

---

(Haoussa/Tahoua), Nassirou Sabo, Ministre du commerce (Haoussa/Maradi), Mahamadou Malam Aouami, Président de la Cour Suprême (Kanouri/Diffa).

<sup>37</sup> Patrice Yengo (sous la direction), *Identité et démocratie en Afrique et ailleurs*, Collection "Sociétés Africaines et Diaspora", L'Harmattan (Paris-France) et Association Rupture (Pointe-Noire - Congo), 1997, p.9.

<sup>38</sup> D. Bourmaud, Cours de D.E.A « Études Africaines » de science politique, IEP, Bordeaux, 1996-1997.

des pouvoirs lorsqu'ils se manifestent pour maintenir le consensus car, le pouvoir est perçu à terme comme dangereux. Par conséquent, il faut rechercher le consensus. Comme on peut s'en apercevoir, cette vision est différente du débat parlementaire des sociétés démocratiques qui est fondé sur le conflit. En effet, dans celui-ci, une majorité s'oppose à une minorité, au contraire de ces sociétés africaines où le consensus signifie recherche du compromis. Aussi, dans le contexte africain, du fait de la personnalisation du pouvoir et de l'appropriation des ressources par les autorités, il n'y a pas de différenciation entre l'économique et le politique. C'est pour cette raison que l'on parle d'États patrimoniaux. Le pouvoir de redistribution est unilatéral tout comme le pouvoir de nomination. Pour Claude Meillassoux, « ni la colonisation, ni les indépendances, ni la participation des États africains aux instances internationales n'ont été des écoles de démocratie »<sup>39</sup>. En effet, il y a tout un débat à propos de l'État post-colonial. Dès les années 60, l'État post-colonial ne pouvait être assimilable aux États européens tel que l'histoire, la philosophie, la sociologie les avaient analysés car l'État africain était très attardé et incapable de s'enraciner selon des critères légaux - rationnels. Selon Bourmaud, la dynamique de l'État en Afrique serait le résultat de l'articulation de la logique de concentration du pouvoir autour d'un individu et de celle de la dimension institutionnelle (contrôle du territoire). A la vérité, ces États ont été des terrains de prédilection de l'autoritarisme militaire dont le Niger constitue un symbole, avec moins d'une décennie de vie démocratique multipartite sur la petite quarantaine d'années d'indépendance qu'il totalise. Au moment des indépendances, les pouvoirs politiques africains étaient des pouvoirs civils. Mais à partir du milieu des années 70 (en 1974 au Niger), on constate l'arrivée des

---

<sup>39</sup> Claude Meillassoux, *Fausses Identités et démocratie d'avenir*, in *Identité et démocratie en Afrique et ailleurs*, Ibid., p.9.



prétoriens<sup>40</sup> au pouvoir. Et le Damagaram, plus que toute autre région du Niger a été profondément marqué par cette situation, comme nous le relèverons, pour expliquer les raisons de l'émergence d'une idéologie régionale et pour exposer les raisons d'une crispation géopolitique à Zinder.

Dans *l'illusion identitaire*<sup>41</sup>, Jean François Bayart défend une construction instrumentale de l'identité appuyée sur des exemples souvent empruntés à l'Afrique et à l'Europe. Cet auteur expose la matérialisation de l'imaginaire politique consacré aux traductions vestimentaires, culinaires et corporelles des identités recomposées. Il montre que théoriquement, dans bien des cas, la référence à l'ancienneté des traditions dissimule des usages récents.

Pour le cas du Damagaram, à la différence de ce qu'affirme J-F Bayard, sans dissimuler les usages récents, les Damagarawa se réfèrent davantage à leur histoire pour affirmer leurs identités qui sont toujours construites en fonction du présent, en des mouvements dynamiques qui les remodelent ou même les inventent comme par exemple, le renforcement du mythe du chef de leur sultanat. En pratique, aucune culture dans le monde n'échappe aux phénomènes d'osmose et de confrontation, qui contraignent au métissage et aux ré-interprétations, dans le sens de l'ouverture ou des *intégrismes*<sup>42</sup>. A cet effet, le Damagaram n'apparaît pas comme fondamentalement singulier, même si sa particularité est construite par l'historicité de son environnement. Dans tous les cas, le jeu des réceptions croisées reste ouvert et nécessaire; il permet ainsi, que certaines sociétés retravaillent les valeurs d'autres pour réaliser leur propre idéal sans jamais avoir le sentiment de perdre leurs propres repères historiques.

---

<sup>40</sup> voir à ce sujet les travaux de Michel-Louis Martin, « l'armée et le pouvoir politique en Afrique Noire », 1970 ; « Le Soldat africain et le politique : essai sur le militarisme et l'Etat au Sud du Sahara ». Les militaires se servent généralement du populisme pour légitimer leur coup d'État, 1990. Il s'agit pour eux de lutter contre la corruption et l'incapacité des gouvernants civils à résoudre les problèmes du pays.

<sup>41</sup> Jean François Bayart, *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris, 1996.

<sup>42</sup> Norbert Rouland, op. cit. p.20.

En somme, le concept de l'identité est interprété comme *une représentation symbolique* car comme le souligne Carole Lager<sup>43</sup>, « les symboles jouent un rôle essentiel dans la société ». En règle générale, les symboles servent de moyens d'identification, de signes de reconnaissance et de ralliement entre les membres d'un groupe social. A l'intérieur d'un même espace national, le symbole peut revêtir des significations différentes selon les cultures et les circonstances historiques et est indispensable à la construction de toute identité durable<sup>44</sup>. Mais comme le relève pertinemment, Michel Cahen<sup>45</sup>, « un sentiment identitaire deviendrait ethnique à partir du moment où le souvenir réel des conditions sociales de son apparition s'étant estompé, il serait ressenti comme ...ethnique (puisque culturel) ». Cette affirmation sous-entend que l'on passe d'une identité sociale, qui se transforme avec le temps, à une identité culturelle se référant à un passé social *mythifié*.

Dans le cadre de la présente étude, il s'agit d'identifier la *vitrine symbolique*<sup>46</sup> qui façonne l'identité de la région du Damagaram. Une vitrine symbolique qui s'est nécessairement construite à travers, à la fois, le réel et le quotidien qu'affrontait la population qui s'organisait autour d'objectifs communs, raffermis par la conscience qu'elle a du sentiment d'appartenir à une même unité socio-spatiale.

La problématique de la vitrine symbolique dans le cas du Damagaram, consiste donc, à comprendre et à dégager les vecteurs d'explication des comportements socio-politiques des principaux acteurs du développement régional dans le cadre de l'appropriation des instruments de politiques publiques et des actions publiques proprement dites, à partir de quelques exemples pertinents. Les

---

<sup>43</sup> Carole Lager, La carence symbolique comme corollaire de la carence identitaire. L'exemple européen, première version d'une communication au colloque tenu du 3 au 6 juillet 1996 sur « identité collective et représentation symbolique », Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 1.

<sup>44</sup> Ibid., p. 1.

<sup>45</sup> Michel Cahen, *Ethnicité, pour une lecture réaliste de l'identité*, Éditions Harmattan, Paris, 1994, p.33.

<sup>46</sup> L'expression est empruntée à Carole Langer, Ibid., p. 2.

acteurs de référence sont principalement, en l'absence d'élus locaux installés, les représentants de l'État nommés en région, les représentants des organisations socioprofessionnelles, de la société civile, les leaders politiques, les chefs traditionnels, les responsables des services déconcentrés, etc.

Aussi, dans le cas du Niger en général et de la région de Zinder en particulier, l'étude de la question identitaire comporte le risque d'un dérapage sur le terrain ethnolinguistique. Ceci est aussi vrai d'ailleurs pour beaucoup d'autres pays africains où, « les risques de voir les idées et clivages politiques recouper ceux de type ethnolinguistique, sont très grands »<sup>47</sup> ainsi que nous l'analysons au niveau de la partie *tradition partisane et résultats électoraux dans la région de Zinder*, qui s'affirme comme *verte* en regard de la couleur du parti politique dominant dans la région. En parlant de la couleur verte, nous nous inspirons ici de ce que certains chercheurs ont constaté dans le contexte italien lorsqu'ils parlent de la tradition de vote dans certaines régions d'Italie (culture rouge par exemple dans le Mezzogiorno). Dans le damagaram, le parti dominant qui obtient le plus de suffrage et de députés à l'Assemblée Nationale nigérienne a un drapeau de couleur verte frappé d'un symbole de clef. Ainsi, en période électorale ou de propagande politique, toute la région est pavoisée majoritairement en vert. Partout planent les drapeaux de couleur verte, signe distinctif du parti CDS-Rahama. C'est ce qui nous fait dire de la région de Zinder, qu'elle s'affirme comme *verte* car politiquement dominée par le *parti vert* présidé par un zindérois.

Aussi, le concept d'ethnie se prête difficilement à une définition sans équivoque, car parler une même langue ne signifie pas appartenir à la même ethnie. Si le nom ethnie et l'adjectif ethnique sont présents dans les dictionnaires français, il n'en est pas de

même du mot ethnicité qui lui est absent de la majorité de ces dictionnaires, même récents. Pour Michel Cahen<sup>48</sup>, l'ethnicité peut – être une valeur politique positive pour la démocratie, contrairement au climat intellectuel dominant aujourd'hui qui semble bien interdire de considérer l'ethnicité comme telle. Selon cet auteur, cette situation est inhérente au fait que l'« ethnies » était considérée comme une réalité en soi, objective, alors que l'ethnicité est résolument subjective. Le passage au politique du fait ethnique a été interprété dans les études africanistes en particulier, comme n'étant rien d'autre qu'une manipulation. En effet, si jusqu'au début des années 1990, les phénomènes ethniques au Niger, sont apparus par de lents et pacifiques processus sociaux, avec l'amorce du processus de la démocratie multipartite, ils s'apparentent à des manipulations orchestrées par des élites, tout comme dans les autres pays africains.

Aussi, les mariages interethniques ont-ils, au fil du temps, brouillé toutes les frontières ethnolinguistiques. Mais cela n'empêche que l'on recherche la dominance en termes ethniques. A cet effet, la constitution des partis politiques depuis l'instauration de la démocratie multipartite au Niger atteste du poids et de la portée du sentiment ethnique et régionaliste dans la recherche de l'identité politique des acteurs de la scène publique nigérienne. Abdoulaye Niandou Souley, souligne, à cet effet que « sur les vingt partis politiques officiellement reconnus au Niger, hormis quatre ou cinq ayant une base nationale, tous les autres ont été constitués à partir d'un noyau dur ethnique ou régional »<sup>49</sup>. Sur la base de cette affirmation, il s'accorde parfaitement avec un autre auteur, Umar Kouassi qui soutenait récemment dans une brochure<sup>50</sup>, que

---

<sup>47</sup> Abdoulaye Niandou Souley, Problème identitaires et enjeux démocratiques au Niger, in identité et démocratie en Afrique et ailleurs..., Collection "Sociétés Africaines et Diaspora", sous la direction de Patrice Yengo, L'Harmattan (Paris) et Association Rupture (Pointe-noire - Congo), 1997, p.143.

<sup>48</sup> Michel Cahen, *Ethnicité Politique Pour une lecture réaliste de l'identité*, Édition Harmattan, Paris, 1994.

<sup>49</sup> Ibid. p. 156.

<sup>50</sup> Umar Kouassi, Afrique Noire, les enjeux sociaux de la lutte pour la démocratie, Montreuil, (1992), p.16, supplément à Inprecor 346, 14 février 1992.

pour un grand nombre de pays, *la multiplication des partis politiques est liée à des intérêts ethniques.*

Dans le cas de Zinder qui nous intéresse plus directement, c'est la Convention Démocratique et Sociale (CDS-Rahama), le parti du président de la République démocratiquement élu en 1993, qui occupe le terrain et y trouve sa base sociale. En effet, la lecture des résultats électoraux des législatives - de 1993 et celles anticipées de 1995 - atteste que c'est dans ce département que le CDS-Rahama a réalisé ses meilleures performances laissant le sentiment d'un électorat régionalisé. Un tel constat révèle que l'ethnicité reste une donnée primordiale, une ressource mobilisable dans la conquête du pouvoir politique. N'est-elle pas aussi un mode de référence identitaire des acteurs sociaux dans le département de Zinder? En effet, comme le souligne Denis-Constant Martin, « une identité ne saurait avoir de sens si elle ne se pose et se manifeste face à une, à d'autres identités »<sup>51</sup>. Disons tout simplement que l'identité se comprend comme un système de différenciation et d'écart par rapport aux autres tout en appartenant à un ensemble humain, à une collectivité. C'est dans cette logique que s'inscrivent les rhétoriques discursives de l'affirmation de l'identité des Damagarawa et de leur cadre socio-spatial. Dans cette partie du Niger, elle prend la forme d'une révolte légitime pour les autochtones de cette contrée qui estiment être des laissés pour compte du fait de l'accaparement du pouvoir par un groupe ethno-régionaliste de l'Ouest nigérien. Cette interprétation de la gouverne de l'État nigérien par les damagarawa a entretenu en eux la solidarité régionale dans un pays où la notion de conscience nationale, largement distillée depuis l'indépendance politique du pays met du temps à s'imposer. Cette perception a renforcé la prégnance de l'identité régionale qui a réussi à submerger toute autre forme d'identité dont celle

nationale, car pour eux, elle apparaît comme la meilleure interprétation possible, d'une situation d'inégalité et de marginalisation qu'ils vivent depuis toujours dans la gestion politique de l'État.

Dans cette même vision d'affirmation de la différence, mais aussi de rattachement personnel à une communauté géographiquement localisée, chaque zindérois semble se définir à la fois, par rapport au sentiment qu'il a de lui-même et à son rattachement à des groupes sociaux, à l'instar de ce que Erik Erikson<sup>52</sup> définit comme étant, conscience et processus qui apparaît dans une perspective relationnelle.

Aussi, l'identité zindéroise dont nous suggérons de cerner la vitrine symbolique a nécessairement migré au fil des temps pour constituer de nos jours un ensemble hybride articulant tradition et modernité, à l'instar de ce que Denis - Constant Martin présente comme un produit qui ne peut-être conçu seulement « comme permanence mais doit être envisagée sous les feux croisés des perceptions de ce qui se transforme et de ce qui se maintient »<sup>53</sup>. Cela nous semble essentiel dès lors que, les dynamiques sociales s'insèrent dans un ensemble - monde qui encadre les interactions des individus et des sociétés. Cela est d'autant plus important dans le cas de la région de Zinder que celle-ci a des frontières perméables à la fois avec d'autres régions nigériennes et avec le grand voisin du sud (le Nigeria) avec lequel les relations de toutes sortes sont séculaires, ainsi que nous le verrons au niveau de la première partie de cette étude.

La portée politique de la question identitaire, bien que délicate, exige qu'on l'aborde sous l'angle de la gestion administrative du développement intégrée au processus d'ensemble pour la

---

<sup>51</sup> Denis-Constant Martin (sous la direction de), Cartes d'identité. Comment dit-on "nous" en politique?, Presse de la fondation Nationale des sciences politiques, Paris, 1994, p.13.

<sup>52</sup> Erik Erikson, cité par Denis-Constant Martin, Ibid. p. 15.

démocratie et pour l'expression des besoins sociaux des populations. Toutefois, il faut prévenir l'instrumentalisation des identités par des chefferies (encore forte au Niger), des notabilités diverses et par des groupes peu soucieux de démocratie en Afrique en général, et au Niger en particulier, notamment en milieu rural qui reste encore vulnérable car sous informé et peu avisé.

Nous retiendrons de cet essai de définition de l'identité, que l'individu et le groupe dans leur relation avec le territoire restent déterminants dans la construction et l'aboutissement des revendications identitaires. Ce sont eux qui sont en mesure d'activer et de soutenir le processus d'enrichissement de la vitrine symbolique de leur identité associé à leur territoire d'appartenance.

En outre, l'idée de permanence et de changement de la vitrine symbolique d'un ensemble humain ou d'une collectivité est une dimension qu'il faut intégrer dans l'analyse, et qui pourrait être fonction du niveau de formation et d'information des acteurs politiques d'une part, et de la porosité de l'unité socio-spatiale de référence, dans ses relations d'échanges formel et informel avec l'extérieur, d'autre part. C'est ce que soutient d'ailleurs Denis Constant Martin lorsqu'il écrit que « les identités ne sont ni immanentes ni immuables ; elles sont des constructions dont les fondations et les superstructures sont déterminées par les situations dans lesquelles elles sont érigées, par des rapports de pouvoir qui sont alors noués et les efforts entrepris pour les modifier »<sup>54</sup>.

Aussi, les éléments constitutifs de l'identité peuvent-ils entrer en ligne de compte dans la formation d'une certaine culture politique régionale qui pourrait être activée soit par le bas, soit par le haut. Derechef, la prise en compte de la dimension culturelle dans l'élaboration des politiques publiques est d'un intérêt certain pour

---

<sup>53</sup> Ibid., p.15.

une région comme le Damagaram qui enregistre un retard manifeste dans son développement bien que des investissements significatifs, en terme de financement, aient été réalisés. A cet effet, certains spécialistes soutiennent que les échecs répétés des plans africains de développement n'ont d'autres origines, qu'une inadéquation de ceux-ci avec l'idée que peuvent se faire les populations de leur propre développement. Nous convenons avec ces observateurs de la scène africaine, qu'il s'agit essentiellement de réinterpréter les normes de la modernité en fonction du substrat culturel des populations sans lequel rien de durable ne peut être espéré et sans l'adhésion massive des populations tant en matière d'orientations économiques que d'option politique.

En outre, avec la crise de l'Etat-providence et les échecs du développement en Afrique, l'on assiste de plus en plus à une teinte progressive du culturel dans l'explication du politique. En effet, l'explication universaliste promue par le courant développementaliste dans les années soixante a été lourde de conséquence. Au cours de cette période qui correspond à celle des premières années d'indépendance des états africains, le sous développement, caractéristique principale de ces jeunes territoires ayant accédé à la souveraineté politique, était perçu comme le résultat de l'insuffisance du capital accumulé. L'investissement devenait alors synonyme de développement et l'aide publique au développement (APD) devait servir à combler les écarts entre d'une part, l'épargne et l'investissement, et entre les importations et les exportations, d'autre part. La lourde conséquence que nous évoquons ci-dessus est la résultante de cette vision du monde selon laquelle, l'État est le moteur, le seul acteur de développement et la planification centrale son instrument privilégié. Autrement dit, au Niger comme ailleurs en Afrique, l'on a privilégié les modes centralisés de gestion administrative de développement. Selon cette

---

<sup>54</sup> Denis Constant-Martin, *Des identités à l'identité*, cité par Michel Cahen, dans *ethnicité politique*, p.36.



vision développementaliste, la notion spécifique de développement économique est essentiellement assimilée à celle de la modernisation de l'économie urbaine et rurale. Selon cette conception qui prévaut toujours au sein des institutions internationales, le développement économique s'effectuera à travers la croissance économique découlant de l'augmentation des exportations et des investissements extérieurs qui sera obtenue par la mise en œuvre de mesures d'ajustements structurels. Mais l'ajustement à lui seul est apparu à la fin des années 90, de plus en plus insuffisant pour répondre à la complexité et aux besoins multiples du développement. Aussi, les préoccupations de réduction de la pauvreté<sup>55</sup> qui sont de plus en plus fortement exprimées au niveau de la communauté internationale n'ont guère altéré ce modèle de développement par la croissance du secteur moderne. Dans le contexte nigérien, l'échec d'une telle vision a été plus prégnant avec la crise financière des années « 80 » et l'enlisement du secteur public dans des déficits profonds coulant sous le poids de la dette extérieure. Légitimement, ce constat d'échec de l'approche développementaliste a réactivé l'intérêt des développeurs pour la prise en compte de la dimension culturelle dans la planification du développement, alors même que certains estiment que « la culture est un luxe, et qu'elle est de fait loin de figurer parmi les objectifs de développement prioritaires »<sup>56</sup>. Cependant, il est de plus en plus admis des développeurs du Nord comme du sud, que par expérience, « la culture ne pouvait pas être niée, ramenée au simple rang de résidus, de phénomène social lié aux catégories plus crédibles que sont l'économie ou l'histoire »<sup>57</sup>, pour l'explication du politique. Elle reste un des axes structurants de l'identité, de plus en plus perçue comme le substratum des transformations prévisibles et souhaitables au moyen des

---

<sup>55</sup> le Niger vient d'adopter en 2002 son premier Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

<sup>56</sup> James D. Welfensohn, Proposition concernant un cadre de développement intégré, 21 janvier 1999, p.19.

<sup>57</sup> Meunier Emmanuelle, Culture politique et représentation du pouvoir, Mémoire du DEA, IEP/CEAN, Bordeaux IV, 1995, p.7.

politiques publiques. Nous sommes d'accord avec Emmanuelle Meunier que nous citons ci-dessus, car notre conviction est qu'il ne peut y avoir de véritable développement national et encore moins régional et local, sans une prise en compte de la dimension culturelle, sans la protection du patrimoine historique et culturel des communautés. Plus que par le passé, cette vision mérite une attention soutenue dans les pays en construction, particulièrement dans le nouvel environnement mondialisé où la tendance à l'uniformisation se fait sentir dans tous les pays car, la culture est un élément essentiel pour préserver et promouvoir la fierté et l'identité d'un territoire et des communautés qui y vivent. On pourrait ici se demander ce qu'auraient été la France, l'Allemagne, l'Italie et même l'Australie sans leur culture bien particulière.

## 2. Politiques Publiques : vecteurs de transformations

Les politiques publiques sont ces choix d'actions inscrits à l'agenda politique d'un gouvernement (central) ou d'un conseil d'une collectivité qui sont, selon Richard Balme, « révélatrices de processus essentiels tels que la détermination de l'agenda public, la formulation des alternatives entre lesquelles s'exerce le choix politique, la sélection et ses alternatives et la construction de l'autorité légitime par la décision, enfin les relations établies entre les acteurs impliqués par la mise en œuvre des programmes ». Elles visent à encadrer les actions publiques des gouvernants tant centraux que décentralisés. Autrement dit, les politiques publiques sont appréhendées en tant qu'ensemble de décisions inscrites aux agendas des gouvernements centraux et locaux. Elles ont pour objets majeurs l'allocation des biens ou des ressources dans la perspective des transformations (de la société et de l'économie) au profit d'une communauté donnée, nationale ou localisée. Toutefois, nous sommes d'accord avec S. Biarez lorsqu'elle rappelle que les politiques publiques ne sont pas toujours aptes à répondre aux besoins spécifiques des groupes

sociaux. D'où la nécessité de ménager des lieux de participation ou des espaces autonomes doublés des stratégies de régulation pour pallier les carences éventuelles des actions inscrites aux agendas des gouvernements. Autrement dit, il s'agit de prévoir des stratégies visant à multiplier la participation populaire au processus d'élaboration des politiques publiques, car comme le souligne S. Biarez<sup>58</sup>, un espace public où la discussion reste possible permet un apprentissage et une appréhension de ce que peut être un bien public. Cette vision des politiques publiques s'articule aisément avec notre recherche car, nous nous référerons plus aux politiques publiques locales dont les outils d'analyse des situations sont de type heuristique, c'est-à-dire comme des supports à la compréhension, plus à même de rendre compte de la diversité locale, ce « foyer naturel de l'apprentissage démocratique et des vertues citoyennes »<sup>59</sup>. Dans cette logique, nous avons choisi de nous appuyer sur le processus décisionnel pour une compréhension des stratégies d'élaboration de ces politiques.

A cet effet, la chaîne décisionnelle pour l'élaboration des politiques publiques comporte un certain nombre de phases (cinq) logiques dont les plus significatives ont été identifiées à la suite des travaux de J-C. Thoening et Y. Meny<sup>60</sup>. Ces phases se réfèrent à une distinction de type analytique et sont caractérisées par un enchevêtrement et des interférences entre elles. Ces phases sont :

- La formulation du problème (première phase) : c'est à dire comment une question devient objet de débat public? A cet effet, trois groupes d'éléments, perçus comme des plus déterminants, ont été distingués à savoir : l'Etat, le contexte local et les valeurs de représentation.

---

<sup>58</sup> S. Biarez, op. cit., p. 120.

<sup>59</sup> Pierre Sadran, Démocratie locale : les carences de l' «Acte II », in Cahiers Fr, 2003, p.1

<sup>60</sup> Jean-Claude Thoening, Yves Mény, Politiques Publiques, Paris, PUF 1989, p.156.

L'Etat se positionne comme l'acteur central producteur d'idéologie, de modalités de représentation, de problématique, de cadre d'action et de référence. Il coordonne le processus de formulation en prenant appui sur le contexte qui reste essentiel à la compréhension du réel dans ses dimensions physiques et sociologiques. Ceci est d'autant effectif au Niger que la gestion administrative du développement est très centralisée, de type jacobin. Les expériences de planification de développement ont été dirigistes et très centralisées. L'État s'est montré omniprésent ne laissant aucune place à la pratique du partenariat.

Le contexte local quant à lui, est créateur de demande, d'aspiration ; c'est lui qui va fixer les débats, encadrer l'interprétation et le sens des choses en articulant sans cesse l'espace à la société elle-même productrice des valeurs de représentation et de vitrines symboliques. Il se prêterait mieux au débat et à l'expérimentation que l'espace nationale, qui lui serait, « encombré de joutes partisans et d'intrigues inaccessibles au commun des mortels »<sup>61</sup>. Malheureusement, dans le cadre nigérien, le contexte local était étouffé, manipulé et passif. Les acteurs, au sens de l'élite politico-administrative n'ont pas été, dans la plupart des cas, à l'écoute des aspirations et de la demande locale au point de ne pouvoir impulser une dynamique de changement durable. Plus que cela, le fossé qui sépare les élites nigériennes, dont les réflexes font des déracinés, installés pour la plupart en milieu urbain et auxquelles les communautés à la base ont du mal à s'identifier, n'a pas permis un échange politique territorialisé, gage d'une articulation optimale de l'espace et de la société au Niger. C'est ce qui explique « le risque d'un dérapage pour le localisme et le clientélisme, la préférence pour *la cousine sur la voisine* (Le Pen), ou le peu reluisant syndrome NIMBY (Not In My Back Yard) »<sup>62</sup>, au

---

<sup>61</sup> Pierre Sadran, Démocratie locale : les carences de l'Acte II », op.cit., p.1.

<sup>62</sup> Pierre Sadran, La politique de décentralisation du Gouvernement Raffarin, op.cit. p. 2

moment de l'ouverture démocratique du Niger au début des années 1990.

Aussi, les valeurs de représentation acceptables ou récusées, sont-elles constituées de représentations symboliques, de mentalités inscrites dans un contexte local. Elles sont la traduction d'une histoire commune et d'un sentiment d'appartenance qui concourent à une vision commune dans la formulation des questions de société. C'est ainsi que, la démarche de formulation du problème sera soumise à des référentiels, qui se réfèrent à la fois à l'Etat et au contexte géographique de référence et aux éléments de l'éthique qui sont des représentations symboliques caractéristiques de l'identité.

Au Niger comme dans la plupart des pays en développement, cette phase est dominée par l'Etat qui s'appuie certes sur l'espace que représente le territoire national mais sans une véritable territorialisation de l'approche, occultant ainsi la prise en compte des aspirations localisées en régions et dans une moindre mesure, les valeurs de représentation.

Pour le Niger, l'analyse des différents plans de développement économique et social mis en œuvre, atteste que seul celui couvrant la période 1987 – 1991 a été élaboré sur la base d'une démarche ascendante ayant permis une relative prise en compte du contexte et de certaines spécificités des régions. De par l'expérience de formulation des politiques publiques de la fin des années 1980, telle que vécue à l'occasion du plan ci-dessus rappelé, l'élaboration des politiques de développement gagnerait à être territorialisée pour répondre aux exigences de la proximité qui est synonyme d'efficacité et d'identité. Cette perception est aussi partagée par J-P., Raffarin lorsqu'il soutient dans son projet de réforme décentralisatrice que « c'est en responsabilisant le terrain, les élus locaux, qu'on pourra faire en sorte que soient reconnues les identités, que soient écoutées les positions et que les meilleurs

arbitrages puissent être formulés ». A cet effet, le projet de décentralisation en cours au Niger, qui prévoit l'installation prochaine de 265 communes et à terme, 36 départements, 7 régions et 3 communautés urbaines doit s'en inspirer. Il gagnerait fortement en adhésion des acteurs qui se sentiraient plus impliqués et donc directement concernés par la réforme du local.

- L'élaboration de la politique publique : cette deuxième phase est l'étape de conception fondamentale qui permet de passer de l'idée de débat au sein des instances locales à l'idée de, *que faire ?*. Le débat sur le *que faire* implique la mobilisation du savoir qui concourt à inscrire la question annonçant l'étape de la prise de décision. C'est dans cette perspective que les collectivités développent l'appel à la préparation du conseil, à l'expertise.

Dans le cadre du local, ce mouvement d'appel au savoir technique a été engagé, pour la première fois, dans le cadre de la procédure d'urbanisme. Ce n'est que progressivement que les collectivités ont été amenées à faire appel à des expertises dans les domaines de l'action sociale et culturelle. Deux principaux champs de production de l'expertise sont identifiés : le champ public et le champ privé. Le premier champ ressort de l'Etat et de ses périphéries. Dans le cadre du champ public, le principal inconvénient pour les collectivités est inhérent au coût de cette expertise. Le second champ est représenté par l'appel privé à l'expertise d'instance localisée qui est une expertise de proximité.

Le constat dans le contexte nigérien, depuis le milieu des années « 80 », avec la mise en œuvre du premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en 1982-1983, est à un déclin de l'expertise publique d'une part, et un appel à l'expertise privée d'autre part. Cette tendance se renforce davantage depuis le mouvement de démocratisation engagé au début des années 90 au Niger. Il s'y développe une démarche partenariale dans laquelle se côtoient les

acteurs du privé, l'Etat et de plus en plus des partenaires de la société civile et des bailleurs de fonds.

Depuis le début des années 90, la démarche concertée et participative fait école au Niger avec l'expérience du Schéma Directeur du Développement Régional (SDDR) de Zinder.

**2. Le Schéma Directeur de Développement Régional (SDDR)** ou encore Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), fixe les orientations économiques et spatiales fondamentales de développement et d'aménagement du territoire régional, pour 10 à 30 ans. Il prône la recherche de l'équilibre dans la mise en valeur des potentialités régionales au profit des divers secteurs d'activités et la maîtrise des disparités intra – régionales. Les premiers SDDR au Niger, datent des années 1990. Ce sont ceux de Diffa (1994) Zinder (1996) et Maradi (1998). Leur élaboration a été faite selon une démarche dite toujours participative et parfois décentralisée (cas de Zinder). Sa mise en œuvre nécessite l'élaboration des plans intermédiaires de développement économique et social (P.D.E.S) couvrant 3 à 5 ans régulièrement actualisés selon un processus de planification glissante. Une fois approuvé par les instances régionales compétentes (Comité ou Conseil), le SDDR devient le document de référence pour toutes les interventions des organismes publics et privés en région. Les programmes et les décisions administratives doivent, en principe, être compatibles avec ses dispositions.

L'approche dite concertée et participative, semble s'articuler progressivement avec la notion de gouvernance qui connaît un regain de faveur par rapport à l'Afrique, sous l'autorité morale de la Banque Mondiale. Cette affirmation semble confortée par la thèse de Jean-Pierre Gaudin qui soutient que, « ce n'est véritablement qu'au tournant des années 1990 que l'idée de gouvernance va connaître sa « troisième vie » et se diffuser dans l'analyse des politiques publiques »<sup>63</sup>.

En effet, le terme de gouvernance est relativement récent, même si la réalité qu'il désigne est aussi ancienne que les modes d'organisation et de gestion du pouvoir et des sociétés humaines. Il

---

<sup>63</sup> Jean-Pierre Gaudin, Pourquoi la Gouvernance ? Presse de Sciences Po (Bibliothèque du citoyen), Paris, 2002, p. 30.

constitue un vocable très usité au cours de ces dernières décennies, plus spécifiquement dans l'analyse des modes de gestion et de gouvernement des pays en développement. Définie par la banque mondiale comme « le pouvoir politique de diriger les affaires d'une nation, la *governance for development* »<sup>64</sup>, appréhendée par cette institution comme une initiative de développement institutionnel des capacités, semble assez étroitement définie. Une telle définition de portée plus pratique, semble être bâtie sur le fait que les responsables de la Banque comprennent parfaitement qu'en Afrique, le comportement des élites politiques avides de s'enrichir, encouragées dans cette voie par le flux de l'aide étrangère, a miné l'efficacité de l'État. Cette vision de la gouvernance par la Banque mondiale fait que nous rejoignons J-P. Gaudin lorsqu'il soutient que la gouvernance s'inscrit dans une perspective des *sciences de gouvernement* qui recherchent l'optimisation des richesses collectives qui s'attachent plus aux comptabilités et aux agencements des échanges, qu'aux qualités des hommes et aux règles morales des gouvernants. Elle vise surtout à développer peu à peu des savoirs pratiques, attentifs à la gestion de l'impôt ou à une conduite raisonnée de la justice, en relation avec une observation de la société et une toute première comptabilité des personnes et des biens.

Mais qu'est-ce la gouvernance? À cette question pourtant essentielle, I. Yénikoye, s'appuyant sur certains auteurs<sup>65</sup> soutient que « la gouvernance est un processus par lequel une organisation ou une société se pilote et se dirige. Il ajoute que la gouvernance se définit comme le processus par lequel nous résolvons nos problèmes et répondons aux besoins de la société ». Selon cet auteur, le chercheur en matière de gouvernance aura vite relevé l'absence d'une ligne de force, d'un consensus théorique pour un

---

<sup>64</sup> comme le pouvoir au service de développement, Banque Mondiale, 1989, p.60

<sup>65</sup> Il s'agit ici de G. Paquet, de Osborne et Gaebler cité par Aboubacar Yénikoye Ismaël, Gouvernance et Gouvernométrie, Éd. Du CERCAP, Niamey (Niger), 2002, p.5.



concept devenu pourtant stratégique dans les rapports Nord-Sud, et plus particulièrement dans les relations entre les principales institutions financières internationales, les pays membres de l'OCDE d'une part, et les pays en développement d'autre part. Le gouvernement étant l'instrument utilisé à cet effet. Pour Marie Smouts, quoi qu'il en soit, pour les spécialistes d'économie politique internationale, le concept de gouvernance est lié à ce que les grands organismes de financement en ont fait : un outil idéologique au service de l'État minimum. Pour Ismael. Yénikoye, dont l'intérêt de la recherche sur la gouvernance dépasse le descriptif, pour concerner le quantitatif et l'évaluatif, la gouvernance est définie comme « le mode de gestion résultant de l'action des pouvoirs publics, des institutions et partenaires politiques, économiques, sociaux et culturels internes et externes ». Cette définition a l'avantage de rééquilibrer le rôle de l'État et des pouvoirs publics, par rapport à ceux des structures organisées ou non de la société civile, du citoyen, des partenaires extérieurs dans la perspective de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques. Mais cet auteur souligne que la dispersion, tout opportune, des tentatives théoriques de définition et d'évaluation de la gouvernance est confortée par l'absence de synergie intellectuelle, de réflexion commune et de débats inter-institutionnels et universitaires qu'il faut déplorer. Cette affirmation de I. Yénikoye mérite d'être nuancé car, la gouvernance s'est aussi construite et légitimée sur la base de courants scientifiques qui ont déterminé le *noyau dur* de ses significations (J-C. Gaudin, 2002), même si cela n'explique pas sa diffusion actuelle. Faut-il rappeler qu'en 1992 déjà le terme de gouvernance servait de titre à une revue scientifique <sup>66</sup>. En outre, une intense activité de réflexion et de formation a été menée au milieu des années 1990, autour d'un pôle, le *world Bank Institute*, de

---

<sup>66</sup> Il s'agit de « Governance : an International Journal of Policy Administration » éditée par l'IPSA, l'Association américaine de science politique.

collections de publications et de programmes internationaux de formation au profit des cercles renouvelés des décideurs, et contourner les élites traditionnelles. Cette activité a pu trouver des relais et des appuis auprès de quelques centres universitaires, des fondations privées et d'écoles nationales d'administration dans la perspective de proposer peu à peu un langage commun, une référence, une évidence partagée (J-C. Gaudin, 2002, p. 74). Comme il ressort de ce qui précède, la gouvernance, loin d'avoir été occultée des débats scientifiques, a d'abord été un principe de production de connaissance avant de glisser, sous l'encouragement de la banque mondiale notamment, sous la notion de *good governance*, présenté comme un style d'action politique optimum, cette dernière étant caractérisée par la lisibilité accrue de l'action publique, *l'accountability* et la mobilisation de réelles compétences gestionnaires dans l'exécution des programmes. Pour la commission des communautés européennes, cinq principes<sup>67</sup> sont à la base d'une bonne gouvernance à savoir, *l'ouverture* qui sous-entend que les institutions doivent fonctionner de façon transparente et employer un langage accessible et compréhensible par le grand public afin d'améliorer la confiance dans des institutions complexes ; *la participation* des citoyens qui doit être large et à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques afin d'accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques ; *la responsabilité* par la clarification des rôles de chacun dans les processus législatif et exécutif et au différents niveaux ; *l'efficacité* des mesures prise qui doivent être prises au niveau le plus approprié et produire des résultats requis, à partir d'objectifs clairs et une évaluation de leur impacts futur et de l'expérience antérieure ; *la cohérence* des politiques menées et des actions entreprises qui passe par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de

---

<sup>67</sup> Commission des Communautés Européennes, Gouvernance Européenne. Un Livre Blanc, Bruxelles, 25.7.2001, COM(2001)428 final, p.12.

responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe.

- La prise de décision : la phase d'élaboration des politiques est suivie de celle de la prise de décision (3<sup>ème</sup> phase) qui articule à la fois des critères techniques et financiers. Au Niger c'est cette phase qui conditionne la viabilité des collectivités et leur crédibilité. Aujourd'hui, c'est cet aspect qui constitue le nœud gordien du processus de décentralisation en cours au Niger qui fait que depuis 1996, l'installation des nouvelles collectivités territoriales a été fréquemment différée.
- La phase de la mise en œuvre (4<sup>ème</sup> phase) de la politique qui implique le développement des moyens. C'est la phase opérationnelle d'une politique publique qui implique le contact direct avec le terrain de l'action. Du point de vue pratique, dans le contexte nigérien, notre expérience nous a permis de nous rendre compte de ce que, dans n'importe quel type de politique publique se pose le problème de la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre étant entendu, qu'il ne s'agit pas ici, pour nous de réduire la problématique de la mise en œuvre à ces deux dernières dimensions. Mais pour certaines politiques, le constat est là, le problème reste flou quant aux limites de responsabilités entre les structures responsables de l'un et de l'autre rôle. Par exemple dans le cadre du processus de décentralisation, le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRA/D) agit en tant que maître de l'ouvrage sans laisser de place pour un rôle de maître d'œuvre qui aurait pu être joué par le Ministère de l'intérieur et de l'Aménagement du Territoire (MI/AT).

En effet, le HCRA/D de par son statut d'administration de mission et non de gestion devait inscrire son action dans une logique des court et moyen terme et adopter en conséquence une stratégie devant permettre au ministère chargé de la tutelle des collectivités

(le maître d'ouvrage) de disposer d'un espace de responsabilité, au cours de la mise en œuvre, pour créer les conditions d'une appropriation de la nouvelle réforme décentralisatrice. Ainsi le flou qui affecte la mise en œuvre des politiques publiques tant au moment de la préparation, de l'exécution, de la gestion, que du suivi, est amplifié par les interférences du rôle du maître d'ouvrage et de celui du maître d'œuvre affectant du coup la qualité des réalisations et du contrôle technique.

- L'Évaluation (5<sup>ème</sup> phase) consiste à porter un jugement sur l'exécution de la politique publique. Elle peut être conçue comme un plan de recherche. L'évaluation locale s'articule généralement autour de la pratique d'appropriation par les usagers. Cette phase peut comporter à la fois un volet politique (jugement politique) et un autre administratif (par des procédures, des approches administratives, des visites).

La finalité de cette phase est de contribuer à modifier les conditions de mise en œuvre grâce au feed-back qu'elle permet d'avoir à la fois sur l'adéquation entre l'approche mise en œuvre et les grandes lignes directrices de la politique nationale ; sur les faiblesses constatées et sur les capacités de prise en charge par les bénéficiaires.

Dans le cadre de l'approche évaluative, celle à mi-parcours de deux projets PNUD/FENU au Niger rapporte<sup>68</sup>, en terme de feed-back que, pour la majorité des conseillers, des membres CLD consultés, les deux projets d'appui au développement local (PADL) ont présenté une « sorte de révolution » dans la planification et la prise en charge du développement local, faisant contraste avec les types d'intervention des autres projets. Les auteurs de ce rapport de poursuivre que ...c'est particulièrement dans l'intériorisation et l'institutionnalisation des acquis de ces nouvelles pratiques que se

---

<sup>68</sup> Mission d'évaluation à mi-parcours des Projets PADL'N – PADL'M/Aide-mémoire/ février 2003, p.10

joueront les principaux enjeux des communes en matière de développement local et de lutte contre la pauvreté.

Comme pour exprimer les limites des capacités d'appropriation des conseillers locaux et des membres du Conseil local de développement (CLD), en majorité analphabètes, les évaluateurs ajoutent que, « le ciblage des interventions devra se faire sur une base plus réaliste (la décentralisation ne peut prétendre chercher et trouver réponse à tous les besoins exprimés) et moins exigeante tant pour les équipes d'intervention que pour les acteurs locaux, favorisant ainsi une meilleure reproductibilité des acquis. (...) Il importe donc de recentrer les actions à venir sur les véritables défis qui se présenteront aux élus locaux : identification des priorités de développement local et communal en termes d'objectifs stratégiques de lutte contre la pauvreté, alphabétisation, gestion administrative et financière liée au contexte de la décentralisation au Niger, circulation de l'information et création de centres de concertation et d'action intégratrice pour répondre aux demandes du milieu ». Cette citation des éléments de la conclusion du rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours des projets d'Appui au développement local de Nguigmi (NER/99/C01) et Mayahi (NER/99/C02) exprime toute la portée de la phase d'évaluation et de la pertinence du feed-back recherché.

En nous appuyant sur ces quatre phases enchevêtrées qui se réfèrent à une distinction de type analytique, nous pouvons déduire que depuis l'avènement de la démocratie pluripartite au Niger l'élaboration des politiques publiques procède des approches concertées et participatives et de plus en plus décentralisées pour garantir le succès de leur mise en œuvre. La préoccupation est de plus en plus forte quant à la marge de manœuvre qui doit être laissée aux acteurs sociaux ou territoriaux dans l'élaboration, la mise en œuvre et la régulation des politiques publiques. Avec le regain d'intérêt pour la décentralisation au Niger, les politiques

publiques doivent initier des processus qui permettent d'atteindre des objectifs collectifs, tout en associant des acteurs territoriaux non seulement à la mise en œuvre, mais aussi à la détermination des normes. Cette volonté d'associer de plus en plus les citoyens à la fois dans la définition des normes et dans la mise en œuvre de politiques publiques actualise la question de Pierre Muller lorsqu'il s'interroge sur le *comment faire de la politique quand la politique s'identifie de plus en plus à la fabrication de politiques publiques ?* autrement dit, *comment combiner les deux exigences contradictoires de la production d'expertise (compte tenu de la complexité croissante des problèmes à traiter) et de la participation des citoyens à la production de cette expertise ?* Cet effort pour concilier les deux interrogations de Muller semble se traduire au Niger par l'organisation de débats publics autour des projets de lois sur la décentralisation. Dans une dynamique concertée entre les parlementaires, le HCRA/D, les représentants de l'État et le National Democratic Institute (NDI), une action d'information et de discussion a été organisée dans les régions pour recueillir les visions des populations sur le projet de communalisation envisagé par le gouvernement. L'objectif de ces débats publics qui se sont déroulés en septembre 2001 était de corriger le schéma conçu par les techno-bureaucrates sur la base des analyses pratiques du citoyen au contact du réel en lui donnant la parole, contribuant ainsi à l'optimisation de sa participation à l'élaboration d'une vision commune autour d'une politique publique.

Dans le contexte nigérien en général, et au niveau régional et local en particulier, la recherche de la participation des populations à la production des politiques publiques a contribué à la forte institutionnalisation de l'État et de ses démembrements que sont les collectivités territoriales. Aussi, le fonctionnement des institutions nigériennes met-il en lumière le paradoxe d'un État à la fois sur-administré et sous-administré. C'est-à-dire une

multitude de textes, comme moyens de régulation, encadrant les politiques publiques et une faible capacité de mise en œuvre, traduisant l'idée de Pierre Muller selon laquelle, plus se développent et se sophistiquent les moyens de régulation – les politiques publiques – plus semble s'approfondir le fossé entre la société et l'Etat, entre les citoyens et la machine à produire ce que Alain Touraine appelle l'historicité . On voit donc l'intérêt de l'étude des politiques publiques pour non seulement comprendre la stratégie de leur territorialisation, mais aussi pour identifier leurs déterminants et appréhender leurs effets pratiques dans le processus de développement de la région de Zinder. Un développement appréhendé ici comme paradigme pratique.

### 3. Le Développement : Paradigme Pratique

Le concept de développement est resté très controversé quant à sa définition bien que le mot se soit progressivement imposé dans le langage ordinaire. L'absence de clarté de la plupart des définitions du terme "développement" fait que Gilbert Rist les qualifie de « pseudo définitions du développement »<sup>69</sup>. A l'évidence, leur principal défaut tient au fait qu'elles sont teintées de subjectivité puisque fondées sur la manière dont les auteurs se représentent les conditions idéales de l'existence sociale.

En effet, la plupart des définitions mettent en avant un monde imaginaire dont les représentations varient en fonction des préférences personnelles de chaque locuteur ou groupes de personnes. Aussi, le sens extensif que connaît le concept de développement au gré du locuteur individuel qui l'emploie, fait de lui « un mot fétiche, un mot valise ou un mot plastique »<sup>70</sup> qui est

---

<sup>69</sup> G. Rist, G. Rist, Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale, Presses de sciences Po., Paris, 1996, p.22.

<sup>70</sup> G. Rist citant Uwe Pörksen note que la caractéristique d'un mot plastique est d'avoir appartenu d'abord à la langue courante, où il possède un sens clair et précis (le développement d'une équation), d'avoir été ensuite utilisé par la langue savante (le développement des espèces selon Darwin) et d'être aujourd'hui repris par la langue des technocrates dans un sens si extensif qu'il ne signifie plus rien (G. Rist, Ibid., pp.23-24).

plein d'ambiguïté dès lorsqu'il s'agit de sortir du normatif pour l'explicitier. Dominé tantôt par une dimension normative, tantôt instrumentale (à quoi sert le développement), ou encore chargé de sens qui suggère des manques ou des défauts actuels, le mot développement est resté toujours controversé dès lors qu'il s'est agi de le définir. Une telle situation est révélée par la différence des éléments de définition entre le Petit Robert (1987), le rapport de la commission Sud de l'ONU et le rapport mondial sur le développement humain 1991 du PNUD<sup>71</sup>.

L'impasse que représentait une telle situation nous amène à nous référer à l'approche durkheimienne dans laquelle l'auteur mettait l'accent, d'une part sur la totalité de phénomènes subjectivement considérés par les différents locuteurs individuels - épanouissement de la personne humaine, élargissement de la gamme des choix individuels - et de l'autre, sur les caractères extérieurs. L'exigence durkheimienne consiste à s'appuyer sur des pratiques observables par chacun pour soutenir qu'un espace est développé alors qu'un autre est en développement.

Pour G. Rist, le développement est un phénomène historique global dont il convient d'expliquer le fonctionnement pour pouvoir ensuite repérer sa présence ou son absence<sup>72</sup>. La pertinence de la définition de Rist réside dans son caractère pragmatique et pratique excluant de fait la comparaison dans le but d'opposer les espaces dits développés à ceux en développement. Par contre, elle porte l'accent sur l'importance d'une mise en évidence du processus qui est à l'origine de la différence qui caractérise les espaces étudiés qu'ils soient localisés dans les pays du Nord ou dans ceux du sud.

---

<sup>71</sup> Le Petit Robert met l'accent sur les aspects économicistes (croissance, accès au revenu), La commission Sud privilégie les aspects individualistes (développer la personnalité des êtres humains) et le PNUD quant à lui met l'emphase sur l'élargissement de la gamme des choix offerts à la population (rendre le développement plus démocratique et plus participatif), Gilbert Rist, *Ibid.* pp. 19-20.

<sup>72</sup> G. Rist, *Ibid.*, p. 26.



La particularité de la formulation de G. Rist réside dans cette volonté d'atténuer les présupposés à la fois d'évolutionnisme social, d'individualisme et d'économisme qui caractérisaient "la pensée ordinaire" sur le développement. L'auteur de *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, propose à son tour une définition selon laquelle le développement, « est constitué d'un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d'une production croissante de marchandises (biens et services) destinée à travers l'échange, à la demande solvable. »<sup>73</sup>

Au regard de ce qui précède, l'on imagine toute l'ambiguïté qui plane sur une expression telle que le développement du Tiers Monde. Car même si tous les hommes aspirent à une meilleure qualité de vie, celle - ci ne peut être perçue qu'à l'intérieur d'un contexte social et culturel donné<sup>74</sup>. C'est ce qui explique la difficulté de réaliser un véritable consensus autour de ce que l'on appelle « développement », car ce concept est constitué d'un faisceau de notions dont les sens sont souvent radicalement différents d'une culture à l'autre. En outre, l'enjeu du développement est aussi politique à cause de la relation dialectique qui s'instaure entre les structures cognitives et les pratiques.

Aussi, le développement au sens global est, comme le souligne Jacques Palard, « une question déclinée selon divers modes par les acteurs politiques et administratifs: le même terme désigne des procédures et des processus d'action qui se rapportent tantôt au

---

<sup>73</sup> G. Rist, Ibid., pp. 27-34.

<sup>74</sup> G. Rist, *Le développement, une notion occidentale*, in *Alternatives au développement*, Centre interculturel Montchan, 1990, p.36. Voir aussi la *Revue Canadienne d'Etudes du développement*, vol. 5, n°. 2, pp. 233-242 et dans *Interculture*, Cahier 95, 1987, pp. 11-21.

local, tantôt au régional, tantôt au social urbain... mais qui, toujours, s'articulent sur un partenariat inter institutionnel »<sup>75</sup>.

En nous appuyant sur cette approche aux niveaux multiples dans la mise en œuvre des politiques publiques, nous retenons pour notre part, que le développement régional procède de l'ensemble des transformations institutionnelles et politiques générées par les différentes interventions d'acteurs collectifs (collectivités territoriales, société civile, représentants de l'Etat et autres services déconcentrés, population) au niveau régional. Autrement dit, le développement apparaît ainsi comme un fait politique pour la réalisation duquel chaque communauté doit pouvoir trouver sa voie selon son génie propre et en tenant compte des réalités de son environnement.

A cet effet, la documentation concernant le Niger sur la question souligne, pour l'essentiel, que le *développement bien compris ne saurait être imposé, encore moins réalisé de l'extérieur*<sup>76</sup>, comme pour mettre en évidence le caractère construit de cette notion élaborée à l'intérieur de *structures cognitives spécifiques*<sup>77</sup>. Cette interprétation trouve tout son sens avec le lancement, depuis le début du nouveau millénaire, du processus d'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) pour le Niger en partenariat avec la Banque Mondiale, mais selon une approche dite participative et responsabilisant les acteurs nationaux (gouvernement et société civile).

---

<sup>75</sup> Jacques Palard, notes introductives du cours Administration et politiques locales, deuxième partie: Développement et relations interpartenariales, années universitaires 1996-1997.

<sup>76</sup> Cette formule consignée dans le document de la charte nationale qui était le fondement de la vie socio-politique et économique du pays au cours de la deuxième république a été reprise dans les discours politiques par les autorités de la période de transition démocratique (Novembre 1991 - 1993), de la 3ème République (Avril 1993 - 1995), du Régime d'exception (Janvier 1995 - 1996) et de la 4ème République (depuis Juillet 1996).

<sup>77</sup> La notion de « structures cognitives spécifiques » est empruntée à Gilbert Rist. Elle fait référence à l'occident qui véhicule l'idéologie dominante du développement favorisant ainsi la reproduction élargie de la culture occidentale par l'imposition des valeurs particulières camouflées par leur prétention à l'universalité. G. Rist, Le développement, une notion occidentale, in Alternatives au Développement, Centre interculturel Monchanin, 1990, p.28.

Pour ce qui est du développement régional au Niger, sa dimension est restée présente dans les réflexions des services techniques ministériels, en particulier ceux du ministère des finances et du plan. La traduction de ces réflexions s'est concrétisée au niveau du plan de développement 1979-1983 où une ébauche de planification régionale est présentée en termes de problématique de développement de *zones homogènes* et de possibilités de développement des régions<sup>78</sup>.

Pour jeter les bases du fil conducteur de notre analyse, nous postulons que le développement d'une région repose sur le partenariat inter institutionnel et le dynamisme des acteurs collectifs en présence. Il procède de leurs capacités, non seulement à moduler les politiques et les programmes gouvernementaux aux spécificités et aux besoins de la région, mais aussi à faire de l'espace régional un lieu de construction des représentations de la réalité économique et sociale où s'établissent des compromis régionaux. Sur la base de ces postulats, notre hypothèse centrale est que, **la gestion administrative de développement dans le département de Zinder a été fonction de la capacité de la région à incarner un forum<sup>79</sup> où sont agrégés les intérêts régionaux et nationaux et où sont construits des compromis territorialisés qui reposent sur la régulation des interventions entre les différents acteurs collectifs en présence.**

---

<sup>78</sup> L'orientation en faveur du développement régional au Niger a permis de mettre en place des structures et des instruments régionaux dans le but d'avoir une meilleure connaissance des régions. La dimension du développement régional s'est posée avec plus d'acuité à partir des années 1990 par rapport aux exigences de mise en place des structures institutionnelles plus décentralisées dans une perspective d'autonomisation de la région. (Etude "SDDR de Maradi", Schéma Directeur de Développement régional de Maradi. Analyse de la dynamique régionale et problématique globale de développement, Rapport de première phase, Ministère des Finances et du Plan du Niger / PNUD, Niamey, Décembre 1995, p. 1).

<sup>79</sup> La notion de forum empruntée à Bruno Jobert est employé ici au sens de lieu privilégié de débat politique. Il est défini par son auteur comme le lieu où se construisent les représentations de la réalité économique et sociale où s'établissent des compromis. Le forum procède d'une construction d'un compromis territorialisé qui repose sur la régulation des interactions entre différents réseaux. (Bruno Jobert, Rhétorique politique, controverse scientifique et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche, dans la construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion du référentiel, sous la direction d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 19-20).

Dans cette optique, le rôle du Préfet, acteur central du développement régional et représentant de l'État, en qui la loi du 17 juillet 1964 place la responsabilité du développement du département<sup>80</sup> sera exploré pour comprendre et appréhender l'emprise du représentant de l'Etat dans la gestion administrative du développement régional: à quoi la personnalité du préfet est-elle déterminante ? Quelle initiative politique (débat public, création de symbole régional, etc.) du représentant de l'Etat au niveau du département a droit d'être citée?

Il s'agit donc, dans cette recherche d'analyser la problématique de l'identité en relation avec les politiques publiques d'un espace, en partant d'une perspective socio-historique et d'aborder la question du local sous l'angle néo-organisationnel, en nous appuyant sur la spécificité de la région de Zinder, les actions qui y ont été conduites et les effets qu'elles ont générés en terme distinctif, régulateur et/ou constitutif du changement socio-politique.

Aussi, cette problématique de l'identité en relation avec la question du développement régional apporte une nouvelle dimension dans l'approche du local nigérien. Elle pourrait non seulement, concourir à l'explication des échecs des interventions antérieures en milieu rural, mais aussi fournir un certain nombre d'éléments socio-politiques pour un meilleur cadrage des unités administratives infra-nationales dans le futur. Il s'agira aussi d'investiguer pour déterminer en quoi, l'appropriation de certaines réalisations socio-économiques est-elle influencée par le dynamisme politique des acteurs régionaux? Quels sont les déterminants d'une politisation de l'espace régional de Zinder? Qu'est ce qui fait sa spécificité en regard des traits communs aux autres régions du Niger?

---

<sup>80</sup> Ibid., p.6

Pour cerner l'essentiel des éléments de la problématique de notre recherche et répondre à notre questionnement, un travail de terrain et une exploitation documentaire ont été conduits dans le cadre d'une méthodologie d'ensemble telle que développée ci-dessous.

### **Méthodologie**

Comme dans toute recherche du genre étude de cas, nous avons disposé, en ce qui nous concerne, des données issues des sources documentaires et celles collectées à partir des entrevues par sondage dans les arrondissements du département. Pour les besoins des entretiens, nous avons élaboré et administré six supports d'entretiens avec comme groupes cibles les représentants de l'administration territoriale ; des services techniques déconcentrés de l'État; des organisations de la société civile; des collectivités coutumières; des partis politiques ; et des structures d'appui au développement. Les représentants de ces structures (voir liste des personnes rencontrées en annexe) apparaissent comme des catégories dirigeantes en région par leur rôle structurant de la vie socio-politique et économique et par leur statut d'élites. Au total vingt-neuf entretiens distincts ont été organisés courant 1998, couvrant l'ensemble des groupes cibles ci-dessus avec, respectivement trois, sept, cinq, un, huit et cinq responsables interviewés représentant vingt structures différentes implantées en région. D'autres entretiens ponctuels pour enrichir, développer et préciser certains aspects ont été réalisés en 2001 et 2002 et dans le courant du premier trimestre de 2003, sur la base des observations, remarques et suggestions de notre directeur de recherche.

Aussi, la documentation a-t-elle été à la fois générale et spécifique, récente et ancienne. Toutefois, l'une des limites à laquelle nous avons été confrontée au cours de notre collecte de données, était la faible couverture temporelle de certaines d'elles.

Au terme de la collecte, nous avons ensuite traité les informations obtenues de manière à vérifier les hypothèses de recherche que nous avons construites. À l'issue du traitement et de l'analyse des données dont nous avons pu disposer, nous avons structuré notre travail en trois éléments essentiels.

La première partie résume le dispositif institutionnel de gestion administrative du développement régional et local du Niger, au lendemain de l'indépendance du pays. En nous appuyant sur le damagaram nous tentons de démontrer les insuffisances et limites du micro mimétisme qu'explique le retard de développement de la région de Zinder. Ainsi, aborderons-nous dans cette partie de notre travail, les éléments structurants de la transition institutionnelle (vers la modernité) nigérienne à l'épreuve de l'identité régionale. À cet effet, pour rester sur le terrain régional nous avons opté pour une analyse des réformes décentralisatrices qui ont marqué le local nigérien. Aussi, les questions de l'identité et des politiques publiques en général se posent avec plus de pertinence lorsqu'elles sont mises en relation avec la proximité qui est de nature à améliorer la légitimité populaire. En effet, c'est au niveau local que l'identité s'articule au territoire pour donner sens aux politiques publiques régionales ou régionalisées. C'est aussi dans les collectivités territoriales, que tout cesse d'être abstrait et que l'identité s'exprime au concret pour donner sens aux politiques publiques, et activer le changement social.

Dans la seconde partie, nous introduisons dans un premier chapitre, les fondements de la construction d'une identité territoriale. Il est consacré aux sources de la vitrine identitaire du damagaram primitif. Dans les autres chapitres subséquents nous tentons d'établir les relations dialectiques qui existent entre identité régionale et politiques de développement pour démontrer les incidences d'une insuffisante prise en compte, dans les politiques publiques de la vitrine symbolique de l'identité du

damagaram. Cette dernière partie, en plus du résumé qu'elle fait des résultats de notre recherche, présente notre perception globale de l'ensemble de la problématique de l'identité régionale à l'épreuve des politiques publiques dans le damagaram.

**Première partie: La décentralisation  
imparfaite : portée et limites de  
l'ingénierie institutionnelle**



Le début du siècle dernier a laissé pour le Niger en général, et le Damagaram en particulier, le souvenir d'une tutelle française empreinte de jacobinisme<sup>81</sup> à laquelle a succédé vers le milieu du siècle l'autonomie dans la communauté. En effet, après les événements militaires marquants, symbole de l'identité du Damagaram primitif, (voir chapitre I de la deuxième partie), le système politico-administratif importé, comme nous le verrons plus loin dans cette partie, a largement contribué à amplifier la recherche de l'affirmation identitaire chez les Damagaram, complétant et réaménageant la vitrine identitaire du Damagaram administratif.

Aussi, l'organisation administrative du Niger a-t-elle véritablement pris forme, pendant la colonisation en 1922, année où l'espace nigérien devient une colonie dotée de l'autonomie financière, c'est-à-dire impliquant l'installation de certains services<sup>82</sup> nouveaux que ne comporte pas le dispositif administratif du *territoire du Niger* et qui constituent l'armature administrative ordinaire des colonies de l'Afrique Occidentale Française (A.O.F). L'autonomie financière au sens général, s'analyse en un droit accordé à une collectivité d'élaborer et de disposer d'un budget propre retraçant périodiquement ses opérations de finances publiques. Autrement dit, l'autonomie financière, c'est l'expression budgétaire d'un patrimoine propre. D'où la nécessaire comptabilité des administrateurs territoriaux. Toutefois, celle des territoires coloniaux ne peut être appréhendée en tant qu'expression budgétaire d'un patrimoine propre comme dans le cas des collectivités décentralisées, mais plus comme une déconcentration

---

<sup>81</sup> Pierre Gremion a qualifié de *jacobinisme apprivoisé* (par les élus notabilisés en politique), le prototype d'hyper centralisme qui caractérisait le système politico-administratif français qu'on avait pris l'habitude de dénoncer. Mais, Pierre Sadran (La politique de décentralisation du Gouvernement Raffarin, op.cit. p.5) relève que par le fait des lois Defferre, on est passé d'une logique de résistance et de ruse avec le centralisme, à une logique, assez différente, de gouvernement local vers laquelle pousse également la pratique de la *multi-level governance* alimentée par les progrès de la construction européenne.

<sup>82</sup> Dans une lettre du Gouverneur Général du territoire du Niger, au Gouverneur Général de l'A.O.F, ces services dont l'installation est à prévoir dans le cadre du statut de colonie, sont entre autres, le Secrétariat Général, l'Inspection des Affaires Administratives, l'Inspection des l'Agriculture, du Service Zootechnique,

impliquant une délégation des ressources pour le fonctionnement des services installés dans les colonies. En effet, dans le cadre de la décentralisation administrative, la reconnaissance d'une autonomie financière doublée de celle de la personnalité juridique sont, entre autres, des caractères essentiels de cette décentralisation, auxquels s'ajoutent l'intérêt traduit dans les affaires locales d'une part et l'élection des administrateurs locaux d'autre part. De cette dernière, Maurice Hauriou faisait un critère majeur d'identification de tout système de décentralisation. « La désignation des agents doit être du ressort du corps local, soutient-il »<sup>83</sup>. Pour cet auteur, l'élection est une exigence de légitimité pour les autorités locales et une possibilité de contrôle pour les citoyens contribuables.

L'indépendance acquise, il fallait immédiatement chercher à réformer les normes et les pratiques du nouvel État nigérien, autrement dit, il fallait reformer *l'État régalien*<sup>84</sup> qui prévalait au lendemain de l'indépendance politique du pays. Il fallait donc *réinventer l'État* pour emprunter une formule de Pierre Sadran, qui consiste selon l'auteur, à se donner une prise sur l'avenir en accédant à une meilleure intelligence de ce qui présentement, est à l'œuvre. Mais cet auteur d'aviser que cette réinvention ne peut se concevoir comme la simple *importation d'un modèle* qui lui-même est, sinon en crise, du moins en mutation. À l'adresse des entrepreneurs institutionnels des pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi de tous ceux qui étudient la réforme de l'État, P. Sadran rappelle la nécessité d'écarter la *tentation du mimétisme* car dit-il, « la démarche mimétique, par le simplisme qui fait, par ailleurs, sa force de conviction et de pénétration, pousse en

---

de l'Enseignement (Cours Normal) et de la Santé (Hôpital National), Administration des Domaines, Justice, etc... (lettre n 72, du 10 juillet 1922, relative au déplacement du Chef-lieu du territoire du Niger).

<sup>83</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1919, p.175

<sup>84</sup> Selon Pierre Rosanvallon, dans le cas de la France, plusieurs figures se sont historiquement additionnées : l'État régalien qui assure l'ordre, la justice, la défense et la sécurité ; l'État instituteur de la société qui produit l'identité collective et organise la nation ; l'État providence qui protège, redistribue et socialise les risques et les responsabilités ; l'État entrepreneur qui intervient en gestionnaire dans la sphère économique (Pierre

définitive à une économie préjudiciable dans le travail analytique sur un processus de transition qui, de l'avis de l'auteur, est loin d'être achevé »<sup>85</sup>. Cette mise en garde, peut-être tardive, ne semble pas avoir eu des échos favorables dans le contexte nigérien. L'administration de gestion mise en place a continué à perpétuer le rythme et les influences hérités du système politico-administratif français. La rupture du mode de gestion administrative espérée était sans cesse différée. En fait d'indépendance, il s'agit, à la vérité, de transition administrative matérialisée par une décentralisation importée (chapitre 1), des éléments d'évaluation d'une mise en œuvre du développement territorial (chapitre 2), des limites de l'incidence des recommandations inspirées du modèle de la bonne gouvernance (chapitre 3) et des enjeux majeurs d'un local confronté à l'identité (chapitre 4).

### **Chapitre 1 : Une décentralisation importée**

Depuis la première loi fondamentale en 1960 déterminant entre autres l'organisation des pouvoirs publics, toutes les Constitutions promulguées au Niger jusqu'en 1999 au titre de la Cinquième république, ont consacré le principe de la libre administration des collectivités territoriales, inspirées, comme nous le verrons, du cadre institutionnel français lui-même assujetti à un processus de décomposition- recomposition qui le travaille en permanence de l'intérieur.

#### **1.1. Lois copiées**

Le processus de décentralisation a été amorcé au Niger au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance pour faire face aux exigences du développement économique et social. Aussi, toutes les constitutions, depuis 1960, ont-elles consacré le principe de la décentralisation et de la libre administration des collectivités

---

Sadran, La réinvention de l'État. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale, 2003, p.405)

<sup>85</sup> Cette analyse vise les PECO (Pays de l'Europe Centrale et Orientale) mais peut être étendue à d'autres cas de figure, dont celui que nous étudions ici.



législateur nigérien a connu, en quatre décennies<sup>88</sup>, des évolutions en dents de scie. La mise en œuvre du processus tel qu'il a été conçu et appliqué révélera des insuffisances et des limites en partie dues au manque de continuité dans l'approche et de volonté politique<sup>89</sup>.

Se fondant sur les dispositions constitutionnelles ci-dessus rappelées, les gouvernements qui se sont succédé au Niger ont eu pourtant à affirmer leur volonté politique de conduire des réformes du local. Celui de la 5<sup>ème</sup> République, a affirmé la sienne à travers une déclaration de politique générale du Premier Ministre devant l'assemblée nationale dans laquelle il soutenait croire fermement que la mise en place des organes élus des collectivités territoriales, constitue la pierre angulaire de la pleine participation des populations aux actions de développement à la base. C'est dans cette optique qu'un corpus législatif et réglementaire a été mis en place constituant ainsi les lois dites de décentralisation au Niger encadrant de *jure* l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions administratives et collectivités territoriales dont l'évolution traduit la dynamique du local nigérien.

L'accession à l'indépendance politique marquait pour le Niger une nouvelle phase du processus de construction de son identité nationale avec comme axe structurant majeur, la consolidation de l'unité nationale. Face aux incertitudes qui affectaient la gestion du développement, du fait de la marginalisation des populations, une nouvelle approche était plus que nécessaire. À cet effet, des réformes décentralisatrices furent amorcées dès 1961 pour donner sens à la première tentative d'Organisation Administrative

---

<sup>88</sup> En 1961 (loi 61-50 du 31 décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales) ; en 1964 avec l'adoption de la loi 64-023 du 17 juillet 1964 ; en 1974 avec l'État d'exception ; en 1983 avec l'avènement de la Société de développement ; en 1996 avec la loi 96-05 du 6 février 1996 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ; et enfin depuis 2001 avec la loi 2001-013 du 10 août 2001 portant création de circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

<sup>89</sup> Le manque de continuité résulte de la grande instabilité qu'a connue le Niger au cours des dix dernières années (voir encadré dans l'introduction générale). Le manque de volonté politique est traduit par le refus d'un découpage territorial d'ensemble depuis plus de trente ans pour un vaste pays caractérisé par une explosion démographique accentuant de fait des disparités de développement entre zone urbaines et rurales, et

Régionale et Locale (O.A.R.L) du Niger indépendant. À son accession à l'indépendance en 1960, le Niger a hérité d'un système administratif territorial centralisé représenté par 16 cercles<sup>90</sup> dont quatre unitaires et 12 structurés en subdivisions. Le système de gestion administratif articulé à ces territoires post-coloniaux accordait une place très faible à la participation des populations dans la gestion des affaires locales. De fait, les responsables de l'époque n'avaient d'autre choix que de corriger l'approche de développement qui a jusque là prévalu en préconisant dans le premier Plan quinquennal 1965-1968 que, « le combat pour le développement exige la mobilisation (...) de tous les citoyens, hommes et femmes, de notre jeune nation », traduisant ainsi la nouvelle stratégie d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de développement que préconisent les autorités, ainsi que l'affirmait d'ailleurs, le département des affaires économiques et sociales des Nations-Unies, « les gouvernements doivent décentraliser le plus rapidement possible les pouvoirs de décision pour accélérer le développement économique et social et pour donner aux programmes un effet durable »<sup>91</sup>. Pour le système des Nations Unies, il ne s'agirait plus de conduire des actions de développement à partir du niveau central et de la perception que l'appareil gouvernemental se fait des besoins des collectivités locales, mais bien de fonctionner avec les acteurs de la base elle-même, c'est-à-dire directement avec les populations et les instances locales. Ceci pourrait assurer une gestion plus rationnelle des ressources naturelles tout en permettant une meilleure mobilisation des ressources humaines qui y trouveraient les meilleures conditions pour exprimer leurs aspirations en fonction de leurs capacités.

---

par la nomination des chefs des collectivités (sous-Préfet et maire) par le pouvoir central au lieu de les faire élire par les populations.

<sup>90</sup> La formule du cercle, défini par son chef lieu a été le modèle d'administration de la colonie. La carte territoriale a cependant sensiblement évolué avec la création ou la subdivision de nouveaux cercles. Leur taille démographique varie de 43.000 habitants (N'Guigmi) à 250.000 habitants (Zinder).

Les partisans de la décentralisation plaident en conséquence, pour un nouveau cadre institutionnel plus approprié pour prendre en charge les besoins locaux. Ils préconisent un ensemble de structures qui serviront de relais entre l'État et les administrés.

C'est dans cette perspective que s'inscrit, au Niger, la réflexion sur la répartition des pouvoirs au sein de la collectivité nationale dès le début des années 60 . En effet, dans une situation comme celle du Niger, où les ressources sont rares, les accès difficiles, les investissements peu nombreux, la décentralisation reste le recours essentiel pour compenser l'isolement et l'éloignement des administrés à l'égard des institutions et assurer une plus grande implication des populations.

Cette vision des autorités de la première République était motivée par la nécessité de faire participer les populations à la gestion de leurs propres affaires. C'est en ces termes qu'elles expliquaient l'avènement des premières réformes de l'architecture administrative héritée de la période coloniale. La loi 61-50 du 31 décembre 1961, a été la première de la série à ériger les cercles et subdivisions en circonscriptions administratives avec le statut de collectivités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette loi instituait au niveau de chacune des Circonscriptions administratives, un conseil de circonscription regroupant 10 à 25 *Conseillers de Circonscription* en fonction de l'importance démographique de l'entité considérée. Ces Conseillers étaient élus au suffrage universel pour une durée de cinq ans renouvelables. À la vérité, cette loi n'était qu'une réformette et ne perturbait pas véritablement l'architecture territoriale héritée de l'administration coloniale.

---

<sup>91</sup> Département des affaires économiques et sociales, Décentralisation en vue du développement national et local, Nations-Unies, New-York, 1964, p.6.

## CARTE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DU NIGER EN 1961



En outre, les élections de *conseils de circonscriptions*<sup>92</sup>, en tant qu'organes délibérants, qu'elle prévoit et qui se sont déroulées les 02 et 03 décembre 1962, n'ont pas suscité beaucoup d'engouement du fait de la présence d'une seule liste de candidats<sup>93</sup>, les autres partis politiques étant interdits. Enfin, aux côtés des organes délibérants *élus* siègent des exécutifs nommés par le pouvoir central. En fait, au sortir de la colonisation, malgré la loi de décembre 1961, la gestion du développement au Niger est passée d'une situation d'absence de participation à un type de *participation symbolique*<sup>94</sup>. Les limites de la réforme de 1961, faisaient qu'elle ne pouvait significativement contribuer à la solution des problèmes de la participation des populations aux actions de développement. Or dès 1964, les Nations Unies rendaient publique une étude selon laquelle, « les gouvernements doivent décentraliser, le plus rapidement possible, les pouvoirs de décision pour accélérer leur développement économique et social et pour donner aux programmes un effet durable »<sup>91</sup>. Cet appel des Nations Unies a probablement motivé les autorités de l'époque, quatre ans après la première réforme, à procéder à son approfondissement par celle objet de la loi 64-023 du 17 juillet 1964.

En effet, la loi de 1964, a le mérite d'affirmer de façon vive la *décolonisation administrative* du territoire nigérien avec la création des Circonscriptions administratives et des Collectivités territoriales. Elle est complétée par la Loi 65-005 du 8 février 1965 déterminant l'organisation des arrondissements et des communes,

---

<sup>92</sup> La commune de Zinder a connu ses premières élections locales dès le 18 novembre 1956. Mais le conseil établi à l'époque a été dissous en 1959 à la suite des turbulences politiques consécutives au référendum de 1958. Zinder était à l'époque une commune de moyen exercice (les membres de ce Conseil municipal sont élus au suffrage universel et l'administrateur – Maire nommé par le chef du territoire).

<sup>93</sup> Seul le Parti Progressiste Nigérien, Section du Rassemblement Démocratique Africain (PPN/RDA) était en compétition avec lui-même. Son adversaire historique, le Parti SAWABA, était interdit ; ce qui étouffait du coup le pluralisme politique au Niger.

<sup>94</sup> La participation symbolique est une participation limitée. C'est une approche qui consiste tout au plus à fournir du travail aux populations sans comporter une responsabilisation de celle-ci dans le processus de prise de décision et dans la gestion du développement. Les décisions sont généralement réservées à un cercle de privilégiés (Chef traditionnels, autorités administratives et fonctionnaires) et l'on organise des assemblées de pure forme qui délibèrent sur des choses insignifiantes.

leurs compétences ainsi que les attributions de leurs organes de délibération et d'exécution. A travers cette loi, la réforme envisagée, visait entre autres finalités, le rapprochement de l'administration des administrés et l'assouplissement de la lourdeur administrative. Elle découpait le territoire national en départements, arrondissements et communes. Les arrondissements et les communes ont été érigés en collectivités territoriales. Au moment où nous réalisons la présente recherche, la carte administrative du Niger totalise, sur le terrain, sept départements et une communauté urbaine; trente six arrondissements; vingt et une communes; et vingt-sept postes administratifs<sup>92</sup>. Au plan physique, l'administration territoriale nigérienne en 2003, est toujours celle définie par la loi de 1964<sup>93</sup>. Malgré l'amélioration sensible de l'architecture institutionnelle de la décentralisation et la rupture institutionnelle occasionnée par l'adoption de la loi de 1964, les seules élections locales organisées en 1966 au niveau des communes et 1968 au niveau des arrondissements, sous la bannière de cette loi, n'ont pas suscité beaucoup d'intérêt par manque de compétition. Les *élus* qui siégeaient au sein des conseils des collectivités, du fait de leur illettrisme, n'étaient pas outillés pour se connecter efficacement au dispositif institutionnel qui leur a été parachuté d'en haut. L'analphabétisme et l'ignorance jouaient à la fois contre les élus eux-mêmes et contre la population dans son ensemble qui, du reste, n'était pas sensibilisée. Sous la loi du 17 juillet 1964, la gestion des collectivités nigériennes traduisait le *règne des fonctionnaires-bureaucrates*, qui ont tendance à négliger le matériau humain à leur disposition et qui

---

<sup>91</sup> Nations Unies, Décentralisation en vue du développement national et local, New York, 1964.

<sup>92</sup> Cf. article 1 du Décret n° 65-159/MI du 4 novembre 1965 déterminant les modalités de création et de fonctionnement des postes administratifs. Les dispositions de ce Décrets précisent que « En attendant l'installation de communes, en application de la loi 64-023 du 17 juillet 1964, l'intervention de l'Etat pourra être assurée à la base par la création de postes administratifs à l'intérieur des limites des arrondissements ». Par conséquent, les Postes administratifs qui ne sont nullement des circonscriptions administratives, étaient envisagés comme une formule transitoire en attendant l'installation progressive des communes.

<sup>93</sup> Sous cette loi, la carte administrative du Niger comptait sept départements et la communauté urbaine de Niamey qui a un statut particulier ; trente six arrondissements ; vingt-une communes ; et vingt-sept postes administratifs. Les arrondissements et les communes ont été érigés en collectivités territoriales.

pensent que c'est au citoyen de s'adapter à l'État et non l'inverse. Par conséquent, leurs comportements routiniers sont empreints de rigidité amplifiée par la forte centralisation des décisions et le cloisonnement sectoriel des services. Les mandats des conseillers en place au cours des années 60 étaient arrivés à échéance, respectivement en 1971 pour les communes et 1972 pour les arrondissements, mais ils furent prorogés jusqu'au coup d'État d'avril 1974, occasionnant ainsi leur remplacement par des commissions consultatives provisoires présidées par les représentants de l'État et comprenant les responsables des services techniques en poste dans les départements, les arrondissements et les communes. Depuis, aucune élection locale n'est intervenue avant l'avènement de la *Société de Développement* en 1983 instituée par l'Ordonnance 83-026 du 4 août 1983.

L'ordonnance sur la Société de Développement, a abrogé la loi 65-005 du 8 février 1965 et institué à son tour des organes de délibération dénommés *conseils* à tous les échelons de l'administration territoriale notamment, les circonscriptions administratives et les collectivités coutumières. Elle précise que les membres des différents conseils sont choisis par consensus<sup>94</sup> évitant ainsi le principe d'élection au suffrage universel direct. Cette ordonnance stipule en son article 2, que « les organes de la Société de développement sont des organes collégiaux de conception, d'animation, de décision et de gestion des opérations de développement, et d'une manière générale, de toute action s'inscrivant dans les domaines de la vie communautaire... » Ici aussi, l'évolution positive au sens d'une décentralisation telle que définie par Hauriou, avec des organes élus, n'était pas au rendez-vous, car les organes délibérants étaient loin d'être crédités d'une légitimité populaire. Le prétexte d'une désignation par consensus a

---

<sup>94</sup> Le consensus est le mode de désignation des membres des différents conseils, adopté dans les textes de la Société de développement. Il consiste à amener l'assemblée des membres d'un conseil de développement à s'accorder sans recourir au vote, sur la candidature d'un des postulants à un poste électif des instances de la Société de Développement.

terni leur crédibilité. En fait, l'ordonnance de 1983, censée innover dans le domaine de la démocratisation du développement, a consolidé les positions des autorités administratives et des chefs traditionnels. Elle les a systématiquement promus présidents des instances délibérantes aux différents niveaux de leurs collectivités respectives. L'expérience de la décentralisation dans le cadre de la société de développement ne semble pas avoir correspondu à l'image voulue de celle-ci par les Nigériens. Les conseillers issus du consensus étaient réduits à entériner des décisions sans avoir été impliqués dans leurs préparations ; la réalité du pouvoir étant confisquée par la forteresse bureaucratique composée des autorités administratives, des chefs traditionnels et des responsables des services techniques déconcentrés. Aussi, les manques de connaissances et des pratiques minimales des textes et des procédures, ainsi que des instruments de gestion et de communication, ont-ils pesé dans l'échec de la ré-appropriation de l'esprit et de la lettre de cette décentralisation laissant ainsi le sentiment de *société bloquée* au système politico-administratif nigérien. L'on ne peut certes nier ou minimiser le rôle des normes et des valeurs internes à la société nigérienne et ses référents identitaires, mais l'on ne peut non plus sous-estimer l'emprise des logiques du dehors, étrangères à la culture des acteurs nigériens. Les modèles jusque là mis en œuvre ont été des produits d'un *entre-deux-identitaire* que constituent les logiques du dedans et celles du dehors, et qui risquent de perdurer si les nouvelles réformes marginalisent les vitrines identitaires des territoires de référence érigés en collectivités territoriales. Toutefois, nous ne voulons pas soutenir ici l'idée d'un déterminisme culturel qui pourrait conduire à une impasse, mais relever cependant, les phénomènes d'insuffisances qui constituent des obstacles à l'appropriation des politiques publiques dans toute société. À cet effet, nous convenons avec Pierre Sadran lorsqu'il soutient que pour rendre compte des permanences, des résurgences et de

l'ensemble des phénomènes contre-adaptatifs qui freinent le changement, il faut se référer au concept de dépendance au sentier (*path dependence*) développé par Paul Pierson, repris par Pierre Muller et Yves Surel<sup>95</sup>, et qui est issu de l'analyse des politiques publiques. Pierre Sadran estime que, ce concept qui prend en compte l'ensemble des éléments cumulatifs qui caractérisent un système d'action, notamment les traditions, les valeurs, les modes d'action, les rapports de force, les représentations, et qui déterminent un cheminement précis de l'action publique tout en structurant le champ cognitif et matériel, des possibilités qui s'offrent aux acteurs, pourrait avoir plus de *vertus heuristiques*<sup>95</sup>. Cette notion de *dépendance au sentier* est à même d'expliquer les goulots d'étranglements à l'appropriation des politiques publiques du fait d'un ensemble de mécanismes alimentant une dynamique institutionnelle et d'action propre à chaque espace public, à chaque communauté et à chaque sous-système donné en général. Nous pouvons rapprocher ici la notion de *path dependence* du concept de culture qui se suffit à lui seul pour rendre compte des phénomènes contre adaptatifs et des multiples échecs d'appropriation des différentes réformes de l'État et de ses démembrements qui se sont succédé au Niger. Aussi, est-il admis que les communautés humaines puissent, sans renoncer à leur identité culturelle, sans se renier, envisager une évolution des *cartes conceptuelles* propre à une recombinaison de l'État. Mais, il faut reconnaître que la profonde sédimentation du système politico-administratif nigérien du fait des pratiques mimétiques, de plus en plus étendues et hétérogènes exercées par les techno-bureaucrates constituent des obstacles de taille à toute forme de changement d'envergure dans les performances de l'administration nigérienne. Ces techno-bureaucrates sont en effet, fortement dépendants des habitudes enracinées dans les traditions

---

<sup>95</sup> Sur les processus de *path dependence*, voir aussi, Pierre Muller & Yves Surel, L'analyse des politiques publiques, Éditions Montchretien, Clefs, 1998, Paris, pp. 132 – 137.

bureaucratiques et des structures et principes issus de greffe institutionnelle. De fait, ces cadres sont confrontés à des phénomènes qu'ils ne comprennent pas ou ne savent pas traiter . De fait, ces acteurs, au lieu d'adapter leur comportement en anticipant la manière dont les autres acteurs sont censés se comporter, *empruntent généralement le chemin qui leur semble le plus fructueux ou le plus emprunté*<sup>96</sup>, en copiant même lorsque cela n'est pas en adéquation avec la réalité sociale et politique de leur environnement. C'est ce qui explique, entre autres, que les réformes de la première génération (1960-1990) n'aient pas produit l'impact recherché. Au contraire, la situation semble s'être dégradée davantage avec les baisses alarmantes de productions et l'épuisement accéléré et progressif des ressources naturelles et un élargissement de la pauvreté qui frappe davantage le monde rural et la composante féminine. Au titre des raisons des échecs, les insuffisances institutionnelles dont les modèles mis en œuvre ont surtout favorisé les clivages sociaux et « le développement d'une attitude souvent condescendante, voire paternaliste des échelons administratifs et techniques »<sup>97</sup>. Cette situation de mauvaise gouvernance du fait de la forte centralisation du pouvoir telle que décrite ci-dessus par André Gillain, et dont les facteurs remontent au fait colonial a suscité et suscite encore des réflexions tant au niveau des gouvernements, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales (ONG) que des chercheurs. Dans le même temps, des citoyens exigent et affirment leur volonté de participer directement à la définition des politiques dont ils seront l'objet.

La réalité aujourd'hui est que tous les indicateurs de la ré-appropriation des institutions et des pratiques de gouvernance locale militent en faveur d'une refonte du système politico-

---

<sup>95</sup> P. Sadran, op cit. p.411

<sup>96</sup> Paul Pierson, 1997, p. 27, cité par Pierre Muller & Yves Surey, op.cit., 1998, p. 134.

<sup>97</sup> André Gillain, Le développement par l'auto-développement des terroirs villageois, modèle reproductible en région de Savane Soudano-Sahélienne, Étude Bâle (Suisse), Universal Ingénieurs Conseils, mars 1986, p.7.

administratif nigérien dans la perspective d'une nouvelle architecture de l'administration territoriale du pays. À la vérité, les réformateurs nigériens se sont plus investis à mettre rapidement en place des collectivités symboliques qu'à veiller à leur fonctionnalité et encore moins, à suivre la réalisation pratique sur le terrain. L'on s'est contenté d'une politique d'affichage de standards normatifs qui s'est imposée facilement, comme pour rendre semblable par l'apparence, le dispositif institutionnel de décentralisation au Niger à celui de la France.

Les années 1990 avec le discours de la Baule<sup>98</sup> (France), ont constitué une opportunité pour le Niger qui a saisi l'occasion de la Conférence Nationale Souveraine (C.N.S) de juillet 1991 pour recommander la réactivation du processus de décentralisation par un re-découpage administratif du territoire national et la création de nouvelles collectivités. Par cette recommandation, les participants relevaient ainsi le caractère désuet de l'architecture de l'administration territoriale en vigueur depuis le début des indépendances. En effet, aucun re-découpage territorial d'ensemble n'a été entrepris pour subdiviser les arrondissements et les postes administratifs. Les collectivités traditionnelles /coutumières, notamment les cantons<sup>99</sup>, ont été conservées en l'état, dans leur ordonnancement colonial comme pour ménager la chefferie traditionnelle qui a régulièrement été *complice* des différents régimes pour sauvegarder ses intérêts en contrepartie d'un rôle de *rabatteur* de suffrage pour les hommes politiques au pouvoir en cas d'élection.

Dans l'esprit et la lettre de l'acte de la C.N.S en 1991, et après moult tentatives avortées de remise en route du processus de re-découpage territorial sur la base des travaux de la *Commission*

---

<sup>98</sup> C'est dans cette ville française, en 1990, que François Mitterand, Président de la République Française de l'époque a, à l'occasion du sommet France-Afrique, invité les pays africains à promouvoir la démocratie dans leur gouverne politique. Il a soutenu que l'aide publique au développement sera conditionnée par le progrès du pays sur la voie de la démocratie.

*Nationale Chargée de Réfléchir sur le Re-découpage Administratif*, un corpus législatif nouveau a été adopté, encadrant ainsi la nouvelle réforme du local nigérien. Toutefois, si les textes adoptés en 2001 et 2002<sup>100</sup> par l'assemblée nationale nigérienne, sont précis, ils demeurent des textes de principe. C'est-à-dire que la garantie effective d'une mise en œuvre réussie de la décentralisation n'interviendra que progressivement, avec les décrets d'application. Le mérite de cette législation du début du nouveau millénaire est qu'elle crée une rupture nette avec celle des premières décennies des indépendances, au cours desquelles le prétexte de la construction nationale a servi de justificatif au gel de l'approfondissement du processus de décentralisation initié pendant la période coloniale. La question de la représentation démocratique semble prendre sa place dans la législation nigérienne comme une dimension essentielle de la décentralisation. Mais, jusqu'au moment où nous rédigeons ce travail et en attendant l'installation des nouvelles collectivités sur la base de la nouvelle législation, les autorités nommées par le pouvoir central font office de maires des communes, sous la dénomination *d'administrateurs délégués*. L'implication majeure de ce statu quo, est le maintien au niveau infra-communal et de l'arrondissement des structures de représentation locale de l'État héritées de la période coloniale à savoir, les cantons et les groupements et dont les fonctions des titulaires n'ont subi que de légers ajustements sans occasionner un bouleversement d'ensemble du dispositif hérité de la colonisation. Et nous rejoignons ici Nassirou Bako Arifari, lorsqu'il disait, à propos des cadres territoriaux des cantons et des fonctions des chefs de cantons et de village, que « les seules

---

<sup>99</sup> Les cantons n'avaient pas été touchés par la réforme de 1964, la plus importante au cours des deux premières décennies du Niger indépendant et qui n'avait concerné que les départements, les arrondissements les communes et les postes administratifs.

<sup>100</sup> Il s'agit de : loi déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources (2001); loi portant transfert de compétences aux régions, départements et communes; loi portant création des communes et fixant le nom et leurs chefs-lieux; loi portant composition et délimitation des communes; loi portant création de la



formes d'interventions avaient concerné le système de dévolution du pouvoir à l'intérieur de ces cantons sans pour autant remettre en cause le principe de l'exclusivité de l'accès à ces fonctions à des familles traditionnellement reconnues détentrices du droit et du privilège de diriger ». Cette stratégie de *contournement* des chefferies coutumières mise en œuvre par les régimes qui se sont succédé jusqu'en 1990 a amené les *forces vives*, composante dominante de la Conférence Nationale Souveraine, à proposer un re-découpage du territoire national dans l'optique de créer des collectivités plus opérationnelles pour une gestion de proximité, susceptible de permettre une meilleure affectation des ressources et une administration de qualité. Car comme disait le Premier Ministre Français lors des assises des libertés locales à Rouen, « Si on n'administre bien que de près, c'est parce que pour bien administrer, il faut bien connaître »<sup>101</sup>. Ces propos de J-P. Raffarin, rappellent les vertus des collectivités locales et de leurs élus, ainsi que l'ensemble des corps intermédiaires (ONG et Associations locales de développement) qui peuvent être des relais efficaces susceptibles de faciliter l'accommodation des nigériens aux évolutions parfois rapides du système politico-administratif local de leur pays.

Désormais la structuration de l'administration territoriale du Niger est consacrée par la loi 2001-23 du 10 août 2001. Elle porte création des Circonscriptions administratives et des Collectivités territoriales. Elle organise le territoire de la République en Régions, Départements, Arrondissements et Communes. Elle érige les régions, les départements et les communes en collectivités territoriales<sup>102</sup>. L'arrondissement reste simple circonscription

---

communauté urbaine de Niamey; loi portant création des Communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder; loi déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.

<sup>101</sup> Discours du Premier Ministre Français, J-P. Raffarin lors de la synthèse des assises des libertés locales à Rouen (France), 28/02/2003, p.2.

<sup>102</sup> Conformément au choix des pouvoirs publics, dans l'immédiat la décentralisation ne sera effective qu'au seul niveau de la Commune, la Région et le Département étant dans un premier temps mis en veilleuse, tout comme l'Arrondissement qui verra dans cette phase ses attributions confiées à l'échelon départemental dans le cadre de la déconcentration.

administrative. La nouveauté dans cette réforme est d'abord d'ordre sémantique avec l'érection des anciens départements en régions et les anciens arrondissements en départements. Ces derniers structurés en communes dont le principe mis en avant est celui de la *communalisation intégrale* du territoire. L'autre nouveauté est représentée par l'option pour une gestion décentralisée des affaires locales à travers les régions, les départements et les communes, et la création d'organes élus au niveau de toutes les collectivités.

En somme, vue sous l'angle institutionnel, l'organisation administrative territoriale nigérienne semble bien encadrée par une législation constamment actualisée et renforcée donnant l'image d'une administration d'un pays développé dont les normes dominantes sont généralement légales rationnelles. L'adoption de trois niveaux de collectivités laisse penser à la loi du 2 mars 1982 de décentralisation en France. En effet, le texte nigérien de 2002 se révèle être un métissage institutionnel résultant du travail des élites nigériennes. C'est dans cette nouvelle configuration institutionnelle que s'inscrit le nouveau statut de l'ancien département de Zinder qui devient la Région de Zinder dans ses limites anciennes. La complexité du nouveau cadre territorial et de la législation adoptés par le Niger traduisent les germes d'une sur-administration car sans commune mesure avec le niveau de formation et d'information de la majorité des forces sociales et principaux acteurs des différentes réformes. Tout ceci laisse entrevoir les indicateurs d'une décentralisation importée et inachevée sur fond de micro-mimétisme.

### 1.2. Les germes du micro-mimétisme dès les années « 60 »

Dans une perspective institutionnaliste et en nous limitant aux institutions formelles et à ceux qui, en vertu de leurs positions administratives sont des acteurs potentiels du système politico-administratif nigérien, nous nous proposons d'appréhender le

cadre territorial envisagé au titre de la nouvelle réforme décentralisatrice nigérienne, sur la base des éléments de ressemblance avec le dispositif institutionnel de la décentralisation en France. Parlant du local, dans un contexte de décentralisation, Sylvie Biarez, relève que le pouvoir local (sous sa forme institutionnelle officielle) *jouit d'une certaine autonomie relative et d'une certaine spécificité*, qui tient essentiellement au fait que c'est un pouvoir politique au sens de sa relation et de sa participation aux rouages de l'État, à son histoire propre (il est souvent antérieur à l'État), et du fait de sa proximité et de ses interactions permanentes avec la société locale<sup>103</sup>.

L'analyse de la documentation officielle en matière de décentralisation révèle que l'option du Niger en la matière, dans la perspective d'une administration de proximité, a été régulièrement affirmée à travers les différents discours. Mais nous savons aussi que d'une manière générale, les États africains entreprennent des réformes décentralisatrices dans un contexte marqué à la fois par une crise socio-politique et économique, et le Niger ne fait pas exception. Et comme le souligne Charles Nach Mback, « de la crise économique à la crise politique, les réformes décentralisatrices en Afrique au cours des années 90 comportent essentiellement deux enjeux : la démocratie locale et le développement local »<sup>104</sup>. En fait, ces enjeux, procèdent de la remise en cause du système centralisé d'administration territoriale pour un mode décentralisé de régulation des rapports entre le centre et la périphérie. Autrement dit, il s'agit d'une revendication des populations de prendre une part active à l'élaboration des politiques publiques concernant la gestion des problèmes qui touchent à leur vie quotidienne.

Dans cette dynamique revendicative à la fois des forces vives et des partenaires au développement, les pouvoirs publics ont fini par céder, favorisant l'avènement d'un corpus de textes fondamentaux

---

<sup>103</sup> Biarez, Biarez, *Le pouvoir local*, Economica, Paris, p. 11.

sur la décentralisation<sup>105</sup> qui fournissent une idée précise sur le fonctionnement des futures collectivités territoriales. Ce dispositif institutionnel complexe semble refléter des logiques de dehors s'apparentant ainsi à une sorte de micro -mimétisme institutionnel.

Ainsi que nous l'avons rappelé ci-dessus, la construction et la mise en place du système d'administration territoriale nigérien ont été faites en différentes étapes, sans ruptures majeures. Cette construction s'est poursuivie par superposition progressive d'éléments notamment, des circonscriptions administratives et des collectivités coutumières traditionnelles, par subdivision de structures existantes avec la création des postes administratifs au niveau de certains arrondissements, déstructurant au fil des temps, l'organisation territoriale aussi bien administrative que coutumière.

Sous le règne de la loi du 31 décembre 1961, la confusion entre décentralisation et déconcentration était totale. Les cercles et les subdivisions institués en 1919, en même temps que les Assemblées des notables comme instances consultatives, ont été remplacés dès la première réforme de 1961. Ils ont été transformés en circonscriptions qui ont, elles-mêmes, été rebaptisées *circonscriptions administratives et collectivités territoriales* (voir schéma ci-dessous) constituant ainsi l'architecture de l'administration territoriale nigérienne en place depuis bientôt quarante ans.

Pour les besoins de nos analyses, nous distinguons deux moments essentiels correspondant à deux textes fondamentaux<sup>106</sup> de

---

<sup>104</sup> Charles Nach Mback, *Genèse et Dynamiques des réformes décentralisatrices dans les États d'Afrique Subsaharienne (1990-2000)*, Thèse de doctorat en droit public, Université Bordeaux IV, 2000/2001, p.13.

<sup>105</sup> D'une manière générale, il existe trois lois qui sont d'une importance majeure pour le fonctionnement des collectivités territoriales au Niger : 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 ; la loi n° 2002-13 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes ; la loi n° 2002-17 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.

<sup>106</sup> En conséquence, dans cet essai comparatif, il ne sera pas question de l'ordonnance de 1983 qui se rapporte à une période d'exception (1983 - 1989). Toutefois, rappelons que l'objet de ce texte était de traduire dans le

décentralisation au Niger. Il s'agit principalement des réformes des années 1960 symbolisées par la loi de 1964 et celles plus récentes des années 1990 avec les lois de 1996, réaménagées en 2001, porteuses d'un certain bouleversement institutionnel.

Le rapprochement du corpus législatif de la décentralisation au Niger avec les lois françaises sur les collectivités locales suscite un intérêt dans l'optique d'une analyse des capacités de ré-appropriation de certains emprunts. Sur la base de certaines ressemblances avec la loi française de décentralisation du 2 mars 1982, nous proposons d'analyser les logiques et les pratiques du mimétisme dans les réformes de l'administration territoriale au Niger, ainsi que les sources d'inspiration et les stratégies des principaux entrepreneurs institutionnels.

### 1.3. Des logiques et des pratiques *du dehors*

Le mimétisme est envisagé ici comme une reproduction avec l'intention de copier un exemple étranger en l'assimilant, dans la mesure du possible, à son propre milieu. Par souci de précision et de rigueur méthodologique nous ne nous intéresserons qu'au modèle de décentralisation, en tant que composante de l'ensemble politico-administratif, que Georges Langrod qualifie de *micro-mimétisme*. En outre, notre étude est centrée sur l'espace régional, un territoire infra-national et un échelon de territorialisation des politiques de développement, du pouvoir politique et de l'action publique. Par conséquent, il ne sera pas question du niveau central. Selon Langrod, le micro-mimétisme est une pratique de l'imitation partielle, isolée de son contexte original qu'il oppose au *macro-mimétisme*. Ce dernier est interprété comme le recours à l'adoption chez soi d'un modèle administratif étranger complet, un

---

concept de *société de développement* les principes fondamentaux de la philosophie de l'équipe au pouvoir. En effet, les militaires et leurs associés civils voulaient, en l'absence de formation politique, légitimer leur position à la tête du pays en se dotant d'un cadre de consultation, de concertation et de participation, traduction de leur philosophie politique. Nous considérons cette période comme une parenthèse politique et l'ordonnance de 1983 comme une recherche des bases d'un acquiescement des masses sans envisager de le faire avaliser par le vote démocratique.

*tout distinct et fermé*<sup>107</sup>. Au cœur de chacune des pratiques du mimétisme, micro comme macro, se trouve la réforme administrative, un champ de luttes symboliques entre les logiques du dedans et celles du dehors portées par les élites. Ces réformes sont voulues comme une modernisation de l'État en général et un remodelage du territoire en particulier. Elles se veulent une remise en cause du mode d'organisation de l'État centralisé s'inscrivant ainsi dans la logique prônée en 1964 par le Général de Gaulle lorsqu'il soutenait dans son discours prononcé à Lyon, le 24 mars, que *l'effort multiséculaire de décentralisation* longtemps nécessaire pour l'unité du pays, est désormais moins indispensable. Il invoquait les activités régionales comme *les ressorts de la puissance économique*. Comme pour réactiver cette vision, de plus en plus des voies s'élèvent pour reconnaître que la réforme de l'État passe par la décentralisation et qu'il ne faut plus opposer l'un à l'autre comme le soutient Nicolas Sarkozy<sup>108</sup> qui ajoute que « l'avantage de la décentralisation pourrait être le renforcement d'un État qui aura su se réformer ». Dans ses prises de position, N. Sarkozy prône *la différenciation régionale* qui ne doit pas cependant, conduire à des dérives indépendantistes, mais à les éviter en prenant en compte les spécificités régionales qui sont des réalités irréfutables, a-t-il souligné.

L'analyse des logiques et des pratiques du mimétisme institutionnel à travers les réformes décentralisatrices adoptées au Niger, se réfère au rôle joué par l'expérience française de décentralisation. Ce rôle encadrant est généralement assuré à travers l'appui institutionnel qui est une stratégie de coopération administrative entre les États. En quoi l'expérience française a-t-elle été une source d'inspiration? Les réformes des années 1960,

---

<sup>107</sup>Cf Bertrand M. Gross, *The managing of organisations. The administrative struggle*, Glencoe-Londres, 1964, vol. II, p. 867: « des programmes formant un tout distinct et fermé (« packaged programs »), provenant des États-Unis ou de l'Europe occidentale, appliqués aux pays industriellement sous-développés, doivent être inévitablement refaçonnés à la lumière de traditions et de conditions locales. On invente constamment des types et des expédients nouveaux... », cité par Georges Langrod, *Ibid.* p. 121

traduisent à la fois une volonté de rupture et un souci de continuité (1) et divergent de celles des années 1990 conçues sous la pression des revendications autonomistes (2) de la rébellion Touarègue, expression d'une certaine identité culturelle territorialisée.

En effet, dès les premiers mois de l'accession à l'indépendance politique, les questions institutionnelles retenaient l'attention des autorités. Trois décennies durant, la colonisation a exclu de la force de production économique, des centaines de milliers de personnes et des collectivités coutumières, les confinant dans une situation de marginalité, de pauvreté et de dépendance chronique.

Les autorités républicaines procédaient à une première réorganisation de l'administration territoriale pour marquer la rupture que symbolisait l'indépendance politique; ceci d'autant plus que le système d'administration en place avait la réputation d'accorder un très faible intérêt à la participation des populations dans la gestion locale. Leur identité et leur vision étaient marginales. Elles étaient des laissées-pour-compte. Aussi, la loi 61-50 du 31 décembre 1961, portant organisation des circonscriptions territoriales érigeait les cercles et subdivisions hérités de la colonisation en *circonscriptions territoriales* dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces entités disposent de conseils de circonscription élus pour cinq ans au suffrage universel. Les *conseillers de circonscription* délibèrent dans des *matières de leur compétence*, donnent leurs avis dans des *matières pour lesquelles ils sont consultés, émettent des vœux et votent le budget* de la circonscription<sup>108</sup>. Ceci constitue une première tentative d'associer les populations à la gestion de leurs propres affaires. Toutefois, rien de ce qui les préoccupait et auquel ils s'identifiaient n'était prioritaire. Cette loi contenait essentiellement des logiques de dehors et posait pour la majorité

---

<sup>108</sup> Nicolas Sarkozy, *Pour une différenciation régionale*, in Pouvoirs locaux n-51/IV/2001 (décembre) Les cahiers de la décentralisation, pp 91-93.

des acteurs, le problème de l'intériorisation de l'extériorité. Ce texte n'intégrait aucun symbole de l'identité régionale et locale des territoires restructurés.

La loi 64 -023 du 17 juillet 1964 en prolongeant et en approfondissant la réforme de 1961 constituait depuis sa promulgation la législation fondamentale dans ce domaine. Elle porte création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales. Elle divise le territoire nigérien en départements. Ces derniers sont divisés en arrondissements et les arrondissements en communes (art. Premier)<sup>109</sup>. Elle érige les arrondissements et les communes en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale (art. 3). Un conseil d'arrondissement ou municipal dont les membres sont élus au suffrage universel direct constitue l'organe délibérant de la collectivité. Elle approfondit ainsi le fossé entre les éléments de la vitrine identitaire des régions nigériennes et le dispositif institutionnel préconisé par la réforme de l'administration territoriale.

Aussi, dans la perspective d'une dialectique des forces politiques traditionnelles et modernes, les insuffisances institutionnelles qui caractérisaient le pays étaient perçues comme des freins au développement. Il fallait dès lors promouvoir une *capacité institutionnelle de mobilisation des ressources politiques et économiques*<sup>110</sup> pour créer les conditions propres au développement en général et au développement rural en particulier. En effet, le secteur rural représentait la composante la plus importante des domaines d'intervention pour le développement car, la population concernée était plus nombreuse et les projets très diversifiés. Les différents gouvernements nigériens ainsi que les agences d'aide publique au développement intervenaient prioritairement sur les

---

<sup>108</sup> cf. articles 30 à 34 de la loi 61-50 du 31 décembre 1961.

<sup>109</sup> Les trois niveaux d'organisation territoriale, non compris l'échelon national comptent 7 départements et une communauté urbaine, 36 arrondissements, 21 communes dont 10 urbaines et 3 communes rurales et 8 villes.

<sup>110</sup> Mondjanani, A. C., (études réunies et présentées par), La participation populaire au développement en Afrique noire, cité par Danda, M., Le développement participatif et la Décentralisation: de l'analyse de



différentes contraintes qui se posaient à l'agriculture, à l'urbanisme, à l'éducation, à l'alphabétisation, à la santé, à la commercialisation et aux routes sans pour autant privilégier les approches participatives susceptibles de mettre à contribution les collectivités traditionnelles et coutumières à l'épreuve de la modernité avec les réformes de la décentralisation administrative.

C'est ainsi que, l'arrondissement et la commune constituaient, depuis le début des années « 60 » un cadre d'exécution des tâches relevant de la gestion des affaires locales, avec comme responsable le sous-préfet ou le maire représentant d'une part, l'État auprès de la collectivité locale et d'autre part, la collectivité auprès du pouvoir central. Mais en quoi le statut et la lettre de la loi de 1964 présentaient-ils une certaine *parenté* avec la conception française de l'administration territoriale, au point de s'identifier à un micro-mimétisme? Pour y répondre nous allons essayer de dégager les ressemblances avec l'administration locale française autour du statut du département et de la personnalité du Préfet d'une part et du sous-préfet, du maire et de leur collectivité, d'autre part.

La loi nigérienne de décentralisation stipule que le préfet est, dans le département, le dépositaire de l'autorité de l'État. Il veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif. Il est le délégué du président de la République et le représentant direct de chacun des ministres (art.5). Le Préfet assure la direction générale de l'activité des fonctionnaires des administrations civiles de l'État et exerce la tutelle et le contrôle administratif des arrondissements et des communes (art. 9). Il est responsable du développement du département (art. 12).

Par ailleurs, dans chaque département, il est institué une commission consultative présidée par le préfet qui donne son avis sur toute question qui lui est soumise par ce dernier (art.13 et 14.). Enfin, le Préfet est assisté de deux secrétaires généraux: un

---

l'expérience nigérienne à la problématique d'un nouveau palier, contribution à l'atelier de formation des cadres, Zinder, Août 1994, p. 1.

Secrétaire Général de Préfecture; et un Secrétaire Général Adjoint de Préfecture (art. 11). Dans la réalité le Préfet est un véritable gouverneur du département que la loi du 17 juillet 1964 assimile à une *région homogène* de développement. Il exerce son autorité sur les sous-préfets, les administrateurs délégués des communes et sur tous les représentants des services étatiques et para-étatiques déconcentrés au niveau du département. Il préside les structures de coordination et de participation au sein desquelles interviennent les divers acteurs départementaux. C'est le cas du Comité technique de développement du département (COTEDEP) qui permet à l'autorité préfectorale de coordonner les interventions des services techniques déconcentrés en même temps que la préparation technique des projets de développement concernant le département. En tant que représentant de chacun des ministres, le Préfet assure le suivi de la mise en œuvre des programmes des plans nationaux de développement économique et social. Pour assurer les fonctions qui lui sont dévolues, il est secondé d'un Secrétaire général pour les affaires administratives et d'un Secrétaire général adjoint pour les questions du développement régional. Il ressort de notre observation sur le terrain que la dynamique du développement d'un département est, entre autres, largement fonction de la personnalité du préfet et de ses aptitudes de développeur. C'est ainsi que dans le département de Zinder, les années « 80 », ont été celles de grandes mobilisations de masse et de développement participatif avec Le Préfet Moumouni Djermakoye Adamou, dont la personnalité et le charisme ont facilité sa mission de coordination du développement régional de Zinder.

**3. Adamou Moumouni Djermakoye** est un officier (Colonel) des Forces Armées Nigériennes (FAN) à la retraite depuis 1991. Il est né le 22 mai 1939 à Dosso (l'Ouest du Niger). Il appartient à l'Éthnie Djerma et descendant de la « prestigieuse » chefferie traditionnelle des Djermakoye de Dosso qui s'est ralliée à la colonisation à l'occasion des révoltes djerma de 1906 en contrepartie de la promotion-récompense de Dosso au rang des chefferies supérieures (Province).

Comme distinction honorifique, il est Commandeur de l'Ordre du mérite du Niger ; Commandeur de la Légion d'Honneur française ; Commandeur de l'Ordre du Mérite du Togo, de Guinée, du Mali, de la Corée du Sud, de la République Fédérale d'Allemagne et du Royaume d'Arabie Saoudite. Il s'est vu décerné en 1990 le Prix « African Leadership » en tant que meilleur Ambassadeur africain en poste aux États – Unis d'Amérique.

Du point de vue de sa carrière militaire, il est diplômé de l'école militaire de Saint Louis du Sénégal, de l'école des officiers de Fréjus en France et de l'école d'état-major (école de guerre) de Paris. Sous-officier de l'armée française jusqu'en 1959, il fut transféré dans les FAN en 1961 où il a assuré le commandement de plusieurs unités à Tahoua (Centre-Ouest du pays), à Agadez (Nord du pays), à Zinder (le Niger Centre-Est) et à Niamey (l'Ouest du pays).

Du point de vue de sa carrière politico-militaire qui a duré de 1974 à 1991, il était membre du Conseil Militaire Suprême (CMS), le directoire militaire qui a perpétré le premier coup d'État militaire au Niger ayant renversé le régime civil de Diori Hamani le 15 avril 1974, sous la direction du lieutenant colonel Seyni Kountché alors Chef d'État Major des FAN. Durant le règne du CMS qui a duré quinze ans (1974 – 1989), le colonel Djermakoye occupa successivement les postes de Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération (1974- 1979) ; de Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Culture (1979 – 1981) ; de Ministre de la Santé Publique et des Affaires Sociales (1981 – 1983) ; de Président de la Commission de mise en place de la Société de Développement, avec rang de Ministre (janvier 1983 – août 1983) ; de Préfet du Département (région) de Zinder (1983 – 1988) ; d'Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire de la République du Niger auprès des États –Unis d'Amérique et de l'Organisation des Nations Unies –ONU- (1988 – 1992) ; de membre du Conseil Supérieur d'Orientation Nationale (CSON), issu du congrès constitutif du Mouvement Nationale de la Société de Développement (MNSD), le parti -État créé en mai 1989.

À la retraite depuis le premier juin 1991, au terme de trente années de service, le colonel, Djermakoye a amorcé depuis cette date une carrière politique qu'il poursuit et au cours de laquelle il a assuré les responsabilités de Secrétaire aux Relations Extérieures du Bureau Politique du MNSD-Nassara , issu du congrès de mai 1991. À la faveur du processus démocratique pluraliste engagé au Niger à partir de 1991, Djermakoye quitta les rangs de l'ex-parti – État, le MNSD-Nassara pour créer d'abord le « Club des Amis de Moumouni Adamou Djermakoye (CAMAD) » (1991), avant d'être le Président – Fondateur de son propre Parti politique l'« Alliance nigérienne pour la Démocratie et le Progrès (ANDP Zaman Lafiya) créé en février 1992. Élu pour la première fois député à

l'assemblée Nationale en 1993, il se présenta au cours de la même année aux élections présidentielles du 14 février 1993 ; il obtint 15,24% des suffrages exprimés (4<sup>ème</sup> sur 8 candidats). Président de l'assemblée Nationale en 1993 au cours de la 3<sup>ème</sup> République, il occupa les fonctions de Conseiller Spécial du Président de la République, Mahamane Ousmane le Zinderois , après la perte de majorité à l'assemblée Nationale par l'alliance des partis de la majorité présidentielle (Alliance des Forces du Changement – AFC -). Il fut réélu Député à l'assemblée Nationale, à la suite des élections législatives anticipées de janvier 1995 et y siégea en tant que membre de la Commission des Affaires Étrangères de l'assemblée Nationale jusqu'au 2<sup>ème</sup> coup d'État militaire de janvier 1996. Il se représenta pour la 2<sup>ème</sup> fois comme candidat aux élections présidentielles de juillet 1996, au titre de la 4<sup>ème</sup> République, et obtint 4,77% des suffrages exprimés (4<sup>ème</sup> sur 5). Il fut de nouveau réélu Député à l'Assemblée Nationale au cours des élections législatives de novembre 1996 et y siégea d'abord comme membre de la Commission des Affaires Étrangères avant d'être promu Président de la Haute Cour de Justice. Au cours de la 4<sup>ème</sup> République, Djermakoye participe à l'animation de l'Alliance des Forces Démocratiques et Sociales (AFDS), se réclamant de l'opposition au pouvoir en place que son parti, l'ANDP Zama Lafiya, a créé en même temps que deux autres formations politiques (PNA Al Oumat et PUND Salama). À l'issue du 3<sup>ème</sup> coup d'État militaire intervenu en avril 1999, ayant occasionné la suspension des institutions de la quatrième République, Djermakoye a, au cours de la période de transition, présidé le Conseil Consultatif National. Au titre de la 5<sup>ème</sup> République, Djermakoye a été réélu Député à l'Assemblée Nationale et y Présidait la Commission de Défense et de Sécurité. Il fut aussi candidat aux présidentielles d'octobre 1999 au cours desquelles il obtint 7,73% des suffrages exprimés (5<sup>ème</sup> sur 7 candidats). Monsieur Djermakoye a également siégé comme député de la CEDEAO au titre de l'Assemblée Nationale du Niger et était membre du groupe parlementaire d'amitié de la zone Moyen-Orient et de la zone Europe. Il a été l'initiateur du premier Sommet afro-américain tenu à Abidjan en collaboration avec le Révérend Sullivan.

Djermakoye qui militait depuis janvier 2000 dans l'opposition, a rejoint à partir de mai 2002 la majorité au pouvoir et occupe depuis, le poste de Ministre d'État Chargé de l'Intégration Africaine et des Programmes du NEPAD.

« L'Homme du consensus » ou encore le « Père Fondateur (P.F.) », comme les Nigériens aiment affectueusement appeler monsieur Djermakoye, a su comprendre très tôt que rien ne pouvait être entrepris dans un contexte comme celui du damagaram, sans tenir compte des visions des damagarawa et

sans se référer à l'histoire de leur sultanat au XIX<sup>ème</sup> siècle. Dans cette logique de dedans, le préfet Djermakoye a pris l'initiative visant la réhabilitation du patrimoine historique du damagaram primitif avec la création d'un musée régional et la mise en valeur des éléments culturels de la région souvent illustrés par des symboles choisis et adoptés de manière concertée et participative, c'est à dire de manière consensuelle pour emprunter un terme cher à Djermakoye. Du fait de son approche privilégiant la concertation, la consultation et la participation, le Préfet Moumouni Djermakoye Adamou est identifié à un homme de dialogue et du consensus dans la gestion administrative du développement régional. Certains observateurs comparent les approches de gestion du développement mise en œuvre par Djermakoye à Zinder, à celle conduites dans le département de Tahoua par son collègue et compagnon d'armes, également membre du CMS, le colonel à la retraite Mamadou Tandja<sup>111</sup>, aujourd'hui Président de la République du Niger. À la différence de Djermakoye, le Préfet Tandja paraît plus dirigiste et autoritariste. Mamadou Tandja était très autoritaire et n'aime pas la contradiction et les débats d'idées contrairement à Djermakoye qui veut se donner une posture *d'intellectuel* et s'accommode aisément des rhétoriques discursives. Dans son style de management, Djermakoye s'appuie généralement sur des « staff » d'intellectuels et d'universitaires auxquels il a tendance à s'identifier, dont on sent la marque dans ses discours et ses prises de positions publiques. Certains observateurs de la scène nigérienne n'hésitent pas à dire qu'il est l'un des rares *intellectuels* du Conseil Militaire Suprême, directoire militaire qui s'est emparé du pouvoir le 15 avril 1974. Cette

---

<sup>111</sup>Il s'agit de l'actuel Président de la république du Niger ayant accédé au pouvoir en novembre 1999 à l'issue d'élection démocratique en tant que leader du MNSD-Nassara, l'ex-parti -Etat. Tandja et Djermakoye, tous deux colonels à la retraite de l'armée nigérienne et compagnons d'armes du Général Seyni Kountché étaient membres du Conseil Militaire Suprême (CMS), instance politico-militaire qui a pris le pouvoir lors du premier coup d'Etat de 1974. Ils étaient tous deux préfets de département pendant plusieurs ans, chacun avec son style de gestion administrative territoriale. Depuis la démocratisation de l'espace politique nigérien ces deux personnalités se sont converties dans la vie civile à la tête des partis politique : MNSD-Nassar pour Tandja et ANDP-Zaman lafiya pour Djermakoye.

affirmation n'est pas sans fondement car Djermakoye a été, durant le règne du CMS, à charge de grands dossiers de réflexions pour l'élaboration des politiques publiques. L'on se souviendra que le pilotage du processus d'élaboration du projet de société voulu par le CMS à travers l'idée de la *Société de Développement* lui a été confié. Il le mena à terme en 1983 avec une clairvoyance féconde que les Nigériens lui reconnaissent. Aussi, en prévision de la mise en œuvre de ce projet de société, conçu sous son leadership, Djermakoye a été nommé Préfet du Département de Zinder. La descente dans l'*arène* territoriale de Djermakoye la veille de la mise en œuvre de l'esprit et de la lettre de la Société de développement créait, peut-être de manière inconsciente, les conditions d'une appropriation de ce projet de société, car Djermakoye ayant assuré le leadership de l'élaboration de ce *référentiel* se retrouve en situation d'assurer le pilotage de sa mise en œuvre au niveau régional. Zinder devenait de fait un laboratoire et un territoire de référence du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD) car, avec Djermakoye, figure emblématique de la Commission Nationale de Mise en place de la Société de Développement (CNMSD), le concepteur d'un projet de société se trouve être l'acteur principal et central de sa mise en œuvre. Et l'on ne peut douter de ce qu'il a intériorisé le référentiel et qu'il est suffisamment outillé pour faciliter son interprétation et sa ré-appropriation par les autres acteurs sous-régionaux et locaux de la région de Zinder.

Coordonnateur officiel du développement de son département, le préfet est aussi assisté par des sous-préfets et des maires qui prolongent à leur tour l'action du Préfet. En effet, la loi stipule que le sous-préfet administre l'arrondissement; il assiste le Préfet dans l'accomplissement de sa mission. Il veille, sous son autorité à l'application des textes législatifs et réglementaires et à la mise en œuvre des directives du pouvoir exécutif (art 6). Quant au Maire, il est le représentant de la commune, chargé de son administration.

Le texte ajoute que certaines fonctions d'intérêt général peuvent lui être confiées par le pouvoir exécutif. Lorsqu'il les exerce, il agit en qualité de représentant de ce pouvoir sous l'autorité du sous-préfet (art. 8). Le sous-préfet et le Maire président chacun le conseil de sa collectivité et assurent l'exécution de leurs décisions (art. 17).

Sur la base de ces éléments majeurs de la loi de 1964 relatifs à la fois au choix des termes (préfet, département, sous-préfet, maire, arrondissement, commune) et au mode de gestion tel que prévus par le législateur nigérien, nous relevons une grande analogie dans les dénominations des unités administratives territoriales et des représentants de l'Etat en France. La compréhension de ces ressemblances terminologiques peut trouver des éléments d'explication entre autres, dans les relations de dépendance et de coopération qui ont, selon les époques, caractérisé les relations franco-nigériennes.

Par ailleurs, l'analyse de la loi de 1964, permet de s'apercevoir de la volonté du législateur de promouvoir, une symbiose entre « unité de l'État et unité administrative », un système fortement hiérarchisé et centralisé à la napoléonienne. C'est pourquoi il n'est pas sans intérêt de se référer au modèle napoléonien pour essayer de relever des éléments de parenté constatables.

Du point de vue du maillage territorial, notons que Jean Tulard<sup>112</sup> rappelle qu'en remontant à la Révolution et à Thouret, le territoire de la France est aussi divisé en départements dirigés chacun par un préfet. Les départements sont divisés en arrondissements qui ont à leur tête un sous-préfet.

Au plan de la gestion, le modèle est généralement défini comme l'idéal-typique de la centralisation totale, dont la création des Préfets est l'illustration. Jean Marc Ohnet note à ce sujet que, « nommés par le gouvernement dans chaque département, entourés d'un conseil de préfecture, ils (les préfets) exercent sans

---

<sup>112</sup> Jean Tulard, Les Préfets de Napoléon, in Les Préfets en France (1800-1940), Librairie Droz, Genève, 1978, p.5.

partage les pouvoirs de gestion et de représentation de l'État<sup>113</sup>. Le Préfet nigérien est, à l'image de celui de la France, l'agent unique du pouvoir central, où la hiérarchie administrative et où les citoyens ne sont plus que des administrés. Le Préfet veille aussi, comme dans le texte de la loi nigérienne de 1964, à l'exécution de la loi et des ordres du gouvernement.

Dans le modèle napoléonien, ainsi qu'il ressort du système nigérien, les maires deviennent de simples administrateurs placés sous la tutelle et le contrôle des préfets; les assemblées locales, n'ont plus qu'un rôle de consultation et leurs membres ne sont chargés que de donner leur opinion sur l'état et les besoins du département. Mais nous savons qu'en France la situation avait évolué dès 1884 avec l'élection des maires en tant qu'exécutifs des communes. Pourquoi, alors dans leur pratique mimétique, les réformateurs du système politico-administratif nigérien n'ont-ils pas procédé à la mise en œuvre des dispositions prévoyant l'élection comme mode de désignation des maires ? La réponse à cette interrogation réside dans la volonté constante du pouvoir de contrôler les ressources et les hommes partout sur le territoire, au détriment des approches participatives et décentralisées du développement et qui responsabilisent les populations. Autrement dit, il s'agit de la perpétuation d'une tradition de l'administration coloniale dont la pratique et la marque sont restées présentes dans les visions communes des élites et des entrepreneurs institutionnels nigériens.

Ces quelques repères majeurs nous illustrent que le texte de 1964 portant organisation administrative régionale et locale de la République du Niger a été largement inspiré par le modèle napoléonien. L'organisation adoptée, avec un certain décalage temporel, se révèle strictement hiérarchisée identique à ce que Chaplal, rapporteur de la loi de l'An VIII décrit comme « une

---

<sup>113</sup>Jean Marc Ohnet, Histoire de la décentralisation française, livre de poche références, Paris, 1996, p. 62



chaîne d'exécution sans interruption du ministre à l'administré [qui] transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique »<sup>114</sup>. Nous retrouvons à travers cette forme de maillage et ce style de gestion, la théorie générale de l'État unitaire, diffusée grâce à l'uniformité d'un cadre institutionnel et d'une organisation administrative se voulant rationnels et efficaces.

Selon toute vraisemblance, les autorités nigériennes, à la recherche de la modernité, de l'efficacité, et sous l'encadrement de la France, auraient été inspirées par le modèle napoléonien, un style d'organisation et de gestion administrative rationnel issu de l'Encyclopédie, des tâtonnements de la Révolution, décanté et structuré par le Consulat et l'Empire, qui a fini par s'imposer au début du XIXe siècle<sup>115</sup>. Mais comment s'est opéré un tel micro-mimétisme?

A cet effet, il faut rappeler le rôle essentiel de la coopération au sens de rapport diplomatique entre les États. C'est par l'entremise des relations de coopération que sont activés les sous-dossiers dont, ceux des coopérations administrative et financière. La part de la France dans l'aide bilatérale au Niger représentait 34,83% de tous les versements nets globaux apportés au Niger par la communauté des bailleurs de fonds entre 1990 et 1994.<sup>116</sup> Rappelons qu'entre 1970 et 1976, la France s'était engagée pour 229.773 millions de francs français au titre de l'assistance technique civile; 20.805 millions de francs français pour l'action de coopération et de formation. Au 31 mars 1977, l'assistance technique française au Niger toutes catégories et tous secteurs confondus représentait 447 personnes dont 55 dans l'enseignement supérieur et 7 dans l'administration générale.

Par ailleurs, l'essentiel des fonctionnaires (40.000 environ) émargeant au budget de l'Etat au titre desquels ceux de

---

<sup>114</sup>Ibid., p. 62

<sup>115</sup>Ibid., p. 66

l'administration générale formés à l'ENA sont porteurs du modèle de décentralisation à la française. Le nombre des Enarques a connu un accroissement continu entre 1963 et 1993, période au cours de laquelle il a été formé 4334 cadres tous niveaux confondus dont 1895 diplômés de niveaux moyen et supérieur. Le centre de documentation comptait en 1993, 23.646 livres dont l'acquisition a été facilitée avec le concours de la coopération française.

---

<sup>116</sup> bulletin de l'Afrique Noire, n°1789 - 15 Novembre 1996, PP. 11-12.

**Schéma : Evolution du cadre institutionnel de l'OARL au Niger**

Comme l'illustre le schéma ci-dessus, les organismes de gestion des collectivités territoriales au Niger ont connu, au cours des quarante dernières années, une certaine mutation. La région, qui nous intéresse particulièrement, a enregistré la prééminence du Conseil de circonscription de 1961 à 1964, remplacé entre 1964 et 1974 par la COCODEP, qui s'est vu substitué à partir de 1974, le COTEDEP. En somme, les institutions issues de la loi de 64, toujours en place au moment de nos travaux, s'inscrivent dans une logique d'administration territoriale sous tutelle du fait de la forte emprise de l'État dans la gestion des affaires locales à travers l'exercice direct et au quotidien de la tutelle et du contrôle a priori et a posteriori sur les actes, les personnes et les ressources des arrondissements et des communes.

**Schéma : organigramme de l'administration territoriale du Niger**

Le schéma ci-dessus, révèle que le système mis en place sur la base de la loi de 1964, s'accompagne d'une nouvelle hiérarchie des entités et des chefs-lieux. Aux 16 chefs-lieux de cercles se sont substitués 7 chefs-lieux de département. Cette réorganisation a fait des *promus et des déchus*<sup>117</sup>. Au titre des promus, la ville de Zinder retrouve des ressorts importants et se classe ainsi parmi les promus. À la faveur de la nouvelle réforme, cette ville est érigée en Communauté urbaine regroupant désormais cinq communes comme pour la porter au même pied d'égalité que la communauté urbaine de Niamey qui en compte cinq également.

Aussi, la lecture du dispositif encadrant la réforme de 1964 révèle que cette réforme vise à formaliser et à hiérarchiser le dispositif institutionnel et territorial; sa conception relève d'une logique institutionnelle identique à celle de la réforme de 1961, même si elle instaure un système plus complexe à deux niveaux systématiques (département et arrondissement) et un niveau subsidiaire qui s'appuie sur les postes administratifs<sup>118</sup> et les communes.

En somme, les vagues de réformes engagées dès les premières années de l'indépendance étaient destinées à renforcer les capacités institutionnelles et à promouvoir une symbiose entre l'unité de l'État et l'unité administrative. Le maillage administratif et le style de gestion mis en avant s'inscrivaient dans la théorie générale de l'État unitaire faite d'uniformité et d'embrigadement dans un système d'administration territoriale qui emprunte au modèle colonial et au jacobinisme. Le contrôle des populations est l'enjeu politique de ces premières réformes faites de multiplication des réseaux administratifs localisés. Cependant, faute de moyens

---

<sup>117</sup>Frédérique Giraut, Equateur (U.M.R. PRODIG), Retour du refoulé et effet chef-lieu: Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger, Version provisoire, Ministère de la coopération « ville et décentralisation », 1999, p.25.

<sup>118</sup>Progressivement, une partie du travail de hiérarchisation du dispositif territorial de l'administration va s'effectuer par la densification des entités de base que sont les postes administratifs au nombre de 7 en 1960, ils sont une vingtaine en 1964 et moins de trente (27) en 1999. Leur semis plus dense obéit toujours à une double logique de contrôle militaire et policier de certaines aires, et de diffusion de la présence administrative dans les zones de confins (Giraut, F, 1999).

et de véritable volonté politique, « les structures parallèles se concurrencent au point de ne laisser survivre, à côté des appareils les mieux financés, que des coquilles vides dépourvues de toute réalité »<sup>119</sup>. C'est ce que l'expérience des grands projets régionaux ou sectoriels stigmatisés par J. Gallais<sup>120</sup> a laissé comme leçon au Niger. A cet effet, le Nord du département de Zinder a fait l'objet d'une succession de projets qui représentaient des institutions les mieux financées mais dont les *bilans apparemment catastrophiques*<sup>121</sup> n'ont laissé que des coquilles vides dépourvues de toutes réalités. A cela s'ajoute *la caporalisation* d'une chefferie dite coutumière<sup>122</sup> d'abord tenue à l'écart par le pouvoir civil puis fortement manipulée par le pouvoir militaire. En effet, à la faveur des changements récurrents de régimes politiques, le Niger a adopté plusieurs types de politiques publiques concernant la chefferie traditionnelle. L'ambivalence de ces politiques publiques s'est traduite tantôt par sa *marginalisation* progressive entre 1960- et 1974 concurrencée par les structures du parti unique au pouvoir : PPN/RDA et celles des services de *promotion humaine*<sup>123</sup> ;

---

<sup>119</sup> Dominique Darbon, 1991, pp. 177-178, cité par Giraut, F. op. cit; p.26.

<sup>120</sup> « ...Il est devenu habituel de commencer une opération par une implantation lourde de logements, bureaux, garages qui absorbe le financement pendant une première phase prolongée....Au bout de quelques années, l'opération a atteint une telle autosuffisance bureaucratique urbaine que la prise en charge des problèmes ruraux n'est plus envisagée que sous la pression du donateur et la menace du non renouvellement de financement. Mais une certaine connivence rapproche trop souvent le donateur de l'administration. » (cité par Frédéric Giraut, op.cit, p.41).

<sup>121</sup> comme l'affirme F. Giraud, le bilan apparemment catastrophique du « projet Damergou » car seuls cinq pompes, deux pistes latéritiques, une friche constitué de quelques locaux vacants et deux panneaux aux abords de la route Zinder-Tanout portent témoignage du déploiement de cet « éléphant blanc » qui en sera resté à sa première phase pour quelques 6 milliards de FCFA. Les projets qui ont succédé au Projet Damergou ont pris leur distance vis à vis de ce dernier. C'est notamment le cas du Projet Productivité Nord Zinder (PPNZ) qui refusa même d'occuper les locaux laissés vacants au voisinage de la sous-préfecture de Tanout.

<sup>122</sup> Selon Nassirou Bako Arifari, *au lendemain des indépendances en Afrique, Lombard traitant des solutions apportées par les jeunes États 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, Dahomey) et enfin l'intégration politique des forces traditionnelles (1967 :255-61).*

<sup>123</sup> À partir de 1962, les autorités nigériennes de la première République avaient promu un certain nombre de services dits de promotion humaine notamment le service de l'animation rurale au développement, le service de l'alphabétisation, l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération et la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Toutes ces institutions avaient vocation de sensibiliser, informer et former les paysans pour une meilleure prise de conscience des enjeux majeurs des différentes politiques publiques du pays. Le service de l'animation rurale profitait ainsi de ses stages de formation des *animateurs – paysans et/ou des personnalités influentes de villages, pour mettre plus de visibilité sur le devoirs des représentants de l'État, des auxiliaires de l'administration (chefs traditionnels) et des fonctionnaires et agents des services parapubliques, en insistant sur le fait qu'ils sont payés pour servir les populations. Cette approche a valu aux cadres de*

tantôt par son intégration systématique aux instances de mobilisation et d'encadrement pour le développement local à partir de 1974 et devenant ainsi, l'instance polarisante de toute la dynamique politique et développementiste locale. Tout ceci rentre dans la logique de contrôle systématique des populations et de recherche d'une plus grande *domestication* de la chefferie traditionnelle telle qu'organisée par l'administration coloniale et poursuivie par les régimes post-coloniaux nigériens aussi bien républicains que d'exception<sup>124</sup>. De fait, la chefferie se sentant chaque jour menacée<sup>125</sup> et en perte de terrain (perte de monopole de certaines attributions et de prestige de la représentation populaire) malgré les tentatives d'intégration / réhabilitation par le CMS, a fini par « sceller, à l'instigation des formations politiques, des relations clientélistes diverses dans lesquelles ils (les chefs de cantons) se présentaient souvent comme des *rabatteurs* de suffrages pour leurs patrons politiques »<sup>126</sup>. De fait, le cadre territorial nigérien superposant des collectivités coutumières/traditionnelles (cantons) aux collectivités territoriales (arrondissement et communes) en vigueur depuis plus de trois décennies semble être mis à rude épreuve du fait des logiques contradictoires des politiques gouvernementales de décentralisation et celles dites de réhabilitation de la chefferie traditionnelle dont la propension à tisser des alliances politiques avec les instances dirigeantes de l'État n'est pas de nature à faciliter une décentralisation poussée.

Aussi, la faillite politique et économique (faible mobilisation des ressources locales, très forts taux d'endettement auprès de la Caisse des prêts aux collectivités territoriale (CPCT) et insolvabilité)

---

*l'animation une véritable fronde de ces différentes institutions qui ont réussi à obtenir sa suppression en 1975 par le régime militaire du CMS qui s'est emparé du pouvoir suite au coup d'État militaire d'avril 1974.*

<sup>124</sup> Devant les chefs réunis en congrès à Maradi le 9 octobre 1974, le représentant du CMS déclarait que « le rôle des chefs n'est plus seulement celui de conservateurs des valeurs morales et traditionnelles mais aussi non moins important d'auxiliaires indispensables de l'administration moderne ».

<sup>125</sup> Un arrêté du 15 septembre 1981 modifiera les règles de nomination et les conditions de révocation des chefs traditionnels qui ne sont plus élus mais nommés par le Ministre de l'intérieur sur proposition du Préfet.

<sup>126</sup> Nassirou Bako Arifari, op. cit. p. 174.



du système d'administration territoriale mis en œuvre au Niger sur la base des réformes décentralisatrices de 1961 et 1964 est désormais admis de tous tel que diagnostiqué dans le rapport (1996) de la Commission Nationale sur le Re-découpage administratif. Après un relatif flottement au cours des années 1980 avec l'expérience de la Société de développement, la dynamique du changement institutionnel, à la recherche de la participation, a été relancée au début des années 1990 suite aux revendications de la rébellion touarègue à la faveur du processus démocratique et de l'instauration de l'Etat de droit. L'impératif de la mobilisation et de la participation des populations comme relais aux interventions étatiques est apparu avec la création des services de promotion humaine à partir des années 60. Il fut surtout théorisé à partir du milieu des années 80 avec les institutions de la *société de développement*, prémices d'un désengagement de l'Etat en matière d'équipement et de service public, et occasion pour ré-instaurer *un parti unique corporatiste d'un genre nouveau* (Giraut, 1999, p.35). La société de développement est un label *politico-développementaliste* imaginé par le régime d'exception du CMS sous la direction du Président Seyni Kountché pour conceptualiser sa ligne politique générale et son projet de société. De fait, au moment où toutes les structures de mobilisations politiques étaient suspendues<sup>127</sup> immédiatement après le coup d'État du CMS, les *putchistes* du 15 avril 1974 s'étaient investis à rechercher un cadre apolitique nouveau de mobilisation des populations pour le développement. L'objectif principal était l'implication des populations dans des actions de production et de développement. Les stratégies des nouveaux maîtres du pays étaient de réactiver la ré-interprétations des institutions traditionnelles nigériennes et leur réorientation à des fins politico-développementistes. C'est ainsi

---

<sup>127</sup> Dès le 23 avril 1974 un décret (74-56) du Président du CMS fût pris pour dissoudre tous les conseils municipaux et d'arrondissement pour les remplacer par des Conseils consultatifs au sein desquels siégeaient des chefs traditionnels traduisant ainsi la volonté des militaires putchistes à s'appuyer sur l'institution cheffale pour gouverner le pays.

que la *Samaria*, cette organisation de jeunesse en pays hausa dirigée par des leaders de jeunes appelés *Maysamari* (celui qui a les jeunes) ou *serkin samari* (le chef des jeunes), a été réhabilitée, à partir de 1974 pour servir d'association d'animation et de mobilisation. La réhabilitation de la samaria était interprétée dans le discours politique comme une *modernisation institutionnelle* d'une organisation traditionnelle de jeunesse constituant avec le mouvement coopératif, 50% des instances (conseils de développement) de la société de développement à tous les échelons de l'organisation administrative régionale et locale (département, arrondissement, communes et poste administratif) et des collectivités coutumières<sup>128</sup> (canton, groupement, village, tribu quartier et campement). Les autres 50% étant répartis entre les associations socio-professionnelles (association de femmes, syndicats, association des parents d'élèves, etc.) présentes au niveau des différents échelons territoriaux.

En somme, la première vague de réformes engagées dès les premières années de l'indépendance était destinée à renforcer les capacités institutionnelles et à promouvoir une symbiose entre l'unité de l'État et l'unité administrative. Le maillage administratif et le style de gestion mis en avant s'inscrivaient dans la théorie générale de l'État unitaire faite d'uniformité. Les dispositifs institutionnels adoptés ont été la résultante d'une coopération appuyée par la France en assistance technique, financière et à travers la formation des cadres supérieurs sur laquelle nous reviendrons. Ainsi, les marques et les pratiques françaises ont été présentes dans les modèles de réformes décentralisatrices adoptés au Niger au cours des années 1960 et 1990 sous-tendues par une

---

<sup>128</sup> Un nouveau statut de la chefferie traditionnelle a été adopté (décret 83-139/PCMS) le 13 octobre 1983 donnant droit aux chefs de siéger au niveau de tous les conseils de développement des différents échelons territoriaux. Les chefs traditionnels étaient de droit les présidents des différents conseils de développement des cantons, groupements, villages, quartiers, tribus et de campement et assuraient de fait et de jure le rôle de cheville ouvrière de la société de développement en milieu rural. À l'issue de la CNS de 1991, un acte de celle-ci a autorisé l'adoption d'un nouveau statut de la Chefferie traditionnelle, intervenue le 30 mars 1993 par ordonnance n° 93-28.

stratégie de légitimation axée sur la prudence et la progressivité d'une part et l'interdiction de cumul de mandat d'autre part.

#### 1.4. Stratégie de légitimation d'une réforme mimée

En se référant aux textes de base et aux stratégies envisagées pour la mise en œuvre de la décentralisation nigérienne, il ressort un certain nombre de principes structurants caractéristiques, symboles de la réforme du local en cours et de la spécificité de la démarche nigérienne. Ces repères spécifiques à l'option nigérienne, s'articulent autour de la notion de prudence et de progressivité; d'interdiction de cumul de mandats et d'incompatibilité. Est-ce, une prise en compte de la réalité nigérienne, une stratégie centralisatrice de l'État, ou l'effet d'une imitation?

##### 1.4.1. La prudence et la progressivité pour contenir la réforme

Postulant que la décentralisation est aujourd'hui une exigence démocratique, le régime actuel au Niger estime qu'il importe que sa mise en œuvre soit faite avec réalisme, prudence et mesure, afin que le nouveau dispositif institutionnel soit à la portée des capacités des acteurs du terrain et qu'ils puissent effectivement s'adapter aux exigences d'une dévolution des pouvoirs et de responsabilités. Par conséquent, l'articulation entre structures existantes et nouvelles dispositions prévaudra au cours des premières années de mise en place de nouvelles collectivités. Car, une mise en œuvre ratée du processus d'une véritable décentralisation comporte des risques politiques et socio-économiques majeurs: tensions sociales, renforcement du sentiment identitaire au détriment de l'unité nationale, problème de viabilité des entités décentralisées, etc. L'on comprend donc la disposition relative à la progressivité insérée dans la loi portant création des structures, qui stipule que « l'organisation régionale et locale actuelle reste en vigueur », en attendant la mise en application effective des dispositions de celle-ci (art. 10).

La mise en œuvre de la réforme décentralisatrice du Niger est faite sur la base des travaux de la commission spéciale de réflexion sur le re-découpage administratif du territoire de la République qui prévoit une *communalisation intégrale*<sup>129</sup>. Par conséquent, il est fondamental que la mise en œuvre s'opère progressivement, prudemment mais résolument. C'est en cela que l'on peut comprendre l'option d'une approche dite *progressive* dans la mise en œuvre du nouveau projet nigérien de réforme décentralisatrice. Dans cette logique le schéma adopté repose sur la communalisation des cantons et groupements qui sont des collectivités coutumières et traditionnelles existantes, permettant ainsi aux nigériens de faire l'économie d'un re-découpage au moment du lancement du processus prévu en 2004.

En effet, la mise en place progressive peut s'expliquer par le fait que l'expérience a démontré que les réformes les plus séduisantes sur le papier se heurtent dans la réalité à des obstacles inattendus. Il faut, par conséquent, les roder sur le terrain, en vraie grandeur. C'est dans ce sens que dès la première année, 265 communes dont cinquante une (51) urbaines serviront de bancs d'essai afin qu'à l'expérience l'on voie comment résoudre les difficultés qui ne manqueront pas de se poser. Le gouvernement a donc choisi, dans un premier temps, la seule communalisation intégrale, elle-même voulue comme un préalable à l'installation des départements et des régions. La seule région de Zinder comptera 55 communes (10 urbaines et 45 rurales)<sup>130</sup>. Cette logique de prudence et de progressivité semble servir de prétexte pour légitimer un comportement centralisateur pour geler l'installation des régions et des départements qui auraient facilité l'intégration des actions d'aménagement du territoire et l'harmonisation des interventions à

---

<sup>129</sup> Selon les responsables du HCRA/D, l'option de la communalisation intégrale (ie complète) du territoire nigérien répond à un souci de pragmatisme : il semblait en effet impossible à l'heure actuelle, compte tenu des ressources financières, de multiplier les niveaux de pouvoir. Par conséquent le gouvernement actuel n'a pas choisi de rendre effectif immédiatement le découpage territorial dans son ensemble, il a prévu l'installation effective des seules communes créées.

<sup>130</sup> Cartes de l'administration territoriale du Niger (loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 30/04/2002)

cheval sur plusieurs communes. L'idée de progressivité servira aussi de prétexte pour limiter l'exercice de compétences transférées par bloc aux nouvelles communes car comme le prévoit une note<sup>131</sup> du Haut Commissariat à la décentralisation, « l'effectivité du transfert de compétence n'interviendrait qu'au cours de la cinquième année après l'installation effective des nouvelles communes ». De la première année à la quatrième, les communes fonctionneront selon les normes actuelles. Alors même qu'en vertu de la clause générale de compétence selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », complétée par certaines compétences formellement énumérées, une compétence générale est explicitement reconnue au profit des communes. Le constat ici est que, les réformateurs nigériens veulent, sous le prétexte de la prudence et de la progressivité, empêcher aux communes, pendant cinq ans, l'exercice effectif des compétences qui leurs reviennent de droit. Le fait de ne pas rendre effectif l'exercice, par les communes, des compétences que la loi leur reconnaît, risque de vider la nouvelle réforme de son contenu car, l'État veut se donner la latitude de ne pas appliquer immédiatement le principe que sous-tend la notion de *blocs de compétences* telle que consacrée par la législation nigérienne lorsqu'elle énumère des compétences reconnues aux collectivités.

**6. L'article 16 de la loi portant transfert de compétences** détermine des *blocs de compétences* à transférer pendant la période transitoire dans la limite de 5 ans. Il s'agit de la gestion administrative courante ; la planification ; l'agriculture ; l'élevage ; la santé ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; l'hydraulique ; l'éducation et l'alphabétisation ; la jeunesse, les sports et la culture ; et l'assainissement. L'article 98 de la loi, prévoit explicitement comme *compétences transférées* (d'attributions) au conseil municipal la collecte, l'évacuation et le traitement des eaux fluviales ; les constructions l'aménagement et l'entretien des voiries ; la construction, l'aménagement, l'entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de

---

<sup>131</sup> Note d'orientation sur les modalités d'exercice des compétences des futures communes au Niger, Niamey, 08/04/2003.

traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères ; la construction, l'aménagement, l'entretien des fontaines publiques ; la police de voirie : toutes mesures relatives à la sécurité et à la commodité de passage sur les voies situées dans les limites de la commune; la délivrance des autorisations, approbations des tarifs, perception des redevances relatives à l'exploitation des services divers de transport lorsque ces services ne dépassent pas la limite de la commune; la délivrance des autorisations relatives à l'exploitation d'un service de taxis et fixation des tarifs; l'autorisation de stationnement sur la voirie située dans les limites de la commune et perception des redevances y afférentes; l'organisation et la gestion des transports urbains; la conception d'outils d'urbanisme et d'aménagement : instruments de planification urbaine; le domaine : actes de disposition du domaine privé de la commune ; la réalisation de parcs publics, complexes sportifs et culturels, terrains de jeux de la commune ; l'entretien courant des bâtiments et soins de santé primaire ; les secours et assistances sociales ; la construction et l'entretien des écoles primaires et maternelles et gestion du personnel auxiliaire ; la construction, l'entretien et la gestion des abattoirs et séchoirs ; la construction et l'entretien de cimetières ; la construction, l'entretien et la gestion des marchés et gares routières ; l'installation et l'entretien de l'éclairage public ; la construction et l'entretien de pompes funèbres ; le soutien aux actions de développement : agriculture, élevage, pêche, pisciculture, artisanat ; la préservation et la protection de l'environnement ; la collecte et l'évacuation des eaux usées et des ordures ménagères.

Il y a vraisemblablement une manœuvre à la limite d'un manque de volonté politique et surtout d'une vision centralisatrice des fonctionnaires du Haut Commissariat à la réforme Administrative et à la décentralisation, qui, en dépit de la consécration de la clause générale de compétence, suivie de dispositions plus précises qui spécifient certaines matières dans lesquelles les autorités locales, selon leur niveau d'administration, sont habilitées à intervenir, veulent faire fonctionner à vide (sans l'effectivité des compétences) les futures communes. Plutôt que d'attendre quelques années (d'ici à 4 ans) avant de rendre effectif l'exercice des compétences, certains auteurs<sup>129</sup> qualifient de *faux débat* le fait de vouloir limiter à des compétences d'attribution (enseignement

primaire, voirie, santé primaire, assainissement...), elles-mêmes limitées dans leurs champs, les pouvoirs que l'on veut transférer de l'État aux collectivités territoriales, sous prétexte que cela coûte cher et que les États manquent cruellement de moyens (notamment budgétaires) à transférer. Car selon ces auteurs, une collectivité dispose forcément d'une compétence générale et de compétences d'attributions. Il y a derrière cette stratégie *attentiste* un manque de volonté politique, qui s'exprime par un refus de transférer les ressources nécessaires telle que consacrée par la théorie de blocs de compétence car comme le relève Jacques Bernot, « la théorie de blocs de compétences signifie qu'à chaque collectivité doit correspondre une compétence, l'organisation des services correspondants et l'affectation des ressources nécessaires ». Par conséquent, si l'effectivité de l'exercice des compétences n'est pas acquise dès la deuxième année au moins de l'installation des communes, la nouvelle réforme décentralisatrice subira le même sort que celles qui l'ont précédée, c'est-à-dire qu'elle restera une réformette et les populations perdront toute confiance aux instances, même élues, parce que limitées dans le règlement des affaires locales. Or, la notion d'affaires locales ou, d'affaires communales en tant que telle, gouverne toute la portée et le champ d'action des organes de gestion des collectivités territoriales. Il faut donc leur donner la possibilité de s'exercer, de commettre des erreurs éventuellement et de se corriger. C'est dans l'apprentissage qu'on acquiert la maîtrise de ce qu'on fait. L'on se rend compte à nouveau du réflexe centralisateur des fonctionnaires de l'État à charge de la décentralisation au Niger qui, tout en voulant perpétuer leur tutelle sur les collectivités, s'évertuent à valoriser dans un contexte de démocratie pluraliste, le rôle d'un « État tuteur de la société, qui lui impose ses orientations ou se substitue à elle pour assurer la direction de l'économie, l'unité

---

<sup>129</sup> B. Lesterlin, *La dévolution des compétences*, in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Programme de développement municipal, Cotonou, 1994, p.252.

nationale, les choix culturels »<sup>130</sup>. Pour notre part, nous estimons qu'il faut faire confiance aux acteurs locaux, sur lesquels la tutelle de l'État n'a que trop duré. Ils ont certes besoin d'un renforcement ciblé de capacités, mais nous estimons enfin, qu'avec la nouvelle réforme décentralisatrice, les élus locaux que les populations se seraient librement choisis pourront créer la surprise positive dans l'exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales et optimiser la gestion des affaires locales. Le salut de la communalisation en cours en dépend. Pour ce faire, il faut s'investir à faire émerger à la place de l'État tuteur actuellement dominant au Niger, « un État régulateur, garant de l'épanouissement de la société civile à laquelle il assure la sécurité, la paix, les libertés et l'investissement éducatif » pour emprunter une formule de Pierre Sadran<sup>131</sup>. Mais outre la prudence et la progressivité, la nouvelle réforme du local nigérien prône l'interdiction du cumul de mandats et des incompatibilités.

#### 1.4.2. L'interdiction du cumul de mandats : une disposition écran

D'une manière générale, la question du cumul de mandats touche plus directement aux conditions d'exercice de la représentation politique ainsi que le rappelait d'ailleurs, le Président de la République française en 1997 au moment fort du débat politique sur la réforme du cumul de mandats. Pour Jacques Chirac, la réforme du cumul intéresse directement « le fonctionnement de notre système représentatif et l'équilibre de nos institutions »<sup>132</sup>. Au-delà des controverses traditionnelles autour des avantages et des inconvénients des cumuls ou de certains d'entre eux, dans le contexte français, certains auteurs<sup>133</sup> relèvent « que le cumul de mandats est un procédé de la centralisation française ». Paradoxalement, les français semblent s'en accommoder car ils ne sont pas gênés de réélire l'homme ou la femme politique qui

---

<sup>130</sup> Pierre Sadran, La réinvention de l'État. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale, Extrait des travaux du Colloque International, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.419

<sup>131</sup> Pierre Sadran, op. cit. p.419.

<sup>132</sup> Jean-Philippe Colson, Présentation, in le cumul des mandats et des fonctions, CREAM, Paris, 1998, P.7



cumule, pour ne pas dire qui *accumule* des responsabilités électives de la manière excessive, bien que « la population française n'aime pas le cumul et le fait savoir au travers des différents sondages qui ont trait à cet effet »<sup>134</sup>. L'acceptation de fait des *cumulants*, exerçant plusieurs mandats d'élus, laisse croire que les français trouvent leur compte dans un système politique *notabiliste*<sup>135</sup> et institutionnalisé. Quelques éléments de constats corroborent cette affirmation ; il y a entre autres, l'absence de comptabilisation dans la limite autorisée du cumul de certaines fonctions exécutives locales, notamment dans les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre ; la possibilité du cumul horizontal de deux fonctions exécutives locales, puis réaménagée sur la base de la loi du 5 avril 2000<sup>136</sup> renforce les dispositions légales posées par le texte de 1985. Même en prohibant la détention simultanée de deux fonctions exécutives locales, la loi d'avril 2002 laisse cependant subsister le risque du cumul d'un mandat de parlementaire national et une fonction exécutive locale, sauvegardant ainsi la figure symbolique de député maire. Cette loi perçu comme *injuste, inefficace et irrespectueuse du suffrage universel* par les acteurs politiques français, pérennisait, malgré tout, le rouage essentiel de l'accumulation des ressources politiques, facilitant de fait « la recherche systématique de la multipositionnalité optimale »<sup>137</sup>. À la faveur de ces ouvertures, il arrive qu'un seul élu cumule plusieurs fonctions électives créant parfois un dilemme national / local. Le

---

<sup>133</sup> Jean-Philippe Colson, op.cit. p.8

<sup>134</sup> Goarin François, Analyse du cumul des mandats, Rapport du stage d'observation, IEP, Bordeaux, 1999-2000, p.3.

<sup>135</sup> Le *notabilisme* est l'expression consacrée par certains politologues pour nommer le système politique français ancré depuis les débuts de la République. Il s'agit de Pierre Gremion, Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français (1976) ; Jacques Rondin, Le sacre des Notables. La France en décentralisation (1985) ; Yves Meny, La corruption de la République (1992) ; Albert Mabilleau, Le système local en France (1994).

<sup>136</sup> Cette loi a prohibé la détention simultanée de deux fonctions exécutives locales ou d'une de ces fonctions et d'un mandat de parlementaire européen, ou encore de ce dernier et d'un mandat de parlementaire national.

<sup>137</sup> Pierre Sadran, Démocratie locale : les carences de l'Acte II », In démocratie locale, Cahier fr. 2003, p.6.

cas de Monsieur Pierre-Yvon Trémel<sup>138</sup>, maire de Cavan dans le département des côtes d'Armor qui cumule aujourd'hui cinq fonctions est assez expressif de la situation de cumul en France. L'histoire constitutionnelle française révèle que dans ce pays, il y a eu, une certaine réticence à limiter l'exercice simultané d'un mandat et d'une activité professionnelle. Les règles posées ont concerné principalement l'exercice des mandats au niveau national, alors que le cumul entre un mandat local et une activité professionnelle était resté ouvert. Toutefois, l'on y distingue le cumul d'un mandat électif avec une activité professionnelle relevant du secteur public ou du secteur privé.

Aussi, la nécessité de moraliser la vie politique et prévenir les risques de corruption au niveau local, au moment où l'on enregistre la montée en puissance contemporaine de la décentralisation impose la réforme du cumul de mandats. Car, les dérives peuvent apparaître d'autant plus fortes, et les sollicitations plus vives, que l'élu local est aussi en charge de responsabilités nationales qu'elles soient électives ou non. Le souci d'une plus grande disponibilité des élus, pour qu'ils soient davantage au service des populations représentées, a fait que le législateur nigérien a pris soin de prévoir des incompatibilités avec le mandat de conseiller en même temps que l'interdiction du cumul de mandats. Ainsi que nous l'avons rappelé ci-dessus, même en France, la réglementation du cumul de mandats est récente, et rares ont été les régimes, avant la Vème République française, à avoir instauré des dispositions en ce sens. Il faut remonter à la création des conseils régionaux avec les lois de décentralisation des années 1980 pour trouver un complément d'explication à l'intensité du débat sur la question du cumul car, le mandat du conseiller régional confère, de nos jours, à son titulaire des pouvoirs importants. Selon Phillippe Augé, la question de cumul de

---

<sup>138</sup> Pierre-Yvon Trémel est à la fois Maire de Cavan ; Conseiller Général du Canton de la Roche-Derrien et 1<sup>er</sup> Vice-président du conseil général; Conseiller Régional ; Président de la Communauté du Centre-Trégor ;

mandats telle que régie par les lois du 30 décembre 1985 comporte des facettes multiples que les enjeux strictement politiques ont tendance à masquer. Aussi, la référence aux élus locaux présente-t-elle l'avantage de mettre en évidence la dimension géographique du cumul. Mais pour bien s'apercevoir de la portée du cumul<sup>139</sup> et de ses implications en terme de charge de travail pour les *cumulants*, il faut dépasser l'approche classique de la question, c'est-à-dire celui de mandats électifs pour l'étendre à celui de cumul des fonctions, à la fois celles issues indirectement de l'élection (fonctions exécutives) et celles des différentes fonctions publiques, qu'elles soient administratives ou politiques.

Dans le contexte nigérien, la question du cumul est régie par la loi du 14 septembre 1998<sup>138</sup> relative à la *limitation du cumul de mandats électifs et de certaines fonctions*. Selon cette loi, le cumul est autorisé dans la limite de deux mandats électifs sous réserve qu'ils ne soient pas tous deux de l'exécutif au niveau de chacune des collectivités. Autrement dit, le cumul de mandats de député et de celui de conseiller d'une collectivité fusse – t-il au titre de l'exécutif de cette dernière, est autorisé. Comme on le constate, le législateur nigérien a anticipé, probablement inspiré par la situation du cumul et le débat qui a cours en la matière en France pour contenir les *cumulants* potentiels au Niger dans un maximum de cumul de deux mandats électifs. Ainsi, l'élu nigérien peut être à la fois Maire et député comme pour sauvegarder la figure symbolique du député maire ; ou alors présidents d'un conseil<sup>139</sup> (régional ou départemental) et député. La situation du cumul de

---

Sénateur des Côtes-d'Armor. Soit deux mandats électoraux directs et trois mandats indirects.

<sup>139</sup> Pour un approfondissement de l'étude sur *le cumul des mandats et des fonctions*, voir entre autres, l'ouvrage intitulé « Le cumul des mandats et des fonctions. Une réforme au cœur de la modernisation de la vie politique » réunissant les contributions exposées lors de la journée d'étude organisée par le Centre de Recherche et d'Études administratives de Montpellier (CREAM) le 27 février 1998 ; Et le rapport de stage d'observation intitulé « Analyse du cumul des mandats » de Goarin François étudiante de 3<sup>ème</sup> année de l'IEP de Bordeaux, réalisé en 1999-2000.

<sup>138</sup> Loi 98-035 du 14 septembre 1998 relative à la limitation du cumul de mandats électifs et de certaines fonctions, Journal Officiel (J.O) Spécial de la République du Niger n.5 bis du 22 septembre 1998.

<sup>139</sup> L'élection au niveau des régions et des départements que la législation nigérienne érige en collectivités territoriales sont *gelées* sine die. Seules les élections municipales sont envisagée pour la fin 2003. Ce qui limiterait donc les alternatives de cumul de mandats à Maire / Député ; ou conseiller municipal / Député.

mandat selon la législation nigérienne semble relativement moins chargée que dans le contexte français. Si dans le contexte français, ces hommes politiques *multicartes* que sont les cumulants, ne peuvent cumuler les rémunérations et indemnités relatives à d'autres mandats et fonctions avec leurs indemnités de parlementaire<sup>140</sup>, la législation nigériennes n'a pas encore clarifié la situation du fait du retard qu'accuse encore la mise en œuvre de la décentralisation dans ce pays.

Dans tous les cas, au Niger comme en France, il n'y a pas de libre cumul du fait de l'existence de lois encadrant et limitant le cumul de mandats et de fonctions, même si cette législation n'a, à l'évidence pas réglé le problème car comme l'a démontré Pierre Sadran, dans le cas français, la loi d'avril 2000 laisse subsister encore, « des indices de cumul très élevés, qui n'ont que faiblement régressé par rapport à la composition précédente des chambres »<sup>141</sup>. Aussi, la question du cumul de mandats suscite-t-elle des débats autour des avantages et des inconvénients. Les cumulants ont toujours un agenda très chargé et finissent par paraître éloignés à la fois des citoyens et des agents des services administratifs des instances qu'ils dirigent. Ce qui génère une certaine tension aussi bien chez l'élu-*cumulant* que chez les citoyens qui vivent mal, le fait de ne pas pouvoir rencontrer régulièrement l'élu de leur territoire. Il y a manifestement chez l'élu qui cumule plusieurs mandats un surcroît de travail qui lui pose des difficultés dans la gestion de son temps qui est amplifiée lorsqu'elle est doublée d'un déficit d'organisation et de méthode. L'on peut miser qu'un tel déficit sera présent chez le futur élu local nigérien en raison du fort taux d'analphabétisme (70%) et du manque d'un minimum d'instruction de la population nigérienne. C'est ce qui explique que le parlement nigérien issu des élections

---

<sup>140</sup> La question du cumul de la rémunération et des indemnités de parlementaire avec celles d'autres mandats et fonctions n'est possible *que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière* (indemnité parlementaire) Loi organique n 92-175 du 25 février 1992 (annexe7).

<sup>141</sup> Voir à ce sujet l'article de Pierre Sadran, *Démocratie locale : les carences de l' »Acte II* », op. cit.

législatives de novembre 1999 soit composé à plus d'un tiers, des députés qui ne savent ni lire ni écrire dans quelque langue que ce soit, y compris les langues nationales. Ces analphabètes se comportent comme une *chambre d'enregistrement du gouvernement* et font preuve d'une piètre performance en matière d'initiative des lois<sup>142</sup>. Loin de nous de soutenir qu'il faut être alphabétisé pour exercer une fonction représentative. Mais nous savons aussi que la fonction d'élus au parlement comporte non seulement une dimension de représentation, mais aussi une dimension législative et de contrôle de l'action gouvernementale dans un pays où la langue officielle de travail est le français (art.3 al.4). Par conséquent aucun député ne peut couvrir efficacement ces trois dimensions s'il ne dispose d'un minimum d'instruction. Aussi, à la lecture du code électoral nigérien en vigueur (Août 1999), on s'aperçoit que celui-ci ne fait cas d'aucun pré-requis en terme d'instruction pour être maire. Ceci confirme que ce pays est l'un des rares en Afrique et le seul de la sous-région, où l'on peut être maire sans savoir lire et écrire dans quelque langue que ce soit. Or le maire est l'organe exécutif investi des responsabilités de coordination pour l'élaboration la mise en œuvre et le contrôle des programmes, projets et opérations de développement à la base. Il ne saurait bien le faire s'il reste dépendant des interprètes, soient-ils des professionnels. C'est dire que dans le contexte nigérien, malgré la limitation à deux mandats le *cumulant* doit faire preuve de grandes qualités à la fois humaines et professionnelles et d'une grande capacité de travail pour assurer de manière optimale l'arbitrage dans la gestion de son agenda, dans celle des intérêts parfois contradictoires entre le niveau national et le niveau local comme dit Yves Meny parlant du cumul de mandats<sup>142</sup>. En outre, la concentration des mandats se traduit souvent par des maux qui

---

<sup>142</sup> une seule proposition de loi à l'initiative de l'assemblée nationale en trois ans de fonctionnement (2000-2003), notamment celle sur l'assujettissement de certaines catégories des responsables administratifs à la déclaration de leurs biens à l'entrée et après cessation de leurs fonctions (loi Boureima Gado du nom du député qui l'a proposée en 2000).

affectent l'efficacité du système politico-administratif local du fait de l'accapement des fonctions par un petit nombre d'hommes; le surmenage préjudiciable à la qualité des décisions, prises dans la fatigue; le retard fâcheux dans le traitement de certains dossiers, qui provoque une surenchère d'interventions et de nouveau retard pour d'autres dossiers; et surtout la mise à l'écart de bonnes volontés et de capacités qui mériteraient d'être entraînées aux responsabilités publiques dans un pays en construction comme le Niger, et qui a besoin de tous. Aujourd'hui la dénonciation des cumuls de mandats se généralise même si, en cette matière plus encore que dans d'autres domaines, c'est l'électeur qui décide. Mais bien que certains auteurs<sup>143</sup> soutiennent que, « c'est par son (l'électeur) vote qu'il indique si une personne qui exerce déjà une fonction électorale peut en occuper simultanément une seconde », la réforme du cumul des mandats reste le passage obligé, des pouvoirs publics, pour *changer la politique*<sup>144</sup> et marquer leur volonté d'un engagement plus exigeant au service des responsabilités publiques, d'une participation accrue des citoyens et des citoyennes aux fonctions publiques et d'une clarification des responsabilités dans le cadre des institutions. Dans le contexte nigérien, caractérisé par une faible capacité des acteurs ruraux et une tendance systématique à l'exclusion des jeunes et des femmes, notre sentiment est qu'il faut tendre vers une situation de non cumul pour plus d'éthique, de transparence, d'écoute et d'engagement afin de prévenir non seulement le risque de dilution du mandat national, censé représenter la nation entière, dans le *localisme*, voire le *lobbyisme*, mais aussi d'élargir et de diversifier le

---

<sup>142</sup> Yves Meny, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, Pouvoirs n.64, 1993

<sup>143</sup> C'est, entre autres, la position exprimée par Jacques Godfrain, lors de la Table ronde sur *les mandats électifs doivent-ils être exercés à plein temps ?* dans une contribution intitulée *Ne pas céder à la mode*. In *le cumul des mandats et des fonctions*, op. cit. p.109.

<sup>144</sup> Pour Christine Lazerges à qui nous empruntons cette notion, changer la politique c'est mieux exercer le mandat car exigeant une grande disponibilité que ne permet le cumul de mandats ; renouveler le personnel politique car la limitation du cumul de mandats permettra d'ouvrir l'accès aux responsabilités politiques à ceux qui en sont le plus souvent exclus notamment les femmes et les jeunes ; améliorer la législation actuelle en prévoyant tous les cas de figure d'incompatibilité ; et enfin, préserver un lien politique entre les

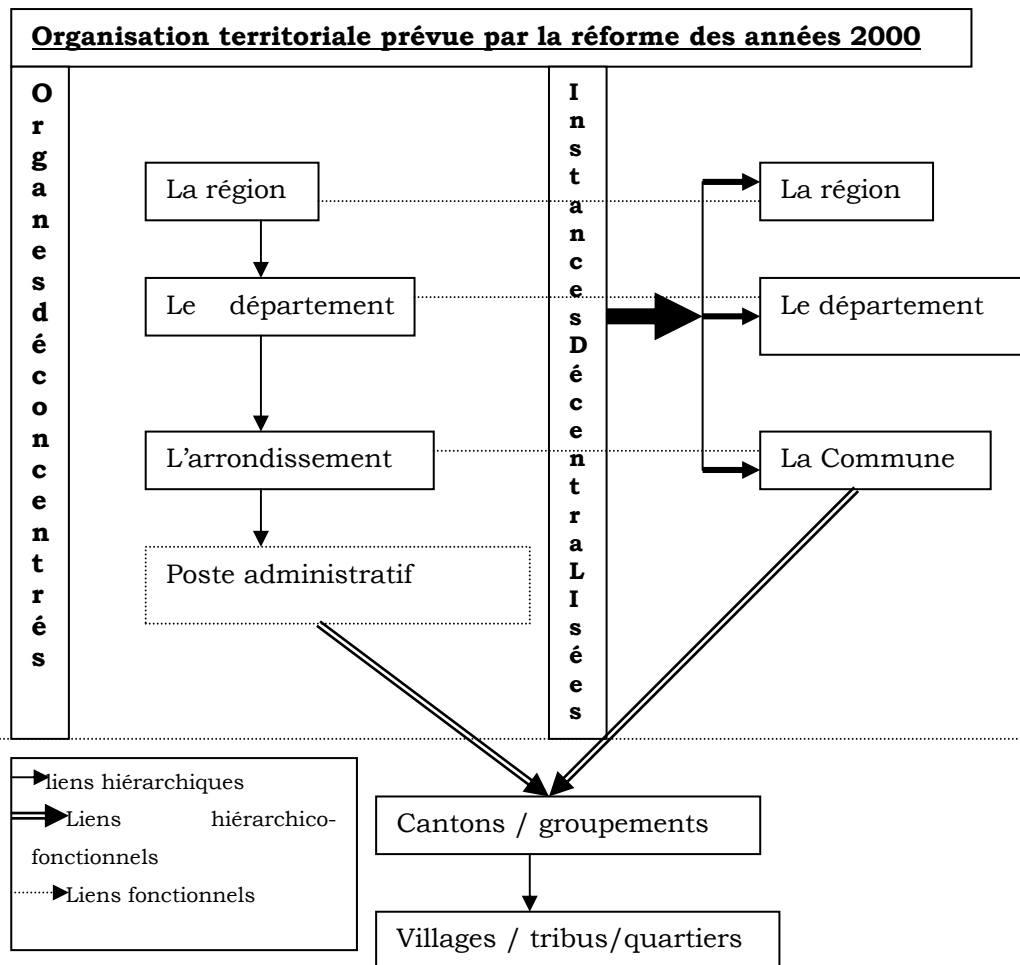
profil, le genre et la catégorie d'âge des élus aux différents échelons de représentation populaire, pour éviter de tendre vers des résultats fâcheux d'une imitation mécanique.

#### 1.5. Résultats d'une imitation mécanique

Les textes en vigueur aujourd'hui représentent la traduction législative réaménagée des résultats des travaux de la commission spéciale. Le premier texte de loi porte création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales et le second détermine les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources. La particularité de cette réforme par rapport à la situation créée par la loi de 1964, réside d'une part, dans la création d'un échelon régional et d'autre part, dans le statut de collectivité territoriale reconnu à la région et au département au même titre que la commune. L'arrondissement perd son statut de collectivité territoriale mais reste tout de même un échelon de déconcentration. Comme dans le cas français, la loi de juin 2001 institue trois niveaux de collectivités territoriales de la région à la commune en passant par le département (voir schéma n°2). Ce texte de loi générale reprend en grande partie celui, des lois de 1996.

---

responsabilités nationales et locales par des mécanismes plus appropriés. (Christine Lazerges : une réforme indispensable, in Cumul de mandats et des fonctions, op.cit. p.111).



L'architecture de la nouvelle réforme décentralisatrice au Niger consacre ainsi trois niveaux de collectivités territoriales (région, département et commune) comme pour ressembler à l'organisation du local en France, et trois niveaux d'administrations déconcentrées (région, département et arrondissement). L'évolution la plus significative ici est inhérente à la dissociation de la fonction de représentant de l'État de celle de chef de la collectivité. Quant aux collectivités coutumières/traditionnelles, leurs responsables sont hiérarchiquement sous la double tutelle des maires et des sous-préfets parce que leur nomination relève toujours du représentant de l'État. Les Sultans, les Chefs de cantons, de Groupements, de villages, de tribus et de quartiers sont des membres de droit des différents conseils avec voix consultative. Le poste administratif, sans être mentionné explicitement dans les lois de réforme, continue d'être maintenu comme cadre provisoire d'administration du territoire géré par un adjoint au sous-préfet qui porte le titre de chef de poste administratif dont l'essentiel de la mission est celle de contrôle, d'ordre et de sécurité publique. Cette nouvelle configuration qui n'est pas encore effective sur le terrain sera mise en place de manière progressive avec l'installation de toutes les communes dès la première année en même temps que seront mis en attente les échelons régionaux et départementaux en tant que collectivités, et le niveau arrondissement, échelon déconcentré. Toutefois, les textes de la nouvelle réforme précise le statut et les attributions de chaque collectivités telles que résumées ci-dessous.



La région acquiert ainsi le statut de collectivité territoriale intermédiaire entre l'État et le département. C'est le palier le plus élevé de la décentralisation. Elle est compétente pour promouvoir le développement économique, social et culturel. Il est prévu qu'elle soit gérée par un organe délibérant, le conseil régional, élu au suffrage universel.

Le département pour sa part est érigé en collectivité territoriale pour servir d'échelon de mise en œuvre et de coordination des programmes de développement déterminés par la région. C'est un conseil départemental élu au suffrage universel qui en est l'organe délibérant.

Quant à la commune, elle est la collectivité de base. Elle assure l'exécution des actions de développement au niveau du terroir et fournit les services et équipements de proximité. La législation nigérienne en la matière prévoit deux types de communes à savoir: la commune rurale et la commune urbaine<sup>145</sup>. Depuis les lois de décentralisation de 2001-2002, les collectivités coutumières servent d'assise aux communes au Niger. La commune est gérée par un conseil municipal élu qui est l'organe de délibération et dispose d'un exécutif également élu incarné par le Maire. Cependant, dans une logique d'installation progressive et de communalisation intégrale du territoire, le gouvernement a mis en avant un schéma de communalisation des cantons et groupements en tant que collectivités coutumières et traditionnelles. Sur cette base, environ 265 communes seront installées la première année (2004) de mise en œuvre du projet de la nouvelle réforme décentralisatrice. La loi déterminant les principes fondamentaux consacre un certain nombre d'ajustements qui tendent à améliorer (par rapport à celle de 1996) le fonctionnement des conseils notamment par l'harmonisation de la durée des trois mandats

---

<sup>145</sup> La loi portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales consacre que les communes urbaines comptent au moins 10.000habitants et les communes rurales au moins 5000 habitants. L'article 5 de cette même loi permet d'ériger une communauté urbaine lors qu'une commune atteint au moins 100.000 habitants.

locaux à 5ans (art8) ; le mode de scrutin : de liste avec représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne (art 18, 52 et 84) ; et la taille des conseils qui doit être proportionnelle à la population de la collectivité. Par ailleurs, la nouvelle loi fondamentale déterminant les principes fondamentaux, introduit un nouveau titre relatif aux *relations entre collectivités territoriales* (titre VI). Cette coopération peut se faire pour satisfaire une *utilité publique* (entente entre collectivités nigériennes art. 147), ou pour *la réalisation d'un idéal commun* (jumelage entre collectivités nigériennes et étrangères, art 150). En outre, les structures de coopération peuvent être mises en place entre les collectivités nigériennes et toute personne morale pour débattre de question d'intérêt local.

La réforme des années 2000 a voulu innover, non seulement en améliorant le fonctionnement des conseils et en favorisant la coopération entre collectivités tel que rappelé ci-dessus, mais aussi en consacrant explicitement la dissociation des fonctions de représentant de l'État (Gouverneur de région, Préfet du département, sous-préfet d'arrondissement) de celles de président du conseil de région, du département et du Maire pour la commune. Ceci pour séparer la décentralisation de la déconcentration.

Une autre spécificité de cette réforme est l'absence du contrôle a priori. Seul le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités décentralisées a été prévu par la loi. Le contrôle s'exerce par voie de suspension ou de constatation de nullité, de substitution, et d'inspection. Il est exercé soit par la chambre administrative de la Cour Suprême sur les actes, soit par la chambre des comptes sous forme de contrôle juridictionnel, soit par l'autorité de tutelle qui peut ordonner des inspections.

Enfin, la réforme a formellement intégré la chefferie traditionnelle comme membre de droit des instances de délibération avec voie délibérative sauf pour les questions se rapportant aux choix des

personnes. Le chef traditionnel est désormais intégré aux instances politiques délibérantes à tous les niveaux de l'organisation régionale et locale du pays. Cette conception d'articuler le traditionnel au moderne traduit un choix délibéré du pouvoir en place qui préfère avoir la chefferie de son côté plutôt que contre lui en prévision d'éventuelles élections. Le processus de décentralisation en cours aujourd'hui confirme de nouveau que la chefferie traditionnelle jouit d'une sollicitude de la part des pouvoirs publics, comme par le passé, lui permettant ainsi de prendre conscience de sa capacité à paralyser le processus de décentralisation. Elle semble de plus en plus se positionner comme une force centralisatrice qui a pris l'habitude de traiter avec le centre et exprimant sa réticence quant à l'installation des communes, sous le prétexte que leurs territoires sont émiettés et appréhendant l'avènement des élus municipaux comme des concurrents.

Toutefois, le dispositif mis en place à cette période a permis de tester un style de participation populaire qui s'identifie à une époque de monolithisme partisan. Mais quels sont les éléments du bilan de la participation populaire telle que vécue au Niger avant 1990 ?

## **Chapitre 2 : Éléments d'évaluation de la mise en œuvre du développement territorial au cours de la première phase d'organisation institutionnelle.**

Il s'agit ici, de dégager des indicateurs de la participation populaire, perçue comme structurante du développement local et condition essentielle de son appropriation par les populations à la base. Autrement dit, il s'agit d'appréhender la prise réelle de *l'idéologie de la démocratie de participation*, qui est selon Rudi Supek « essentiellement cet effort pour réaliser, mettre en pratique et former un style de vie, c'est à dire une pédagogie et une méthode

de la vie démocratique »<sup>146</sup>. Ajoutons à la suite de cet auteur, que la démocratie participative s'occupe de l'individu concret et non abstrait, de l'individu dans un groupe social, des individus dans leurs interactions. La participation à la fois individuelle et collective peut-être obtenue grâce à une meilleure adaptation des services publics aux préférences des populations locales. Sur ce point, nous sommes d'accord avec la banque mondiale lorsqu'elle soutient dans son rapport de 1997 que « les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivités »<sup>147</sup>. Aussi, la participation locale dans les zones rurales pose t-elle le problème d'une instrumentalisation des dynamiques communautaires dans la définition et la conduite des politiques publiques locales. Quels sont les indicateurs des investissements humains source de la participation populaire ? quelles sont leurs finalités ? quelles appréciations qualitatives en faire ? Pour y répondre, les indicateurs de fréquence des investissements humains selon leurs finalités, que nous regroupons en trois ensembles, seront le fil conducteur de notre démonstration. Pour la circonstance nous les répartissons en investissements humains à but politique (maison du parti, champ du parti) ; ceux aux buts socioculturels (maison de jeunes, écoles, aménagement des villages, mosquées, etc...) ; et les investissements humains à but socio-économique dont, les uns touchent directement le niveau de vie de la population grâce à l'amélioration immédiate du niveau de production ou de consommation (jardins potagers, puits, dispensaires) et les autres touchent indirectement et à moyen terme le cadre de vie et la production (pistes rurales, aménagement du marché, etc...).

---

<sup>146</sup> Rudi Supek, *Impact de la participation de la population au développement du point de vue de la rentabilité économique, de l'efficacité politique et de la stabilité psycho-sociale : l'expérience yougoslave et quelques éléments comparatifs*, Rapports/Études, Division de l'étude du développement, UNESCO, Paris, 1964, p.24.

<sup>147</sup> Banque Mondiale, *L'État dans le monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde en 1997*, p.11.

**Tableau n°2 fréquence des opérations d'investissement humain de 1960 à 1974**

Types d'investissements	Nombre moyen de réalisation	Valeur moyenne de réalisation par arrondissement (FCFA)
Maisons du parti	44	1.848.643
Champs du parti	138	3.228.857
Écoles	7	1.988.607
Alignement de village	14	94.643
Puits	74	2.945.035
Puisards	146	621.035
Dispensaires	-	297.928
Jardins potagers	0,14	13.392
Pistes rurales	-	1.096.035

Source: Rapport sur le Bilan des investissements humains, Direction de la promotion humaine, Niamey, 1974, p.28

Il faut noter que ces opérations d'investissement humain comportent à la fois l'apport des populations, en travail, en matériaux et parfois en cotisations financières.

Du point de vue qualitatif, l'évaluation des méthodes d'encadrement mises en œuvre dans les opérations d'investissement humain permettent de relever que la participation populaire est le résultat des méthodes de divers ordres. Par exemple, pour les champs du parti, dans la plupart des cas, il s'agit d'opérations contraignantes, surtout quand ils entrent en concurrence avec la nécessité du travail agricole en période d'hivernage. Par contre, pour les opérations d'investissement humain à option de développement la méthode utilisée a été à la fois dirigiste et /ou concertée selon le montage. Mais sur toute la période couvrant la première République, l'approche dirigiste a prévalu car ne pas répondre à l'appel du parti unique expose la personne à des sanctions susceptibles d'aller de la violence à l'isolement par rapport à la vie du village.

D'une manière générale, les résultats obtenus, de la mise en œuvre de l'approche participative dans le cadre de la décentralisation ont été fonction de deux facteurs essentiels, à savoir :

Le caractère prioritaire ou non des besoins exprimés, lesquels ne résultent pas toujours d'un processus de réflexion collective entre assemblée villageoise et encadrement, et donc ne correspondent pas nécessairement aux intérêts du plus grand nombre.

Le niveau de responsabilité effective prise par les paysans dans la détermination des moyens, des méthodes et de l'organisation du travail. Car, il faut reconnaître aujourd'hui, que toute politique faisant appel à la participation populaire n'a un sens pour le paysan que s'il peut à son niveau, définir et mettre en œuvre les moyens de sa participation.

L'analyse des applications de la décentralisation et les éléments du bilan, nous édifient sur le fait que la décentralisation doit être repensée de nouveau pour mieux habiliter la population et lui permettre de prendre en main ses propres affaires d'une façon concrète et viable c'est à dire, pour permettre le développement. Autrement dit, il faut limiter les assauts de la techno-bureaucratie dont la volonté de dominer le processus est encore de mise dans le cadre de la réforme décentralisatrice en cours. Son rôle de leadership, en matière de gestion de développement, au cours des quarante dernières années ne s'est pas affirmé comme un modèle de bonne gouvernance tel que recommandé par les partenaires au développement du Niger. Pire, en milieu rural nigérien, l'on y note une moindre effectivité de l'État-service public depuis le milieu des années 1980, avec la crise économique et la chute des recettes liées à l'exportation de l'uranium et le désengagement de l'État des secteurs sociaux, sous la pression des institutions de Bretton Woods. Un désengagement qui a conduit l'État nigérien à se concentrer sur des actions d'équilibre macro-économique et à réorienter ses investissements sur des fonctions de régulation, favorisant du coup sa perception dans les zones rurales, essentiellement comme une puissance publique à dominante répressive dont les figures emblématiques sont entre autres, les Préfets, sous-préfets, gendarmes, policiers, gardes républicains. Sa

perception en terme de service public au sens de l'école, de centre de santé, ou de soutien aux initiatives populaires est totalement ignorée dans la périphérie, limitant du coup l'impact du modèle de gouvernance en passe de devenir *une politique d'affichage de standards normatifs* sans une véritable prise sur le réel en milieu rural.

La région de Zinder représente dans ses limites, la maille d'un système d'administration territoriale qui, à l'image de l'ensemble des Etats d'Afrique francophone, emprunte à deux traditions et deux modèles à la fois, colonial et républicain - jacobin. Elle est de ce fait une maille de gestion et de reproduction symbolique du pouvoir de l'Etat et espace-cadre de régionalisation des plans de développement.

**Carte**

(configuration de l'actuel département de Zinder)



## 2.1. La région en tant que maillon de gestion et de reproduction symbolique du pouvoir

Unité administrative déconcentrée, la région de Zinder issue de la réforme de juillet 1964 est une excroissance du pouvoir central de Niamey. Elle est demeurée (l'héritage colonial oblige) un niveau d'administration de gestion où la préoccupation dominante est toujours le contrôle des populations, la sécurité et l'ordre comme il en a été le cas pendant la colonisation.

En effet, la recherche d'une proximité relative de façon à rester en contact aussi étroit avec les populations dans un territoire immense où les moyens de communication étaient encore inexistant, a permis de poser les premières mailles d'une administration territoriale nigérienne dès la période coloniale. Celle-ci visait principalement à mieux asseoir la domination de l'appareil administratif sur les populations qui prend souvent l'allure d'un instrument d'embrigadement et de contrôle des populations par les pouvoirs publics.

Une telle perception de la région s'est particulièrement affirmée durant les quatorze ans (1974-1987) du régime d'exception et pendant la 4ème République issue des élections truquées que les politologues nigériens qualifient de « Hold-up électoral »<sup>148</sup>. Pour l'essentiel, les préoccupations majeures des décideurs de la première génération et ceux des régimes d'exception ont été centrées sur la nécessité de mettre en place et de consolider le dispositif institutionnel de gestion administrative, de contrôle du territoire et des mouvements des personnes. Cette approche militaro-policière de gestion régionale a contribué activement à la formation des comportements des zindérois et au développement des crises d'identité pour plus de décentralisation et d'autonomie régionale. La pratique de la gestion administrative du

---

<sup>148</sup> Cette expression a été utilisée par les partis politiques de l'opposition nigérienne pour qualifier l'accession du Général Ibrahim Maïnassara Barré au pouvoir à l'issue des élections des 7 et 8 juillet 1996. C'est ainsi que depuis l'arrivée au pouvoir du Général-Président, les départements sont dirigés par des Préfets militaires dont

développement qui a prévalu était calquée sur le modèle jacobin fait de centralisme et d'autoritarisme. La forte emprise du pouvoir central de Niamey a fini par créer un sentiment de rejet chez les damagarawa de tout ce qui semble être une injonction des autorités centrales de Niamey. Les zindérois qui ont pris l'habitude d'exprimer leurs désaccords sur des options de politiques publiques des gouvernements qui se sont succédé, ont construit leur propre identité qui faisait d'eux des *rebelles politiques* prêts à contester voulant chaque fois en découdre avec le centre.

Toutefois, avec le développement des approches participatives dont la mise en œuvre était confiée aux *services de promotion humaine*<sup>149</sup> créés à partir des années 1960, une nouvelle vision de la gestion administrative du développement régional prenait forme timidement certes, mais progressivement consacrant la région au Niger comme espace-cadre de régionalisation des plans de développement.

## 2.2. La région en tant qu'espace-cadre de régionalisation des plans de développement

Le re-découpage du territoire de la République du Niger en départements tel que préconisé par la loi en 1964 était sous-tendu par le souci de doter le pays d'une architecture administrative susceptible de permettre la régionalisation du développement national. Chaque département créé, correspondait à ce qu'il est convenu d'appeler *une zone homogène de développement*<sup>150</sup>, favorisant ainsi la dotation de chacune d'elle de grands projets spécifiques, mais occultant la dimension identitaire régionale. A cet effet, le nord de la région de Zinder (arrondissement de Tanout), pour ne prendre que l'exemple de cette partie du département, a fait l'objet d'une succession de projets localisés en région dont le

---

la norme de gestion est fondée sur l'autoritarisme militaire que caractérise le déficit de dialogue social en général et politique en particulier.

<sup>149</sup> En parlant des administrations de promotion humaine, nous faisons allusion aux services de l'animation rurale au développement, de l'alphabétisation, et de coopération (UNCC).

<sup>150</sup> Cf rapport de présentation de la loi 64-039 du 5 novembre 1964 fixant les limites, le nom et chef-lieu des départements du Niger.

“Projet Damergou” financé par la F.A.O et la coopération italienne; le Projet d’Elevage Niger Centre-Est (PENCE), financé par la Banque Mondiale; et le Projet Pastoral Nord Zinder (PPNZ), financé par la coopération française avec l’appui d’ONG<sup>151</sup>. Tous se prévalaient de s’être appuyés sur les spécificités régionales et d’avoir tenu compte de la réalité régionale voire locale. Mais les rapports d’évaluations auxquels nous avons accédé attestent de l’insuffisance voire de l’absence d’une prise en compte de la dimension identitaire dans les études de faisabilité des différents projets. Cette situation a été la source de toutes les incompréhensions qui ont émaillé les rapports entre les administrations et la population locale qui ne semble jamais s’identifier aux différents projets et encore moins s’approprier les actions conduites sur le terrain. La conséquence perceptible est que l’avenir écologique, économique, social et institutionnel du Damagaram suscite encore de grandes interrogations tel que le soulignait en 1922 l’administrateur colonial<sup>152</sup> car, les activités économiques, principalement rurales et traditionnelles, sont basées sur les ressources naturelles de base (terres, eaux, forêts, faune) qui se raréfient. Celles-ci sont en voie de dégradation accentuée sous le double effet des facteurs naturels (sécheresses) et humains (forte croissance démographique : 3,3%). Les efforts de développement entrepris jusqu’ici n’ont pas permis d’infléchir les tendances négatives de long terme, quoique ayant été utiles. Aussi, l’avènement de la démocratie et l’amorce du processus de décentralisation impliquant la prise en compte de la vitrine symbolique de l’identité régionale et locale ont amené les autorités

---

<sup>151</sup> Notons que le Projet Damergou fut mis en oeuvre durant les années 80 sur l’arrondissement de Tanout dans son ensemble, ses objectifs de développement intégré portèrent aussi bien sur la restauration des sols que sur le développement des infrastructures et des équipements ruraux. Le projet d’Elevage Niger Centre-Est (PENCE) qui a couvert la période 1980-1989 a pour objectif de créer six centres de ressources hydrauliques sanitaires appelés « centres pastoraux ». Quant au Projet Pastoral Nord Zinder (PPNZ), qui se proposait de « renforcer les capacités des communautés dans la gestion du développement local » et de « favoriser un processus d’auto-développement en zone pastorale », il devait se dérouler entre 1996 et 2001; mais il fut arrêté en 1997 pour cause d’attaques répétées avec vols de véhicule.

<sup>152</sup> J. Brevie, Commissaire du Gouvernement Général au territoire du Niger, *du déplacement du chef lieu du territoire du Niger, Zinder, le 10 juillet 1922.*

à repenser la politique du développement régional du département de Zinder, sur la base du Schéma Directeur de Développement Régional (SDDR). Cet instrument de planification exige par essence la prise en compte de l'identité et de la dimension culturelle du territoire et de la population concernée. Sa conception et sa mise en œuvre sont nécessairement bâties dans le cadre d'une approche concertée fondée sur une large participation des citoyens. La stratégie mise en avant dans le cadre du SDDR consiste à mettre en valeur les potentialités que renferme la région et promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles.

En tant qu'instrument de politique prospective à l'horizon 2019, le SDDR de Zinder a pour finalité l'amélioration du bien-être général des populations. Il vise une croissance économique durable reposant principalement sur l'agriculture. Ses stratégies de mise en œuvre reposent sur la responsabilisation et la participation des populations et leur encadrement politique et technique. Il est aussi perçu comme un symbole de l'identité socio-économique et écologique de la région de Zinder, telle que décrite ci-dessous rendant ainsi compte de l'état des lieux d'un département attardé et de son option d'un changement voulu de l'intérieur.

### 2. 3. La région comme espace de transaction politique et de coopération

Circonscription administrative délimitant la sphère d'intervention des services de l'Etat, la région du Niger en général et celle du damagaram en particulier, est l'un des principaux cadres territoriaux auquel les différents services de l'Etat et les établissements publics sont tenus de s'adapter. C'est un espace destiné à permettre la coordination optimale des actions à tous les niveaux. A ce titre un tel espace régional est mis à contribution comme territoire de coopération (2.3.1) et comme maillon d'anéantissement des velléités autonomistes (2.3.2).

### 2.3.1. Territoire de coopération

Parmis les raisons du découpage en 1964 du territoire de la République en sept unités régionales, figure l'argument de la technique administrative qui soutenait que les collectivités territoriales qu'étaient les arrondissements et les communes soient coiffées par des unités départementales pour permettre l'atteinte de l'optimum *en vue d'une décentralisation efficace du pays*<sup>153</sup>. Pour le législateur, le nombre d'unités de niveau inférieur situées dans les limites d'un département/région oscille dans tous les cas autour d'une *moyenne rationnelle*<sup>154</sup>. L'idée de rationalité telle que le laisse appréhender la documentation consultée<sup>155</sup> procède du souci des responsables politiques et du législateur nigériens de rapprocher l'administration des administrés au regard des distances parfois considérables pour un encadrement plus efficace des populations ; de réduire la surcharge de certaines structures dues à la forte concentration des populations et à un nombre élevé de villages ou tribus, ce qui porte ainsi préjudice à la satisfaction de leurs besoins et à la promotion de leur participation ; de prendre en compte les spécificités qui caractérisent la réalité de l'espace nigérien dans sa double dimension sédentaire et pastorale ; de favoriser l'intégration des populations à travers la reconnaissance du droit à chacun de résider dans le cadre approprié à son épanouissement ; de créer des pôles de développement économiques, social et culturel ; et de viabiliser l'espace nigérien au regard des possibilités énormes que regroupent toutes ses

---

<sup>153</sup> voir rapport de présentation de la loi 64-039 du 5-11-1964 fixant les limites, le nom et chef-lieu des départements nigériens.

<sup>154</sup> Pour les responsables du ministère de l'intérieur de l'époque (le Ministre Amadou Fiti Maïga), cette moyenne rationnelle a plafonné à un maximum de sept arrondissements par département vaste et de forte concentration humaine (cas de Tahoua et Niamey) et un minimum de trois pour les départements désertiques et de faible concentration humaine, comme Agadès et Diffa. Les évaluations initiales ont été faites par l'administration coloniale qui consacrait des espaces administratifs avec une ethnie dominante et des communautés satellites. Le souci d'un ratio optimal d'encadrement des populations n'est pas mis en avant. Le découpage est fait en utilisant les limites des collectivités coutumières souvent avec le concours des chefs supérieurs à savoir les sultans et les chefs de provinces.

<sup>155</sup> Rapport n-1 de la sous-commission (n-1) : Réorganisation territoriale et administrative, de la commission chargée du Re-découpage.

contrées. Pour l'évaluation<sup>154</sup> de cette moyenne rationnelle les administrateurs ont mis en avant la recherche de l'homogénéité relative des circonscriptions administratives départementales en tant qu'ensembles géographiques, économiques et humains devant fonctionner de manière optimale et donner à l'échelon régional la possibilité pratique de remplir pleinement ses charges et devoirs (soutien et aide technique et matérielle, conseils, contacts, tutelle, etc...) à l'égard des échelons infra et supra régionaux.

Par ailleurs, avec la dynamique de démocratisation à la base, la région s'affirme de plus en plus comme un échelon de promotion de la coopération décentralisée. La nouvelle loi de réforme décentralisatrice autorise l'exécutif des régions et départements à négocier ces genres de collaborations en rapport avec les représentants de l'Etat à ces différents paliers. Quelles sont les bases et les enjeux de la coopération décentralisée pour le Niger?

Même si du point de vue quantitatif, la coopération décentralisée au Niger demeure modeste (voir tableau ci-dessous), les collectivités territoriales françaises soutiennent, depuis plusieurs années, à travers la pratique du jumelage/coopération, l'amélioration du cadre de vie des populations partenaires et le renforcement de leurs services municipaux. Toutefois, les incertitudes politiques du Niger depuis 1974 du fait de la permanence des régimes d'exception n'ont pas favorisé la création de nouveaux partenariats. Cependant, depuis 1999 leur nombre s'accroît régulièrement.

---

<sup>154</sup> Les critères d'évaluation sont, la distance, la population, la superficie et la topographie selon qu'on est en zone sédentaire ou pastorale .

**Carte**

(état des jumelages urbains au Niger)

A la faveur du processus global de démocratisation, de décentralisation et du désengagement de l'Etat, la puissance publique au Niger, semble se dessaisir progressivement de la gestion de proximité au profit des collectivités locales. De plus en plus, c'est à ces dernières de trouver les moyens de leur politique de développement économique, social et culturel. Cependant, au-delà des seuls moyens traditionnels, somme toute insuffisants, les collectivités nigériennes qui évoluent dans un contexte de rareté voire de pénurie des moyens de production, ont le devoir de trouver les moyens de leur politique. C'est ce qui a rendu propices, au niveau de certaines collectivités nigériennes, l'émergence et la pratique du partenariat diversifié à la fois avec l'Etat, les ONG et entre elles (les collectivités), tant sur le plan national qu'international.

Pendant longtemps, la coopération internationale a été considérée comme un domaine réservé à l'Etat central et à son administration. Mais depuis que la pratique de jumelage/coopération, une forme de coopération décentralisée, gagnait du terrain, les stratégies dans le domaine de la coopération internationale sont en train d'être révisées.

Aussi, les relations inter-villes ou entre les collectivités locales d'une manière générale, sont en train de prendre de l'ampleur, avec l'appui *d'opérateurs locaux*<sup>155</sup>, ouvrant ainsi la voie à un type de coopération impliquant de manière significative les populations à la base. Nous retiendrons ici, que la pratique de la coopération décentralisée telle qu'observée au Niger, est un engagement concerté de solidarité entre entités décentralisées en vue du développement. Elle semble de plus en plus s'affirmer comme un élément important pour le développement desdites entités et un

---

<sup>155</sup> Il s'agit dans le contexte nigérien, notamment de l'Association Française des Volontaires de Progrès (AFVP) et de l'Association de Solidarité France-Niger (SFN), deux opérateurs de la société civile qui appui le suivi des programmes de coopération décentralisée s'inscrivant aujourd'hui dans des démarches pluriannuelles de développement local.



facteur d'ouverture sur le monde extérieur. Quels sont les enjeux de la coopération décentralisée dans le contexte nigérien? Comment se pratique la coopération décentralisée dans le contexte nigérien? Quels sont les acquis et les perspectives d'évolution de la coopération décentralisée au Niger? C'est à ces trois questions essentielles que nous tenterons ici de répondre.

L'essentiel des enjeux de la coopération décentralisée s'articule autour des questions du développement local par le renforcement des capacités institutionnelles dans le cadre du jumelage/coopération et la réalisation des actions socio-économiques porteuses de changement.

En effet, la coopération décentralisée entre collectivités du Nord et du sud permet le développement de la pratique des échanges d'expériences et l'octroi de l'aide publique au développement aux collectivités du Sud par celles du Nord. Un tel mécanisme d'enrichissement mutuel qui gagne de plus en plus du terrain concourt, à travers les programmes qui sont mis en œuvre, à l'amélioration des capacités d'intervention des collectivités du sud. À cet effet, l'Ambassade de France à Niamey estime que ces programmes visent à :

« contribuer à l'émergence de dynamiques locales associant l'ensemble des acteurs au processus de développement ; créer les conditions favorables (appui organisationnel, formation et complément se financement) pour accompagner des projets de développement économique portés soit par des individus soit par des groupements organisés ; renforcer, là où ils existent, les capacités de services municipaux à faire face à leurs missions en vue de la cécentralisation »<sup>156</sup>.

Comme l'on a coutume de dire qu'un pays ne peut se développer en autarcie, de même une collectivité moderne a besoin de l'expérience voire de l'aide extérieure pour son développement. La force réelle de ces échanges peut être illustrée à travers le partenariat scellé entre Margny-Lès-Compiègne, une ville de l'Oise

---

<sup>156</sup> Philippe Peretti, Premier conseiller, La coopération décentralisée française au Niger, Ambassade de France au Niger, Octobre 2003, p. 3.

en France et Méhanna, une agglomération nigérienne située à 250 kilomètres de Niamey et située sur la rive droite du fleuve Niger.

Le jumelage entre Margny-Lès-Compiègne (France) et Méhanna (Niger) a été scellé par une convention de jumelage signée à Margny en 2000 entre les deux communautés. Le processus a été activé par l'Association de *Solidarité France-Niger (SFN)*<sup>157</sup>, une organisation régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 dont le siège est à Herbignac en France (Cf. Journal Officiel de la République française du 28 novembre 1998) et qui dispose d'une section nigérienne. C'est cette association qui a approché le Maire de Margny pour lui soumettre la proposition de jumelage avec le village de Méhanna en 1999. Le suivi du processus nécessita la création par Margny d'une *Association Margny Jumelage*. Après un premier voyage de rencontre des responsables de Margny à Méhanna, les bases d'une coopération décentralisée furent jetées par la signature d'une convention de jumelage signée en juin 2000 à Margny entre le Chef du village de Méhanna et les autorités municipales de Margny en présence de l'Ambassadeur du Niger en France. Dès janvier 2001, la commune de Margny a fait parvenir aux populations de Méhanna un container de 50m<sup>3</sup> représentant 10 tonnes de matériel <sup>158</sup>. Dans une lettre datée du 12 septembre 2002, au président de la section nigérienne de SFN, la présidente du conseil d'administration de Margny jumelage, madame Dany Hellal, rappelle « dans le cadre de la coopération décentralisée que nous poursuivons avec Méhanna, village du Niger, depuis 1999, notre association a pu réaliser de nombreuses actions : financement de quatre moto-pompes pour faciliter l'irrigation des jardins et le développement des cultures maraîchères ; le financement d'un groupe électrogène ; le financement de quatre moulins à mil pour les femmes ; l'achat de 75 moustiquaires dans le cadre de la lutte contre le paludisme ; l'envoi de 60 mètres cubes de matériel ».

L'encadré ci-dessus traduit toute la vitalité, la portée et la force réelle des échanges entretenus entre les collectivités du Nord et celles du sud dans le cadre de la coopération décentralisée. La convention qui est signée entre les collectivités qui acceptent de sceller un partenariat pour le développement, comme le cas de Margny (en France) et Méhanna (Niger), matérialise aussi un

---

<sup>157</sup> L'Association de Solidarité France-Niger dont la déclaration de reconnaissance a eu lieu le 16 octobre 1998, a pour objet d'apporter un soutien sur des zones ciblées, dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et de l'éducation, afin d'aider les populations les plus démunies du Niger. Siège social : chez M. et Mme Guiho (Paul), Kerguisnet, 44410 Herbignac

double échange à la fois culturel et de liens d'amitié, notamment entre les enfants des deux villes<sup>158</sup> comme le souligne Dany Hellal dans sa lettre ci-dessus rappelée. Régulièrement, la commune de Margny envoie des délégations de membres de son conseil d'administration au village de Méhanna. Un échange qui lui permet de constater l'utilisation faite de l'aide qu'elle apporte au village de Méhanna.

En outre la pratique des relations entre collectivités des pays différents connues sous la dénomination de jumelage/coopération postule une nécessaire intériorisation réciproque des réalités politiques et économiques des pays dont les collectivités sont partenaires au jumelage/coopération.

Aussi, le jumelage/coopération est-il défini comme une convention entre entités infra étatiques qui unit, dans un esprit de solidarité et de réciprocité, les représentants élus de deux ou plusieurs entités infra-étatiques en vue d'un échange d'idées, de personnes, des services et des produits.

D'une manière générale, nous savons qu'à l'origine le jumelage est une pratique qui était destinée à promouvoir des échanges artistiques, culturels, sportifs, scolaires et touristiques. Toutefois, avec l'émergence de la notion de coopération décentralisée analysée par certains auteurs comme Petiteville<sup>159</sup>, les aspects socioculturels du jumelage ont été élargis aux questions d'ordre économique et technologique.

L'enjeu majeur ici est lié au développement d'un type de relations fluides, participatives et décentralisées, comme réponse aux limites de la coopération traditionnelle entre les Etats initiée par le haut et soumise à un rituel lourd et bureaucratique.

La pratique de la coopération décentralisée permet d'atténuer les contraintes du formalisme intergouvernemental qui pénalise les

---

<sup>158</sup> Les 10 tonnes sont constituées de matériel scolaire (de manuels scolaires, de tables-bancs, des tableaux et de fournitures); médical (lits médicalisé, table de consultation gynécologique, ventilateurs, poussettes séringues, spéculums, séringues, médicaments); livres pour la création d'une bibliothèque, etc.

<sup>159</sup> 

relations entre les collectivités du Nord et celles du sud. La force d'une telle approche de coopération par le bas est qu'elle permet de bâtir des actions sur la base des réalités locales car, dit-on, la proximité est synonyme d'efficacité et de légitimité. C'est peut-être vrai, mais à condition qu'il y ait un mécanisme de contrôle approprié pour prévenir les abus et les pratiques de mauvaise gouvernance notamment les détournements de deniers publics, le clientélisme et les comportements patrimonialistes des élus. Surtout qu'en Afrique, les responsables politiques, une fois élus, se comportent en chef de clan cumulant tous les pouvoirs et distribuant des *prébendes* (postes dans l'administration ; argent et vivres cédés gratuitement ou à *prix modérés*) pour s'assurer une longévité politique et éviter l'alternance démocratique. Toutefois, l'efficacité de la proximité réside non seulement dans la possibilité qu'elle a de définir les opérations de développement de manière concertée sur la base des aspirations des populations concernées, mais aussi qu'elle offre la possibilité d'exercer un contrôle sur le terrain des réalisations, par et/ou avec les acteurs- bénéficiaires. Ainsi, l'effectivité de la réalisation est vite établie et le rapport coût / résultats est aussi appréhendé en rapport avec les bénéficiaires. Quant à la légitimité populaire, elle semble mieux s'imposer et reconnue dans le cadre des élections locales, donc de proximité, où les candidats sont généralement bien connus de l'électorat. Mais ici aussi, nous postulons que les élections sont libres, transparentes et honnêtes. Dans tous les cas, si ces dernières sont mal faites, la légitimité des élus sera mise à rude épreuve au quotidien du fait de la proximité des échanges et des contacts suivis entre la population et ses élus au niveau de la commune par exemple. Dans le cadre de la coopération décentralisée, dès lors que les élus remplissent les conditions de légitimité populaire, elle ne sera que mieux impulsée car, avec l'échange des délégations entre les collectivités

---

<sup>159</sup> F. Petiteville, La Coopération Décentralisée, Harmattan, Paris, 1997.

jumelles, le partenaire qui fournit une aide à l'autre, comme dans le cas de Margny et Méhanna, constatera la bonne utilisation de l'aide apportée du fait de l'efficacité de l'action des élus bénéficiant d'une légitimité populaire certaine.

Aussi, à travers la pratique du jumelage/coopération, des accords de coopération multidimensionnels peuvent-ils être formulés, favorisant un transfert de *savoir faire* d'une collectivité du Nord au profit de son homologue du sud. Ainsi, les besoins en formation des cadres des collectivités du sud pourront être relativement couverts, renforçant ainsi leurs capacités de développement à la base. Mieux, les échanges d'expériences et de dialogue direct entre élus du Nord et ceux du sud, ainsi que nous l'avons observé à Méhanna constituent un facteur d'enrichissement et d'acquisition de certaines valeurs positives, notamment celle du travail bien fait. C'est le sentiment que nous laisse ce passage de la lettre de la présidente de Margny jumelage lorsqu'elle dit que « ...la dernière visite, faite en l'occurrence par Pascale Pignon n'a pas été positive. Celle-ci s'est rendue au dispensaire qu'elle a trouvé livré à lui-même. Nous comprenons bien que l'infirmière en congé de maternité a été remplacée par un infirmier lui – même malade. Mais nous aurions aimé que quelqu'un soit nommé sur place pour assurer les urgences. Par ailleurs, les lieux étaient dans un état de saleté surprenant : poubelles renversées seringues jonchant le sol. Aucun patient ne pouvait dans ces conditions être reçu dans un lieu sanitaire décent ». Dany Hellal de poursuivre sur le même ton en affirmant que « sans soulever aucune polémique, nous avons jugé qu'il était nécessaire de vous faire part de cet état de fait, cela dans l'intérêt de notre coopération. Étant donné le matériel médical que nous avons déjà fourni et que nous nous apprêtons encore à fournir, nous ne pouvons laisser passer ce sérieux problème »<sup>160</sup>. Elle conclut en réaffirmant l'attachement de Margny à l'état

---

<sup>160</sup>



sanitaire de la population de Méhanna et en espérant que chacun assumera ses responsabilités là où elles se trouvent dans l'intérêt de la coopération décentralisée. Cette réaction de la présidente de Margny jumelage suite à une visite d'un membre de leur organisation à Méhanna pose non seulement des éléments de constat et rappelle les enjeux du partenariat scellé par une convention de jumelage. Mieux, dans ses propos, la présidente de Margny jumelage apporte un appui-conseil à Méhanna en suggérant une organisation-méthode pour éviter à l'avenir la situation trouvée sur place. C'est à notre sens un réel enrichissement et un modèle de *dialogue – franc* qui doit inspirer toutes les pratiques de coopération décentralisée si l'on veut qu'elles soient pérennes et profitables aux pays jeunes comme le Niger.

Aussi, pour coordonner et catalyser la pratique de la coopération décentralisée, les acteurs ont cru devoir mettre en place un dispositif institutionnel pour animer, informer et susciter les relations positives entre collectivités en présence. Dans le cas de Méhanna, il s'agit d'un comité de développement, des commissions spécialisées (agriculture, environnement, santé, éducation) et d'une assemblée générale<sup>160</sup>.

Aussi, la coopération décentralisée est-elle généralement activée de manière formelle et/ou informelle par des représentations des pays à l'extérieur, les ressortissants des pays (émigrés, étudiants, assistance technique, etc.), les missions administratives ou techniques qui mettent en contact des collectivités du nord et du sud. Du fait de l'absence de pouvoirs municipaux élus, la coopération décentralisée sous forme de jumelage-coopération est

---

<sup>160</sup> Le comité de développement est présidé par un ancien lieutenant de gendarmerie à la retraite et comprend une douzaine de membre représentant les différentes associations socio-professionnelles présentes dans le village (des femmes, des commerçants, des maraîchers, des jeunes, des éleveurs, etc.); Les quatre commissions spécialisées sont présidées par les agents des services déconcentrés de l'État affectés à Méhanna. Ils sont également membres de droit du comité de développement. L'Assemblée générale regroupe les habitants de Méhanna. Les différentes instances ont été fonctionnelles durant les trois premières années de jumelage même si les acteurs qui les animent ont besoin d'un renforcement de leurs capacités d'intervention pour optimiser les échanges entre les deux collectivités.

encore assez peu développée au Niger. Ce retard comparé aux pays voisins notamment le Mali, est inhérent à l'instabilité politique qu'a connue le pays et à l'absence d'élections locales depuis 1972. Toutefois, pour que la pratique de la coopération décentralisée soit active et durable, un cadre institutionnel approprié s'impose. Au titre des éléments de ce dispositif institutionnel, il faut relever entre autres les mécanismes bilatéraux. Le Tableau ci-dessous donne une idée des jumelages/coopérations des collectivités nigériennes avec leurs homologues des autres pays.

Tableau N°6 : situation du jumelage/coopération au Niger

Communes et centre urbain nigériens	Communes partenaires extérieures
Agadez	Côtes-d'Armor (France)
Dosso	Rockland (Canada)
Dogondoutchi	Orsay (France)
Tessaoua	Conflan St-honorine (France)
Tillabéry	Juvizy (France)
Filingué	Athis-Mons (France)
Communauté Urbaine de Niamey	Dakar (Sénégal) ; Lyon (France)
Niamey III	Hull (Québec-Canada)
Keita	Pesaro (Italie)
Mayayi	Alfonsine (Italie)
Méhanna	Margny-Lès-Compègne (France)
Gao-Sabongari	Asserac (France)

Source : Ari Mani Mamadou, La coopération décentralisée et le développement communal au Niger, Mémoire, ENA-Niamey, 1998.

Le tableau ci-dessus révèle la dominante des rapports de coopération (une douzaine de partenariats) que les municipalités nigériennes développent avec leurs homologues françaises. Ajoutons que quatre projets de jumelage/coopération sont en cours; ils concernent Matankari (Niger) et Okoutama (Japon); Tera (Niger) et Libramont (Belgique); Mirriah (Niger) et Yazoo (Etat-Unis); et enfin Maradi (Niger) et Thiès (Sénégal). Cette dynamique peut être porteuse de changement au profit des jeunes municipalités nigériennes. Cependant, il ressort qu'aucune collectivité de la Région du damagaram n'a une relation de coopération/jumelage avec une collectivité d'un autre pays. C'est en soi un indicateur d'isolement et de marginalisation relative de cette région qui, malgré la proximité des villes du Nord Nigeria n'a pu prendre des initiatives dans ce sens. N'est ce pas une traduction de l'influence du centre sur la périphérie et du poids du passé politico-administratif des deux pays? Toutefois la première explication qui vient à l'esprit est celle donnée par le premier conseiller de l'Ambassade de France au Niger qui soutient que :

«l'aggravation des conditions économiques, liée entre autres, à la baisse continue du prix de l'uranium, à une longue période de sécheresse et à



l'interruption des cours extérieurs par suite de la situation politique, a conduit les acteurs de la coopération décentralisée à mettre l'accent sur le développement des activités économiques et notamment à destination des jeunes et des femmes. Ces opérations concernent la formation de groupements porteurs de projets et l'octroi de petits crédits »<sup>161</sup>.

Pour notre part, nous estimons que le déficit de légitimité des organes de gestion (sous-préfet et maire nommés) des collectivités nigériennes a le plus joué contre le développement de la pratique du jumelage /coopération au Niger. Toutefois, la mise en place d'institutions démocratiques et la relance en cours du processus de décentralisation devraient offrir un cadre nouveau pour la coopération décentralisée. Aussi, l'émergence des futures autorités locales élues, responsables du développement de leur territoire et disposant de nouvelles compétences, devrait faciliter à la fois la mise en place des programmes de développement local, l'implication des acteurs de la société civile et l'établissement de liens contractuels avec des collectivités françaises.

En outre, l'appartenance des collectivités nigériennes à l'Association Internationale des Maires et Responsables des Capitales et Métropoles partiellement ou entièrement Francophones (AIMF) pourrait contribuer à réactiver la coopération décentralisée au Niger. A côté de cet instrument d'envergure internationale, il faut noter le regroupement des Communes nigériennes au sein de l'Association des Villes et Communes du Niger (AVCN)<sup>162</sup>.

L'AVCN est particulièrement chargée de la promotion de la coopération intercommunale dans le but de suppléer à la faiblesse des moyens financiers, matériels et humains de la majorité des municipalités<sup>163</sup> nigériennes.

---

<sup>161</sup> Philippe Peretti, La coopération décentralisée française au Niger, op. cit., p. 4.

<sup>162</sup> Association des Villes et Communes du Niger (AVCN) a été reconnue pour la première fois par arrêté n° 040/MI/MDI/DAPJ du 1- Mars 1989.

<sup>163</sup> Il y a, à la date de septembre 1998, 21 communes au Niger dont 18 urbaines et 3 rurales. Il est envisagé, dans le cadre de la réforme décentralisatrice en cours, la création de 51 autres communes dans le courant de cette année.

Notons aussi que l'AVCN s'est assigné l'objectif de collaborer avec toutes organisations internationales ayant des buts similaires notamment l'AIMF. Cette dernière est un instrument de promotion de la solidarité et du partenariat dans l'espace francophone. Elle œuvre pour le renforcement de la coopération décentralisée et le développement urbain au sein de la francophonie<sup>164</sup>. Son secrétariat permanent est installé à Paris.

L'AIMF apporte un appui institutionnel à certaines municipalités sous forme d'accueil de stagiaires, d'organisation de séminaires de formation, etc. Au-delà d'un tel appui visant à renforcer les capacités de gouvernance des collectivités du sud, la pratique de la coopération décentralisée a promu des interventions socio-économiques porteuses de changements.

En effet, bien que la pratique de la coopération décentralisée au Niger soit assez timide, il n'en demeure pas moins qu'elle connaît un début prometteur avec des actions concrètes et porteuses de changements.

Le partenariat promu dans le cadre de ces relations décentralisées bilatérales a concerné divers domaines d'activités des communes. Il s'agit principalement des secteurs de l'enseignement, de l'appui aux actions communautaires, aux secteurs de la santé, de l'environnement, de l'équipement, de la culture, de la formation, etc. Les réalisations vont du foyer féminin d'éducation-formation à la fourniture de petit équipement de salubrité et d'assainissement. Au plan multilatéral, l'AIMF a contribué à la réalisation d'importants ouvrages au profit de certaines municipalités nigériennes. Il s'agit entre autres du désenclavement d'une zone périphérique dans la commune de Zinder pour un coût de 100 millions de FCFA en 1996.

---

<sup>164</sup> L'AIMF regroupe des Maires ou Responsables des villes capitales et des métropoles où le français est soit la langue officielle, soit langue de communication, soit langue utilisée. Elle compte 81 villes membres représentant 39 pays. Elle joue un rôle de premier plan au sein de la francophonie en tant qu'opérateur associé des sommets francophones.

En somme, à travers le renforcement des capacités de bonne gouvernance et les réalisations socio-économiques, la pratique de la coopération décentralisée tant dans le cadre bilatéral que multilatéral concourt au développement des collectivités décentralisées. Toutefois, des contraintes méritent d'être relevées même si des perspectives d'évolution positive sont perceptibles dans le contexte actuel d'un Niger qui se veut plus démocratique et plus entrepreneurial.

La timidité de la coopération décentralisée internationale dans le contexte nigérien est inhérente à l'absence d'un cadre stimulant codifié. Ce vide juridique vient d'être comblé en partie, avec certaines dispositions de la loi de 2002 portant libre administration des Régions, Départements et communes ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources. En outre les limites de la décentralisation en terme d'autonomie des collectivités étaient de nature à freiner le développement du partenariat des collectivités nigériennes avec d'autres collectivités des pays du Nord.

Néanmoins des perspectives d'évolution de cette pratique sont certaines au regard de la nouvelle réforme décentralisatrice.

Pour évaluer les perspectives d'évolution de la coopération décentralisée dans le contexte nigérien, nous postulons que la nouvelle réforme décentralisatrice en cours et dont les premières élections locales ont eu lieu le 24 juillet 2004, offre un cadre institutionnel et juridique favorable au développement de la coopération décentralisée. Car pour la première fois, tous les organes délibérants et exécutifs locaux sont élus dans un cadre démocratique et de compétition pluripartite.

En outre, le suivi dont fait l'objet désormais le volet coopération décentralisée au sein du Ministère nigérien des Affaires Etrangères et de l'Intégration africaine est un atout supplémentaire. Par l'entremise de cette structure et de ses services extérieurs, la pratique du jumelage/coopération pourrait être intensifiée et diversifiée.

Toutefois, l'action administrative du MAE/IA doit être prolongée par celles des organes de la société civile et d'une structure de concertation politico-administrative. Cette dernière pourrait prendre la forme d'un Comité National de jumelage impliquant davantage les populations dans le processus de la coopération décentralisée et activant la mise en forme de manière concertée, d'une politique durable dans le domaine.

La coopération décentralisée, par essence, se doit d'être l'affaire des citoyens. Nous évoquons là un principe qui est loin d'être effectif dans le contexte nigérien. L'on peut comprendre la situation du fait de la nouveauté de la pratique de la coopération décentralisée au Niger, mais aussi en raison de la grande instabilité qu'a connue le pays. La conséquence de cette instabilité politique est l'absence d'élus locaux depuis 1974. Or, les élus locaux des autres pays ne sont pas enthousiastes à traiter avec des homologues (maires) nigériens qui, eux sont nommés par le pouvoir central. Cette situation du système politico-administratif local nigérien n'a pas permis de préparer le citoyen nigérien à s'approprier l'esprit et la lettre de la pratique de la coopération décentralisée qui se veut une forme décentralisée et participative du dialogue Nord - sud autour des questions du développement localisé en région, département et commune. Toutefois, les quelques expériences de jumelage-coopération en cours depuis plusieurs années au Niger ont permis de sensibiliser les Nigériens de certains territoires administratifs à la pratique de la coopération décentralisée. Une fois élus et leurs capacités renforcées de manière ciblée, ces citoyens peuvent assumer les responsabilités que la loi sur les principes fondamentaux de l'administration territoriale leur confère, notamment en matière d'entente et de jumelage (art. 150, 151, 152). C'est-à-dire, qu'ils peuvent animer et piloter des comités de jumelage, négocier l'établissement des ententes et conventions de partenariat, conduire des missions d'échanges et de voyages d'études auprès des collectivités partenaires.

La coopération décentralisée est assurément un des outils du 21ème siècle susceptible de promouvoir des partenariats durables entre les collectivités du Nord et celles du Sud d'une part, et l'amélioration des conditions de vie des populations d'autre part. Par la possibilité qu'offre la région de promouvoir la coopération interne et internationale, elle concourt à l'anéantissement des velléités autonomistes de certains groupes.

### 2.3.2. Espace d'anéantissement des velléités autonomistes

L'actuel département de Zinder qui correspond au ressort du sultanat, élargi à la zone tampon du Manga à l'Est, est un ensemble géopolitique confronté à des *forces d'éclatement* qui s'expriment à travers les projets de re-découpage. Au cours des travaux de la commission spéciale de réflexion sur le re-découpage du territoire de la république, les forces d'éclatement identifiées étaient d'une part, les revendications d'autonomie des marges tampon exprimées de l'extérieur par les représentants de la rébellion pour Tanout, et de l'intérieur pour Gouré et le Manga, et d'autre part, les dynamiques frontalières liées au commerce qui sont à l'origine de la croissance de nombreux marchés et cités méridionales. Ces forces d'éclatement des marges tampons sont représentées par des acteurs de la rébellion de l'Aïr et des élites<sup>165</sup> issues des communautés touaregs et qui sont des forces organisées (groupe armé et point de contact au sein des campements) ayant une tradition continue de lutte centrée sur la quête identitaire autour de leur mode de vie nomade et de leur tradition pastoraliste. Aussi bien chez les élites que les autres catégories sociales de ce groupe touareg, c'est la référence à l'appartenance ethnique et ses implications en terme de mode de vie et d'identité culturelle qui est mise en avant pour revendiquer

---

<sup>165</sup> Pour l'extrême nord de la région de Zinder, des noms de leaders touareg qui organisent les attaques armées sur l'axe Zinder – Tanout ne sont pas connus et aucune revendication ouverte n'a été faite par un groupe précis. Toutefois, l'on impute ces attaques aux factions de la CRA et de l'ORA, qui sont les forces organisées connues, dirigées par Rhissa Ag Boula et Mohamed Anako. Il y a aussi la présence, dans la région, du parti politique PUND-SALAMA, dirigé par Akoli Dawel, un leader touareg dont le projet de société est axé sur le

une autonomie locale. Le groupement touareg de Belbégi<sup>166</sup> dirigé par le frère aîné de L'ancien Premier Ministre nigérien et ancien secrétaire Général de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI), le docteur Hamid Algabit, est le cadre de référence de la communauté Touareg de la région de Zinder en même temps qu'un repère historique de son identité. Quant aux revendications de l'intérieur, des forces que nous qualifions d'éclatement de l'est de la région à savoir Gouré, elles appartiennent aux organisations informelles et formelles créées par les ressortissants de cette localité vivant à Niamey pour l'essentiel. Les ressortissants de ce territoire administratif de la grande région de Zinder, à savoir Gouré, sont connus pour leurs traditions de solidarité, même hors de leur territoire d'origine. Et c'est cela qui fait leur singulière identité. Les béribéris dit-on, sont très soudés entre eux. Comme me disait un de mes interlocuteurs, « les béribéri se soutiennent toujours et partout. Il suffit d'aller à un événement familial organisé par l'un d'eux et tu les trouveras au grand complet. Pas comme les autres ethnies »<sup>167</sup>. Dans le cas de Gouré, les regroupements des ressortissants de ce département ont constitué la force déterminante dans l'orchestration de ces revendications d'*autonomies* dans le cadre de la nouvelle réforme décentralisatrice. Ces regroupements sont exclusivement composés des ressortissants (cadres, opérateurs économiques, étudiants, etc.) de Gouré qui s'appuient ensuite sur leurs parents paysans et autres leaders<sup>168</sup> d'opinion restés au village, pour faire accepter leurs initiatives. Au Niger, ces regroupements de ressortissants ne

---

fédéralisme. Enfin, les touareg de Belbégi dans le nord Zinder, font partie de la même communauté linguistique de ceux de l'Air.

<sup>166</sup> Le canton de Belbégi est dirigé par l'honorable SOMRO Alghabit. Il regroupe des touareg qui se sont majoritairement sédentarisés tout en conservant leur identité touareg (langue, tradition vestimentaire et solidarités).

<sup>167</sup> entretien réalisé à Niamey avec Ousmane Djika, prince du Gobir-Tibiri, en 2002.

<sup>168</sup> Ces leaders locaux sont des notables-cadres-résidant, ayant un certain capital scolaire et qui sont restés au village pour jouer aux intermédiaires locaux et aux répondants, à la fois aux organisations de la société civile et aux formations politiques du centre ou du chef lieu de la région. Le second profil de ces intermédiaires est représenté par des notables –commerçants qui ont acquis une position sociale significative légitimée par leur statut d'opérateur économique. Parfois, ces leaders d'opinions/intermédiaires, cumulent les deux profils ci-dessus.

sont pas reconnus car étiquetés comme étant à caractère éthno-régionaliste, par conséquent ils opèrent dans l'illégalité, généralement à partir de Niamey, et l'autorité *ferme les yeux*. Le département de Gouré est aussi réputé disposer de leaders politiques<sup>169</sup> et d'intellectuels forts qui se sont investis, dans la discrétion, à appuyer les initiatives des regroupements des ressortissants de Gouré, majoritairement jeunes, notamment pour faire en sorte que Gouré ait plus d'autonomie administrative. Contrairement à ce qu'affirmait Nassirou Bako Arifari<sup>170</sup>, pour le cas de Gaya au Niger, à propos du manque de connexion des associations des ressortissants avec des acteurs locaux en milieu rural, dans le cas de Gouré, le lien semble plus fort du fait de la tradition de solidarité de cette communauté bérébéri. En effet pour la recherche de *l'autonomie administrative* de Gouré les ressortissants ont agi sans distinction d'appartenance partisane pour intervenir dans leur milieu d'origine. En fait, dans le cas de Gouré, le regroupement des ressortissants structurés sur la base de l'appartenance à une entité administrative et territoriale, a facilité la construction d'une vision commune autour des enjeux du re-découpage administratif de la région. Car, l'adhésion à ce regroupement est déterminé par l'appartenance territoriale et non par un choix d'adhésion individuel. Leur rôle en tant que regroupement informel à base micro-régionale est certes limité, pour des considérations juridiques (regroupement non autorisé) dans le cas des grandes causes comme les enjeux territoriaux, mais l'impact de leurs actions, qui est généralement prolongé et approfondi par l'entremise des organisations de la société civile<sup>171</sup> notamment les associations de défense de droit de l'homme, et des formations politiques dont ils sont aussi membres, est indéniable.

---

<sup>169</sup> Au titre de ces élites et personnalités auxquels se réfèrent les plus jeunes, l'on peut citer, Inoussa Ouseini, ancien ministre, l'honorable Ari Tanimoun, Chef de canton de Gouré ; Mara Mamadou (qui n'est pas de gouré) mais qui a toujours été une référence pour les jeunes bérébérés ; etc.

<sup>170</sup> Nassirou Bako Arifari, op. cit., p. 449.

<sup>171</sup> Les organisations de la société civile récentes à Gouré sont entre autres, l'ANDDH et KARKAR, une ONG dont les promoteurs sont des ressortissants du Manga et qui a son siège social à Diffa.

En conclusion, rappelons que, fondée sur la philosophie de la construction de l'Etat-Nation et la ferme détermination d'étouffer les rivalités ethniques et les velléités indépendantistes ainsi que toute forme d'expression ethno-régionaliste, la conception des unités administratives régionales au Niger n'a pas moins tenu compte à la fois des aspects « politiques, économiques et sociaux ainsi que, pour certains cas, des particularités géographiques »<sup>172</sup>. Il s'agissait en d'autres termes de lutter contre la formation d'espaces administratifs ethno-régionalistes susceptibles d'enfreindre la dynamique de formation de l'Etat -Nation cher aux *pères de l'indépendance* afin de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques. Mais depuis l'ouverture de l'espace public nigérien à la démocratie pluraliste, les choses semblent évoluer autrement avec la dynamique associative y compris l'émergence des regroupements des ressortissants (informels) promus par des élites qui se positionnent désormais comme des intermédiaires incontournables dans l'implémentation de toute réforme qui affecte le territoire d'origine de ces élites même vivant à l'extérieur. Leurs origines sociales et territoriales leur confèrent plus de légitimité pour identifier et défendre les intérêts de leur terroir avec le soutien de leurs parents, amis et connaissances restés au village. Comme nous l'avons analysé, l'identité du grand ensemble que constitue le territoire administratif de Zinder est, à la faveur de la démocratie, du re-découpage administratif dans le cadre de la nouvelle réforme décentralisatrice, appelé à se reconfigurer du fait de l'action des forces d'éclatement de l'intérieur (Gouré) et de l'extérieur (rébellion touareg dans le nord). Car désormais, les élites du terroir vivant à l'extérieur de celui-ci et leurs intermédiaires restés au village ont compris que l'éclatement des vastes territoires administratifs facilite non seulement l'émergence et l'affirmation de l'identité des micro-régions, mais aussi une stratégie efficace pour

---

<sup>172</sup> Op. Cit.



s'inscrire dans le sillage du clientélisme politique et accéder aux ressources publiques en jouant aux défenseurs des intérêts locaux. Mais la quête identitaire dans un contexte de construction du développement butte toujours contre les logiques des politiques publiques et fait que ces dernière trouvent leur limites même inspirées du modèle de la bonne gouvernance.

### **Chapitre 3 : L'incidence limitée des recommandations inspirées du modèle de la « bonne gouvernance »**

Au cours des années 1980 déjà, la Banque Mondiale, chef de file de la restructuration des économies des pays en développement a estimé que la cause principale de l'état de pauvreté dans ces pays reste la faible productivité des économies paysannes. Cette institution posait aussi la question du développement sous la problématique globale de réformes institutionnelles en général, et de mise en place des structures décentralisées en particulier.

Dans le contexte nigérien, la Conférence Nationale Souveraine (CNS) a adopté, à son tour en 1991, des recommandations visant l'élaboration d'une nouvelle politique de décentralisation en même temps que des mesures de restauration de l'efficacité des services de l'État et de ses démembrements au titre desquels on compte les collectivités territoriales. En conséquence de ces décisions, le processus de réforme des années 1990 à été amorcé par la mise en place et la dynamisation de deux instances majeures de pilotage de la décentralisation. L'une ayant rang de ministère a pris selon les périodes, la dénomination de *Secrétariat d'État* ou de *Haut commissariat*. La seconde intitulée *Commission Spéciale Chargée de réfléchir sur le re-découpage Administratif (CSCR/RA)* fût créée à partir de 1994 et placée sous la tutelle de la première. Ces deux structures sont normalement des administrations de mission qui doivent logiquement disparaître au terme de l'exécution de leur cahier de charge. Mais nous savons que les réformes de décentralisation voire de l'État, sont toujours inachevées et leur

instance de pilotage finissent par se muer en administration de gestion lourde et budgétivore.

La réforme des années 1990 a été engagée dans un contexte de démocratie multipartite, d'amenuisement des moyens de l'État et de pressions multiples à la fois des partenaires sociaux et des bailleurs de fonds qui exigent une *décentralisation poussée* pour créer les conditions d'une gouvernance locale. Cette vision des bailleurs de fonds s'inscrit dans une logique de *bonne gouvernance* élevée par ces derniers « au rang de conditionnalité, économique, financière et politique, et le moyen le plus sûr d'interférer dans la marche de l'histoire des pays en développement pour en déterminer la destinée et imposer une conception de l'État »<sup>173</sup>,...notamment un État minimum reconnaissant une *clause de compétence générale* aux collectivités territoriales, transférant à ces dernières des *blocs de compétences ciblées* impliquant de *jure* un transfert de ressources correspondantes. En effet, après trente années de monolithisme politique ou de régime sans parti, l'ouverture du paysage nigérien à la compétition politique à partir de novembre 1990 impliquait une vision nouvelle de la gouverne du pays. Depuis cette date, le multipartisme est devenu une réalité configurant le champ politique nigérien. C'est ainsi qu'en 1997 l'on dénombrait vingt et un partis politiques présents sur la scène nigérienne. C'est assurément une donnée majeure avec laquelle tous les régimes qui se sont succédé depuis la Conférence Nationale Souveraine ont appris à composer.

**4. La Conférence Nationale Souveraine (CNS)** du Niger ouverte le 29 juillet a pris fin le 3 novembre 1991, soit trois mois de débat démocratique. Elle a regroupé près de 2000 participants issus des différentes composantes de la société nigérienne notamment les représentants des partis politiques, ceux des organisations de la société civile, et des forces de défenses et de sécurité. Toutes ces « forces vives » qui se réclamaient de la voie démocratique et des idéaux républicains se sont livrées, trois mois durant, à une analyse approfondie de la

---

<sup>173</sup> A. Yénikoye Ismael, Gouvernance et Gouvernometrie, Edition du CERCAP, Niamey-Niger, 2002, p.19.

situation de crise et d'impasse que connaît le Niger dans les secteurs tant politique, économique que socio-culturel. Ils ont identifié les pesanteurs et entraves au développement du pays qui résultent à la fois, de l'arbitraire et de l'injustice ; de la mauvaise gestion des affaires publiques et des ressources ; de l'absence de volonté politique et de l'inconséquence dans les options ; et du manque de méthode et de suivi. La CNS a incontestablement marqué une étape de l'histoire du Niger et a rendu concrète la possibilité d'une rupture qualitative dans la vie collective des nigériens. Une période de transition de 15 mois (novembre 1991 à avril 1993) devait permettre aux organes dirigeants d'entreprendre des actions à court terme destinées à permettre au pays de relever les défis auxquels il est confronté. Des élections pluralistes furent organisées marquant la fin de la transition. Un président démocratiquement élu fut installé en avril 1993 marquant ainsi le début de la 3<sup>ème</sup> République. Il gouvernait avec une coalition dite de l'Alliance des Forces de Changement (AFC) qui comptait 50 sièges au parlement contre 33 à l'opposition, lorsqu'un coup d'État militaire intervint le 27 janvier 1996 sous le prétexte d'une crise institutionnelle au sommet de l'État du fait de la cohabitation imposée par les élections anticipées de 1995 et l'interprétation à géométrie variable de la constitution par le Premier ministre de la nouvelle majorité parlementaire (43 sièges) et le Président de la République désormais opposition parlementaire (40 sièges). Cette crise résulte de la cohabitation imposée par le système semi-présidentiel consacré par la constitution de la 3<sup>ème</sup> République. Mais après une courte transition qui a succédé au coup d'État de Janvier 1996, les institutions de la 4<sup>ème</sup> République furent installées à l'issue des élections présidentielles controversées des 7 et 8 juillet 1996 qui ont consacré la « victoire » de l'auteur de coup d'État de janvier 1996 converti en candidat indépendant.

La tenue de la CNS et ses résultats ont été pour le Niger une *révolution* de politiques résultant des crises de l'action publique et des politiques ayant entraîné la remise en cause de la configuration institutionnelle, du fait de l'accumulation d'*anomalies*<sup>174</sup>, dans le mode de gouvernance, par les différents régimes qu'a connus le pays. Cette ré-évolution s'est traduite par un processus de

---

<sup>174</sup> Reprenant à leur compte la notion d'*anomalies* développée par Kuhn, P. Muller et Y. Surel (1998, p. 138) entendent par celle-ci, les problèmes surgis dans le sous-système, qui ne parviennent pas à être interprétés et traités par les configurations cognitives et normatives et par le système d'action établis. Ils soutiennent, en substance que quelle qu'en soit la forme ou l'origine, une *anomalie* se présente toujours comme un phénomène ou une série de phénomènes perçus comme étant problématiques par les acteurs concernés, publics et/ou privés, au sein d'un sous – système particulier. La persistance d'une anomalie nécessite par conséquent des ajustements plus ou moins substantiels de la matrice cognitive et normative légitime qui détermine les cadres et les modalités de l'action publique, ainsi que des équilibres institutionnels et de la nature des échanges sociaux.

changement de paradigme dont les caractéristiques majeures sont reprises dans l'encadré ci-dessous.

Étapes	<b>Processus de changement d'orientation politique au Niger</b> à partir de 1990.
1. jusqu'en mai 1989 : <i>Période normale</i>	La matrice institutionnelle du pays était relativement stable jusqu'au congrès constitutif du Parti-État, le MNSD <sup>175</sup> et la désignation des membres des différents organes (BEN ; CSON ). Les ajustements requis à l'issue du congrès ont un caractère <i>incrémental</i> <sup>176</sup> et on été opérés à l'initiative des staffs formés d'experts de la coopération internationale et de fonctionnaires en service dans les cabinets du Chef de l'État et du Secrétaire politique du mouvement
2. de 1989 au 9 février 1990 : Période d'accumulation d'anomalies	Les réformes démocratiques engagées de par le monde n'arrivent pas à être promues par anticipation au Niger par les institutions légitimes de la deuxième république. Les autorités en place veulent résister aux évolutions isolables dans le monde réel et se refusent de les expliquer. La crise à fini par s'installer avec la mort de deux étudiants, le 9 février 1990 sur le pont, suite à une bavure policière (tirs avec des balles réelles) à l'occasion d'une opération de maintien de l'ordre destinée à contenir une manifestation des militants de l'Union des Étudiants de l'Université Abdou Moumouni de Niamey.
3. du 9 février 1990 au 29 juillet 1991 : tentatives d'évolution vers de nouveau	Des tentatives sont faites à la fois par le Chef de l'État et le CSON pour amender le système politico-administratif en vigueur sous la pression des syndicats et des étudiants . C'est ainsi que le nombre des membres permanents du BEN/CSON est réduit et leurs avantages (voitures officielles et indemnités) supprimés ; l'acceptation du multipartisme et l'organisation

<sup>175</sup> Il s'agit ici du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD) parti-État créé en Mai 1989, dont l'instauration s'inscrivait dans le cadre du processus global de la *normalisation constitutionnelle* au Niger. Cadre de mobilisation, de participation et d'expression politique, le MNDS se voulait, selon ses promoteurs, *un creuset de défense des droits politiques, économiques et sociaux pour tous les nigériens*. Organisé en Comités à la base, Sous-sections et Sections au niveau sous régional et régional et Conseil Supérieur d'Orientation National (CSON) et Bureau Exécutif National (BEN) au niveau central, le MNSD a marqué la vie politique du Niger de mai 1989 à mars 1991, soit un an et dix mois d'existence. Mais aussitôt passé, l'euphorie des premiers mois de la création du MNDS parti-État, des insuffisances et des blocages liées d'une part au fonctionnement de ses structures et, d'autre part aux rapports entre ses organes et ceux de l'État étaient les signes annonciateurs d'une crise future qui a fini très vite par s'installer, imposant l'organisation d'une Conférence Nationale Souveraine (CNS) au Niger.

<sup>176</sup> Ce concept a été développé par Lindblom (1979) dans un article établissant le bilan de son modèle. À travers la théorie dite de *l'incrémentalisme*, cet auteur pose que les décisions, quelles qu'elles soient, provoquent des transformations marginales (incrémentales) de politiques, c'est-à-dire de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> ordres en raison notamment des exigences de négociations et de marchandage qui marquent les échanges sociaux, en particulier dans les régimes démocratiques traditionnels. Pour plus de détail sur ce sujet voir aussi P. Muller et Y. Surel, in *L'analyse des politiques publiques*, op. cit. 1998. Pp. 124 – 137.

paradigme	d'une Conférence Nationale Souveraine sont annoncées par le chef de l'État devant l'assemblée nationale (novembre) ; le congrès de transformation du parti-État (le MNSD) en un parti comme les autres est convoqué pour le mai 1991. En fait, toutes les tentatives pour amender le paradigme en vigueur afin de tenir compte des anomalies rencontrées ont été faites, mais en vain.
4. du 29 juillet au 30 novembre 1991 : le régime en place est discrédité et le pouvoir récupéré par la rue	La CNS qui s'est ouverte le 29 juillet sous le contrôle des <i>forces vives du pays</i> récupère le pouvoir des mains des autorités en place et reconfigure la scène politico-administrative discréditant et affaiblissant ainsi tous les acteurs attachés au paradigme jusque là encore légitime avant l'ouverture de ses travaux. La légitimité est transférée au <i>Présidium de la CNS</i> ; à la <i>Commission Crime et abus (politique, économique et sociaux)</i> et autres instances de réflexion et de proposition mise en place par la CNS.
5. du 30 novembre 1991 au 13 avril 1993 : l'esquisse d'un nouveau paradigme	La fin de la CNS a été sanctionnée par l'émergence de nouveaux acteurs politique qui se sont substitués à la configuration d'acteurs attachée au paradigme antérieur. C'est ainsi qu'un Premier Ministre, chef du gouvernement a été élu, un Haut Conseil Réconciliation a été installé. Le rôle du chef de l'État, le Général Ali Chaïbou a été réduit aux actes protocolaires, l'essentiel du pouvoir d'État étant assuré par le Premier Ministre de la 1 <sup>er</sup> transition démocratique, Monsieur Cheffou Amadou à la tête d'un gouvernement de l'Alliance des Forces du changement (AFC). Les nouveaux organes secrétés à la faveur de la crise des institutions de la 2 <sup>ème</sup> République contribuent à alimenter le débat public et à perpétuer la diabolisation de l'ex-parti-État et de ses matrices cognitives et normatives comme étant des forces concurrentes à l'AFC.
6. l'institutionnalisation du nouveau paradigme avec l'investiture du premier Président Démocratiquement	Après trois années de transition marquées par des tensions (mouvement de troupes), des controverses discursives, le processus de changement de paradigme est poursuivi et progressivement institutionnalisé sous le contrôle de la coalition d'acteurs nouveaux communément appelés <i>les forces de changements</i> qui sont devenus dominants. Cette situation a contribué à modifier substantiellement l'orientation des politiques publiques dont le nouveau substratum est L'État de droit, la démocratie pluraliste, le respect des libertés

ent élu	fondamentales et la bonne gouvernance.
---------	--

**Sources** : inspiré de Howlett, Ramesh, 1995, p. 191, Cf également Kuhn, 1993 ; Hall, 1993 ; mercier in CRESH, 1993 ; Surel, in Faure, Pilet, Warin, 1995.

Le processus de changement de paradigme a impliqué un changement d'orientation de politiques publiques. Ainsi, de la volonté d'ajustements (changement de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> ordres) à l'institutionnalisation d'un nouveau paradigme (changement de 3<sup>ème</sup> ordre), le processus de changement de paradigme au Niger traduit les transformations politiques qui ont eu lieu au cours des années « 90 » dans le cadre de la démocratisation de l'action publique au Niger. Ainsi, la notion de changement telle que prônée par l'AFC trouve un contenu qui s'inspire des travaux de Peter Hall, Howlwt & Ramesh à travers les étapes et la description de chacune d'elles.

La crise économique déjà présente au Niger depuis 1982 avec la baisse drastique des recettes de l'uranium et les effets cumulés des sécheresses (déficits céréaliers, pertes du cheptel) des années 1973-1974 et 1983 - 1984, s'est accentuée. Le premier plan d'ajustement structurel fut adopté en 1983 sous le contrôle du Fonds Monétaire International(FMI) et de la Banque Mondiale (BM). Face à la persistance de la crise au cours des années 1990, la pression de ces deux institutions de Bretton Woods était devenue plus forte. Elles incluaient dans leurs stratégies, des politiques de décentralisation pour rapprocher les services des populations et assurer leur participation. C'est ce qui est défini par les hommes politiques nigériens comme une décentralisation poussée, fondée sur une dimension politique, conçue comme l'école même de la démocratie, parce que créant les conditions d'une réelle démocratie locale<sup>177</sup>. Comme on le voit, c'est une approche décentralisatrice qui se propose de concilier à la fois, les objectifs politiques, administratifs et économiques. Elle est la plus récente des réformes et surtout, c'est elle qui déterminera l'avenir du processus de

décentralisation au Niger. Sa conception et ses sources d'inspirations nous paraissent essentielles à comprendre pour mieux apprécier sa pertinence dans le contexte nigérien. L'élaboration d'une telle entreprise a procédé d'une approche différente de celle de la réforme de 1964. Elle diffère de cette dernière tant du point de vue de l'organisation des travaux que des résultats de la production institutionnelle des acteurs.

La mise au point du projet de re-découpage administratif du territoire a été confiée à la CSCR/RA qui était *chargée de réfléchir sur la révision du découpage administratif de la République du Niger*. Les travaux étaient supervisés par le Haut commissaire à la réforme administrative et à la décentralisation. Cette commission regroupait environ soixante cinq représentants des différentes administrations publiques et parapubliques. Ce profil multisectoriel et pluridisciplinaire de la commission était voulu comme l'expression d'une approche participative devant permettre aux différentes parties liées aux enjeux de la décentralisation de s'accorder grâce à un certain nombre de compromis sur des aspects clés de la réforme projetée. Précisons cependant que même si cette approche se voulait participative, elle était plus que centralisée car les membres cooptés étaient essentiellement des personnes résidant dans la capitale dont une majorité appartiendrait à l'appareil de l'État (hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, du haut commissariat, etc.). Le monde rural et les représentants des collectivités territoriales étaient absents. Il en est de même des élus. En effet, sur les soixante cinq membres de cette commission, cinquante huit, soit plus de 89%, appartiendraient aux administrations centrales de l'État.

Aussi, le cahier de charges de la commission prévoyait-il entre autres missions, des réaménagements des niveaux actuels du découpage territorial dans une optique d'installation des régions,

---

<sup>177</sup> Ministère des Finances et du Plan, Cadre institutionnel du premier projet urbain du Niger, Rap. du Niger, Novembre 1993, P. 6.

d'érection de certains postes administratifs en arrondissements, de scission de certains arrondissements vastes et peuplés et de création de nouvelles communes. Le rôle de cette commission était de délibérer sur toutes les questions liées à la réforme, de discuter des options à retenir et de formuler des propositions. Toutefois, la mouture définitive du cadre institutionnel sera arrêtée par le gouvernement sur la base du rapport final.

Dans cette perspective, la commission a tenu, en dix neuf mois, vingt six réunions en séances plénières pour débattre des divers thèmes liés à la décentralisation et à l'administration du territoire, restituer les travaux de quatre commissions instituées (réorganisation administrative et territoriale, gestion des entités décentralisées, finances des collectivités territoriales et mise en œuvre de la réforme) et examiner des rapports des missions envoyées dans les départements, arrondissements et communes pour un contact sur le terrain.

L'organisation des travaux de conception de la réforme des années 1990-2000 atteste que l'approche a été centralisée et bureaucratique. Elle s'est révélée particulièrement lourde et surtout peu innovante. La question du re-découpage du territoire aurait pu être traitée à partir d'une approche d'aménagement du territoire qui consiste à procéder au préalable à des analyses diagnostics aux niveaux régional et local pour la définition des unités administratives et l'identification des centres urbains à ériger en communes. Ceci aurait pu permettre une détermination appropriée des espaces homogènes dans le respect de l'historicité et de l'identité des territoires locaux. Une telle démarche aurait contribué aussi à prévenir non seulement la tentation que représente l'accès facile aux modèles enseignés dans les institutions de formation administratives (ENA, IAP, etc.) mais aussi d'éviter l'imitation mécanique de ceux en vigueur dans



d'autres pays ayant une culture politique<sup>178</sup> différente de celle du Niger.

Par ailleurs, comme précisé dans l'introduction du rapport final 1996 sur le re-découpage administratif, les réflexions de la commission devraient s'ajuster aux termes des accords de paix du 9 octobre et du 24 avril 1995 entre l'Organisation de la Résistance Armée (ORA)<sup>179</sup> et le Gouvernement du Niger. Ces accords précisaient, entre autre, « que la République du Niger est divisée en Circonscriptions administratives que sont: la Région, le Département, l'Arrondissement et la Commune »<sup>180</sup>. Cet encadrement préalable atteste que l'État a imposé un schéma institutionnel qui ne laissait pas aux différents membres de la commission spéciale l'occasion de promouvoir une réforme plus originale. En conséquence, Les lois de 2001-2002 n'ont été que le reflet de ce cadrage préalable renvoyant à une architecture et à une terminologie propre au système local français imité de manière mécanique. Cette situation de mimétisme a-synchronique a fait que les recommandations des bailleurs de fonds inspirées du modèle de bonne gouvernance ont eu une incidence limitée qui s'est traduite en terme de retard de développement.

### 3.1. Les symboles d'un retard révoltant de développement régional.

L'économie régionale du département de Zinder à dominante rurale (65,4% du PIB régional; 85% de la population active du département ) traduit la persistance d'un système de production resté traditionnel avec de faibles rendements. Cependant, les potentialités économiques et humaines de la région offrent des possibilités de diversification et d'accroissement de la production.

---

<sup>178</sup> la notion de culture politique se réfère ici au sens que lui donne Evelyne Ritaine: ensemble de règles, de comportement politique qui permet le consensus sur l'organisation politique; constitué historiquement et qui transcendent les divergences idéologiques. Pour E. Ritaine, « la présence ou l'absence d'une culture politique dans un espace donné modifient les termes de l'échange politique » (Territoire Politique en Europe du Sud, Revue Française de Science Politique, vol. 44 n°1, février 1994, p. 82).

<sup>179</sup> l'ORA était l'un des sigles adoptés à partir de 1995 par l'instance de coordination des mouvements de la rébellion touareg du Niger sous la direction de Rissa Boula, suite à une crise interne, alors même que la dénomination initiale était « Coordination de la Résistance Armée (CRA) » sous la direction de Mano Dayak.

<sup>180</sup> CSR/RD, Ibid., p. 3

Sur la base des principaux résultats de l'analyse - diagnostic du passé, la région de Zinder est caractérisée par un certain nombre d'indicateurs symbolisant son identité au plan du milieu et du développement humains; des activités et du développement économiques; du milieu biophysique et ressources naturelles; et de l'organisation et de la gestion de l'espace régional.

Au plan humain et du développement humain, la tendance démographique reste l'aspect le plus marquant caractérisé par une croissance exponentielle (1,8% en 1960; 2,7% en 1977 et 3,3% en 1994) influençant pour beaucoup dans l'occupation inégale de l'espace (2,2 habitants au kilomètre carré au Nord, 90 hts / km<sup>2</sup> au sud). D'autres indicateurs symbolisent également le milieu humain du Damagaram. Il s'agit entre autres, de la jeunesse de la population dans son ensemble (60% ont moins de 20 ans); du taux élevé de mortalité juvénile (150‰); et d'une urbanisation évolutive dont le taux est compris entre 6 et 7% au cours du dernier recensement général de la population de 1988; et des flux migratoires importants mais peu contrôlés et qu'il n'est pas aisé de quantifier dans les conditions actuelles d'organisation administrative des services compétents en la matière. Les statistiques officielles tenues par les services de la police régionale sont dérisoires et peu expressives de la réalité des mouvements de populations dans la région de Zinder.

Pour ce qui est du milieu biophysique et des ressources naturelles, les tendances écologiques indiquent une dégradation accélérée et cumulative des ressources naturelles sous le triple effet des revers climatiques, des pratiques humaines et de la pression animale.

La politique de développement social mise en œuvre dans la région de Zinder a comporté des insuffisances au niveau de tous les secteurs, notamment ceux de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et du cadre de vie. Les services de santé étaient gratuits jusqu'au milieu des années 80. La Santé curative absorbait l'essentiel des ressources. Les infrastructures qui étaient

au nombre de soixante-dix en 1994, sont inégalement réparties. La survie du système dépend des financements extérieurs. Les politiques de recouvrement des coûts et d'ouverture aux privés buttent sur la faiblesse du pouvoir d'achat des populations. La priorité est désormais donnée à la santé primaire et à la prévention. En matière d'éducation, le système est caractérisé par l'inadaptation aux réalités du pays et la persistance des inégalités spatiales et par sexe. Ce secteur souffre d'insuffisance de moyens et dépend cruellement de l'assistance extérieure. Le taux de scolarisation est l'un des plus faibles du pays (21,1%).

La problématique d'hydraulique se résume à la réalisation de 3968 points d'eau (soit 68,9% des besoins) qui sont, du reste, inégalement répartis, mal gérés et connaissent des problèmes de maintenance et d'entretien. Par ailleurs, il a été envisagé la mise en œuvre d'un projet visant l'approvisionnement de la ville de Zinder à partir de la nappe de la Korama, sans que cela soit la solution durable au problème d'approvisionnement en eau de la capitale du damagaram.

Pour ce qui est du cadre de vie symbolisé dans le département par l'habitat, celui-ci est à dominante traditionnelle et sa modernisation dans le cadre d'une politique de l'habitat est nécessaire. Aussi, l'assainissement et le confort sont confrontés à l'insuffisance des moyens. Toutefois, le milieu urbain semble prendre de l'avance sur le milieu rural dans ce domaine.

S'agissant des activités et du développement Economiques, les secteurs de premier plan dans le département de Zinder sont principalement l'Agriculture, l'Elevage, les Forêts faunes, les mines, l'artisanat, l'industrie, les filières de commerce, transport et autres services; et les infrastructures. De toute évidence, l'Agriculture reste la principale branche de l'économie du département de Zinder. Toutefois, elle reste dominée par les aléas climatiques et la demande extérieure (du Nigeria) de certains produits agricoles (coton, arachide, niébé). Les rendements et la productivité sont en

baisse sur le long terme. La production croît moins que la population. La région connaît un déficit alimentaire chronique annuel de l'ordre de 1%<sup>181</sup> par rapport aux besoins globaux en céréales de la population du département.

L'Élevage seconde l'agriculture en terme d'importance pour la région au plan de la pratique professionnelle de la majorité des populations de la région. Cette activité est caractérisée par une faible exploitation, un encadrement technique insuffisant, une forte transhumance, une concurrence sur les mêmes espaces, une dépendance de la pluviométrie et une forte pression sur les ressources naturelles. Deux types de pratiques pastorales sont mises en œuvre dans la région de Zinder. Il s'agit essentiellement de:

- l'élevage traditionnel (pastoralisme) transhumant qui devient inadapté aux évolutions environnementales économiques;
- l'élevage sédentaire (associé à l'agriculture) qui est issu d'une stratégie (diversification du portefeuille) de réponse des agriculteurs aux sécheresses.

Dans le domaine de la gestion de l'environnement en général et de celle des forêts et de la faune en particulier, les populations rurales tirent leurs revenus de l'exploitation abusive du patrimoine ligneux (bois) et de la faune (viande de gibier). Le seuil de la rupture de l'équilibre écologique est presque atteint. En d'autres termes, l'on peut déduire du constat de la pratique en cours dans la région de Zinder que c'est, en définitive, la recherche de la survie qui compromet la vie.

En matière d'artisanat dans le damagaram, il y a lieu de distinguer trois types d'artisanats à savoir l'artisanat de service, l'artisanat de production et l'artisanat d'art. Cette filière reste tributaire des

---

<sup>181</sup> Ce pourcentage est calculé sur la base du chiffre de la population totale du département multiplié par le besoin journalier en céréale par personne (qui est de 250grammes pour les sédentaires et 200 grammes pour les nomades) rapporté à l'année. Le déficit céréalier est représenté par le gap non couvert des besoins au regard de la production disponible à l'issue de la campagne agricole de référence.

revenus ruraux et de la concurrence des produits industriels. Son développement reste à organiser.

Le secteur des mines reste encore soumis à la pratique d'exploitation artisanale. Il s'agit principalement de l'exploitation traditionnelle du natron et des carrières. Malgré l'existence d'indices miniers (pétrole), aucune activité de recherche n'est en cours.

Le domaine des Industries dans la région de Zinder est en perte de terrain. Il est caractérisé par un délabrement progressif des installations industrielles. Les principales unités industrielles, représentées par, entre autres, l'huilerie de Magaria<sup>182</sup>, la minoterie<sup>183</sup> de Zinder, ont disparu suite à la crise des années quatre-vingt. Les rares entreprises qui existent traversent des difficultés structurelles.

Les Filières du commerce, des transports et autres services sont à l'image du tissu industriel qui est en perte de terrain. Suite à l'application des politiques de libéralisation des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, les filières de commerce et de transport se sont informalisées, échappant ainsi à la réglementation et au fisc. Ces activités ont quand même su s'adapter à la demande locale dont le pouvoir d'achat a régulièrement baissé. Les banques, les assurances, le tourisme et l'hôtellerie continuent à subir les méfaits de la crise.

En matière d'infrastructures, les réalisations les plus significatives enregistrées dans le cadre du diagnostic régional sont principalement celles des *infrastructures éducatives*, Constituées de 476 écoles primaires, 26 collèges, 4 lycées et 3 écoles professionnelles, les infrastructures éducatives sont

---

<sup>182</sup> Magaria, dans le sud du damagaram est une importante zone arachidière qui a abrité la première usine de raffinage de l'huile d'arachide dès les années « 60 ». Avec la persistance de la sécheresse notamment celles des années 1973-1974 et 1983-1984, la production arachidière a pris un coup et avec elle l'huilerie dont les vestiges sont encore visibles en plein cœur de cette ville.

<sup>183</sup> Cette industrie dont la dénomination officielle est la *SOTRAMIL DE ZINDER*, a été créée au cours des années 1970 pour transformer le mil (le petit mil) dont la région abrite l'un des plus importants *greniers du Niger* avec la zone de Tanout, en farine. La Sotramil produisait non seulement la farine du mil conditionnée

quantitativement insuffisantes et inégalement réparties; des *infrastructures hydrauliques* pour lesquelles le problème le plus important reste l'approvisionnement en eau de la ville de Zinder dont les besoins croissent en exponentiel; des *infrastructures sanitaires* qui sont caractérisées par une insuffisante couverture des populations et une inégale répartition spatiale; des *infrastructures de transport* qui sont constituées de l'aérodrome de Zinder (50 tonnes de portance) datant de 1954 et de 1747 km de route dont 740 km de bitume; des *infrastructures culturelles et sportives*, concentrées pour l'essentiel à Zinder et dont les équipements culturels et sportifs sont inadaptés et quantitativement insuffisants; des *infrastructures des postes et télécommunications* qui, malgré une évolution significative de 1950 et 1978, ne couvrent qu'une faible partie de la demande. En outre, les problèmes de leur renouvellement et de modernisation se posent avec acuité; des *infrastructures médiatiques* concentrées pour l'essentiel autour de la ville de Zinder et son environnement proche. Ces infrastructures sont insuffisantes et leur développement est handicapé par la faiblesse du pouvoir d'achat des populations.

### Contraintes et atouts au développement du Damagaram

a) Contraintes au développement du Damagaram	b) Atouts et orientations générales du plan de développement régional
Forte pression foncière, en particulier dans le sud ; Forte dégradation des sols (érosion hydrique et éolienne) ; Remontée des zones de cultures vers les espaces pastoraux ; Mauvais maillage des points d'eau dans	<b>Les atouts :</b> Potentialités agricoles dans la zone Sud ; Cheptel important ; Importantes réserves minières ; Existence de structures d'encadrement héritées du projet « 3M » (Mirriah,

---

dans des sachet en formats accessibles à toutes les bourses, mais aussi des biscuits pour l'alimentation et la nutrition des enfants, mais aussi du son pour le bétail.

la zone pastorale ; Menace permanente des feux de brousse ; Dégradation accélérée de l'environnement ; Baisse de la pluviométrie ; Dégradation très avancée des ressources forestières ; Enclavement et éloignement des zones à potentiel ; Ensablement des points d'eau et leur évaporation rapide ; Dysfonctionnement au niveau du Fonds régional de l'eau ; Problèmes de gestion des points d'eau. L'enclavement prononcé de certaines zones (Gouré et Tanout) ; Faible taux de scolarisation ;	Matameye, Magaria). <b>Les Orientations générales :</b> Responsabilisation des populations dans la gestion des ressources ; Transformation de la perception des populations, de leur vision sur la gestion des ressources naturelles en général et de l'eau en particulier, de bien social en bien économique ; Utilisation des techniques simples, peu coûteuses et adaptées à l'environnement socio-économique des populations dans l'exploitation des ressources naturelles en général et de l'eau en particulier ; Restauration et Préservation de la base productive de la région.
--	--

Source : Rapport d'analyse diagnostique du département de Zinder dans le cadre du SDDR 1994-2003.

À travers l'état des lieux préoccupant, dont les indicateurs ci-dessus relatés restent les principaux symboles caractéristiques de sa vitrine identitaire, l'on est suffisamment édifié du niveau de retard qu'accuse le département de Zinder. Ce déficit cumulatif qui dure depuis 1922, semble s'accroître au niveau individuel et collectif, et nécessite un plan conséquent de lutte contre la pauvreté. C'est dans un souci de relance économique et de recherche du mieux être des habitants. C'est dans cette perspective qu'une option volontariste de développement durable a été adoptée pour le damagaram.

### 3.2 D'un état attardé à l'option d'un développement régional durable

Cette option vise à transformer les symboles qui reflètent l'identité d'un damagaram attardé tel que nous venons de le relater. C'est dans cette vision que les orientations, les objectifs généraux, les objectifs spécifiques et les stratégies d'interventions ont été

déterminés dans le cadre du Schéma Directeur de Développement Régional (SDDR) pour la région de Zinder dont le processus d'élaboration a été conduit selon une approche participative et décentralisée. Le SDDR fait partie, désormais, des éléments caractéristiques de l'identité régionale du damagaram avec la particularité qu'il consacre par écrit la vision prospective du développement de cette région. C'est donc un symbole unique en son genre pour la région et dont nous analyserons plus loin, la nature et la portée de son appropriation par les principaux acteurs du développement régional.

Du point de vue des orientations deux principes directeurs ont été retenus pour la conception du SDDR de Zinder. Il s'agit des principes encadrant la gouverne administrative que sont entre autres, la Démocratie et la Décentralisation d'une part; le Rôle de l'Etat dans un contexte de mondialisation d'autre part. S'agissant de Démocratie et Décentralisation, ce principe tire son essence des dispositions de la constitution du 18 juillet 1999 qui consacre la démocratie pluraliste et retient la décentralisation comme mode d'organisation de l'administration territoriale. Pour ce qui est de la mondialisation et rôle de l'Etat, il se réfère également à la nouvelle dynamique de désengagement de l'Etat et de privatisation. Dans un tel contexte, l'Etat va désormais se cantonner à ses tâches classiques de services publics et d'intérêt général pour rester un Etat accompagnateur de développement et non l'Etat entrepreneur ou l'Etat providence. C'est donc dans la logique des choix de politique générale de l'Etat unitaire nigérien que la région de Zinder a voulu inscrire ses orientations de politique régionale de développement et définir en conséquence ses objectifs généraux.

Pour l'essentiel, les objectifs généraux qui se réfèrent aux points forts du diagnostic régional, visent à protéger et restaurer l'environnement; assurer la sécurité alimentaire et améliorer les conditions de vie et de travail des populations; restructurer et



articuler l'économie régionale d'une part et réduire les disparités intra-régionales d'autre part.

Quant aux objectifs sectoriels, les Stratégies et priorités qui sont la traduction des objectifs généraux pour plus de visibilité, ils posent les bases d'une réorientation volontariste et d'un profil nouveau susceptible d'infléchir à terme l'identité et la culture politique régionale dans le damagaram. Ces éléments sectoriels permettent d'appréhender la nature et la portée des choix faits pour infléchir les tendances lourdes constatées sur la base du diagnostic régional. Nous savons aussi que cette région est à forte vocation agro-pastorale. Aussi, la filière agricole, motrice de la croissance économique régionale, sera mise à contribution de manière optimale pour assurer la sécurité alimentaire par l'accroissement de la production et la diversification des cultures, et dégager un surplus agricole échangeable. Elle doit servir de débouché pour les unités de production d'équipement et d'intrants; créer des emplois et freiner l'exode rural vers les villes; et assurer une bonne gestion des ressources naturelles de base. Pour y parvenir, les stratégies envisagées accordent la priorité aux actions de restauration et de récupération des terres arables par des techniques simples et adaptées; d'une meilleure gestion des eaux de pluies, de surface et du sous-sol; de formation et d'encadrement des producteurs; d'introduction des technologies modernes simples et adaptées; d'accès au crédit agricole et assurant une meilleure commercialisation des produits.

Pour la filière élevage, les objectifs visent à accroître la production par l'intensification; promouvoir les exportations des produits et sous-produits; renforcer la sécurité alimentaire et la nutrition; approvisionner en matières premières l'artisanat et l'industrie; créer des emplois et attirer plus d'investissements; contribuer à une meilleure gestion des ressources naturelles. Les stratégies envisagées portent sur la production et l'importation d'aliments complémentaires; l'exploitation de pâturages supplémentaires; un

meilleur encadrement; l'application du Code Rural; une meilleure gestion des ressources naturelles; la diversification et l'adaptation des espèces; la recherche zootechnique et vétérinaire pour toutes les espèces; l'organisation des éleveurs et la promotion des produits; et l'accès au crédit.

Pour la filière Forêts et Faune, la situation très critique du département de Zinder, révèle qu'il accusait, déjà en 1994, un déficit annuel en bois avoisinant 132.262 tonnes. En réponse à une telle situation de dégradation accentuée et accélérée, les objectifs sectoriels retenus visent à satisfaire les besoins énergétiques des populations en assurant une gestion rationnelle des ressources naturelles; promouvoir les activités touristiques. Pour y parvenir, les stratégies mises en avant s'articulent autour de la protection et des régénérations naturelles; l'adaptation des espèces aux besoins des populations, des animaux et des sols; la formation appropriée des acteurs sur le terrain et l'application du Code forestier; la création des marchés ruraux de bois; le développement de la recherche forestière; la lutte contre l'érosion et les feux de brousse; le développement de la pisciculture et de l'élevage de certaines espèces fauniques; la création des réserves fauniques.

Pour la filière Artisanat, les objectifs visent à faire évoluer les unités artisanales vers les petites et moyennes entreprises modernes; créer des emplois et générer des revenus. Les stratégies conséquentes dans le domaine supposent, l'amélioration de la qualité des produits; l'utilisation des matières premières locales; l'adaptation des produits aux besoins des populations; la promotion de la demande locale; la formation et l'encadrement des artisans; la promotion des exportations; la création des PME et PMI; la mise en place d'un fonds de roulement à travers le crédit agricole.

Pour le secteur des mines, il s'agit de mieux exploiter l'existant et d'encourager la recherche. Cette filière est articulée sur celles du commerce et transport.

Dans le domaine du commerce, les objectifs retenus visent à harmoniser la politique commerciale avec les autres politiques sectorielles ; créer un cadre favorable aux affaires d'une manière générale ; faire de la ville de Zinder un carrefour commercial. La mise en œuvre de ces objectifs procède de la consolidation de l'économie de marché ; la formulation des activités ; le renforcement de l'animation et l'encadrement des opérateurs économiques ; et l'orientation prioritaire du commerce vers la demande régionale.

Dans le domaine du transport, les objectifs majeurs visent à améliorer le confort et la sécurité; créer des emplois et des revenus. Les stratégies mises en avant consistent à faciliter l'accès au crédit automobile; alléger la fiscalité et simplifier la réglementation; moderniser les gares routières; améliorer la formation et l'encadrement.

Pour les filières conventionnellement qualifiées de modernes, nous retiendrons entre autres que les objectifs dans le domaine des industries visent à réhabiliter et développer le tissu industriel; créer des emplois et des revenus; contribuer à la croissance et à la satisfaction des besoins des populations. Les stratégies adoptées dans ce domaine consistent en la sélection d'un personnel qualifié et compétent; la définition et la répartition correcte des tâches sur une base contractuelle; la création des PMI; l'attraction des investissements; le développement de l'actionnariat mixte; l'amélioration de la qualité des produits; la promotion de la demande locale.

Dans le secteur de l'énergie (électricité) l'objectif est de rendre l'électricité accessible aux faibles revenus, aux populations des villes comme des campagnes. La stratégie serait de favoriser l'approvisionnement du monde rural à partir des lignes de

transport de l'électricité importée du Nigeria, qui du reste est disponible dans la région.

En matière de tourisme – Hôtellerie, les objectifs assignés aux domaines de l'hôtellerie et du tourisme visent à améliorer le management du secteur; assurer un accompagnement incitatif et promotionnel. Les stratégies retenues consistent en : l'adaptation de l'offre à la demande; la mise en valeur des sites touristiques; le développement et l'adaptation de la restauration; l'accès facile au crédit; la création des agences de voyage; l'amélioration de la formation et de l'encadrement

Pour le secteur des banques et assurances, les objectifs visent à adapter le système bancaire aux besoins de l'économie; et à promouvoir le crédit rural. Du point de vue des stratégies retenues, elles consistent en la simplification de la législation et à l'amélioration des relations banques/clientèles.

En matière de télécommunications, les objectifs visent à réhabiliter et moderniser les infrastructures. Les stratégies adoptées consistent en une meilleure couverture spatiale, une diversification des produits et une amélioration de la qualité des services.

Le secteur des médias retient entre autres objectifs ceux d'assurer une meilleure couverture de la région par la radio et la télévision; et améliorer la qualité des services. La stratégie à mettre en œuvre consiste à privilégier le renforcement de la puissance des équipements, l'amélioration de l'encadrement et la diversification des produits.

Dans le secteur de l'éducation, les objectifs poursuivis visent à porter le taux de scolarisation à 50% et à améliorer la qualité de l'enseignement. Les stratégies qui permettront d'atteindre ces objectifs privilégient une couverture appropriée en infrastructures scolaires; une amélioration du niveau et du profil des enseignants et de leurs conditions de vie et de travail; l'intensification de la scolarisation des filles et de l'alphabétisation des femmes; le

développement de l'enseignement privé; le développement de la recherche.

En matière de santé humaine, l'objectif visé pour ce secteur est d'améliorer l'état de santé des populations. Les stratégies qui sous-tendent cet objectif s'articulent autour de la planification familiale; la couverture efficace de la population; l'amélioration de la gestion des ressources; et la promotion du secteur privé et de la recherche dans le domaine.

En matière de politique de jeunesse, les objectifs retenus visent à assainir moralement et physiquement la jeunesse; et intégrer socialement et économiquement cette jeunesse. Pour y parvenir, les stratégies à mettre en œuvre consistent en la mobilisation de la jeunesse autour d'actions d'intérêts communautaires; la responsabilisation de la jeunesse, de la famille et de la société; l'amélioration de la qualité de la formation et de l'encadrement de cette jeunesse.

Dans le domaine de l'hydraulique, les options retenues distinguent *Hydraulique villageoise et pastorale* d'une part, et pour laquelle les objectifs retenus visent à assurer une alimentation en eau potable des populations en quantité suffisante. Les stratégies à mettre en œuvre mettent en avant, la simplification, l'adaptation et la standardisation des équipements; le développement de la recherche et l'application du Code de l'eau; et l'*hydraulique urbaine* d'autre part, et dont les objectifs retenus visent à approvisionner en eau potable les populations urbaines à raison de 65 l / J / ht pour les abonnés particuliers et 25 l / J / ht pour l'abonnement collectif (fontaines publiques). Les stratégies à mettre en œuvre consistent en l'équipement en Adduction d'eau Potable (AEP) de tous les centres de plus de 2.000 hts; la couverture des quartiers périurbains, et l'approvisionnement de la ville de Zinder à partir de la nappe du continental intercalaire (vers Tanout).

Les objectifs retenus en matière de politique urbaine consistent à développer un réseau urbain intégré, articulé et hiérarchisé en

rapport avec l'organisation administrative territoriale. Les stratégies à privilégier reposent sur la mise en place d'un système de planification susceptible de permettre la maîtrise du processus d'urbanisation et de gestion des villes; l'érection de la ville de Zinder en un pôle d'échange et de production;

Au regard des objectifs diversifiés et des stratégies retenues dans le document du SDDR de Zinder, l'élaboration des priorités consacrait ainsi des choix symboliques qui consistent à accroître la production agro-pastorale dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources naturelles de base (terre, eaux, forêts, faunes), respectant et rétablissant les équilibres écologiques; assurer la sécurité alimentaire des populations; Organiser et responsabiliser les populations.

De toute évidence, les perspectives de développement du département de Zinder en rapport avec les axes prioritaires ci-dessus rappelés seront nécessairement différentes selon que l'on est en scénario de développement spontané ou en option volontariste.

Dans le cadre de l'option spontanée, l'hypothèse est que les tendances économiques, écologiques et démographiques observées sur les 25 ans passés vont se poursuivre au cours de la période du schéma (2019) en même temps que l'aide alimentaire extérieure. L'on présume aussi que les effets positifs d'une éventuelle amélioration des secteurs sociaux grâce à l'assistance extérieure, pourraient aider tout au plus à une stabilité de la croissance. La pluviométrie poursuivra sa tendance à la baisse. La croissance démographique se stabilisera à son niveau actuel qui est de 3,3%. C'est sur la base de ces postulats, que les différentes projections en option spontanée, sur toute la période du SDDR (2019), ont été établies.

L'option volontariste postule que le développement régional de Zinder implique une prise de conscience préalable et générale des tendances observées au plan démographique, social, technique et

économique. Elle suppose aussi une prise de conscience de leurs conséquences actuelles et futures sur le niveau de vie des populations, ainsi que sur le développement durable des ressources naturelles.

Aussi, le scénario volontariste suppose t-il une mobilisation générale de toutes les composantes sociales de la région afin d'infléchir les contraintes majeures et développer les potentialités dont regorge la région pour assurer une croissance forte et durable. L'hypothèse de ce scénario consacre un certain nombre de taux qui traduisent les priorités en matière d'investissement pour mieux canaliser l'effort des 25 prochaines années vers cette croissance forte et durable.

Tirée par l'agriculture, l'élevage et l'artisanat, la croissance économique globale, dans le cadre de l'option volontariste, sera de 3,3%; ce qui permet une amélioration du niveau de vie des populations de 0,3% en croissance annuelle. Le déficit du commerce extérieur sera ramené de 5% à 0,4% du PIB. Toutes les filières importantes connaîtront une croissance supérieure à celle de la population sauf la filière forêts et faune qui connaîtra une moindre croissance du fait du respect de la contrainte écologique.

Ce scénario consacre un effort significatif d'industrialisation dans les domaines agro-alimentaire, textile et animal. Il réduit les incertitudes sur la production et préserve l'équilibre écologique. Il assure une maîtrise du processus d'urbanisation et un développement intra-régional équilibré.

Sur la base des hypothèses ci-dessus retenues, les résultats macro-économiques en début et en fin de période de projection sont présentés dans le tableau ci-après.

**Tableau N°5 Équilibre macro-économique en 2019**

Filière	Tendances lourdes passées en terme de croissance	Valeur ajoutée (1994)	Taux de croissance(%)	Valeur ajoutée (en 2019)

Agriculture	2	41,18	3,51	97,55
Élevage	1	24,14	3,30	54,29
Artisanat	2,5	15,93	3,42	36,97
Forêts / Faune	2,5	8,47	2,60	16,09
Mines	0,1	0,06	1,96	0,10
Modernes	-3	6,45	3,18	14,11
Commerce et Transport	3	37,37	3,18	81,72
PIB	2,1	133,60	3,30	300,82
Importations	1,6	17,57	2,52	33,18
Total des ressources	2,1	151,17	3,22	334,01
Consommation	3	120,24	2,97	249,68
Investissement Agriculture	2	5,98	4,50	17,97
Investissement Élevage	1	3,54	4,00	9,44
Investissement autres filières Économiques	2,5	5,21	3,30	1,87
Investissement éducation	1,2	0,80	3,36	1,83
Investissement Santé	2,4	1,60	3,63	3,90
Investissement Hydraulique	2,9	1,12	4,80	3,62
Investissement Centres (villes)	1,2	1,28	3,10	2,75
Investissement global	2	19,53	3,98	51,23
Exportation	0,6	11,40	4,35	33,09
Total Emplois	2,1	151,17	3,22	334,01

**Sources** : SDDR de Zinder 1994-2019

La réalisation du scénario volontariste retenu pour le développement de la région de Zinder requiert des actions prioritaires, des efforts soutenus et le respect du jeu des rôles par les différents acteurs en présence.



Au titre des actions prioritaires requises, il y a la sensibilisation des différents acteurs du développement régional en vue de les informer et leur faire prendre conscience de la situation générale du département. Cette action vise à favoriser la participation active des populations à la mise en œuvre du SDDR et des instruments qu'il aurait générés. Cette action prioritaire d'éveil de conscience doit être axée sur l'explication des tendances démographiques, sociales, techniques et économiques telles qu'observées jusqu'ici, et de leurs conséquences actuelles et futures sur le niveau de vie des populations et sur le développement durable des ressources.

En outre, il s'agit plus concrètement et de manière spécifique, d'engager des actions de contrôle de la démographie; celles visant à redynamiser et à réorienter le secteur privé régional, à développer des initiatives locales de développement et à favoriser l'ouverture du département sur le reste du pays et, à travers la pratique de la coopération décentralisée exposée au point 2.3.1 ci-dessus, sur l'extérieur, tenant compte de la spécialisation et de la complémentarité entre les régions.

Aussi, pour rendre possible la réalisation du scénario volontariste ainsi retenu, des efforts doivent être faits pour réduire les incertitudes sur la production agro-pastorale par une allocation substantielle des ressources financières à ces secteurs; la décentralisation des décisions et la mise en place d'une administration renforcée sur le plan technique et pluridisciplinaire par des équipes d'appui chargées d'assister les communautés rurales dans le cadre du processus de démocratisation en cours doivent être poursuivies et approfondies. La sécurisation de l'occupation des terres et des investissements par l'achèvement des travaux du Code Rural et la mise en application des textes doit se traduire par des réformes institutionnelles et juridiques.

Enfin, pour rendre possible la réalisation du scénario voulu pour le département de Zinder, chaque acteur (Etat, collectivité territoriale, société civile, population) doit jouer son rôle et participer

activement à la mise en œuvre des orientations et objectifs du SDDR. Les différents rôles des acteurs doivent s'accommoder des principes de la nouvelle réforme de décentralisation dans laquelle l'Etat assure les fonctions régaliennes et la tutelle a posteriori des entités décentralisées; les collectivités territoriales assurant la responsabilité du développement à la base et les services de proximité; les partenaires (ONG, organismes d'aide publique au développement, etc.) pour leur part, apportant un appui complémentaire dans la mise en œuvre des initiatives, programmes, projets et actions de développement.

En somme, la réalisation du scénario voulu pour le département de Zinder nécessite plus de réalisme dans le choix des actions et un changement des mentalités et de comportements de la part des acteurs du développement. En outre, la pratique des rapports entre ces derniers doit privilégier le partenariat fondé sur une approche participative et décentralisée, tenant compte des capacités - humaines, financières et socio-productives - des communautés à la base et des critères de bonne gouvernance (prévision, transparence, participation et responsabilisation). Tous ces aspects doivent être étayés par une activation de la coopération décentralisée. Il y a lieu de s'interroger sur le mécanisme institutionnel de pilotage et de mise en œuvre de ce que l'on peut qualifier de politique régionale pour un développement durable. C'est donc en toute logique que l'on est en droit de se demander quel dispositif de pilotage du développement régional pour le département de Zinder?

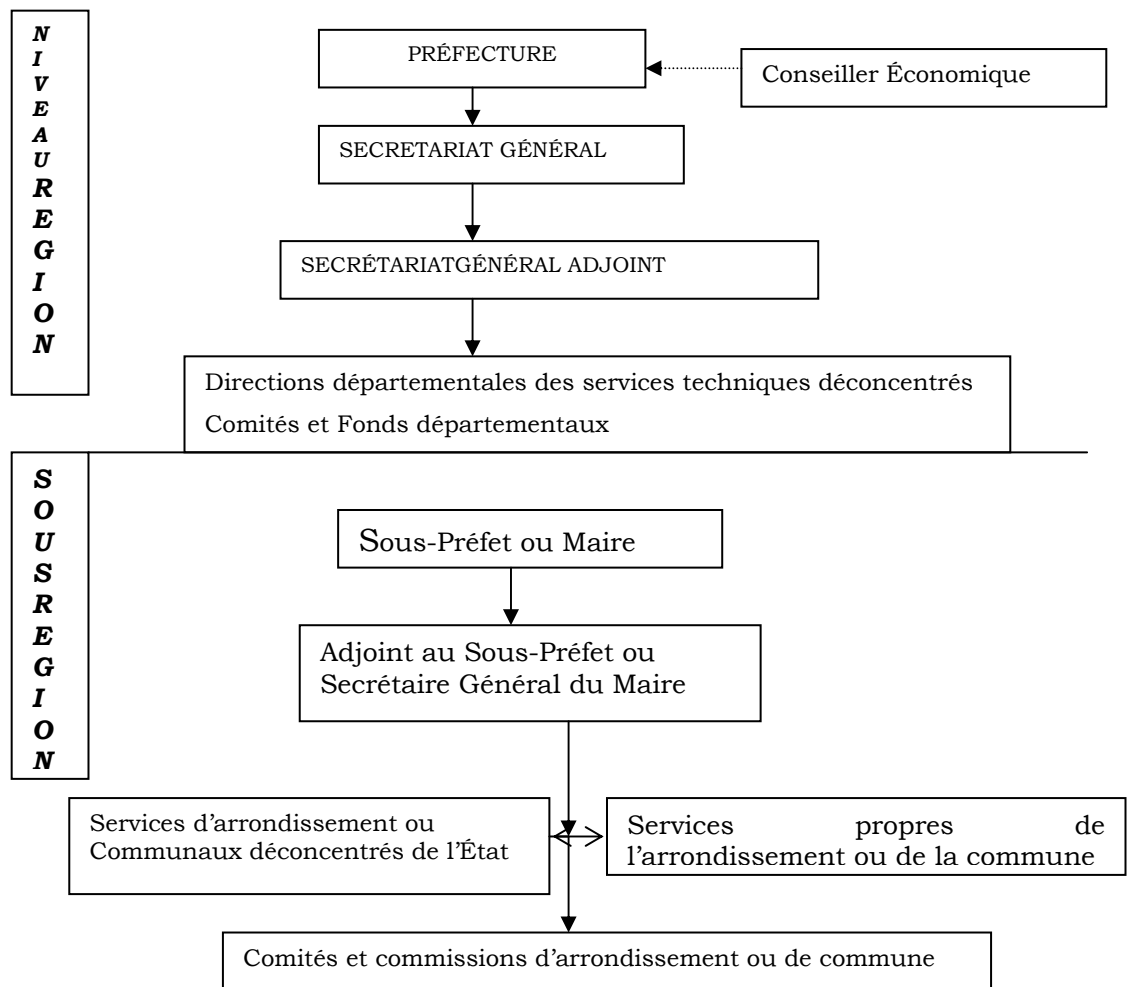
En guise d'élément de réponse, rappelons qu'au niveau régional, les principaux acteurs impliqués dans la gestion de la politique de développement de la région de Zinder dans le cadre du dispositif institutionnel formel sont entre autres, le Préfet assisté d'un Secrétaire Général, d'un Secrétaire Général Adjoint et d'un Conseiller Economique. Le Préfet est chargé de l'orientation, de la coordination et de l'impulsion du développement régional. Il est le représentant du

Chef de l'Etat et de chacun des Ministres. Le Préfet dispose des directions départementales, représentations des ministères chargés de la gestion des différents secteurs de l'activité des services publics. Ces représentations constituent, ensemble, l'équipe technique chargée de la préparation et de la mise en œuvre des décisions des autorités régionales et des directives sectorielles ou globales émanant du niveau central. Les ressources humaines, matérielles, financières, techniques et réglementaires dont elles disposent définissent la capacité institutionnelle de la région à gérer son développement ;

Au niveau sous-régional, le Sous-Préfet ou le Maire prolonge dans l'arrondissement ou la commune l'autorité dévolue au Préfet. Dans ce cadre, il s'appuie sur les services d'arrondissement qui exercent au niveau sous-régional les mêmes fonctions que celles qui sont dévolues aux directions départementales, au niveau régional. En tant que chef de collectivités territoriales disposant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière (Loi n- 64-023 du 17 juillet 1964), le Sous-Préfet ou le Maire assisté respectivement d'un Adjoint ou d'un Secrétaire Général, dispose, en outre, de services propres à l'arrondissement ou à la commune. Ainsi, la capacité institutionnelle en place dans la sous-région comprend les services déconcentrés de l'Etat et les services propres aux collectivités décentralisées.

L'organigramme général ci-après décrit, dans ses grandes lignes, la capacité institutionnelle publique actuellement disponible dans le département de Zinder. Elle est renforcée par les capacités institutionnelles additionnelles déployées par le secteur para-public et celles qui sont temporairement apportées par les projets de développement et les organismes de coopération (bilatérale, multilatérale et non gouvernementale). Les capacités institutionnelles disponibles au sein de la société civile (ONG locales, associations, coopératives, syndicats, entreprises privées,...) concourent également au renforcement de la capacité de la région à mieux gérer le processus de son développement.

La capacité institutionnelle disponible dans le département constitue en soi un indicateur des bases d'appropriation des actions de développement conduites dans la région.



L'organigramme ci-dessus met en évidence à la fois les organes représentant l'État et ceux des collectivités territoriales. Il traduit l'essentiel des capacités institutionnelles de conception, de coordination et de gestion du développement aux niveaux régional et local dans le département de Zinder. Aux structures et organes étatiques et des collectivités, il faut ajouter les unités coutumières (sultanat, cantons et villages) à la base, dont les terroirs permettent souvent de déterminer les limites territoriales des circonscriptions et des collectivités, et qui sont fortement mis à contribution notamment, pour le recouvrement des impôts et taxes au niveau des arrondissements et communes. Aussi, vingt cinq comités et fonds régionaux sont créés par arrêtés du préfet du département pour organiser la gestion concertée de certaines questions transversales de développement régional. Le Préfet du département, le Secrétaire général et le Secrétaire Général adjoint de la préfecture, ainsi que le Conseiller Économique restent les acteurs centraux et les coordonnateurs principaux de la gestion administrative du développement régional et local. Ils assurent la présidence des comités et fonds régionaux. Tous sont nommés par décret présidentiel pris en conseil des ministres. Le conseiller économique assiste le Préfet, le secrétaire général et son adjoint dans la gestion et l'analyse des questions économiques et de planification du développement de la région. Il préside, entre autres, directement, le « comité technique de crédits ruraux et de suivi des petites opérations de développement dans le cadre des activités de l'ex-Projet de Développement Rural Intégré de Zinder (PDRI/Z) (Arrêté n-44/PZ du 5 décembre 1991). En dépit de la mise en place des organes déconcentrés, décentralisés, des structures de concertation et des unités coutumières, le sort de l'économique, du politique et du social ne s'est pas amélioré dans le damagaram. Sous le poids de ces échecs, les institutions, à Zinder comme dans le reste du pays se sont ébranlées pendant le régime d'exception et à la suite de la Conférence Nationale Souveraine. Depuis, la gestion régionale répondait plus à un certain pragmatisme militaire qu'à des considérations des sciences du politique. Les cadres techniques dont le conseiller économique affectés auprès du préfet étaient des simples donneurs d'avis sans que cela puisse toujours influencer la vision de l'autorité préfectorale. La capacité institutionnelle d'anticipation du département de Zinder dans la gestion du développement était, dès lors, fortement limitée, accentuée par la confusion de pouvoirs (politique, exécutif) entre les mains d'une même autorité.

Dans la gestion du développement régional, le rôle des institutions consiste à mieux organiser, responsabiliser et faire participer activement les populations; assister les populations dans leurs choix et décisions; encadrer et former les populations dans le cadre de la gestion du développement; assurer le transfert des pouvoirs dans le cadre de la décentralisation; veiller à l'équité et à la justice intra-régionales.

En somme, le SDDR est une approche prospective de lutte contre la pauvreté des populations et son corollaire, le processus d'appauvrissement de l'Environnement naturel, de baisse de la Production et de la dégradation de leurs conditions de vie. Son succès dépend de la mise en œuvre d'une véritable décentralisation pour fortifier la région qui apparaît déjà comme un espace de transaction et un lieu d'enjeux majeurs où le local est confronté à l'identité. En effet, le système politico-administratif nigérien offre une base d'analyse des enjeux majeurs de la nouvelle réforme en regard de la problématique de l'identité.

#### **Chapitre 4 : Enjeux majeurs d'un local confronté à l'identité**

Dans ses travaux sur la *genèse et dynamiques des réformes décentralisatrices dans les États d'Afrique subsaharienne*, C. N. Aback<sup>184</sup>, rappelle que les politiques publiques ont montré leur manque de considération pour les solidarités locales, qui sont pour une large part *anthropologiques et traditionnelles*, dans la définition des structures de l'administration territoriale. Pour cet auteur, l'on peut voir dans ce manque, « les limites des épistémologies mimétistes sur l'importation des institutions européennes en Afrique ». À travers cette prise de position, l'auteur met le doigt sur la problématique fondamentale de la création des collectivités territoriales en général et de la construction municipale en particulier. En effet, il est essentiel que soient articulées sur la base des solidarités, la structure administrative et la communauté des habitants car, sans cette articulation, l'identité des communautés d'habitants affrontera sans cesse celle des architectures de l'administration territoriale et compromettra à terme, son fonctionnement optimal. Par conséquent, nous sommes d'accord avec C.N.Abac que le mépris des solidarités locales, comme base de regroupement des populations en commune crée un hiatus entre la commune, structure administrative, et la communauté des habitants. À ce sujet, est-il besoin de rappeler qu'en France, c'est sur la base des solidarités effectivement vécues que s'est élaborée la construction municipale. Il faut donc prévenir ce que C.N. Abac qualifie de *cohabitation séparée* que nous préférons appeler *superposition / juxtaposition* qui sont non seulement source de conflits, mais aussi des obstacles majeurs à la participation publique des populations du fait de la juxtaposition de deux réalités minées à terme par des relations conflictuelles.

Du point de vue de la démocratie locale, le processus de décentralisation qui se poursuit depuis plus de quarante ans au

---

<sup>184</sup> Charles Nach Abac, op. cit. p.24

Niger apparaît aujourd'hui comme une étape incontournable dans l'évolution d'un État démocratique. Aujourd'hui, elle reste l'un des axes essentiels du renforcement de la démocratie au Niger. En effet, depuis le début des années 1990, des voix s'élèvent réclamant un changement de mentalités politique et administrative et un nouveau partage des pouvoirs entre l'État et les instances locales et régionales. Le paroxysme de telles exigences a été atteint avec la tenue de la Conférence Nationale Souveraine et le désengagement progressif de l'État au niveau local. De fait, un intérêt accru est de plus en plus affiché en faveur de la décentralisation au Niger par tous les acteurs politiques et ceux de la société civile, car manifestement elle ouvre des perspectives en faveur de la responsabilisation du citoyen vis-à-vis de l'évolution de son environnement économique, social et culturel. Somme toute, une responsabilisation indirecte qu'impose le style de représentation du citoyen par des élus limitant du coup la participation directe de celui-ci à la vie locale. Par conséquent, l'exercice de son pouvoir sur des questions qui concernent sa vie quotidienne (travail, éducation, services sociaux et de santé, environnement...) n'est qu'indirecte et parfois biaisée quand on sait combien les élus n'ont pas tous et toujours le réflexe du feed back et encore moins celui de consulter ex-anté avant d'aller aux sessions des instances délibérantes. Cette situation de marginalisation du citoyen par les élus et du refus de le faire participer dès lors qu'il n'y a pas d'enjeux électoraux, est de plus en plus évoquée en recherchant les formules les plus appropriées pour assurer aux populations une plus grande implication dans la gouvernance locale et nationale. À cet effet les formules de référendum local et/ou de l'initiative donnée aux citoyens d'inscrire à l'ordre du jour des sessions des organes délibérants des collectivités, des questions de politiques publiques locales sont suggérées pour faire en sorte que la décentralisation contribue plus efficacement à répondre aux besoins des



populations et à favoriser une plus grande démocratie participative.

Aussi, les faits tels que vécus au Niger avec les réformes économiques imposées par les institutions de Breton Woods, la rébellion identitaire des touaregs du Nord nigérien et les exigences démocratiques des *forces vives* de la Conférence Nationale Souveraine (revendications populaires et désengagement de l'Etat) attestent que la décentralisation s'impose comme une alternative pour un nouveau mode de pilotage des politiques publiques et d'organisation de l'Etat qui implique le développement de nouveaux pouvoirs locaux qu'ils soient régionaux, départementaux ou municipaux. La nouvelle loi de juin 2002 sur la décentralisation au Niger traduit une réactivation du local où la politique s'exprime par la présence des élus qui consacrent la pratique de la démocratie décentralisée et décentralisée. Cette dernière impose la prise en compte de la spécificité spatiale perçue comme un vecteur d'efficacité et de légitimité. En plaçant des pouvoirs plus proches des citoyens, donc plus aptes à répondre à leurs besoins, à favoriser une plus grande démocratie participative, la décentralisation vise à alléger les pesanteurs bureaucratiques qui affectent gravement l'efficacité de l'administration nigérienne. Cette dernière est aujourd'hui traversée par toutes sortes d'insuffisances traduisant une crise de confiance tout court. Ces crises sont l'expression des enjeux majeurs qui sous-tendent les grandes manœuvres politiques autour du local dans un cadre multipartisan. A cet effet, l'acte n°24/CN du 3 novembre 1991 portant *charte des partis politiques* et la constitution ont reconnu le multipartisme tout en stipulant son caractère obligatoirement *non régionaliste*, mais en admettant que les partis puissent œuvrer à toute entreprise d'intégration régionale et sous-régionale qui ne porterait pas atteinte aux intérêts nationaux. Avec cette disposition de l'Acte 24/CN, les acteurs de la conférence nationale du Niger se sont inscrits dans la logique des préoccupations jusque là mises en

avant par l'étude des dynamiques associatives fortement orientée, pour l'Afrique, vers la problématique de l'ethnicité, voire *d'ethno-régionalisme*<sup>185</sup>. En effet, pendant longtemps, les références à l'ethnie et à la région d'origine ont été affectées d'une connotation négative en Afrique par les pouvoirs en place, soucieux de construire des nations homogènes, d'où seraient extirpées toutes références autres que celles qui valorisent la citoyenneté et l'intégration nationale. Nassirou Bako A. rappelle que selon les travaux de Allen (1989), Staniland (1973) et Ronen (1975), les atteintes à l'unité nationale et les risques de conflits inter-régionales, particulièrement au Bénin, ont été imputées aux politiques partisans à base régionale<sup>186</sup>. Au Niger, les vécus de la rébellion des militants du parti politique SAWABA interdit dans les années 1960 et celle plus récente des groupes touaregs et toubous ont suscité, très tôt, la mise en place d'une législation interdisant les regroupements à base ethnique et régionaliste dès 1960. Les dispositions de cette législation<sup>187</sup> ont été reconduites et durcies par le régime militaire du CMS sous la direction du Président Seyni Kountché qui n'autorisait aucune référence à l'ethnie<sup>188</sup> et à la région dans les débats publics.

Par contre, la disposition de la charte des partis politiques telle que rappelée ci-dessus, analysée sous l'angle positiviste, peut sous-entendre aussi une volonté d'amener désormais les formations

---

<sup>185</sup> Si nous nous référons au texte de l'ordonnance portant régime des associations au Niger, par association à caractère régional ou ethnique, il faut entendre, « toute association ayant pour objet de maintenir dans une région de la république du Niger, les particularismes d'une autre région, d'une autre ethnie ou des survivances d'origine raciale ; toute association de nigériens issus d'un département, d'un arrondissement, d'une ville, d'une commune, d'un canton, d'un groupement, d'un village ou d'une tribu du Niger, résidant dans d'autres département, arrondissement, ville, commune, canton, groupement, village ou tribu du Niger » cf. recueils des lois et règlement du Niger, Ed. 1994

<sup>186</sup> Op. Cit. p.425

<sup>187</sup> Au temps du règne du CMS (1974-1989), le régime des associations était régi par l'ordonnance 84-6 du 1<sup>er</sup> Mars 1984. Elle stipulait en son article 2 alinéas 2 que « Les associations à caractère régional ou ethnique sont interdites. » Selon cette disposition, toute forme d'association entre ressortissants d'une région ou d'un groupe ethnique donné est illégale, donc interdite. Une telle mesure a été largement préjudiciable aux regroupements sur la base du sentiment d'appartenance régionale.

<sup>188</sup> Rappelons que Sanoussi Tambari Djakou, un universitaire nigérien l'avait appris à ses dépens au cours des années « 70 » lorsqu'un de ses écrits intitulé « MOUKOSOU » (traduit dans la langue haoussa, cela veut dire NOUS ou EUX) avait été interprété comme une référence à l'ethno-régionalisme. Il a été emprisonné tout le temps que Kountché était au pouvoir pour ne ressortir qu'à la mort de ce dernier, libéré par son successeur le Général Ali Saïbou en 1987.

politiques à territorialiser leurs programmes politiques et les projets de sociétés qu'elles mettent en avant. C'est la nouvelle vision qui veut que les partis politiques concourent à la territorialisation des politiques publiques, c'est-à-dire organiser leurs interventions autour d'une approche de territoire pour ainsi mieux concilier leur mission de service public et l'exigence de performance de leur mission. Autrement dit, c'est une transformation d'ensemble de l'action publique qui est attendue du processus de territorialisation de l'action publique de la part des formations politiques qui doivent se garder de discours régionaliste. Cette nouvelle vision doit incarner à la fois les enjeux d'ordre politique et de démocratie locale, mais aussi économique et financier .

#### 4.1. Les enjeux Politiques et de démocratie locale

À l'instar de Maurice Hauriou, nous sommes d'avis qu'un pays n'a pas seulement besoin de bonne administration, il a aussi besoin de liberté politique. La décentralisation est réputée donner l'occasion d'instrumenter cette liberté politique. Par conséquent, la liberté politique est donc un enjeu majeur de la décentralisation qui est par essence l'application, au niveau infra-national, du jeu démocratique. Aussi, une association naturelle et consubstantielle unirait le local, ce foyer d'apprentissage démocratique et aux vertus citoyenne, à la démocratie et réciproquement. Pierre Sadran estime qu'il se prêterait mieux que l'espace national, encombrés de joutes partisans et intrigues inaccessibles au commun des mortels, au débat et à l'expérimentation. Les maires africains réunis en 1991 à Yamoussoukro en Côte d'Ivoire n'avaient-ils pas reconnu que le lien fondamental qu'il y a entre démocratie et décentralisation, se situe dans l'impossibilité, selon eux, pour des institutions démocratiques au niveau national de survivre durablement sans s'appuyer sur des institutions locales, elles-mêmes démocratiques.

Autrement dit, ce qui porte profit au local, est, par définition, réputé bénéficier aussi à la démocratie. Comme quoi, le local s'affirme en tant que receptacle spontané d'une *proximité* « célébrée à l'envi comme valeur cardinale des sociétés contemporaines »<sup>189</sup>. De la démocratie locale, Pierre Sadran a cru soulever la très pertinente question de son contenu précis dont on sait qu'il est longtemps resté diffus. Il est donc essentiel et fondamental dans le contexte d'un pays en construction et de surcroît l'avant dernier des pays pauvres en terme d'Indice de Développement Humain (IDH) selon un classement du PNUD, de se demander, au juste, de quoi parle -t-on exactement lorsqu'on invoque la démocratie locale ? En guise d'esquisse de reponse, nous dirions qu'au niveau local, la démocratie peut se traduire dans la pratique par une représentation à travers des élus que se sont librement choisis les citoyens, ou alors par la participation directe des populations sans l'entremise d'élus. Pour Jean Leca, la démocratisation se traduit par une extension de l'application des règles et des procédures de la citoyenneté à des institutions publiques anciennement régies par des principes différents. Pour l'auteur de la *participation politique des citoyens en France*, « du fait de ces nouvelles règles, la vie publique locale se trouve animée par une diversité de groupes et de corps sociaux ou politiques qui jusque-là n'avaient pas ce droit et la participation du citoyen se trouve formellement accrue »<sup>190</sup>. Ainsi donc, la corrélation entre ces deux concepts est essentielle pour une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires qui les concernent. C'est là que réside l'enjeu, surtout au niveau municipal où « la commune est considérée comme la cellule de base de toute démocratie »<sup>191</sup> ainsi que le souligne Y. Luchaire en référence à une célèbre formule de

---

<sup>189</sup> Pierre Sadran, *Démocratie locale : les carences de l' »Acte II* », op. cit. p. 1.

<sup>190</sup> Jean Leca, *Réflexion sur la participation politique des citoyens en France*, in Yves Mény (dir), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, PFNSP, 1989, p.44.

<sup>191</sup> Yves Luchaire, *Le citoyen et les pouvoirs locaux*, in *Le citoyen et la constitution*, Rec. Des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, 12<sup>e</sup> Session, 1996 Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse 1998, p. 222, cité par Charles Nach Mback, op.cit. p. 357.

Tocqueville. Le couplage entre décentralisation et démocratie est certes assez ancien et procède de la conception d'une *décentralisation-liberté* par opposition à une décentralisation qui serait une simple technique d'administration territoriale. Généralement dans les sociétés contemporaines ce qui porte profit à la décentralisation est, par définition, réputé bénéficier aussi à la démocratie. Pour Alexis de Tocqueville, les libertés induites par la décentralisation compensent tous les inconvénients liés à ce mode d'organisation des sociétés. Selon cet auteur, « ce ne sont pas les avantages administratifs de la décentralisation qui importent, mais ses effets politiques »<sup>192</sup>.

Au niveau de notre terrain de recherche, la constitution nigérienne de 1999 stipule que « la loi fixe les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales » (art 127). Implicitement cette formule constitutionnelle sous-entend que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Le principe de la représentation démocratique est ainsi consacré par la constitution de la 5<sup>ème</sup> République du Niger. Dans le damagaram, la décentralisation doit être replacée dans le contexte historique des conquêtes des libertés politiques en particulier, et des libertés fondamentales en général. Par conséquent, elle ne doit pas être appréhendée comme une simple technique d'organisation administrative du territoire. Au plan politique, le premier enjeu est symbolisé par le fait que la décision ne sera plus prise au nom et pour le compte de l'Etat par un des ses agents, mais au nom et pour le compte d'une collectivité territoriale par un organe qui émane d'elle. Ces enjeux politiques sont inhérents au fait que l'Etat accepte de conférer à un groupement humain géographiquement localisé sur une portion de territoire national, la personnalité juridique et le pouvoir d'être administré par des élus qui sont les

---

<sup>192</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Vol. 1, pp. 93 et 95, cité par Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)* Paris, LGDJ, 1974, pp. 30 et s.

principaux détenteurs du pouvoir politique. C'est la traduction effective du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités. Mais la libre administration signifie-t-elle pour autant démocratie locale? Sans prétendre répondre à une telle question, nous estimons cependant comme l'affirmait François Mitterand<sup>193</sup>, que le fait de rapprocher la décision publique du territoire où elle s'inscrit, est une manière de réaliser la démocratie.

En outre, la notion de libre administration des collectivités implique un certain nombre de réajustements qui modifient substantiellement les rapports entre l'Etat et ses démembrements que sont les collectivités. Il s'agit notamment, de la suppression de la tutelle a priori ; du caractère exécutoire des résultats des délibérations des organes des collectivités; de la suppression du contrôle d'opportunité. Un tel réajustement laisse entrevoir l'exercice de la pratique démocratique non seulement à l'intérieur de la collectivité humaine locale elle-même, mais aussi et surtout pour la collectivité locale indépendante de l'État dans ses rapports avec celui-ci. C'est assurément là l'enjeu politique majeur que les acteurs locaux se doivent de rendre effectif dans la pratique pour donner sens à la démocratie locale. L'enjeu politique ainsi défini comme étant celui d'un nouveau type de rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales pose de facto, la problématique de la conciliation des préoccupations de l'Unité Nationale et le risque d'un glissement à terme, vers des revendications autonomistes des entités régionales décentralisées. Toutefois, la crainte d'un tel glissement ne doit nullement servir de prétexte pour différer à l'infini, l'installation des régions-collectivités territoriales consacrées par la loi de juin 2001, en mettant en avant, le prétexte de la prudence et de la progressivité. Les régions nigériennes, notamment celles adossées à la frontière nigéro-nigériane, comme c'est le cas du damagaram, disposent d'une base certaine pour

---

<sup>193</sup> cité par Edmonde Charles-Roux, in Michel Crozier et Sylvie Trosa (dir.), La décentralisation, Réforme de l'État, Paris, Ed. Pouvoirs Locaux, 1992, p. 54.

servir de *ressorts de la puissance économique de demain*. Il faut, au besoin, lors de l'installation effective des régions-collectivités territoriales, opter pour une *différenciation régionale*<sup>194</sup>, qui ne doit pas conduire à des dérives indépendantistes, mais précisément à les éviter en prenant en compte les spécificités régionales qui sont des réalités irréfutables. La région, et cela est encore plus vrai pour la commune, tire sa force politique du sentiment d'appartenance qui est proportionnellement plus fort avec la proximité des rapports au territoire, entre les individus et leur collectivité de référence. C'est ce qui fait dire souvent que la ville reste le territoire d'appartenance le plus marquant. La proximité mise en avant dans un processus de décentralisation est un enjeu majeur car, il concourt à affaiblir le sentiment d'appartenance nationale au profit des micro-territoires. Avec des collectivités locales fortes, c'est-à-dire constituées sur la base des solidarités anthropologiques, le territoire national risque de devenir une *fiction administrative*<sup>195</sup> qui ne sert que lorsque les individus se présentent aux personnes qui ne connaissent pas leur pays. La proximité est donc synonyme de légitimité et d'efficacité par le fait même qu'elle permet aux communautés de s'identifier aux élus qu'elles ont choisis, et à ces derniers de disposer d'une capacité certaine de mobilisation locale des citoyens. En effet, en permettant d'obtenir plus facilement l'adhésion des populations aux politiques publiques locales, la décentralisation favorise la mobilisation fiscale du citoyen-contribuable pour renflouer les caisses de l'État et de la collectivité. Il ressort de cette analyse que les enjeux politiques, se résument aux problèmes d'équilibre de pouvoirs et de responsabilités entre le Centre et la Périphérie et dans la collectivité (humaine) notamment, entre les catégories dirigeantes en présence que sont, les autorités administratives, les chefs traditionnels, les leaders d'opinions et les citoyens. Quant aux enjeux démocratiques majeurs des nouvelles

---

<sup>194</sup> Sur ce sujet, voir l'article de Nicolas Sarkozy, *Pour une différenciation régionale*, in Pouvoir locaux n-51/iv/2001 (décembre), Les cahiers de décentralisations, p. 92

réformes décentralisatrices initiées par le Niger, ils sont inhérents au fait que le traitement des affaires aux échelons locaux les crédite d'optimiser l'adéquation entre les aspirations, les stratégies et les moyens de mise en œuvre des actions. Les citoyens siégeant dans les assemblées locales sont nécessairement plus motivés que le représentant de l'Etat par la défense des intérêts territoriaux en raison du fort sentiment d'appartenance à la collectivité. Les 265 communes prévues dans le cadre de la réforme des années 2000, sont conçues comme des communes dont les contours épousent les limites de collectivités coutumières/ traditionnelles. Les nouvelles communes ainsi créées sont donc une traduction des *solidarités vécues* dont parle Jean du Bois de Gaudusson<sup>196</sup>. L'expérience de la gestion locale permet aussi d'assurer la formation et le renouvellement d'élites administratives et politiques. En d'autres termes, l'enjeu est celui de l'approfondissement du processus de démocratisation engagé depuis le début des années 90 et la nécessaire multiplication des centres de décision et de gestion dans la perspective d'une bonne gouvernance qui implique des enjeux économiques et financiers.

#### 4.2. Les enjeux économiques et financiers

Les articles 1, 2 et 3 de la loi déterminant les principes fondamentaux de la libre administration disposent que chaque collectivité territoriale jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Chacune dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre. Ces dispositions impliquent à la fois des enjeux économiques et financiers. Ceux d'ordre économique, peuvent se résumer à la mise en place d'un budget propre comme instrument de politique économique et de développement régional et local et à la gestion des affaires locales par les populations à travers des assemblées élues. Nous postulons

---

<sup>195</sup> Cette formule a été empruntée à Charles Nach Mback, op. cité, p. 31.



qu'avec le transfert de compétences conformément au principe de subsidiarité (art 2 de la loi portant transfert de compétences), la décentralisation offre l'espoir d'une gestion rationnelle des services économiques et sociaux en même temps qu'elle permet de lutter contre le gaspillage des ressources de toute sorte (naturelles, financières, humaines, etc.), dès lors que les bénéficiaires sont directement impliqués dans la conception, la réalisation et le contrôle des programmes et opérations de développement ; autrement dit, dès lorsqu'ils participent réellement. Ces enjeux économiques sont étayés par le fait que les exécutifs locaux sont responsables de l'exécution des délibérations des conseils, de la passation des marchés publics, et de l'établissement des rôles de certains impôts. En outre, ils gèrent avec un pouvoir hiérarchique le personnel de la collectivité. Aussi, les articles 28, 62 et 94 de la loi portant transfert des compétences, favorisent-ils des pratiques de bonne gouvernance locale, grâce par exemple, à l'interdiction faite aux présidents et maires d'assister à des délibérations des conseils sur des questions où ils sont intéressés. Toutefois, ce code de bonne gouvernance mérite d'être précisé, notamment en termes de passation de marchés publics.

Quant aux enjeux financiers, ils sont inhérents, à une nouvelle répartition des ressources financières tenant compte des nouvelles taxes additionnelles, en sus du vote traditionnel des taux des impôts déjà créés (art 2 de la loi sur le régime financier). Outre la création de nouveaux impôts, la réforme prévoit le transfert au profit des nouvelles collectivités de certaines taxes jusque là perçues par l'Etat et la répartition entre les différentes entités décentralisées de certaines contributions municipales. Mais l'indépendance des communes reste tout de même fragilisée par le fait que les impôts concédés dont le poids représente 10% à 50%

---

<sup>196</sup> Jean du Bois de Gaudusson, *La décentralisation en Afrique, Nouvelles perspectives*, in Encyclopædiae Universalis (symposium), 1990, p. 1633.

du budget selon les collectivités<sup>197</sup> avec un taux de recouvrement de l'ordre de 55% (1993) à 93% (1996) selon les années, sont recouverts par les services de l'Etat. Or, en période de crise aiguë, l'Etat a tendance à résoudre ses propres problèmes avant de songer à ceux des communes. Ici se pose l'épineuse question de l'unité de caisse qui constitue, selon les conclusions du rapport final sur la fiscalité des collectivités, « l'entrave principale à une autonomisation financière effective des collectivités »<sup>198</sup>. Autrement dit, la mobilisation des impôts concédés aux collectivités reste tributaire d'un système dual<sup>199</sup> construit autour du réseau du trésor et de la direction générale des impôts (DGI), laissant ainsi beaucoup de place à la fuite des recettes du fait de la faiblesse du contrôle sur la chaîne de recouvrement des recettes locales. L'examen des budgets des communes révèle que, leurs ressources sont constituées par : des *impôts rétrocédés*<sup>200</sup> par l'État (la patente, la contribution foncière sur les propriétés bâties et la licence); les taxes fiscales locales instituées sans contrepartie de services rendus (taxe de voirie, taxes sur les cycles, taxes de marchés, de gares routières, d'identification, etc.); les taxes rémunératoires qui sont perçues en contrepartie d'un service rendu (signature, fourrière, abattage, etc.); les revenus du patrimoine (financier ou son aliénation); les ressources exceptionnelles (les subventions et les emprunts).

Aussi, la commission de réflexion sur le re-découpage, a-t-elle reconnu l'importance des gisements fiscaux des collectivités

---

<sup>197</sup> Pour la commune de Zinder cet impôt représente 24% de son budget (Cabinet études et conseil Maïna Boukar, *Rapport final de l'étude sur la détermination et la répartition des ressources des collectivités territoriales et la mise en œuvre d'une nomenclature budgétaire appropriée*, Cabinet du Premier Ministre (PRI), Niamey (Niger), octobre 1999, P. 52.)

<sup>198</sup> Cabinet Études et conseil Maïna Boukar, op.cit, p. 53.

<sup>199</sup> Le système dual est ici traduit par la gestion des impôts recouverts par le réseau du trésor national d'une part, et la définition des modalités de leur répartition par la loi des finances d'autre part. Ce qui constitue un réel motif de préoccupation pour les collectivités et rend difficiles à la fois leur prévision budgétaire, la programmation à partir de leur gestion financière et enlève toute visibilité à la gestion de leur développement.

<sup>200</sup> Les impôts rétrocédés représentaient en 1997 et 1998 entre 55% (Maradi) et 78% (commune III de Niamey) au niveau des communes. Ils représenteraient environ 3,5 milliards de FCFA en 1999, soit 59% des prévisions budgétaires totales. Pour les communes rurales cet apport représente 12% du budget total.

locales. Toutefois, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, les problèmes de recouvrements pourraient constituer un handicap de taille. Par conséquent, il importe que soit élaborée et mise en œuvre une stratégie efficace de recouvrement afin d'assurer la viabilité financière des nouvelles collectivités. Mieux, il y a lieu d'engager une réflexion concertée sur la réforme fiscale au Niger à travers la réorganisation des services fiscaux et ceux du trésor afin d'optimiser leur rendement et la capacité de recouvrement. En d'autres termes, il s'agit d'entreprendre un processus global de modernisation de l'administration des finances publiques afin de prévenir toute évasion fiscale.

Aussi, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le transfert de responsabilités et de compétences de l'Etat aux collectivités locales, implique un transfert conséquent de ressources notamment financières, ainsi que l'a prévu la loi du 11 juin 2002 sur le régime financier des collectivités. En effet, l'autonomie financière est l'un des éléments déterminants du processus de décentralisation territoriale. Cela oblige, en principe, l'Etat à céder aux collectivités territoriales le produit de certains impôts. Cette cession qui est faite annuellement dans le cadre de la loi des finances ampute le budget de l'état de ses ressources et affecte conséquemment les capacités de financement de celui-ci. Les *impôts concédés*<sup>201</sup> sont un exemple de cette catégorie d'impôts rétrocédés par l'Etat aux collectivités. En 1999, cet impôt a représenté 3,5 milliards de FCFA, soit 59%<sup>202</sup> des prévisions budgétaires totales des arrondissements et communes du Niger.

---

<sup>201</sup> Il s'agit ici de la contribution foncière sur les propriétés bâties, de la contribution des patentes et de la contribution des licences. Par ailleurs, le régime financier détaille avec précision les ressources des communes (art.10). Celles-ci sont composées des impôts directs (par ex. 100% de la contribution foncière sur les propriétés bâties), des taxes indirects, des taxes rémunératoires, des revenus du domaine et du patrimoine, des ressources exceptionnelles (comprenant notamment les subventions d'équilibre et d'équipement de l'État) et enfin de l'emprunt.

<sup>202</sup> Rapport final de l'étude sur la détermination et la répartition des ressources des coll. Terr., op. cit. Annexe : Tableau sur les prévisions budgétaires des communes et arrondissements exercice 1999.

L'analyse globale de la situation des communes et des résultats de l'enquête sur le terrain<sup>201</sup>, fait ressortir que le financement des communes repose principalement sur les impôts rétrocédés par l'État (contribution foncière sur les propriétés bâties, les patentes et les licences). La part relative de la taxe de voirie, qui est le principal élément de la *fiscalité propre* aux communes, est faible dans les recettes budgétaires des communes urbaines<sup>202</sup>, et son rendement reste dérisoire avec un taux de recouvrement variant entre 20 et 30%.

Dans le souci de lever les contraintes que connaissent les communes dans la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation de leurs compétences, leur politique financière doit s'articuler autour des actions visant l'élimination des fluctuations de leurs ressources provenant des impôts rétrocédés et l'accroissement significatif des produits de la fiscalité locale.

En matière de fiscalité rétrocédée, il s'agit, dans un premier temps de réviser la répartition actuelle des ressources provenant de ces impôts pour accroître substantiellement la part destinée aux communes; et dans un second temps, de rétrocéder intégralement mais de manière progressive, sur le moyen, terme tous ces impôts.

En matière d'accroissement des produits de la fiscalité locale et d'institution des nouveaux impôts et taxes pour assurer une mobilisation significative de ces impôts notamment, la taxe de voirie et les autres taxes en particulier les taxes rémunératoires qui correspondent à la contrepartie des services réellement rendus et des prestations directes effectuées concrètement, il est essentiel de concevoir et de mettre en œuvre des modalités de recouvrement impliquant le secteur privé en régie.

---

<sup>201</sup> Il s'agit ici d'une enquête terrain réalisée par le *Cabinet d'études et de Conseil Maina Boukar* en 1999 dans le cadre de « l'étude sur la détermination et la répartition des ressources des collectivités territoriales et la mise en œuvre d'une nomenclature budgétaire appropriée ». Cette enquête a été conduite sur la base d'un échantillon de trois départements, 9 arrondissement, 8 communes urbaines et 5 communes rurales. Elle était destinée à permettre l'appréciation des potentialités de mobilisation des ressources des collectivités visitées, les problèmes rencontrés au plan de recouvrement, de la gestion des ressources et de la connaissance de la base de leurs potentialités et à son accroissement ; ainsi que des perspectives qui peuvent être dégagées.

En effet, les impôts locaux, malgré leur faible rendement, constituent les sources principales des ressources, notamment pour les communes rurales<sup>203</sup>. Mais du fait des nombreuses insuffisances dans l'organisation de leur perception et des modalités de leur recouvrement (percepteurs temporaires mal payés, chefs de quartiers percepteurs qui détournent les ressources collectées, etc...), les ressources provenant de ces impôts demeurent faibles.

Aussi, le transfert au privé du recouvrement des taxes et des redevances relatives à l'utilisation des équipements économiques et sociaux et à la prestation de certains services publics (gérance libre des gares routières, gestion des marchés, ramassage des ordures, balayage des rues, etc...), tel qu'expérimenté au niveau de la Communauté Urbaine de Niamey<sup>204</sup>, pourrait être un moyen efficace pour mobiliser plus de ressources. L'expérience de mise en place des comités de gestion de certaines infrastructures (marchés, latrines publiques) avec la participation des populations pourrait être tentée dans le cadre de l'amélioration des modalités de recouvrement des taxes et des redevances. Le recours aux ONG et à la société civile constitue aussi des opportunités qui devraient être exploitées dans la fourniture des services et des prestations divers au niveau municipal.

En vérité, au Niger, force est de reconnaître que les collectivités se sont vu concéder un faible pouvoir financier, maintenant ainsi leurs budgets dans une situation de dépendance à l'égard du budget national. Il y a lieu de rompre avec une telle situation et

---

<sup>202</sup> Pour l'exercice 1996 celle-ci représentait 5,14% du budget de la commune Niamey I; 6,8% du budget de Dosso-commune; 8,47% à Tahoua -commune.

<sup>203</sup> En 1997, la taxe de voirie représente 49,8% des ressources budgétaires de la commune rurale de Matankari; 29,78% pour celle de Tibiri (Maradi); 37,72% pour celle de Tamaské (Tahoua).

<sup>204</sup> La Communauté Urbaine de Niamey a amorcé à partir de l'année 2000 l'expérience de recouvrement de sa fiscalité en impliquant le privé sur la base d'une rémunération calculée au prorata des entrées et en le responsabilisant pleinement. L'expérience en cours depuis bientôt trois ans et dont le Cabinet Maïna Boukar (op.cit) recommande *l'élargissement à d'autres prestations*, car la formule a donné des résultats intéressants au Ghana, selon les auteurs du rapport, concerne la gestion des infrastructures économiques et la fourniture de certains services publics par le privé (ONG – FABA pour le nettoyage des rues, ENTRELEC pour l'entretien des feux optiques, la mise en gérance libre des marchés : le petit marché et le nouveau marché de Niamey, etc...).

faire preuve d'un volontarisme en matière de partage et/ou transfert de ressources financières, en même temps que l'Etat transfère des compétences et de responsabilités aux collectivités territoriales. C'est l'option véritablement décentralisatrice susceptible de crédibiliser le processus en cours et de créer les conditions d'une participation citoyenne qui reste l'enjeu récurrent pour l'appropriation des politiques de développement au Niger.

#### 4.3. La recherche de la participation, un enjeu récurrent

Du point de vue des stratégies, le Niger a opté pour la conciliation de la décentralisation et de la déconcentration et la définition d'un mécanisme de contrôle a posteriori de l'Etat sur les collectivités territoriales. La réforme, objet de la loi du 6 juillet 2001, se veut une réponse institutionnelle au problème de la participation des populations au développement. Elle a mis en avant une option de re-découpage administratif du territoire de la République et défini des vocations spécifiques aux différents paliers des entités décentralisées. La stratégie qui sous-tend le re-découpage du territoire a mis en avant l'homogénéité géographique, économique et humaine; la cohésion fondée sur l'harmonie des relations à la base; et une administration plus rationnelle, plus efficace et efficiente. Ce choix a été encadré par des critères de découpage dont les principaux sont (voir encadré ci-dessous)

<p><b>6. Critères de découpage pour le Niger</b> : l'homogénéité des grands ensembles géographiques économiques et humains; le respect des limites territoriales des collectivités coutumières (villages, cantons) ; la superficie et la topographie : l'utilisation de ce critère est fonction de la réalité pastorale ou agricole de la zone considérée; la population : ce critère est aussi fonction du caractère sédentaire ou pastoral de la zone considérée. Toutefois, il est d'utilisation moins rigoureuse dans la zone pastorale vaste et peu peuplée ; le nombre de villages, tribus, groupements et cantons : ce critère rejoint ceux de population et de distance surtout dans la détermination des communes ; la distance entre les centres administratifs : Ce critère vise le rapprochement des populations des équipements et services publics ; le consentement des populations : Ce critère sera utilisé dans des cas spécifiques en rapport avec la liberté de résidence.</p>
--

Au-delà de ces normes théoriques qui sont destinées à encadrer le re-découpage administratif en général, l'érection du niveau régional en collectivité territoriale peut être définie comme un retour et un affranchissement des entités pré-coloniales réinterprétées. Dans les faits, la régionalisation est une concession faite aux représentants de la rébellion. Elle est perçue par les *jacobins* et les pouvoirs publics comme un risque pour l'unité nationale. Il faut souligner ici, que le modèle nigérien de régionalisation est aux antipodes d'une conception fédéraliste sur le modèle Belge, ou autonomiste sur le modèle espagnol. Le paradoxe du modèle nigérien de décentralisation vient de cette ambivalence que traduit le souci de promouvoir la participation et celui de vouloir donner une certaine prééminence au représentant de l'Etat en région. Ce qui pose à l'avance les bases d'une profonde controverse politico-administrative.

#### 4.4. Les risques de crispation autour de la mise en oeuvre

Les entrevues avec les différents acteurs potentiels de la décentralisation ont permis d'identifier des points de controverse possible représentant de fait des risques majeurs de crispation au cours de l'étape de mise en oeuvre de la réforme des années 1990, pourtant source d'espoir d'une relance économique et d'approfondissement d'un processus de démocratisation dans un contexte de société bloquée.

Dans le milieu des parlementaires, le sentiment est que l'architecture à trois paliers (coexistence de trois paliers de collectivités) telle que préconisée paraît complexe et lourde dans un contexte de rareté voire de pénurie de moyens.

Par conséquent, il aurait fallu se limiter à l'érection des départements actuels en régions et leur donner l'autonomie de gestion en même temps qu'il est procédé à la dissociation, au moyen de l'élection, des fonctions de représentant de l'Etat de

celles de l'exécutif des collectivités territoriales pour séparer la décentralisation de la déconcentration.

En outre, la question de la viabilité financière des futures communes serait également controversée au niveau des députés. Ce qui semble alimenter une telle attitude, c'est la peur d'un désengagement brutal de l'Etat et la dégradation accélérée constatable des conditions de vie des populations en général, et des communautés rurales en particulier, les collectivités étant dès le démarrage affectées par la rareté des ressources. Mais, nous savons que l'élément le plus déterminant de la viabilité des collectivités sera la qualité des acteurs qui agiront au sein des instances délibérantes et comme exécutifs des entités décentralisées. Compte tenu de l'état d'analphabétisme en milieu rural et du faible niveau d'information et de formation des populations des campagnes, la qualité de la masse critique des acteurs qui ambitionnent de gérer les destinées des futures communes sera très faible car depuis que la démocratie est lancée au Niger, les *Big Men*<sup>205</sup> (notables-commerçants), ont pris goût à se positionner dans les arènes politiques pour mieux contrôler les marchés publics et faire fructifier leurs affaires. Conscients de leur rôle de bailleurs de fonds des formations politiques, ils sont de plus en plus réticents pour céder les postes d'élus aux *notables-cadres* qui disposent d'un capital scolaire et qui sont restés au village.

Enfin, il faut noter aussi le point lié à la problématique du nouveau type d'interaction envisagée par les textes entre le représentant de l'Etat et l'exécutif de la collectivité. Sur cet aspect, les députés semblent perplexes en raison des pratiques et de l'héritage de la gestion territoriale au Niger. Pour les députés, les marques imprimées par le passé resteront vivaces. En d'autres termes,

---

<sup>205</sup> Nous empruntons cette notion à Nassirou Bako Arifari (op. cit., p. 453), qui l'a utilisée dans ses travaux pour qualifier le leadership concurrent des commerçants émergeant à Gaya (Niger) de *big men*. Il s'agit d'une nouvelle catégorie de commerçants qui sont de tous les âges et qui s'engagent en politique aussi bien dans les arènes locales que nationale. Ils ont compris que la conquête d'un statut d'élus leur confère l'immunité et les privilèges attachés au passeport diplomatique auquel ils ont droit, leur évitant d'être fouillés aux frontières et dans les aéroports même lorsqu'ils sont en affaire commerciale.



l'emprise des représentants de l'Etat sera très forte et ces derniers ne respecteraient pas le jeu des rôles tel que codifié dans les lois du 11 juin 2002. Ainsi, les élus locaux et les représentants de l'Etat exploiteraient la situation, chacun selon son argumentation, pour esquiver leur responsabilité face à l'inefficacité et l'iniquité qui découleraient de la gestion locale. Ceci comporte des risques importants de voir le fonctionnement des futures collectivités paralysé voire bloqué et la bonne gouvernance locale mise à rude épreuve éventuellement.

Dans la perspective des élections locales, les points de controverse possibles sont aussi multiples dont ceux pouvant être qualifiés de conditionnels. Au titre de cette catégorie, nous avons noté à partir des documents analysés et des entrevues avec les différents acteurs, l'incontournable nécessité d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) dans une version consensuelle tant dans sa composition que dans son mode de fonctionnement. La société civile doit être équitablement représentée dans une proportion d'équilibre avec l'État et ses démembrements pour faciliter le consensus national autour des décisions de la CENI.

Il y a en outre, la question des élections prévues selon un scrutin de liste avec représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne (art 18, 52 et 84 du code électoral) qui est contestée par certaines formations politiques dont les assises sociales ne sont pas encore consolidées politiquement. Un tel mode de calcul favorise plus les *grands partis*<sup>206</sup> dont le nombre ne dépasse guère cinq au Niger sur la trentaine de partis politiques légalement reconnus.

Le cas des autorités administratives nommées par le pouvoir en place serait aussi très controversé, car toutes sont identifiées au régime et aux formations politiques du pouvoir en place. Les personnes rencontrées soutiennent que ces autorités ne pourraient

être celles du compromis entre les acteurs politiques de la scène nigérienne.

Il y a enfin, la chefferie traditionnelle<sup>207</sup> dont la neutralité est vivement revendiquée par tous les acteurs de la scène politique. Pour les responsables des partis politiques de tous les bords, l'attitude des chefs traditionnels sera déterminante dans la reconnaissance ou le rejet par toutes les parties des résultats qui sortiront des urnes car, la chefferie traditionnelle est une institution omniprésente sur le terrain et sa proximité peut permettre d'infléchir dans un sens (bon) comme dans un autre (mauvais) le déroulement des élections locales. Il ressort de nos entretiens avec les responsables des partis politiques de l'opposition, que la méfiance de leurs formations politiques est de mise vis-à-vis des Chefs traditionnels bien que soutenant, à leur tour, observer une *neutralité* vis à vis des activités des formations politiques. Cette méfiance des militants de l'opposition semble se justifier au regard de l'histoire de la chefferie traditionnelle dans ses rapports avec les régimes politiques nigériens. En effet, il est difficile de croire dans l'absolu à une neutralité de la majorité des chefs traditionnels au moment des élections. Surtout que certains d'entre eux étaient encore récemment députés<sup>208</sup> à l'assemblée nationale avant d'être nommés Chefs traditionnels. Il y a fort à parier que le Sultan<sup>209</sup> actuel de Zinder jouera discrètement le rôle de *rabatteur des voix* pour le CDS-Rahama qui a largement facilité

---

<sup>206</sup> En nous référant à la représentation parlementaire des formations politiques nigériennes à l'issue des élections de 1999, seuls Le MNSD-Nassara, le CDS-Rahama, le PNDS-Tarraya, le RDP-Jamma'a et l'ANDP-Zama Lafia font partis de cette catégorie de *grands partis*.

<sup>207</sup> Selon le niveau territorial de la collectivité coutumière, la législation nigérienne distingue : le chef de quartier (en Hausa : *Maï angua* ; en Zarma : *Kouraykoye*) ; le chef de village (en Hausa : *Maï gari* ou *Hakimi*) ; le chef de canton, le Sultanat et le chef de Province (en Hausa : *Sarki* ; en Zarma : *Djarmakoye*, *Wonkoye*, *Mayaki*, *Amirou*) ; le Chef de groupement nomade : Lamido (peul) ; Aménokal (touareg). Historiquement *souveraine* dans le Niger pré-colonial, la chefferie traditionnelle est devenue *auxiliaire de l'administration* coloniale, et son organisation a été déterminée par l'arrêté n°2566/APA du 16 novembre 1955.

<sup>208</sup> C'est le cas de l'actuel Sultan du Damagaram, Maman Kakali Moustapha qui était député à l'assemblée nationale au cours de la 3<sup>ème</sup> République jusqu'au coup d'État de janvier 1996, pour le compte du CDS – Rahama (1993-1996).

<sup>209</sup> Au Niger, le Sultanat du Damagaram, celui d'Agadez et les provinces de Dosso, Katsina et Gobir sont dites chefferies supérieures qui sont de nos jours plus honorifiques et symboliques tout en restant encore *puissantes* et influentes.

son accession en 2001, au trône en tant que sultan du Damagaram et dont il était l'élu national au cours de la 3<sup>ème</sup> République. La controverse est d'importance à ce niveau car, la réforme a formellement intégré la chefferie traditionnelle comme *membre de droit* des instances de délibération des régions, départements et communes (art. 21, 55 et 87) avec *voix consultative*, créant ainsi la rupture d'avec ce qui était de mise dans le cadre de la réforme de 1964. Dans le cadre de cette dernière, la chefferie, en tant qu'institution, était exclue des instances locales de délibération des collectivités. Dans le cadre de la réforme des années 2000, le chef traditionnel se trouve ainsi intégré aux instances du pouvoir local à tous les niveaux de l'administration territoriale. C'est un choix du législateur nigérien qui est diversement interprété par les acteurs politiques, la société civile et les partenaires au développement que nous avons rencontrés. Ainsi, pour les partis politiques de l'opposition nigérienne, les effets psychologiques du schéma dit 2000 seront prégnants car, disent-ils, « pour la première fois un chef traditionnel et des élus vont gérer le même territoire, les seconds se substituant au premier dans beaucoup de domaines »<sup>210</sup>. Par contre, le secrétaire général de l'Association des chefs traditionnels du Niger (ACTN)<sup>211</sup> affirme que :

« notre présence en tant que membre de droit des instances de délibération des conseils nous permet de suivre et de prendre une part active au développement de nos collectivités. Mais aussi, l'obligation de réserve et de neutralité auxquelles nous sommes soumis de par notre statut, nous soustrait de la compétition électorale »<sup>212</sup>.

Comme on le constate, les chefs s'en défendent alors que les autres acteurs (militants des partis politiques et membres de la société civile) jugent négativement leur participation aux instances de

---

<sup>210</sup> CFD, Contribution des partis membres de la Coordination des Forces Démocratiques (CFD) au débat sur la décentralisation, février 2001, p.6.

<sup>211</sup> L'association des chefs traditionnels (des chefs de cantons du Niger) a été esquissée dès 1948 sous le contrôle de l'administration coloniale, avant d'être réactivée en octobre 1974 sous la dénomination de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger (ACTN). Nassirou Bako Arifari, op. cit. pp. 177 et 196.

<sup>212</sup> Garba Sidikou, un extrait de l'entretien qu'il nous a accordé en 2002 à l'occasion du forum national pour la définition d'une politique nationale de communication pour le Niger.

décision des collectivités par le fait même qu'ils peuvent exercer une certaine influence sur les conseillers. Pour le *chef du département décentralisation*<sup>213</sup> du HCRA/D :

« la présence des chefs traditionnels au sein des instances de délibération des collectivités procède du caractère ouvert et inclusif du système politico-administratif actuel. Leur statut de membre avec voix consultative vise à leur conférer un rôle de médiation en référence à leur sagesse et à leur charisme. En outre, leur neutralité leur permet de peser de tout leur poids pour éviter l'approche discriminatoire (selon la sensibilité politique des villages) dans l'implantation des investissements au niveau local. Enfin, leurs avis et opinions, sont de nature à permettre l'équilibre entre tradition et modernité dans les politiques de développement. Autrement dit, le chef traditionnel est le symbole idéal typique de l'identité de chaque micro territoire ».

Dans l'ensemble, le maintien des chefs traditionnels comme représentants locaux de l'État au sein des instances de pouvoir chargées de la gestion des collectivités territoriales ne semble pas bien apprécié par les partis de l'opposition politique et les organisations de la société civile, selon lesquels, se posera inévitablement « la question du rapport hiérarchique et des prérogatives entre chefs et conseils élus »<sup>214</sup>. En outre, la loi ne fixe pas un quota aux sultans, chefs de province, de canton, de groupement, de village, de quartier et de tribu en tant que membres de droit du conseil municipal par exemple. Or, nous savons que toutes les communes nigériennes comptent au moins une dizaine de villages ou quartiers administratifs<sup>215</sup>. Ce statut de membre de droit, octroyé aux chefs traditionnels par le régime de la 4<sup>ème</sup> République et reconduit par celui de la 5<sup>ème</sup> peut être interprété comme *un appel du pied* du pouvoir dans la perspective

---

<sup>213</sup> Saïdou Halidou, Chef de Département Décentralisation au Haut Commissariat à la Réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D), au cours d'un entretien le mardi 20 Mai 2003.

<sup>214</sup> Gado Boureïma, Secrétaire général de l'association de Solidarité France-Niger, une organisation de la société civile qui œuvre dans le domaine de la coopération décentralisée au Niger, lors d'un entretien courant 2001.

<sup>215</sup> À titre d'exemple, pour la région de Zinder, la commune de Damagaram-Takaya dans le département de Mirria compte 59 villages ; la commune de Gouchi dans le département de Magaria compte 73 villages ; la commune de kantché dans le département de matamey compte 98 villages ; et la commune de Tasker (zone nomade dans le département de Gouré compte 101 tribus.

des échéances électorales à venir. Dans tous les cas, le MNSD-Nassara, ex-parti État déchu par les forces vives de la Conférence Nationale en 1991, ne pouvait que faire la promotion de la chefferie traditionnelle dont le sort avait été lié au sien. Le rôle joué par la chefferie traditionnelle dans son alliance avec le régime militaire du président Kountché et de celui du MNSD, dont elle fût la cheville ouvrière à la base en milieu rural, a été fortement critiqué et dénoncé en 1991 par les conférenciers. L'on savait aussi que les chefs traditionnels étaient députés dans l'éphémère assemblée nationale sous le parti-État du MNSD. Ce passé commun entre MNSD et chefferie traditionnelle, en tant qu'institution, durant la conférence Nationale, explique le soutien aux chefs traditionnels du parti de Tandja Mamadou qui commande aujourd'hui aux destinées du Niger, et desquels ils pourraient éventuellement bénéficier des faveurs lors des consultations électorales à venir. Au Niger, la question de la chefferie traditionnelle avait été assez cruciale dans les différentes luttes partisans ayant précédé l'accession du Niger à l'indépendance<sup>216</sup>. Et « le destin de nombre de formations politiques avait été scellé par leurs attitudes négatives à son égard »<sup>217</sup>. En effet, les chefs traditionnels sont de tous les temps restés incontournables dans le contexte nigérien lorsqu'il s'agit d'atteindre les communautés de base, que ça soit lors des compétitions électorales ou dans le cadre des campagnes de vaccination ou de sensibilisation pour la scolarisation de la jeune fille par exemple. Organisés depuis 1949 en syndicat<sup>218</sup>, les chefs traditionnels donnaient l'impression au commun des nigériens de se comporter comme *un parti politique*. Et malgré leur mise sous tutelle administrative (nomination, revocation et

---

<sup>216</sup> Juste avant l'indépendance, entre 1946 et 1960, la chefferie traditionnelle était considérée comme *une machine électorale avec laquelle il faut pactiser pour gagner les élections* (Amirou Garba Sidikou S.G. ACTN, In Seeda, le mensuel d'information de Déc. 2003 – Janv. 2004, p.6)

<sup>217</sup> Rapport politique du territoire du Niger, 1951, cité par Nassirou Bako Arifari, op.cit. p. 177.

<sup>218</sup> Après la suppression des corvées et la reconnaissance de la citoyenneté dans les colonies à la Conférence de Brazaville en 1944, et à la faveur de l'émergence des libertés publiques dont celles d'association, de réunion, de circulation, etc., le syndicat des chefs pour l'Afrique Occidentale Française (AOF) fût créé. Au

appropriation progressive de leur symbole de pouvoir) ils sont restés une force qui a survécu aux recompositions de l'État au Niger. Aujourd'hui encore, ils sont perçus comme un système administratif là où l'administration centrale n'est pas représentée. Aussi, les chefs traditionnels nigériens, qui n'avaient pas boudé l'école au temps colonial, en acceptant d'envoyer ou leurs fils ou ceux de leurs notables, avaient très tôt compris l'intérêt d'investir le champ politique pour s'assurer une porte d'entrée et de sortie dans le système politico-administratif nigérien. Au jourd'hui encore, le fait de conserver intacte l'exclusivité de l'accès aux fonctions de chef traditionnel, à des familles traditionnellement reconnues détentrices du droit et du privilège de diriger les conforte davantage. En outre, les collectivités coutumières qu'ils dirigent notamment les cantons et les groupements, ont été conservées en l'état, dans leur ordonnancement colonial, et les fonctions de leurs titulaires, en attendant la mise en œuvre effective de la décentralisation, n'ont subi que de légers ajustements, sans occasionner un bouleversement d'ensemble du dispositif hérité de la colonisation. Comme pour confirmer la force de la chefferie au Niger, A. Souley soulignait dans les conclusions d'une enquête conduite dans la région de Maradi, frontalière du Damagaram que :

« ....le sarki demeure le pilier central du canton. Son pouvoir symbolique reste prègnant dans les représentations et perceptions populaires. Son expérience de l'administration nigérienne *moderne*, sa connaissance réelle du terroir et des populations et ses réseaux de relations font de lui un homme incontournable dans la politique locale. Ses faibles moyens ne limitent pas ses capacités d'agir, notamment en matière électorale ou dans les interventions des projets. Il n'a pas d'opposition affichée ou organisée de façon crédible... »<sup>219</sup>

---

Niger il fût institué en 1949 à Zinder et survécu jusqu'en novembre 1974, année de création de l'ACTN regroupant tous les chefs traditionnels de la République du Niger.

<sup>219</sup> Abdoulaye Souley, *Les pouvoirs locaux à Shadakori*, Études et travaux n°22, Observatoire de la décentralisation (Enquête de référence, 2002), LASDEL, Niamey-Niger, Février 2004, p.16.

Disons, à la suite de cet auteur, que d'une manière générale, pour les chefferies des régions de l'Est nigérien dont le Damagaram ou celles dites *hausa*, il n'y a pas d'opposition ouverte comme dit A. Souley, ce qui n'est pas le cas dans l'Ouest (*Zarma*) du pays où il arrive qu'un administré traite le chef de menteur en ces termes : *amirou niga tari* (chef tu ments, en langue zarma). Toutefois, en règle générale, comme le rapporte un adage hausa, *ba a wuta da sarki* (on ne fait pas feu sur le chef). Autrement dit, le *sujet*, voire n'importe quel autre individu (quelque soit son statut social), n'a pas intérêt à se mettre en conflit avec le chef. L'adage ci-dessus évoqué suggère que tout celui qui se retrouve dans une position conflictuelle avec le chef sera nécessairement perdant.

Aussi, dans le cadre du processus actuel de communalisation, il faut se convaincre que certains chefs, à travers l'ACTN<sup>220</sup>, ne manqueront pas de développer des stratégies pour contrôler le processus de décentralisation sur le terrain face aux nouvelles autorités communales. Dans le Damagaram, l'autorité du Sultan, même si elle a été très forte dans le passé, notamment jusque durant tout le règne de Oumarou Sanda (décédé en 1974), s'estompe de plus en plus : les chefs de cantons relevant du sultanat s'occupent de manière indépendante des affaires de leurs cantons sans en référer au sultan ; les actes, notamment la participation à la prière collective, marquant les grandes fêtes musulmanes (*Tabaski*), destinés à témoigner son allégeance au *sarkin damagaram* ne sont plus d'actualité. C'est dire que dans le Damagaram, comme ailleurs au Niger, il revient individuellement à chaque chef de canton, selon l'étendue de son territoire communalisé et sa propre personnalité, de mettre en place son propre dispositif pour mieux appréhender les stratégies d'approches, mêmes les plus implicites, de certains développeurs visant à éviter le contrôle de leurs actions par les chefs locaux.

---

<sup>220</sup> L'ACTN est perçue comme la principale force d'influence regroupant tous les chefs traditionnels existants sur le territoire du Niger.

Pour la mise en œuvre proprement dite de la nouvelle réforme décentralisatrice, les rapports chefferie-État, Chefferie-développement, chefferie-démocratie, chefferie-société constitueront les principaux enjeux en perspective. Autrement dit, quel statut réserver aux chefs dans le contexte d'un Niger plus démocratique, plus uni et plus entrepreneurial.

Au delà des rapports chefferie et décentralisation, d'autres points de controverse éventuels retiendront l'attention des acteurs-partenaires de la mise en œuvre de la nouvelle réforme décentralisatrice au Niger. Il sont relatifs aux règlements des contentieux électoraux et aux interventions du représentant de l'État dans le cadre du contrôle a posteriori sur les actes des collectivités. En matière de règlement des contentieux électoraux, leur traitement par la Cour Suprême poserait des problèmes de lourdeurs administratives du fait de la densité des circonscriptions électorales<sup>221</sup> et de l'importance numérique des cas litigieux possibles. Au titre des solutions envisageables, l'idée d'habilitation des juridictions inférieures est soutenue de manière consensuelle par la plupart des représentants de la société civile, des formations politiques toutes sensibilités confondues<sup>217</sup>. Cette vision commune des associations n'est pas partagée au niveau des autorités gouvernementales. C'est assurément là une source de controverse qui pourrait alimenter les débats politiques à l'occasion de la mise en application de la réforme actuelle.

Aussi, la mise en œuvre de la réforme décentralisatrice dont l'architecture est conçue à partir de la loi organique 96-05 reprise par celle du 6 juillet 2001, soulève un certain nombre de questionnements autour: des conséquences éventuelles sur le schéma actuel de l'organisation administrative régionale et locale

---

<sup>221</sup> Les Circonscriptions électorales des futures consultations municipales n'ont pas encore été officiellement déterminées. Toutefois, nous faisons l'hypothèse qu'elles correspondraient numériquement, en 2003, au nombre des unités administratives décentralisées qui seront installées, c'est-à-dire, les 265 communes. Aux élections locales de février 1999, il y a eu 9364 bureaux de vote et 117 commissions nationale et locales.



du Niger; des scénarios de mise en œuvre possibles et leurs implications à moyen et plus long termes; des modalités de mise en œuvre de la réforme et l'impact sur l'administration nigérienne dans son ensemble; des normes et procédures requises pour la mise en œuvre de ladite réforme. Pour concilier à la fois le souci du gouvernement de traduire dans les faits sa volonté de décentraliser, avec les exigences d'une mise en œuvre prudente et d'un schéma dit progressif, les questions d'infrastructures et d'équipements ont aussi retenu le plus l'attention de l'administration et des autorités politiques. Autrement dit, la question du financement<sup>218</sup> du processus au regard du calendrier de mise en place des collectivités.

En se référant aux estimations des coûts d'installation des entités déconcentrées et décentralisées tels que chiffrés par la Commission Spéciale d'une part, et les fiches de renseignement sur le niveau des infrastructures et des équipements existant d'autre part, un équipement – type a été évalué, à titre indicatif par niveau de collectivités. Il en est de même des frais de session des conseils départementaux et communaux. Le coût indicatif de l'installation des collectivités ainsi créées s'élevait à plus de 104 milliards de FCFA. Par ailleurs, il faut préciser que les coûts de fonctionnement des conseils et des services décentralisés incombent principalement aux budgets des collectivités territoriales.

Du point de vue de la démarche adoptée, la mise en place progressive pose le problème de la base à partir de laquelle les communes urbaines vont être progressivement mises en place, à l'intérieur des cantons et groupements préalablement communalisés. L'hypothèse envisagée est d'émettre

---

<sup>217</sup> C'est au moins l'idée qui s'est dégagée pour faire l'objet d'une des recommandations du Séminaire sur la Décentralisation et la Démocratie organisé par les ONG ABC- Ecologie et Africa - OBOTA, avec l'appui de Konard Adenauer, Niamey-Niger, 1998.

<sup>218</sup> La mise en place de la communalisation qui constitue la première étape fixée par le gouvernement, va entraîner le besoin de mener de front de multiples plans d'actions en matière d'information, de formation, d'organisation des élections, de définition du cadre législatif, de réforme administrative, etc. Dans le cadre de la coordination de ce programme de mise en place de la communalisation, le HCRA/D a créé fin 2001 par

progressivement les territoires des cantons et groupements érigés en communes rurales. Une telle démarche risque de contribuer à amoindrir les ressources de ces dernières. Ce qui risque à terme de conduire progressivement certaines communes rurales de la première génération dans une situation inconfortable en terme de capacité de financement et de surface financière, et risque à terme de poser la question fondamentale de la viabilité des futures communes mises en place sur la base d'une telle approche.

En effet, nulle part dans le rapport final de la commission spéciale sur le re-découpage, il n'a été envisagé une communalisation avec comme point d'ancrage les territoires des cantons et des groupements dans leur ensemble. Une telle démarche de communalisation progressive et de choix de communes rurales ancrées dans les mêmes contours que les collectivités coutumières et traditionnelles de manière mécanique créerait une situation hybride, source de complexité dans la gestion municipale dont les financements risquent d'être diffus et sans impact tant au niveau du noyau urbain de la municipalité (chef lieu ) que sur le reste du territoire à dominante rurale.

En outre, le problème de fond est inhérent à l'absence des dispositions pratiques de conception des mesures de mise en œuvre de la décentralisation. Aucune réflexion véritable n'est engagée dans le sens du renforcement de la déconcentration pour assurer l'opérationnalité de la décentralisation.

Le retard que prend la conception des textes d'application suscite de nombreux commentaires taxant le pouvoir de faire des calculs *politiciens* selon lesquels il ne se déciderait d'organiser des élections locales que lorsque ses chances de les emporter seront réunies. Au titre de ces textes ceux qui organisent le mécanisme de contrôle afin de prévenir les dérapages (les détournements de deniers, etc.) dans la gestion des ressources des collectivités. La

---

arrêté, un *Comité de concertation sur la décentralisation* pour discuter dudit programme et notamment de son financement.

mise en place d'un nouveau cadre budgétaire plus opérationnel et la définition des modalités de répartition des passifs<sup>219</sup> des collectivités actuelles doivent être diligentées afin de permettre aux collectivités issues de la nouvelle réforme de démarrer sur des bases plus saines. A cet effet, le rapport final sur le re-découpage prévoit que la clé de répartition des impôts entre les différents niveaux de collectivités territoriales soit déterminée à l'avance. Cette mesure n'est pas encore élaborée. Il en est de même de la mise en place d'un cadre juridique approprié pour une bonne exécution des opérations financières des collectivités territoriales.

Le mécanisme de relation entre les organes territorialisés de l'administration de l'Etat et ceux des collectivités territoriales doit être clarifié et réglementé pour prévenir les germes de conflit d'autorité. Le HCRA/D doit agir par anticipation pour mettre en place un dispositif juridique et institutionnel pour un meilleur encadrement du processus de la décentralisation.

Par ailleurs, la crainte légitime que l'on est en droit d'exprimer est celle qu'inspirent les leçons de l'expérience des réformes antérieures. Il faut craindre que, pour diverses raisons, les services déconcentrés à la base ne puissent être fonctionnels. Les problèmes envisageables par rapport à la mise en place des services de proximité en général, sont dépendants de la capacité de l'Etat et des collectivités à fournir des services de proximité de qualité. Il s'agit plus précisément de la question de recouvrement des coûts qui s'affirme comme un aspect crucial tant dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'hydraulique que de l'environnement. Cette question s'affirme comme une contrainte majeure inhérente à la situation de pauvreté généralisée des populations rurales.

---

<sup>219</sup> Ce passif est constitué entre autres, de dettes des organismes suivants: CPCT: 2.Milliards FCFA; Nigelec: 996.330.195 FCFA; SNE: 177.776.401FCFA; et OPT: 203.590.206FCFA. Ces chiffres ont été tirés du rapport final établi par la Commission Spéciale Chargée de Réfléchir sur le re-découpage administratif de la République du Niger, Niamey, Janvier 1996.

Liés au mécanisme de fonctionnement des collectivités territoriales (du point de vue de la gestion politique, administrative, financière et matérielle), le problème fondamental réside dans une *mise en œuvre progressive* du schéma préconisé qui se traduira inévitablement par le fonctionnement d'une administration à double vitesse avec des collectivités différenciées dans le temps et dans l'espace.

Au plan politique, la superposition de plusieurs organes élus pose le problème de visibilité du champ de responsabilité de chaque catégorie d'élus selon son palier d'appartenance (région, département ou commune). Autrement dit, la superposition de plusieurs paliers est un facteur d'opacité qui pourrait être source de lourdeur et de paralysie dans le fonctionnement des organes des collectivités territoriales à trois niveaux.

En outre, la multiplicité des paliers pose le problème de disponibilité de ressources financières et de la qualité de ressources humaines. La logique de la fiscalisation à outrance trouve assez vite ses limites du fait du poids et de la portée de la pauvreté. Aussi, le cadre de financement de la réforme prévoit-il des sources nationales (trésor, Caisse de prêt aux Collectivités Territoriales, les collectivités elles-mêmes et la population), l'aide des partenaires (bilatérale, multilatérale, etc.) et les emprunts (banques). Cependant, la situation financière des collectivités, les mesures d'ajustement structurel, les crises institutionnelles répétitives et la paupérisation généralisée des populations limitent les possibilités de mobilisation des ressources financières internes et externes pouvant permettre de faire face aux besoins de tous ordres qu'impose la mise en œuvre de la nouvelle réforme.

Au plan administratif, la question d'encadrement et de la gestion administrative du développement régional et local se poserait avec acuité tant du point de vue de la disponibilité quantitative que qualitative du personnel de conception, d'encadrement et d'exécution des opérations mises en œuvre sur le terrain. Compte

tenu de la faible surface financière des collectivités et de l'inexistence d'une fonction publique locale, les futures collectivités n'auront malheureusement pas la maîtrise de leurs ressources humaines.

Du point de vue des infrastructures de base, l'analyse du cadre de détermination des moyens nécessaires pour la mise en place des infrastructures de base requises pose le problème des coûts de ces infrastructures. Les infrastructures identifiées sont entre autres, de nature administrative (mairie, résidence et commissariat), sociale (école, dispensaire et mini adduction d'eau) et économique (marché abattoir, auto-gare et P.T.T). Une telle option qui met en avant l'impératif d'un ensemble d'infrastructures de base onéreux fausse l'esprit d'une décentralisation ajustée sur les capacités contributives des communautés concernées.

Du point de vue des budgets de fonctionnement et d'investissement requis, la première difficulté envisageable serait inhérente aux modalités de répartition des ressources des collectivités territoriales telles que proposées sur la base des trois paliers de décentralisation. L'enchevêtrement des systèmes de financement des trois niveaux de collectivités se nourrissant souvent des mêmes taxes pourrait être source de complexité et d'opacité pour les cadres locaux et les élus.

Au niveau du budget, le problème se poserait en terme des limites de l'autonomie financière au cas où le transfert de compétence qu'implique le processus de décentralisation n'est pas effectivement synchronisé avec un partage conséquent de ressources entre l'Etat et ses démembrements.

En outre, si le recouvrement des impôts concédés est toujours assuré par les services fiscaux de l'Etat, il faut craindre que, du fait du principe de l'unicité de caisse et de la crise aiguë qui frappe le pays, cela mette en difficulté les collectivités territoriales qui ne pourront disposer en temps opportun, pour leur budget

d'investissement et de fonctionnement, de leurs ressources perçues par l'Etat.

Aussi, l'expérience de gestion financière des collectivités nigériennes a-t-elle révélé que dans la structure de leurs budgets, une part importante de celui-ci est consacrée aux dépenses de fonctionnement au détriment des investissements. Il faut craindre qu'une telle situation se perpétue dans le cadre des nouvelles collectivités territoriales.

Dans la perspective de la formation des "fonctionnaires" locaux et des élus, il est essentiel de privilégier la qualification et l'opérationnalité de ces deux catégories de ressources humaines des collectivités. Il est indéniable que les besoins de formation seront énormes pour toutes les collectivités et pourraient constituer un problème de premier ordre. Il s'agit notamment de la formation des élus afin de les familiariser avec les normes et procédures de gestion des collectivités et surtout les amener à appréhender le poids et la portée de leur responsabilité en tant qu'élus locaux et détenteurs du pouvoir politique ; de celle des agents locaux dans le but de renforcer leur capacité de gestion des ressources de la collectivité et promouvoir une gestion efficace basée sur la recherche d'une adéquation profil - emploi.

Par ailleurs, la mise au point d'une stratégie de communication participative et décentralisée sera essentielle comme actions préalables et en tant que mesures d'accompagnement. Il s'agit d'étayer les élections locales d'un vaste programme d'information, de sensibilisation et de formation de tous les acteurs de la vie locale (cadres centraux, agents des collectivités et membres des organisations de la société civile) pour leur faciliter l'intériorisation d'abord, l'appropriation du processus de décentralisation ensuite, et permettre à chacun de jouer pleinement son rôle. La dynamique formative et informative sera poursuivie dès la mise en place des instances délibérantes et des exécutifs élus pour mieux outiller les élus locaux. Dans cette perspective, le Haut Commissariat chargé

de la décentralisation poursuit la définition des stratégies de formation, d'information et de sensibilisation par catégorie d'acteurs déterminants de la décentralisation au Niger. Les récentes consultations publiques conduites par le parlement nigérien avec l'encadrement technique du *National Democratic Institute* (NDI) s'inscrivent dans ce sens ;

#### 4.5. La Viabilité des futures collectivités au centre des préoccupations

La viabilité des futures collectivités territoriales se réfère à la problématique de la gestion des entités décentralisées. A cet effet, les textes législatifs et réglementaires sur la libre administration des régions, départements et communes du Niger ont préconisé un certain nombre d'organes de gestion des dites collectivités.

Deux organes ont été retenus au niveau de chaque collectivité territoriale. Ce sont:

- l'organe délibérant dénommé Conseil, dont le nombre de membre varie en fonction du poids démographique, de 11 à 25 pour la commune, de 15 à 35 pour le département, et de 15 à 41 pour la région;
- l'organe exécutif dénommé maire, président du conseil départemental ou régional suivant le cas. Il est élu au sein du conseil au scrutin majoritaire à deux tours. Il est secondé d'un ou de deux adjoints tous élus par leurs pairs.

Les autres membres du conseil, dénommés conseillers, sont élus au suffrage universel direct conformément aux dispositions du code électoral. La durée de leur mandat est de 4 ans. Aussi, la loi sur le quota adopté en 2002 prévoit que les listes des candidats aux élections locales comprennent au moins 10% de femmes traduisant ainsi l'indispensable recours au volontarisme politique du législateur, créant ainsi *l'effet du clichet* sans lequel les choses ne vont pas changer de façon significative dans un Niger où les valeurs islamo-religieuses restent encore très fortes. Ce texte, bien que philosophiquement discutable comme toute disposition de

discrimination positive, était politiquement nécessaire pour changer les choses dans le leadership des élus politiques nigériennes où les femmes ne représentaient que 1% des parlementaires<sup>219</sup> et 14% des membres des bureaux politiques, assez souvent à des postes de second rang. Comme quoi, même dans le contexte de la république, au Niger, le partage des rôles continue d'être « sexué » car les femmes se voient plus souvent attribuer les délégations sociales ou éducatives que les compétences économiques ou financières. Pourtant, le Chef de l'État nigérien ne disait-il pas le 13 mai 2004, devant un groupe de femmes, que de plus en plus nombreuses, sont les femmes auxquelles les autorités de la 5<sup>ème</sup> République fient de lourdes responsabilités, et qui répondent largement aux attentes du pouvoir en place. Nous estimons, cependant, malgré la détermination des autorités nigériennes, exprimée dans le discours politique, à donner la chance à chaque femme, il n'en demeure pas moins que des handicaps de position sociale pour la nigérienne, se doublent, d'un handicap spécifique de disponibilité au sein de la cellule familiale, renforçant de fait, les effets d'éviction dont les femmes sont victimes tant au niveau des postes électifs que des nominations dans l'administration. La seule femme récemment nommée Préfet de Niamey en 2003 a été évincée en moins d'un an de fonction.

Par ailleurs, la représentation de l'Etat<sup>220</sup>, autorité déconcentrée et contrôleur des actes des collectivités serait le sous-préfet au premier échelon de base, le Préfet du département à l'échelon intermédiaire et le Gouverneur de région à l'échelon supérieur.

---

<sup>219</sup> Sur la situation de la femme au Niger, voir l'allocation du Chef de l'État nigérien devant une assemblée des femmes à l'occasion du 13<sup>ème</sup> anniversaire de la journée Nationale de la femme (le 13 mai 2004), Sahel Hebdo, n°1081 du 14 mai 2004, p.3.

<sup>220</sup> S'agissant du pouvoir des Préfets, ou plus généralement des représentants de l'Etat (Gouverneur de région, Préfet du département et Sous-préfet au niveau de l'arrondissement), il sera celui dévolu à ces derniers dans la loi 96-06 du 6 février 1996. Précisons à cet effet que la nouvelle réforme décentralisatrice consacre le contrôle a posteriori. Par conséquent, les représentants de l'Etat à tous les niveaux n'exerceront qu'un contrôle sur la légalité des actes que prendraient les différentes collectivités. En application de ce principe, toute décision prise par l'organe délibérant d'une collectivité est exécutoire de plein droit sous réserve de publication ou notification aux intéressés et transmission au représentant de l'Etat.



En outre, des mécanismes de contrôle ont été prévus pour réguler les interactions. La règle est le contrôle a posteriori qui porte sur la légalité des actes. En application de cette règle, toute décision d'un conseil est exécutoire de plein droit après publication ou notification aux intéressés et transmission au représentant de l'Etat. Le contrôle est opéré par le représentant de l'Etat auquel tous les actes sont transmis. Il a le pouvoir de demander des retraits ou des modifications. Au cas où il n'est pas fait droit à sa demande, il peut saisir le tribunal administratif (procédure de déféré).

En matière de fonctionnement des organes, l'institution judiciaire est l'une de celles, qui seraient les plus mises à contribution dans la décentralisation. Est-il besoin de rappeler que le véritable contrôle s'exerce par voie juridictionnelle. Ceci implique que des cours de comptes et des tribunaux administratifs régionaux soient créés.

Enfin, l'intervention de l'Etat au moyen de la subvention (d'équilibre ou d'équipement; fonds d'appui à la décentralisation et fonds de péréquation) qui sera encore nécessaire pour certaines collectivités, légitimera toujours le Ministère des Finances à jouer de son poids dans la santé financière des collectivités dès lors que les subventions sont prévues sur le budget général.

Les administrations déconcentrées, qui seront représentées dans le nouveau schéma par le Gouverneur au niveau de la région, le préfet pour le département et le sous-préfet au niveau de l'arrondissement exerceront dans leur ressort une tutelle sur les actes des organes délibérants des collectivités. Ici aussi, du fait de l'impréparation des élus notamment des exécutifs des collectivités - représentants de l'Etat et des pratiques capitalisées sur des longues périodes dans un contexte dominé par des régimes

d'exception<sup>221</sup>, les risques d'une tutelle rapprochée et forte sont réels, atténuant de fait la mise en œuvre du principe de la libre administration. Malgré ce risque amplifié par l'impréparation des populations et la faible capacité des acteurs locaux, la mise en œuvre d'une véritable décentralisation sur un immense territoire comme celui du Niger, impose la mise en place des services déconcentrés et une large délégation de pouvoir à leur profit, en particulier en direction des services fiscaux, locaux et régionaux qui doivent être dotés de moyens humains, matériels et financiers conséquents.

Aussi, les nouvelles institutions démocratiques nigériennes réservent un statut ambigu (entre la réhabilitation et l'affaiblissement) à la chefferie traditionnelle /coutumière. Les textes législatifs de la nouvelle réforme font des chefs traditionnels des membres de droit des différents conseils avec voix délibérative. Les chefs coutumiers que l'on trouve au niveau des quartiers, villages, tribus, cantons, groupements, sultanats et provinces du Niger sont désormais des acteurs incontournables de la gestion locale. Leur position au sein des organes décisionnels des collectivités à tous les niveaux est davantage confortée par l'ordonnance 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger. Celle-ci note en son article 2 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...". Mieux, l'article 19 de la même ordonnance note, entre autres, que le chef traditionnel est membre de droit du conseil avec voix délibérative. Dans tous les cas, en tant que personnalité influente et incarnation du pouvoir local traditionnel, les chefs sont en

---

<sup>221</sup> En effet, entre 1960 et 1995), le Niger a connu quinze années de régime monopartiste de fait (1960-1974) ou de droit (1989-1991); seize années de régime militaire sans constitution ou de régime sans partis (1974-1989) et seulement quatre ans de vie constitutionnelle pluraliste (1992-1995)

position d'exercer une ascendance sur le fonctionnement des conseils.

En outre, l'obligation que fait l'ordonnance précitée de pleinement les associer à toutes actions de développement touchant la communauté (art 18), les place en situation d'exercer une certaine influence sur les organes de gestion des collectivités. Leurs expériences, leur prestige social et le mythe qui entoure certains chefs coutumiers, font que dans la plupart des conseils, les chefs traditionnels pèsent de tout leur poids dans les délibérations. Bien que la Loi prévoie que les Chefs traditionnels, dont le nombre ne peut excéder le 1/5 du nombre des conseillers et en hors quota, ne peuvent ni se présenter à la présidence des conseils des collectivités ni participer à l'élection des personnes au sein des conseils, ceux-ci pourraient largement changer la majorité de départ des conseils lors des votes pour le choix des opérations de développement et des actions à mettre en œuvre par la collectivité. En effet, la loi prévoit que les avis des sultans, chefs de province, chefs de canton et de groupement pour les conseils régionaux et départementaux; chefs de village, de quartier et de tribu pour les conseils municipaux, doivent être systématiquement requis.

En attendant la mise en place des institutions de la nouvelle réorganisation territoriale de la république, les institutions issues de la réforme de 1964 continuent de s'affirmer à la fois comme projet de territorialisation de l'Etat et espace de transition tel qu'analysé ci-dessus, à partir du cas du département de Zinder.

En guise de conclusion de cette première partie, nous pouvons retenir que les lignes qui précèdent nous ont permis de mettre, la visibilité, entre autres, sur les aléas du processus de décentralisation mimétique, autrement dit, le micro-mémétisme au Niger. Comme dans le cas français, la loi nigérienne du 11 juin 2001 instituant trois niveaux de collectivités territoriales, de la région à la commune en passant par le département laisse penser à la loi du 2 mars 1982 de décentralisation en France. Les

marques et les pratiques françaises sont très présentes dans les modèles de réformes décentralisatrices adoptées au Niger encadrées par une stratégie de légitimation par des élites nigériennes. La décentralisation semble rituellement invoquée et rappelée de manière incantatoire par les acteurs qui tardent exagérément à passer au stade de sa mise en œuvre effective. Alors même qu'elle reste la condition pour que les espaces politiques et sociaux locaux s'emparent de la problématique du développement local et se l'approprient, notamment comme c'est le cas pour le Damagaram quand l'identité régional est fortement exprimée. Toutefois, en matière de décentralisation, les entrepreneurs institutionnels en général et les élites nigériennes en particulier, se doivent de mettre en phase le nouveau dispositif du local avec certaines réalités incontournables du contexte nigérien avec lesquelles il faut désormais compter, notamment la chefferie traditionnelle et le manque de cadres formés.

Les Chefs traditionnels, notamment ceux des cantons, sont des acteurs centraux de la vie des campagnes nigériennes. Ils sont les autorités les plus proches des populations rurales. Or le processus de décentralisation semble réserver à la chefferie une mort programmée.

Quant à la problématique des cadres, ceux disponibles actuellement au pays sont confrontés à des phénomènes administratifs qu'ils ne comprennent pas toujours ou ne savent pas traiter par le fait que le système politico-administratif nigérien fonctionne fortement par mimétisme. Derechef, ces cadres sont qualitativement mal préparés et en nombre insuffisant, par conséquent ne peuvent efficacement appuyer les réformes décentralisatrices au Niger en général, et dans le Damagaram, un des maillons de la territorialisation des politiques publiques régionales et locales, en particulier.



En tant qu'incarnation d'un projet de territorialisation de l'Etat, la région de Zinder est structurée en cinq arrondissements<sup>222</sup> comme le reflète le tableau ci-dessous:

Tableau n°3 : Découpage administratif de Zinder (réforme de 1964)

Arrondissements	Superficie(km <sup>2</sup> )	Cantons	Postes administratifs	Nbre villages
Gouré	89.404	5	1	381
Magaria	7.903	7	1	579
Matameye	2.225	1	-	251
Mirriah	13.242	16	2	757
Tanout	31.171	-	-	29
Zinder-commune	225	-	-	29
Total	146.170	33	5	2.513

Sources: SNV, Projet appui à la planification régionale (DDP/Zinder) Document de projet, juin 1994.

A cette architecture de l'administration territoriale, il faut ajouter l'existence, d'un sultanat et de deux groupements nomades. Les services techniques déconcentrés sont au nombre de 29 ayant statut de services départementaux. Tout cet espace institutionnel est complété par la présence de vingt et huit (28) Organisations Non Gouvernementales (O.N.G), projets de développement et associations.

Localisé dans le Centre-est du Niger, le département créé en 1964 couvre une superficie de 146.170 km<sup>2</sup> soit 11,36% du territoire national. Sa population est estimée en 1997 à 1.873.540 habitants dont 936.623 hommes et 936.917 femmes.

La ville de Zinder, chef-lieu du département, est située à 900 km de Niamey et 250 km de Kano, l'une des grandes métropoles humaines et commerciales du Nigeria. Chef-lieu du territoire du Niger jusqu'en 1922, la question du transfert de celui-ci à Niamey

---

<sup>222</sup> Tanout, Matameye, Magaria, Mirria et Gouré. Trois communes à savoir, Zinder, Magaria et Mirriah ; et cinq postes administratifs, Tasker, Damagaram-Takaaya, Takeita, Doungass et Belbédji composent l'administration territoriale du département de Zinder.

s'était posée dès cette période pour des raisons d'ordre technique, économique et administratif.

En effet, selon le Commissaire du Gouvernement Général au Territoire du Niger, « le transfert du chef-lieu du territoire à Niamey n'aurait pas été inutile puisqu'il aurait amené l'autorité locale au centre même de la région à exploiter »<sup>223</sup>. L'autorité coloniale argumentait sa requête de voir transférer le chef-lieu du territoire à Niamey en s'appuyant sur le fait que Zinder est à la limite de la zone désertique, en bordure d'une région où la densité de la population diminue considérablement, où le cheptel est rare et où la culture du mil, l'unique produit agricole du pays, devient déjà précaire en raison de l'insuffisance des pluies. Le pessimisme était formel car pour cet administrateur, « ce pays peut vivre - il végète même si l'on veut être véridique- mais il n'est appelé à aucun avenir économique. ..., Zinder est la porte du désert ». <sup>224</sup> Cette vision de la gestion administrative du développement des *territoires à exploiter* traduit la logique coloniale qui consiste à consacrer le minimum de ressources en investissement productif et tirer, paradoxalement le maximum d'avantage du territoire contrôlé. Dans le cas de Zinder c'est cette logique qui a prévalu. Pour l'administrateur colonial, auteur de la précédente citation, il n'était pas opportun de rendre viable la région de Zinder et conforter le chef lieu du territoire contrôlé car cela reviendrait cher en terme d'investissement susceptible de restaurer l'environnement, fixer les populations et promouvoir son économie. L'objectif était de délocaliser le chef lieu du territoire pour une région plus clémente et mieux dotée en ressources édapho-climatiques. C'est ainsi que l'Ouest nigérien a été ciblé notamment sur les rives du fleuve où les conditions biophysiques et écologiques sont favorables pour établir le centre administratif du territoire. Depuis cette date,

---

<sup>223</sup> J. BREVIE, Lettre N°72 C du 10 juillet 1922 du Commissaire du Gouvernement Général du territoire du Niger à Monsieur le Gouverneur Général de l'AOF, A.S. du déplacement du chef-lieu du territoire du Niger. Notre document de référence est une transcription du registre de correspondance confidentielle départ 1922-1923, établie par le Chef du Service des Archives Nationales le 1er juin 1978, p.3.

Niamey abrite le chef-lieu de territoire devenu plus tard capitale politique et administrative du pays.

---

<sup>224</sup> Op. Cit., p. 6.

CARTE



**Deuxième Partie: Le développement  
régional à l'épreuve de l'identité locale au  
Damagaram**

À la recherche de l'affirmation de son identité et de sa spécificité régionale, le Damagaram a été constamment étiqueté comme un territoire rebelle, toujours prêt à défier le pouvoir de Niamey et les politiques publiques parachutées à partir de la capitale. Cette situation a mis à rude épreuve les différentes politiques publiques de dehors, concoctées par les techno- bureaucrates et régionalisées parfois sans la moindre participation réelle des populations. À la vérité, la région de Zinder semble s'engager dans un processus d'affirmation de la vitrine symbolique de son identité et la construction (peut-être inconsciemment) d'une culture politique régionale. Cependant la question fondamentale qui vient à l'esprit pour une région en transition non seulement démocratique, mais balancée entre islamisme modéré et extrémisme religieux , jouxtant de surcroît avec le Nigéria est celle de savoir si le nouvel identitaire à construire, peut l'être sur fond de crise politique et du discours galvaudé sur l'unité nationale. Mieux, et pour parler comme Jean-Michel Lacroix, peut-il être à la fois « structurant et accueillant, clôture et ouverture sans être taxé d'utopie »<sup>225</sup>? Autrement dit, comment concilier la problématique de l'implication de la femme dans le développement avec une quête identitaire dominée par les interprétations d'un islam orthodoxe dominé par les extrémistes religieux promoteur des organisations *Adin-islam*, *ARCI* et les *jeunes musulmans*, très présents à Zinder. Aussi, la résurgence des quêtes identitaires en cette ère de décentralisation au Niger interpelle sur ce qui peut valablement fonder le sentiment d'appartenance dans le contexte nigérien. Dans ce vaste territoire à dominance islamique et où la citoyenneté est conçue comme liée à une nation culturellement homogène<sup>226</sup> on ne peut se dispenser d'une forte interrogation face à la diversité croissante des populations qui composent le espaces infra-nationaux. Mais la réalité est que l'ensemble des valeurs, des croyances et des

---

<sup>225</sup> Jean-Michel Lacroix, in *Langues, cultures et valeurs au Canada à l'aube du XXIème siècle*, Conseil International d'Études canadiennes & Carleton University Press, Canada, 1996, p.118.

représentations qui caractérisent une collectivité est par ailleurs soumis à des mutations considérables. A ce sujet, le cas du Québec et du Canada, que j'ai beaucoup approché, est l'expression même d'une telle mutation, si l'on en croit l'évolution de leur culture politique<sup>227</sup> entre 1960 et 1990, qui n'est pas, selon Jean-Michel Lacroix<sup>228</sup>, « un donné construit une fois pour toutes, mais un produit d'un développement historique ». Cette idée de Lacroix n'est que la résultante du fait que la culture politique reste le produit d'un développement historique dans toute société. Dans le cas du damagaram actuel, l'identité en construction n'est ni ethno-régionaliste ni ethno-réligieuse malgré la forte prégnance de la langue (haoussa) et de la religion (Islam), mais plutôt territoriale. Or, le territoire est toujours très chargé de dimensions culturelles. Par conséquent, nous ne pouvons poursuivre cette réflexion sur la quête de l'identitaire pour le damagaram sans rappeler dans l'encadré ci-dessous, les repères de la notion de culture, notamment de la culture politique qui est du reste, indissociable de la quête de l'identitaire.

De la culture politique? : Dans le monde contemporain caractérisé par la faillite des idéologies politiques, une crise du politique et les réformes de l'État, l'interrogation sur les formes d'appartenance devient un leitmotiv d'autant plus que la capacité d'intervention de l'État sur les problèmes sociaux s'avère de moins en moins forte. Par conséquent le danger guettant les sociétés valorisant le particularisme est l'émiettement. Il y a lieu de prévenir à la fois des tendances culturalistes qui consistent à présenter les actions humaines comme produits de la culture, et celles qui consistent à masquer l'universel en insistant sur les différences culturelles. Car, la culture est, selon Jean-Michel Morin, constituée d'éléments symboliques ou matériels cohérents qui caractérisent une société et influencent ses membres<sup>229</sup>; ajoutons que ces éléments doivent être empiriquement observables sur les

---

<sup>226</sup> Jean-Michel Lacroix, op. cit. p.118.

<sup>227</sup> Le Québec actuel, où j'ai étudié pendant trois années pour préparer une maîtrise en Aménagement du territoire et Développement régional (Université Laval), donne bien de son identité une définition non plus ethno-religieuse mais territoriale et le nationalisme y est résolument arrimé au paramètre linguistique, le français étant perçu comme la langue de tous les Québécois.

<sup>228</sup> Jean-Michel Lacroix, op. cit. p. 118.

<sup>229</sup> Jean-Michel Morin, Précis de sociologie, Nathan, Maxéville, 1996, p.150.

limites concrètes d'un territoire. Le concept de culture a toujours été en filigrane dans l'analyse des phénomènes humains par certains auteurs qui lui préféreraient les notions de contraintes intériorisées, conscience collective, ordre symbolique, idéologie dominante, ...etc.<sup>230</sup> Mais la paternité de ce terme revient à l'anthropologie anglo-saxonne du XIX siècle préoccupée par l'étude des sociétés dites primitives pendant la colonisation. Ce n'est que dans les années soixante que le terme de culture a été repris par les politologues qui le considéraient comme fort utile pour l'analyse du politique. Le concept polysémique par nature, donna lieu à de multiples définitions - pas toujours convaincantes - que Bertrand Badie a qualifiées d'empirisme descriptif<sup>231</sup> en raison soit de leur caractère énumératif - ensemble de connaissances, croyances, (...) et toutes les autres aptitudes et habitudes qu'acquiert l'homme comme membre de la société<sup>232</sup>; soit aussi du fait du contenu normatif de la définition décrivant les manières de vivre et les comportements d'une société. Les réserves de cet auteur sont justifiées car l'on doit se méfier du concept si vague de culture d'autant que la notion d'ethnicité reparaît toujours plus ou moins sous le vocable si usité de communautés culturelles. Mais Jean-Michel Lacroix<sup>233</sup> nous apprend que depuis une cinquantaine d'années, la définition de la culture a été purgée de ses connotations biologiques, raciales et anthropologiques et que l'ethnicité nouvelle relève plus d'un construit que d'un donné.

L'autre concept apparenté est celui de "Civic culture" construit par G. Almond et S. Verba<sup>234</sup> qui le définissent comme étant la somme des comportements individuels envers la démocratie. Le concept de culture politique, quant à lui approprié par les développementalistes fait sens en matière de communication gouvernants-gouvernés. Denis-Constant Martin rappelle que ce concept est d'un recours utile pour l'analyse de cette communication gouvernants-gouvernés, en termes de codes de signification<sup>235</sup>. Dans ce cas, la spécificité du concept de culture politique réside dans son lien avec la problématique du soutien apporté au système politique qui sera fonction de ce que les gens pensent du politique. Selon cet auteur, lorsque ce concept

---

<sup>230</sup> Yves Schémeil, Les cultures politiques in traité de science politique de Madeleine Grawitz et J. Leca, 1985, p. 237.

<sup>231</sup> Bertrand Badie, Culture et politique, Paris, Editions Economica, Collection politique comparée, 1986, p.13.

<sup>232</sup> Ibid., p.12.

<sup>233</sup> op. cit, p. 117

<sup>234</sup> Dans leur ouvrage The Civic culture: Political attitudes and Democracy, op. cite, p. 9.

<sup>235</sup> Denis-Constant Martin, Les cultures politiques in Christian Coulon, Denis-Constant Martin (dir), Les Afriques politiques, Paris, Ed. La Découverte, 1991, pp. 157-171.

<sup>236</sup> Ibid, p. 164

<sup>237</sup> Evelyne Ritaine, Séminaire sur l'Europe du Sud au titre de l'année universitaire 1996-1997, dans le cadre du D.E.A en Gouvernement local. Pouvoir, Action Publique et Territoire, CERVL, I.E.P. Bordeaux.

renvoie aux répertoires dans lesquels se formule l'échange dirigeants-dirigés, il se révèle être d'une grande utilité pour la compréhension du politique<sup>236</sup>.

En outre, la culture politique est un concept qui peut renvoyer à la fois à la notion de société civile (culture politique par le bas) ou à celle de l'Etat (culture politique par le haut) qui peuvent selon les besoins se référer à un ensemble d'éléments stables dans le temps et dans l'espace<sup>237</sup> pour légitimer leurs actions. Dans le premier cas, il s'agit d'une culture politique générée par les multiples interactions des groupes de la société civile et de leurs conduites. Dans le deuxième cas, il s'agit du résultat de l'action de l'Etat à travers l'édition des lois et règlements. Autrement dit, il s'agit de l'impact d'une action institutionnelle décidée d'en haut. Mais le haut n'est-il pas le relais de ce qui est préconçu par le bas? peut-il exister des actions appropriées qui ne soient pas l'œuvre d'en haut? Ces questions seront abordées dans le chapitre 2 de cette deuxième partie.

Postulant que culture et politique sont imbriquées dans le réel, il s'agit dans le cadre de nos recherches, d'observer les règles de comportements politiques constitués historiquement au niveau de notre région et qui transcendent les divergences idéologiques des acteurs politiques lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau régional.

Les habitants de la ville de Zinder, fiers de leur passé historique marqué par des guerres de conquêtes et de vécus territorialisés nous confiaient, entre autres, que leur région a une identité historique et une culture, et qu'il faut les prendre en compte dans la conception de toute politique publique et la mise en œuvre des actions, projets et programmes de développement. C'est assurément là, le sens profond de la conviction d'une population qui tient à prendre une part active dans la construction de son propre destin et de l'héritage qu'elle souhaite léguer aux générations futures. Cette vision des damagarawa faisait qu'ils étaient souvent incompris du pouvoir central. A la vérité, il s'agissait plus d'une vision du changement à partir de dedans. Une façon d'envisager le changement autrement, qui défie les approches autocratiques des pouvoirs en place au Niger depuis toujours et qui tranche avec le réflexe majoritairement agentique (peur de l'autorité) d'une population nigérienne longtemps marquée

par des styles d'encadrement dirigiste qui n'ont, jusqu'ici, laissé aucune place à la participation des acteurs régionaux et locaux nigériens. A la différence des autres régions du Niger, celle de Zinder semble ne pas s'accommoder des politiques publiques parachutées et des pratiques des greffes institutionnelles à la limite du micro-mimétisme institutionnel.

Aussi, cette volonté constante des damagarawa de faire reconnaître leur identité historique et de s'entêter à imposer au pouvoir central de Niamey la prise en compte de leur vision territorialisée des politiques publiques, fait dire à la plupart des observateurs que la ville de Zinder et sa région sont fortement politisées. En fait, en parlant de politisation, l'on se réfère aux individus (les damagarawa) ; dans cette optique, la politisation ne se réfère alors, comme le soutiennent les auteurs du dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, qu'à une dimension de la socialisation politique. La politisation exprimant ainsi la réalité d'un investissement d'attention et d'intérêt de la part des acteurs, voire leur participation active à la vie politique. Dans le damagaram, la politisation des individus semble permanente chez les élites, alors qu'elle n'est que réactivée et diffusée plus largement pour le reste de la population, à l'occasion des campagnes électorales et des crises de confiance occasionnées par des divergences de vision sur les options de politiques publiques entre le centre (Niamey) et la périphérie (Zinder). Aussi, la spécificité de cette région se lit-elle à travers le processus de construction de son identité (chap.I) les symboles de son identité régionale, la politisation des individus et ses effets sur le développement de la région, autrement dit, la vitrine symbolique de son identité.

### **Chapitre I: La Construction d'une identité territoriale**

Toute la spécificité du Damagaram et les sources de sa vitrine identitaire trouvent leurs fondements dans la construction territoriale et les dynamiques socio-politiques de son sultanat qui fait la fierté de ses fils. L'histoire du Damagaram est celle

d'une « Cité historique aux reliques inestimables,... prisonnier du passé qui l'assaille de toutes parts. Est - ce le résultat des caprices du temps ou une négligence des hommes? »<sup>238</sup>. Située à 900 km à l'est de Niamey et à 200 km au nord de Kano (Etat du nord Nigeria), Zinder est, de par son importance, la deuxième ville du Niger. Ancienne capitale de la colonie, elle était, au moment de la colonisation française, le centre politique et économique du Damagaram, alors en pleine expansion depuis le début du XIX e siècle.

Pour bien comprendre *le Damagaram ou le Sultanat de Zinder au XIXe siècle*, il faut l'inscrire dans le contexte d'ensemble du Niger qui fut, comme le soulignait Séré de Rivière<sup>239</sup>, tour à tour un immense champ de bataille où s'affrontèrent et se succédèrent des hégémonies diverses, un territoire militairement occupé et administré, un territoire civil, une colonie, un territoire d'outre-mer faisant partie intégrante de la République française, enfin une république autonome dans le vaste ensemble de la Communauté, au sens institutionnel, c'est-à-dire, une collectivité supra-étatique institutionnellement construite. Aussi, contrairement à l'esprit de la communauté (Gemeinschaft) au sens de Ferdinand Tönnies et selon l'auteur de *Histoire du Niger*, les communautés humaines qui peuplaient ce qui allait devenir le territoire du Niger, et qui étaient sédentaires, nomades, noires et blanches, ne s'étaient pas solennellement reconnues elles-mêmes comme unies par leur libre volonté de vivre un destin commun au sein d'un espace désormais nettement délimité. Autrement dit, les communautés ethnolinguistiques qui habitaient le territoire du Niger primitif, n'étaient pas liées entre elles par une solidarité naturelle ou spontanée et ne sont pas animées par des objectifs communs. Cette situation semble d'ailleurs rejaillir avec le processus de

---

<sup>238</sup> Ousmane ILBO, Zinder au pluriel, In Haské, Bimensuel Nigérien d'Information et de Réflexion, N° 003 du 30 juillet 1990, p. 10-11.

<sup>239</sup> Edmond Séré de Rivières, *Histoire du Niger*, collection Mondes d'outre mer, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1965, p.7

communalisation<sup>240</sup> en cours qui vise à octroyer l'autonomie de gestion des unités territoriales aux collectivités locales, dans le cadre du mouvement d'ensemble de décentralisation administrative.

En effet, comme nous le révèlent les travaux historiques sur le Niger, les différents groupements ethniques qui formaient l'essentiel du potentiel humain compris à l'intérieur des frontières actuelles du Niger possédaient chacun, ses institutions et ses coutumes, ses traditions et un passé propre. Toutefois, ces communautés étaient encadrées par le mécanisme des alliances interethniques<sup>241</sup>, individuelles ou collectives; des échanges commerciaux, etc. qui font que les différentes collectivités coutumières nigériennes ne se sont pas formées artificiellement, mais ont en commun un long passé, des interpénétrations, des liens longuement tissés par l'histoire, tout comme les vieilles provinces françaises. Ce long passé explique la pratique et la force du cousinage et de la parenté à plaisanterie qui concourent à l'apaisement en cas de malaise et /ou de conflits sociaux. Le peul est à la fois le cousin du badamagaré et du maouri, comme le sont entre eux le djerma et le bagobiri. C'est ce qui explique que des groupes ethniques cousins se tolèrent et font recours au cousinage pour surmonter certains malaises voire certaines crises. Il arrive aussi que l'on fasse recours aux représentants des groupes cousins

---

<sup>240</sup> La communalisation à la Nigérienne ne semble pas incarner le sens que lui a donné Max Weber selon lequel, elle désigne toute relation sociale fondée *sur le sentiment subjectif (traditionnel ou affectif) des participants d'appartenir à une même communauté*, au sens de Ferdinand Tönnies. Aussi, la communalisation à la nigérienne qui s'appuie sur des collectivités coutumières et traditionnelles pour faire émerger des communes *modernes*, alliant de fait, tradition et modernité, a une signification idéale-typique traduisant un type de relations sociales ayant en partie un caractère de communalisation, en partie un caractère de socialisation. Ce dernier renvoyant à une relation sociale fondée sur *un compromis d'intérêts motivé rationnellement en valeur ou en finalité ou sur une coordination d'intérêts motivée de la même manière*.

<sup>241</sup> En faisant référence aux ethnies dans ce cas précis, nous faisons allusion à l'aire Songhaï, dans l'ouest nigérien, partagée entre le Niger et le Mali; l'aire haoussa qui paraît coupée entre le Niger et le Nigeria dans la partie sud du pays; l'aire kanouri à l'est dissociée du Bornou; et enfin les touaregs nigériens dans le nord. Ces différentes zones d'emprise des ethnies reflètent ainsi, la conjonction des principaux empires (Songhaï, Bornou, Peul) et la poussée touareg qui se sont succédés en imprimant chacun leur marque sur la plus grande partie du pays.



comme médiateurs de certains conflits inter-communautaires<sup>242</sup>. À cet effet, le quotidien nigérien d'information, le Sahel, souligne que le Niger a une chance terrible d'avoir une population composée de ...cousins ! Les Arabes plaisantent avec les Gourmas, les Zarmas avec les Bellas, les Sonraïs avec les Gobiraouas, les Peuls avec les Kanouris, les Maouris avec les Adéraouas, etc...Le cousin est avant tout un ami, un homme de confiance, contraint de respecter certaines règles de la vie. Tout en se faisant les pires blagues aucun climat d'animosité ne doit se créer en eux. Dans certaines circonstances d'une très grande gravité, seul le cousin peut mettre fin à un conflit. Le cousinage à plaisanterie aide souvent les juges et les Cadis (juges coutumiers) à trancher une situation inextricable. On comprend pourquoi beaucoup de pays où sévissent des conflits nous envient. Le cousinage est un bien précieux, c'est un atout et une chance unique que nous avons le devoir de sauvegarder et de préserver<sup>243</sup>. En somme cet élément sur le cousinage et la parenté à plaisanterie soumis à la méditation de ses lecteurs par le quotidien nigérien d'information, sensibilise sur le fait que la pratique de la parenté à plaisanterie et du cousinage constitue une importante ressource pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au sein de la société nigérienne disséminée dans des territoires divers aux frontières imaginaires qui divisent des communautés qui ont pourtant tout à partager tout en cherchant à préserver leur identité.

Selon Séré de Rivière, la détermination des frontières des provinces nigériennes a procédé d'un souci évident de ne pas scinder les communautés existantes, de leur conserver leur territoire dans le cadre même de leur évolution<sup>244</sup>. C'est ce qui explique que chaque département nigérien, créé sur la base de la loi 64-023 du 17 juillet 1964, avait une communauté ethno-linguistique dominante,

---

<sup>242</sup> Dans le cadre du conflit ayant opposé en 1992 des communautés peuls aux gobiraawaa suite à des dégâts champêtres dans la région de Maradi, les chefs traditionnels zarmas auraient joué la médiation pour restaurer la sérénité entre les deux groupes.

<sup>243</sup> Sahel, À méditer, Quotidien nigérien d'information N-6544 du mardi 27 mai 2003, Niamey, p.3.

notamment des Haoussas pour les départements de l'est nigérien, frontaliers du Nigeria dont celui de Zinder, et des Zarma-Songhaï dans la partie ouest au niveau des départements de Tillabéry et de Dosso. Le Damagaram relève des cités-haoussas qui étaient dans le giron du pays haoussa sans en être un pur produit. Comme dans les haoussas bakway<sup>245</sup>, le pouvoir traditionnel dans le damagaram est une monarchie centralisée islamisée dont l'activité essentielle et le mode d'existence se définissent par la guerre prédatrice<sup>246</sup>.

Aussi, pour mieux appréhender l'ensemble de significations qui épousent et révèlent les spécificités du damagaram et ainsi tenter de cerner certains symboles identitaires et l'ancrage des indicateurs de la réalité du Damagaram d'aujourd'hui, le présent chapitre, se propose de reconstituer à la fois les repères de la construction territoriale du Damagaram primitif (I) et des dynamiques socio-politiques et économiques (II) dans cet espace qui faisaient, autrefois, de la cité des Damagarawa un centre commercial florissant dont le rayonnement s'étendait jusqu'au Nigeria voisin.

### 1.1 Construction territoriale du Damagaram primitif

La vie et le déclin historiques du sultanat de Zinder ont marqué la période allant du XI<sup>ème</sup> au XVIII<sup>ème</sup> siècles. En effet, l'émergence historique du Damagaram, fut marquée par des Etats Sossébaki<sup>247</sup>, une des prestigieuses principautés du Damagaram primitif, dont la dynastie régna longtemps sur la région comprise entre Kano au Nigeria, et Zinder<sup>248</sup>. Bien que de naissance plus récente (courant du XIX<sup>ème</sup> siècle) le sultanat du Damagaram a

---

<sup>244</sup> op. cit. p.10.

<sup>245</sup> Pour les descriptions détaillées des cours haoussa classiques, voir M. Smith (1960, 1965)

<sup>246</sup> Latour, E. DE, La paix destructrice, 1982, cité par Pierre Mounier, La Dynamique des interrelations politiques : le cas du sultanat de Zinder (Niger), in Cahier d'Etudes Africaines, XXXIX(2), 154, 1999, p.369.

<sup>247</sup> Par ce nom Sossébaki on désigne la descendance de princes du Bornou, un Etat de l'est Nigeria.

<sup>248</sup> Edmond Séré de Rivière, op. cité, p. 129. Notons que le mot Sossébaki est d'origine hausa et signifie suce la bouche. Selon l'auteur de « Histoire du Niger », ce mot est le surnom donné à un guerrier ardent du nom de Mohamed Ouba n'Saraki lorsque vaincu un jour, il fut pris de rage et se mordit les lèvres jusqu'au sang; ses lieutenants le lui disent en ces termes: « Sossé baki naka » (suce ta bouche).

fini par supplanter peu à peu les vieux Sossébaki<sup>249</sup>. A bien des égards, le sultanat de Zinder, parmi d'autres, apparaît aux divers fonctionnaires de l'administration coloniale comme un mélange curieux entre gouvernement, monarchie absolue de droit divin et *féodalité médiévale*<sup>250</sup>. Mais le fait le plus marquant du sultanat du damagaram est qu'il a été durement frappé par la colonisation, ce qui semble largement contribué à la formation de son identité. En effet, un retour aux archives nous révèle qu'en 1899, Ahmadou Kourandaga qui tenta d'opposer une résistance armée aux nouveaux venus, fut poursuivi et tué par un détachement de la colonie Johalland-Menier. Nombre de notables de la cour sont alors exécutés. En 1906, son successeur Ahmadou Dan Bassa, suite à un complot contre l'occupant, est déporté en Côte d'Ivoire avec ses plus importants notables, tandis que le sultanat est aboli avant d'être rétabli en 1926. Depuis, le sultanat fut isolé et circonscrit par les commandants de cercle qui se sont succédé et ne retrouvera jamais son activité d'antan<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> Il y aurait trois Etats sossébaki dans ce qui allait devenir l'actuel territoire du Niger: à Takeï, à Ouacha et à Mirriah. Edmond Séré de Rivière, op cité p. 131.

<sup>250</sup> Pierre Mounier, op. cit. p. 371

<sup>251</sup> Pierre Mounier, op. cit., p. 371

Carte  
(Les Etats sossébaki et le Damagaram)

A l'origine, l'appellation Damagaram ne s'appliquait qu'à une région plus circonscrite, précisément à un village, au nord-est de Zinder habité par une tribu dagara<sup>252</sup>. Cependant, pour consacrer l'assimilation de l'espace dénommé Damagaram à celui délimitant le territoire de l'actuel Zinder, l'ancien village de Damagaram a, par la suite, été appelé le Damagaram Takaya (Damagaram des épines ou de la brousse). Le Damagaram est aussi un pays de contact entre Kanouri ou Béribéri et Haoussa. Toutefois, avec la prudence que requiert toute histoire de peuplement, nous pouvons convenir avec le Professeur André Salifou, que « les Hawsa sont les premiers habitants du Damagaram »<sup>253</sup>. Selon l'auteur du *Damagaram ou le Sultanat de Zinder*, les hawsawa représentent la première vague d'immigrants qui s'infiltrèrent dans le Damagaram au XI<sup>e</sup> siècle. C'est ce qui explique que la langue hawsa soit parlée dans une grande partie du territoire du Damagaram dès le XVI<sup>e</sup> siècle déjà. Toutefois, l'est de la région est demeuré Kanouri même si la langue haoussa a prévalu. D'ailleurs, Pierre Mounier<sup>254</sup> nous dit que Zinder, peuplée en grande partie de béri-béris, entendez ici kanouri, relève plutôt des *haoussas banza*<sup>255</sup> c'est-à-dire les cités-États haoussas. Toutefois, ce qui reste flou dans cette affirmation, c'est qu'en disant Zinder, désigne-t-on l'ensemble de la région ou seulement la ville de Zinder ? Toutefois, il est établi par les écrits, comme d'ailleurs le soutient Pierre Mounier que Zinder est établi dans le giron du pays haoussa sans en être un pur produit.

Territoire dominé par les haoussas, le Damagaram abrite cependant une présence des communautés touareg. L'histoire de la région atteste que le damagaram a été constamment marqué par les attaques touareg sur les frontières nord notamment avec le

---

<sup>252</sup> Les Dagaras seraient une branche kanouri (l'une des huit ethnies du Niger) qui avaient émigré du Bornou au Koutous chassés par les touareg.

<sup>253</sup> André Salifou, *Le Damagaram ou Sultanat de Zinder au XIX<sup>e</sup> siècle*, Etudes nigériennes n°27, CNRSH, Niamey - Niger, 1971, p. 31.

<sup>254</sup> Pierre Mounier, *La dynamique des interrelations politiques : le cas du sultanat de Zinder (Niger)*, in *Cahiers d'Études Africaines*, XXXIX (2) 154 1999, PP. 367-385.

turbulent Damergou. Cette situation de menaces par des ennemis du royaume explique que pour des raisons de stratégie dans la gestion des relations interpersonnelles entre le sultan et les autres princes de la cour, le sultan a toujours confié le commandement de Damagaram Takaya, qui constitue un verrou de contrôle sur le débouché des pistes sahariennes, au *Yacoudima*<sup>256</sup>. Comme le souligne P. Mounier<sup>257</sup>, c'est un bon moyen pour éloigner du palais un prince turbulent et détourner ses ardeurs guerrières vers des ennemis du sultanat. Pour ces maîtres du désert, le Damagaram était intéressant à la fois pour ses pâturages, son eau et pour l'important carrefour commercial qu'était sa capitale, Zinder, où ils consolidèrent leur campement de Zongo devenu aujourd'hui le quartier le plus moderne et le plus vivant de la capitale régionale. Au titre des éléments d'identification du Damagaram, figure en bonne place, le rituel d'intronisation du nouveau sarki ou sultan. L'acte symbolique significatif qui épouse et révèle les spécificités du Damagaram est la référence au Coran<sup>258</sup>. Dès que le sultan est installé physiquement et institutionnellement sur son siège, il appelle un marabout du palais et lui commande d'apporter le Coran le plus saint du palais. Comme pour actionner un dispositif de prévention, de gestion et de règlement des conflits en général, il rassemble les notables et les princes de part et d'autre et fait mettre le Coran entre eux et leur fait jurer de ne pas s'attaquer mutuellement, que ce soit par les coups, le poison ou les sorts. Pierre Mounier qualifie ce rituel de fondateur, qui emprunte fortement à la procédure de règlement des conflits en général, qui

---

<sup>255</sup> L'expression *Hausa banza* signifie littéralement haoussa « de rien ».

<sup>256</sup> Le *Yacoudima* est le titre du guerrier soldat du sultanat affecté à Damagaram-Takaya, un territoire du sultanat localisé à l'extrême Est de la ville de Zinder. Il est toujours un proche parent du Sultan, et depuis l'érection de Damagaram Takaya en canton, le *Yacoudima* est toujours le prince héritier dudit canton étant entendu qu'il est aussi un ayant droit du sultanat. Le *Yacoudima* actuel est le nommé Yacouba Hassane Abba.

<sup>257</sup> Damagaram Takaya située à une soixantaine de kilomètres de Zinder a été un moment placée sous le commandement de Tanimoune dont on sait les ardeurs guerrières. Pierre Mounier, op. cit. p. 374.

<sup>258</sup> Le Coran est réputé avoir une action néfaste envers ceux qui ne respectent pas les injonctions formulées en sa présence. Les parjures sont atteints généralement par la lèpre, mais ils peuvent aussi être ruinés ou mourir subitement, en fonction de la puissance de l'ouvrage qui dépend en partie de la sainteté du copiste (P. Mounier, op. cit. p.373).

marque une tripartition<sup>259</sup> fondamentale et quotidienne à la cour du sultan<sup>260</sup>. Comme on le constate, le système de gestion des relations interpersonnelles à la cour du sultan du damagaram a comme point de gravitation le sultan, quel que soit son pouvoir effectif.

Au plan de la géographie physique de la région, les noms historiques devenus l'expression de l'identité de cette contrée de l'Est -nigérien sont le Mounio, le Tégama, le Damergou, le Koutous et l'Alakos. Dans les différentes études et travaux de recherche sur le milieu physique du Damagaram, le Mounio est défini comme formant une série de massifs granitiques enfouis sous le sable, et qui se dessinent par leurs crêtes de blocs rocheux. Le paysage est souvent tourmenté, chaotique. Le Tégama pour sa part est présenté comme une immense table de grès se prolongeant vers le Ténéré et le Damergou. Le Damergou à son tour, est cet espace coupé de petites et nombreuses dépressions, relativement accidentées qui présente de longues dunes souvent dominées par des blocs ferrugineux. Le Koutous est quant à lui, un vaste plateau raviné donnant à la zone une apparence montagneuse. Enfin, l'Alakos est un espace plat mais très circonscrit qui constitue le prolongement vers l'ouest du Koutous. En fait, Koutous et Alakos ne forment en réalité qu'un seul paysage - Koutous étant le nom dagara, Alakos le nom touareg -.

En somme, les caractéristiques physiques majeures de la région de Zinder sont entre autres, ces longues collines de sable flanquées de mamelons granitiques de 50 à 60 m de dénivellation, de pente générale ouest-est. Aussi, le Niger-Est se repartit-il en une zone nomade au nord peuplée de touareg (à Tanout et Gouré), de toubou (à Gouré), et des sédentaires haoussas installés sur des terres de culture dans la partie sud qui s'apparente au nord -Nigeria. Cette situation est encore révélatrice de la diversité du damagaram et de

---

<sup>259</sup> En parlant de relation tripartite, P. Mounier se réfère au *masu sarauta*, c'est à dire les notables titrés d'un côté, les *maïnawa*, c'est à dire les princes de l'autre et entre eux, le *sarki* (sultan), supérieur et solitaire.

sa symbiose en même temps, autour d'un palais, gros dispensateur d'aumônes publiques dont le sultan articulé aux princes, aux notables titrés et aux serviteurs est le centre du système.

Du point de vue ethnique, le Damagaram est majoritairement peuplé de haoussa. Selon E.S de Rivière, ce groupe ethnique très large dans sa composition et sa diversité a des traits communs. Ils sont localisés pour l'essentiel dans le centre (département de Tahoua et Maradi) et l'Est (département de Zinder) au Niger.

Les haoussas sont reconnus comme étant sympathiques, doués de qualités très réelles, d'intelligence et d'adresse aux affaires. Hospitaliers, ils ont une grande facilité d'assimilation. Très mobiles car ils voyagent facilement, les haoussas sont aussi considérés comme des gens courageux ayant le sens du travail. Dans la grande famille haoussa E. S. de Rivière cite: Les Mazoumawa qui pourraient être des autochtones chasseurs. Les Dourbawa qui seraient issus d'un mélange de Mazoumawa et d'arabes judaïsés; la dynastie de Katsinawa s'est substituée à celle des Dourbawa ; les Gobirawa qui seraient venus de l'orient. Les Kourfeyawa ou Soudié venus de l'Azawak sans autre précision sur leur origine ethnique. Les Tyengas dont le berceau serait du nord du Kébi au Djermaganda; Ils seraient venus tantôt de Gao, tantôt de l'ouest, le plus souvent de l'est et même de *Laté*, près (?) de la Mecque (E.S. de Rivière, op. cité, p.46-47).

L'organisation des territoires haoussa en général et du Damagaram primitif en particulier est fortement marquée par les luttes de conquête et l'ambition de son fondateur de bâtir un Sultanat vaste et fort dont les premières organisations territoriales ont jeté les bases d'un sultanat dont l'évolution a été marquée par des guerres de conquêtes et des conflits qui ont fait place à une mise en valeur des terroirs villageois caractérisés dans un sultanat politiquement fort et économiquement auto-suffisant.

---

<sup>260</sup> P. Mounier, op. cit. idem.



### 1.1.1 des villages dispersés au Sultanat du Damagaram

Avant l'installation de la dynastie à Zinder, le *Damagaram primitif*<sup>261</sup> était un ensemble de villages sur lesquels régnèrent Malam, son fondateur et ses successeurs. Le Damagaram, à cette époque, était un grand domaine où des villages dispersés avaient chacun à sa tête un chef. Mais plus tard, tout le Damagaram primitif finit par se ranger sous l'obédience d'une seule et même famille qui s'est imposée par la lutte et les conquêtes aux autres chefs de terroirs en présence dans la contrée qui couvrait à l'époque 3000km<sup>2</sup> de superficie.

En effet, le point de départ des premières organisations territoriales du Damagaram remonte à l'époque où Mallam, ancêtre et fondateur de la dynastie des sultans de Zinder, installé initialement à Damagaram Takaya, quitta cette dernière localité pour le village de Guéza, une contrée plus au sud qui serait moins exposée aux razzias des touareg. La descendance de Mallam poursuivit une patiente politique d'extension et d'annexion des localités dont Zinder où Souleymane dan Tintouma fixa le premier sa résidence peu après son intronisation en 1812. Ce dernier fut le premier à prendre le titre de Serki n'Damagaram, plus prestigieux que Serki n'Zinder, encore inconnu à l'époque et qui donnait lieu, à une certaine confusion faite parfois entre Zinder et Damagaram. Mais, comme nous le soulignons au début de cette partie, le Damagaram primitif est aussi le symbole des guerres de conquête et des conflits auxquels s'identifient tous les sultans de Zinder, car y tirant l'essentiel de leur légitimité.

---

<sup>261</sup> Selon André Salifou, il s'agit de l'ensemble des villages sur lesquels régnèrent Mallam et ses successeurs, avant l'installation de la dynastie à Zinder. Parmi ces villages, l'auteur note entre autres: Damagaram, Gueza, Gorgore, Dummumuge, Ciihanza, Gaafati, Magarya, Lautey, Albarkaaram, Kaassamma, Baadaraaka, Ganesku, Kirshiyaa. La superficie du Damagaram primitif était d'environ 3.000 km<sup>2</sup>. André Salifou, op. cite, p. 1.

### 1.1.2. Les guerres de conquête et les conflits : une identité historique

De Damagaram Takaya, premier site ouvert par Mallam dans le processus de construction territoriale du Damagaram, à Guéza et les autres localités annexées par les différentes figures de la dynastie du sultanat de Damagaram, les guerres de conquête et les conflits ont été non seulement violents et sanglants mais aussi quelquefois payants en butin souvent très important (chevaux et territoire). Le conflit le plus récurrent a été celui entretenu avec les pays sossébaki, notamment celui de Mirriah. C'est au cours du règne de Tanimoun dan Sélimane dit *Tanimoun le Grand* que la suprématie de la dynastie du sultanat de Damagaram s'est affirmée sur le sossébaki de Mirriah.

Aussi, le règne de *Tanimoun le Grand* qui durera trente trois ans (1851-1884) marqua l'apogée du sultanat de Zinder. Au cours de ses expéditions, Tanimoun imposa sa force dans le Kanchté, cette partie sud-ouest du damagaram où les daouraawaa sont majoritaires. Dans sa stratégie guerrière, Tanimoune qui bâtit, pour la protection de sa cité, la première enceinte de Zinder, lui substitua, en deux mois de travaux, une puissante construction, véritable fortification de huit à dix mètres de haut, dix mètres d'épaisseur de base, sur cinq kilomètres de long. Sûr de son armée et sa capitale à l'abri, Tanimoune annexa le Mounio, ce relief - symbole de l'extrême-est du Damagaram. L'ambition du serki n'Damagaram en pleine ascension est de s'agrandir aux dépens des sultanats du sud notamment ceux de Goumel, Kano et Daoura, au Nigeria. D'ailleurs, ce dernier, petit sultanat inclus dans le Nigeria actuel, mais frontalier du Niger, a vu son effervescence débordée du fait de la présence des communautés daouraawaa dans les territoires actuels de Matameye et une partie de Magaria. C'est ce qui explique qu'il ait été, historiquement, parfois aux prises avec Zinder.

Toutefois, les échecs de certaines expéditions, notamment lors des deux expéditions contre Hadeija, au Nigeria, ont suscité chez Tanimoune la sagesse de déposer les armes et chercher la paix avec ses voisins pour enfin, se consacrer à la prospérité de son territoire à travers la promotion d'activités productives et la mise en valeur optimale des terroirs dotés des potentialités agro-sylvo-pastorales.

### 1.1.3. La rupture par à la mise en valeur des terroirs

Suite à la déclaration de paix de Tanimoune le Grand, telle que mentionnée ci-dessus, le serki n'Damagaram s'attacha désormais à développer l'agriculture et le commerce. C'est ainsi que de nouvelles cultures furent introduites en même temps que furent étendues au loin de nouvelles relations commerciales.

Les terroirs les plus significatifs et les plus convoités dans le Damagaram furent ceux de Mirriah et de Minaw, qui sont apparus au fil des années comme des symboles de la sécurité alimentaire du Damagaram ; car, ces terroirs balisés par des bafonds ont permis aux grands maîtres historiques du Damagaram de développer les possibilités économiques des territoires qu'ils contrôlent. Le site de Mirriah à lui seul représentait une véritable oasis<sup>262</sup> avec ses six sources principales auxquelles il convient d'ajouter les huit de Footoroo, où tout poussait. Mirriah était par ailleurs, un important centre de teinture et de poterie. Cette localité s'était d'ailleurs affirmée comme la capitale économique du Damagaram.

Le second terroir important dont la mise en valeur était intensifiée non seulement pour des raisons d'expansion, mais aussi et surtout pour des raisons économiques fut Minaw. C'était un terroir doté de potentialités marécageuses, riche en sel et en natron. Ces produits de l'artisanat de production permettaient d'alimenter un important

---

<sup>262</sup> cette oasis permettait la production du mil, de l'arachide, du manioc, du tabac, du coton, du henné, du blé, des dattiers, des papayers, des citronniers, etc. Pratiquement tout y poussait au niveau de cet oasis.

commerce inter-régional dont les principaux marchés étaient à la fois nigériens et nigérians.

Ainsi donc, aux symboles territoriaux du Damagaram primitif se sont articulés ceux économiques pour déterminer les dynamiques socio-politiques qui ont caractérisé la gestion territoriale, le pouvoir et l'action publique dans la région de Zinder

### 1.2. L'offre de paix comme adjuvant de la dynamique politico-économique

Le consensus socio-politique et les voies commerciales que le grand Tanimoune a désormais choisis de privilégier ont été déterminants dans la réalisation des objectifs de développement économique et social du Damagaram primitif. Avec l'offre de paix faite par Tanimoune le Grand, les relations commerciales du Damagaram s'étendirent au loin. C'est ainsi que le sarki n'Damagaram correspondait jusqu'en Egypte, en Libye et en Arabie. L'essentiel des biens échangés sont constitués de caravanes de chameaux destinés à l'exportation et de marchandises au retour du Caire et de Tripoli. Au calife des lieux saints, à la Mecque et à Médine, le sarki n'Damagaram envoyait de somptueuses offrandes (la Sadaka en haoussa).

A propos de la dynamique socio-politique du Damagaram, Edmond Séré de Rivière affirme que, c'est du règne de Tanimoune que datent la grandeur et le prestige de Zinder qui devenait un pôle d'attraction pour toute cette partie de l'Afrique<sup>263</sup>. L'auteur de Histoire du Niger note que l'action de Tanimoune jetait les bases d'une nation qui se cherchait, des structures d'un grand Etat, des conceptions d'une politique internationale. En effet, le Zinder de Tanimoune c'était déjà la conscience du cadre géographique du futur Etat nigérien. A la Mort de Tanimoune en 1884, sa succession fut assurée par ses fils qui se livrèrent une guerre rude. L'aîné, du nom de Souleymane qui emporta la partie eut une activité guerrière qui a fait de Zinder une puissance redoutable. Il

mourut en 1893. Ahmadou dan Tanimoune dit Ahmadou Maï Roumji lui succéda au trône.

La pénétration française en 1899 a favorisé une certaine forme de collaboration entre l'est et l'ouest du Niger, c'est-à-dire N'guigmi, Zinder et Niamey. En effet, dès que les bruits de l'avance des européens dans l'ouest atteignit Zinder, la mobilisation fut générale pour la défense du territoire. C'est ainsi, qu'à l'invitation du Cheikh Sénoussi, les marabouts furent exhortés à s'unir contre ce qu'ils qualifiaient à l'époque, de la venue des chrétiens. Par ce discours religieux et anti-chrétien, le chef islamique voulait sauvegarder l'homogénéité de la religion musulmane dans une communauté où la pratique du christianisme était interdite. Le dispositif pour neutraliser à la fois le capitaine Cazemajou et la mission Voulet-Chanoine fut mis en place. Les résultats tournèrent au drame, car le capitaine Cazemajou fut assassiné le 5 mai 1898. Après ce forfait, Tanimoune se décida d'anticiper l'affrontement en se portant au devant de la colonne Pallier (Voulet-Chanoine<sup>264</sup>) contre laquelle il livra combat au village de Tirmini (20 km ouest de Zinder). Cette date historique du 5 mai 1898 est très symbolique pour le Damagaram car, elle révèle un passé toujours vivant que les damagarawa évoquent avec suffisance et fierté. Pour beaucoup de visiteurs (homme de culture et / ou touristes) le damagaram est synonyme de la mission Voulet-Chanoine. Sentant qu'il a perdu la partie, Ahmadou dan Tanimoune<sup>265</sup> s'enfuit le 29 juillet 1899 abandonnant ainsi la capitale du Damagaram aux français qui entrèrent à Zinder le 30 juillet où ils installèrent leur camp aux portes de la ville. Ainsi, la célèbre capitale du grand sultanat du Damagaram devint possession française marquant ainsi la fin du Damagaram primitif et indépendant dont les mœurs et coutumes

---

<sup>263</sup> op cit, p. 138.

<sup>264</sup> La mission Voulet-Chanoine a été formée pour joindre le Niger au Tchad et au Kanem en étudiant la ligne de démarcation des influences anglaise et française

<sup>265</sup> Ahmadou dan Tanimoun fut poursuivi par les français et tué le 15 septembre 1899 à Roumji. C'est ce lieu où Ahmadou a trouvé la mort qui fait qu'il est connu dans l'histoire sous le nom de Ahmadou Maï Roumji, surnom attribué après sa mort.

de la société font partie intégrante des éléments symboliques de la formation du territoire dans la constitution de la vitrine identitaire de la région de Zinder.

#### 1.2.1. une société complexe par sa culture et ses mœurs

La question de la société et de ses mœurs nous permet d'aborder quelques symboles de l'identité culturelle du Damagaram en tant que classe socio-spatiale. Il s'agit ici des éléments de la civilisation du Damagaram, caractéristiques des différentes catégories sociales et de leurs fonctions. Autrement dit, il s'agit de ce qui est partagé et transmis et que les damagarawa ont en commun entre eux. C'est à dire l'ensemble de leur mode de vie et qu'ils ont acquis par l'éducation et dont les principaux indicateurs restent le comportement, le langage, l'aménagement de l'espace, etc.

Le Damagaram est, comme nous l'avons décrit, un espace où la vie rurale et les activités rurales restent prépondérantes. Toutefois, la réalité sociale se révélait plus complexe que l'apparente homogénéité de l'espace rural ou le simple clivage entre les Diyen Sarki et les Talakkawa<sup>266</sup>. En effet, une lecture plus fine de l'organisation sociale dans le Damagaram permet de distinguer principalement:

- l'aristocratie régnante qui se dégageait très nettement à la tête de la société et qui regroupait le sultan (Serki) et sa cour (fada); des marabouts (malummay) qui sont des lettrés souvent associés au pouvoir; et des marchands qui sont les dépositaires du commerce transaharien et qui bénéficiaient de ce fait, de la très haute attention du sultan dont ils étaient les créanciers et assez souvent même les hommes de confiance.

- les Talakkawa représentés par l'ensemble de la masse populaire regroupant des paysans, des éleveurs, des artisans et des griots. Ce groupe de Talakkawa étaient numériquement le plus important dans le Damagaram, mais systématiquement dépourvu de tout

pouvoir politique ou autre. Les Talakkawa avaient un devoir d'obéissance sans discernement aux ordres de leur souverain; ils ne vivaient que pour lui.

Les esclaves dont la provenance est très diverse et dont l'acquisition est faite soit par les armes dans un pays où, pendant longtemps la raison du plus fort a été toujours la meilleure; soit par l'achat. Les esclaves constituaient avec les Talakkawa, les véritables éléments dynamiques du Damagaram dont ils supportaient pratiquement tout le poids. Ils constituaient comme le soulignait le Professeur André, le véritable élément moteur de la société du Damagaram au XIX<sup>ème</sup> siècle.

La lecture que nous avons faite des mœurs dans le Damagaram nous a amenés à identifier les différents symboles de la pratique vestimentaire, de l'alimentation, du mariage, du divorce, du décès, de la religion, de la médecine, de la vie littéraire et artistique et de l'architecture. Des pratiques de comportement et de langage symbolique dont le contenu est l'expression d'un mode de vie des zinderois, qui veulent affirmer leur personnalité à travers la connaissance des mots pour mieux convaincre de leur connaissance des choses.

Les mœurs du Damagaram, dans le domaine vestimentaire, ont subi très peu de mutations. Selon les catégories sociales, les pantalons bouffants et les amples boubous représentaient l'habillement commun pour tous. La coiffure généralisée pour les hommes consistait à se raser les cheveux, tandis que les femmes se les tressaient. L'alimentation était essentiellement à base de céréale, principalement le mil que l'on consommait sous diverses formes (pâte ou bouillie). Pour ce qui concerne le mariage, le divorce et le décès, la norme dominante est celle de la religion musulmane. Le mariage est toujours célébré religieusement (par la

---

<sup>266</sup> Les « Diyen Serki » désignent en langue hawsa, le sultan et les princes de sang; quant aux « Talakkawa », ce mot désigne dans la même langue, des sujets qui devaient à leur souverain dévouement et obéissance sans conditions et sans réserves.

Fatiha) qui seule authentifie et légitime l'union entre les époux. Le divorce est aussi prononcé par un juge musulman (le Cadi).

Pour l'essentiel, tous les actes de la vie civile des individus sont encadrés par les règles de l'islam qui reste la religion dominante. En effet, depuis le règne de Tanimoune dont nous avons fait cas, la religion musulmane était continuellement renforcée dans le Damagaram. L'islam s'est enraciné dans tout le Damagaram par les actions fortes de Tanimoune, aidé en cela par des marabouts. Cette islamisation a été plus rapide dans les villes que dans les campagnes. De nos jours d'ailleurs, avec le processus démocratique amorcé depuis le début des années 1990, la tendance, dans le damagaram, est à l'apparition d'une forme d'extrémisme islamique qu'expriment certains groupes religieux par des actions de violence et le refus de la tolérance. C'est ainsi qu'en 1992, toutes les jeunes filles et dames qui se sont permises de porter une jupe qui ne dépassait pas le niveau des genoux, communément appelée mini-jupe, ou un foulard pour couvrir leur tête ont été violemment agressées par des jeunes gens se réclamant de l'islam orthodoxe. C'était au cours de cette même période que les mêmes religieux avaient incendié le siège régional de l'Association des Femmes du Niger (A.F.N) section de Zinder. Face à l'extrémisme religieux à Zinder, la pratique était que les groupes cibles n'ont d'autres moyens que de se conformer aux dictas des « barbus », car au sortir de la Conférence Nationale Souveraine, l'autorité de l'Etat était à reconstruire et les services de défense et de sécurité nigériens étaient démobilisés et déstabilisés par les forces dites démocratiques.

Au plan artistique l'un des symboles auquel l'on identifie le Damagaram en général, et son sultanat en particulier, reste l'algaytaa et le Kaakaaki, ces instruments de musique très réputés que l'on trouve dans tout orchestre traditionnel du moindre chef de canton de la région. D'autres instruments de musique, comme les tambours du sultan, occupent également une bonne place en tant



que symboles de l'identité culturelle du Damagaram. Aussi, le bâton de commandement du sultan, sa chéchia et le sabre sont-ils des symboles forts de l'identité du sultanat de Zinder. C'est ce qui explique qu'en cas de passation de pouvoir leur remise respecte un certain rituel historique.

Au plan architectural, le Damagaram sous l'emprise de la religion islamique n'a pas promu la sculpture et la peinture. Toutefois, l'architecture a souvent atteint un certain degré de raffinement qui fait dire à certains observateurs que le style du Damagaram serait importé des pays arabes. Dans le Damagaram, l'emploi du banco ou terre glaise qui est un type particulier de latérite, a imposé un usage général d'une forme particulière à base trapue. Les symboles les plus marquants de la construction et de l'architecture dans le Damagaram restent sa forme pyramidale bâtie à l'aide du banco et du bois qui s'accommodent des traditions et de la religion dominante.

#### *1.2.1.1. Les poids des traditions et l'influence de la religion.*

Selon P. Mounier, le damagaram était une monarchie islamisée encadrée par le droit divin<sup>267</sup>. Au titre des facteurs déterminants de l'identité régionale dans le Damagaram, on trouve la tradition et la religion. Celles-ci déterminent le comportement des populations et la nature des activités humaines. De fait, elles influencent et règlent au premier chef le comportement des Damagarawa et les rapports qu'ils entretiennent avec leur environnement.

Dans le Damagaram profond (rural), les organisations familiales et les communautés humaines, souvent sans instruction et à plus de 70% analphabètes, sont en grande partie influencées, voire régies par la tradition. Toutefois, l'animisme, cette vieille religion des terroirs et des ancêtres des Damagarawa, est resté inorganisé et sa pratique très secrète, voire en perte de terrain en même temps que l'islam gagne progressivement le terrain. En effet, depuis 1840, le

---

<sup>267</sup> P. Mounier, op. cit. p.369 et 371.

Damagaram était proclamé officiellement Etat musulman<sup>268</sup> alors qu'il était sous le contrôle de Tanimoune. Il comptait à l'époque comme confréries, la Kadria, la Tidjania, la Sanoussia et la Malékite<sup>269</sup>.

Dans le Damagaram d'aujourd'hui, la Malékia regroupe le plus grand nombre de fidèles. Mais depuis les cinq dernières années, est apparue une nouvelle confrérie Wahhabite, connue sous la dénomination populaire de *IZALAT ALBIDIA WA IKAMAT AL SUNNAT*. Les adeptes de cette dernière se singularisent par l'orthodoxie de leur interprétation de la pratique religieuse. Ils réfutent tout compromis et affichent souvent un penchant pour la violence pour passer leur message. Jusqu'en 1991, au niveau de Zinder, toutes ces différentes confréries étaient regroupées au sein d'une seule organisation dénommée Association Islamique du Niger (AIN). Depuis l'avènement de la démocratie et du pluralisme politique au Niger, suite à l'organisation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS), d'autres associations islamiques autonomes se sont multipliées concurrençant l'Association Islamique du Niger dans le Damagaram. Il s'agit entre autres, de l'Association pour le Rayonnement et la Culture Islamique (ARCI), l'Association Islamique pour l'Appel à la Solidarité Islamique (ANASI), l'Association Islamique pour l'Appel, l'Unité et la Solidarité Islamique (ANAUSI), l'Association pour la Diffusion Islamique au Niger (ADIN-ISLAM), l'Association des Jeunes Musulmans du Niger (AJMN), etc.

Par ailleurs, la réalité des organisations religieuses dans le Damagaram est complétée par la présence de deux grandes communautés chrétiennes à savoir, les Catholiques et les protestants. Ces derniers sont organisés au sein de l'Eglise Evangélique de la République du Niger (EERN). A Zinder, les femmes chrétiennes ont exprimé leur identité en se regroupant au

---

<sup>268</sup> André Salifou, 1971.

<sup>269</sup> M. Abadié, 1927.

sein de l'Association des Femmes Chrétiennes (AFC). C'est à la fois un courage singulier dans un espace dominé par les pratiques islamiques pour ne pas dire islamistes.

En somme, le poids numérique des organisations islamiques dans le Damagaram traduit une certaine identité de cette région. Car, le respect des pratiques défendues par ces organisations religieuses, détermine l'acceptation des programmes et projets de développement proposés aux communautés villageoises. Eu égard aux multiples actes de violence commis par les organisations islamiques de Zinder, leur emprise est de plus en plus définie comme un élément de l'identité régionale du Damagaram. De toute évidence, il serait hasardeux d'engager des plans, programmes et projets de développement pour la région sans tenir compte de ces réalités socioculturelles qui sont une des composantes majeures de l'identité régionale de Zinder parce qu'encadrant à la fois l'organisation sociale et le mode de vie des populations de ce territoire.

#### *1.2.1.2. Un mode de vie articulé autour de la famille et du village*

En nous référant de prime abord au sultan, en tant que chef suprême des damagarawa, nous convenons avec P. Mounier, que la logique de gestion du damagaram primitif était patrimoniale, car ne faisant pas la distinction entre la personne privée du souverain et sa fonction publique. Le palais du sultan était le dénominateur commun de tous, esclaves ou non, un type de dépendance liant le sultan à ses serviteurs, et qui a pris de nos jours une forme clientéliste que les haoussas désignent par *baranci*<sup>270</sup>.

Traiter de l'organisation sociale et du mode de vie pour cerner les symboles d'une identité spécifiquement zinderoise, nous amène à

---

<sup>270</sup> Le *baranci* est une forme particulière de clientélisme quasi servile dans le damagaram. Cette pratique qui consistait dans le passé à faire toutes sortes de travaux (production vivrière ; l'herbe pour les chevaux ; etc.) pour le sultan par ceux qui ont le statut de *barway*, parce que conquis lors des guerres, a changé de forme pour que les *baran sarki* deviennent simplement des soldats guerriers du sultan. Il y a actuellement un quartier dénommé *Garin Gwarawa*, non loin de l'aéroport de Zinder qui abrite une majorité des *barwan sarki*, qui ont été ramenés à la suite des guerres de conquête. Le client-serviteur est appelé *bara*. La pratique du *baranci* est en voie d'extinction selon le sultan Aboubacar Sanda.

parcourir deux composantes de l'organisation sociale à la base. Il s'agit de la famille et de l'organisation villageoise.

Dans le Damagaram, comme ailleurs au Niger, la famille est à la fois nucléaire, regroupant essentiellement le couple et ses enfants; et étendue, avec généralement deux ou plusieurs hommes adultes, leurs épouses et leurs enfants vivant dans une même concession. Selon qu'on est en présence d'une famille nucléaire ou élargie, l'effectif des membres dans le Damagaram varie entre 3 et 30 personnes. Cette situation de la famille nombreuse largement influencée par la tradition et la religion pose de nos jours la question sensible de la démographie et du régime foncier dans la partie méridionale de la région de Zinder, notamment les arrondissements de Matameye (+de 200hts/km<sup>2</sup>) et Magaria. Au regard de la dimension et de la nature fondamentale de ces questions dans cette partie du Damagaram (le Daoura), les changements à apporter dans la perspective du développement durable demanderont beaucoup plus d'efforts et de temps. Par conséquent, la stratégie de développement régional doit en tenir compte, notamment lors de l'établissement des priorités.

Sur la base de ce qui précède, nous pouvons noter une nuance quant à la spécificité des deux sous-ensembles (septentrional et méridional) et à leur identité socio-spatiale. Le Nord avec ses grands espaces et ses faibles densités, et le sud à la limite de la saturation qui est confronté aux problèmes fonciers. En conséquence, nous nous trouvons en présence d'identités au pluriel à l'intérieur d'une même région. On pourrait ici parler d'identité sous-régionale qui pourrait être mieux cernée à partir d'une analyse diagnostic d'un arrondissement de la région de Zinder. Une telle piste de recherche pourrait être opportunément explorée dans la perspective de l'élaboration des Schémas Sous-Régionaux de Développement. Ceci permettrait de mieux encadrer les programmes de développement pluriannuels des collectivités

territoriales qu'ils soient financés sur fonds propres, à partir du budget de l'Etat, ou dans le cadre de la coopération décentralisée.

Au niveau de l'organisation villageoise, celle-ci est restée conforme à l'héritage du passé avec un chef de village dont le rôle est plus de servir de catalyseur des différentes formes de solidarités et de relations, dans le cadre d'une dynamique positive du bien être social (aides et assistance à la production; arbitrage des conflits et conciliation; renforcement du sentiment d'appartenance villageoise; etc.). C'est aussi, dans le cadre villageois que la sécurité sociale est mieux assurée en faveur des démunis, des personnes du 3ème âge (60 ans et plus), des handicapés et des sans emplois. Cette catégorie des nécessiteux est prise en charge par une catégorie dirigeante constituée des salariés des administrations publiques, parapubliques et privées; des commerçants; et des autres notables du village qu'ils y résident ou non.

Nonobstant le système de prise en charge des différentes catégories de démunis par les notabilités du village selon un mécanisme traditionnel (le baranci), la société zindéroise est aussi affectée dans sa santé par des questions de délinquance, de criminalité, de drogue, des conflits et des accidents. Ces différents maux sont, à notre avis, les points de mire de la santé de la société zindéroise. Leur importance pourrait être déterminante dans la formation de nouvelles identités et influencer la culture politique de la région.

Dans le cadre des travaux de terrain ayant consisté à observer sur les dix dernières années (de 1985 à 1994) les jugements des différentes affaires au niveau des juridictions du département de Zinder, il ressort que notre région d'étude connaît les différents types de maux ci-dessus énumérés. Au titre de ceux-ci, la délinquance s'affirme de loin la plus importante avec 5.937 cas. Elle est suivie par les conflits (1985 cas) individuels et collectifs au titre desquels les bagarres entre agriculteurs et éleveurs amplifiées ces dernières années par le manque de terres pour stationner les

animaux au sud et la progression des champs de culture vers le nord du fait de la pression démographique.

Toutes ces questions d'organisation familiale et villageoise, symbole de l'organisation sociale et du mode de vie dans le Damagaram traduisent une certaine spécificité régionale de Zinder. Elles concourent à la formation continue de l'identité et de la culture de la région en même temps que d'autres symboles historiques et actuels du Damagaram à l'instar du Sultanat.

#### 1.2.2. Le sultanat : de la coutume à la modernité

L'organisation du sultanat du Damagaram s'articule autour de la personnalité du sultan, chef absolu, désigné par le Conseil de province. Ce dernier est composé de plusieurs dignitaires, de certains chefs de canton, de deux marabouts, du serki n'foulani et du monzon Touareg. Le sultan du Damagaram gouvernait par l'office des dignitaires nommés par lui; les uns, les diyen serki, étaient nobles, souvent parents du sultan, les autres talaka, roturiers. Parmi les premiers, citons le yakoudima (prince héritier), le tchiroma (général en chef), le galadima (Premier ministre), les mayanna (gouverneurs), etc.; les charges roturières étaient assurées par le kaoura (chef des captifs), le kaygama (chef des fusiliers), le serki n'daouaki (chef des cavaliers), etc. Certains hauts emplois, généralement des finances et des domaines relevant de la confiance du sultan, étaient tenus par des eunuques, le mala, le chétima, le bellama, etc. L'impôt était dû par tout chef de case et se payait en mesures de mil et en cauris. Les peuls étaient taxés en animaux et par principe, tous leurs chevaux étaient propriété du sultan. Les amendes, distribuées par une justice rigoureuse, étaient la principale source de revenus du Trésor conférant ainsi au sultanat des pouvoirs pour conduire des actions porteuses pour sa collectivité coutumière.

Généralement, les groupements d'origine haoussa à l'instar du sultanat de Zinder, ont une hiérarchie compliquée regroupant des cantons, des groupements nomades, des villages. Les cantons

correspondaient à un commandement direct effectif; c'était le domaine d'un chef plus ou moins indépendant, plus ou moins lié à un chef supérieur à savoir le sultan dans le cas zindérois.

Personnage très puissant, le sultan dispose d'un appareil politico-administratif hiérarchisé. Il est secondé dans tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle par un clergé de très hauts dignitaires. Dans son identité territoriale, le sultanat représente l'élément le plus conservé de la culture du Damagaram. Aussi, dans sa structuration initiale, le Sultanat du Damagaram est composé de plusieurs villages, cantons et groupements. Les entités qui le composaient étaient placées sous la responsabilité des différents chefs nommés par le Sultan. Ces derniers devaient administrer les collectivités coutumières qu'ils supervisent conformément à l'orientation politique élaborée par l'administration centrale du sultanat. Ces chefs rendent compte au sultan des activités qu'ils mènent.

Outre, les collectivités coutumières hiérarchisées de la base au sommet dans le cadre du sultanat, l'on a relevé la présence, dans cette région, des principautés qui sont des unités administratives indépendantes administrées par des chefs traditionnels souverains. Ces derniers disposent de leur organisation administrative à côté d'un sultanat qui était incontestablement la force la plus imposante de la région. Les deux composantes (le sultanat et les principautés) ont su promouvoir et développer dans la cohabitation, une dynamique d'échanges caractéristique de la spécificité régionale du Damagaram.

### 1.2.3. La dynamique des échanges dans le damagaram

Du point de vue symbolique, la localisation de la région du Damagaram en général, et de la ville de Zinder en particulier, favorise la dynamique des échanges de tous ordres (biens, services, personnes, etc.). En effet, cette région administrative se situe au carrefour de deux axes à savoir:

-la route transsaharienne qui relie le Nord du continent africain et le sud, car le territoire nigérien, dans son ensemble, occupe une position charnière entre l'Afrique noire et l'Afrique blanche arabo-berbère;

-l'axe routier Ouest - Est, dit route de l'unité, qui relie les parties Ouest et Est du Niger, de Téra à N'guigmi en passant par la capitale régionale du Damagaram. La ville de Zinder apparaît donc comme un lieu de rencontre, de concertation et de brassage entre les voyageurs de l'ouest et de l'est et entre ceux du nord (Agadez) et du sud en provenance du Nord Nigéria (Kano), facilitant ainsi la connaissance de l'autre et la compréhension mutuelle.

De par sa position géographique, la région de Zinder reste ainsi, un point de passage obligé et un maillon essentiel dont ne peut se passer tout régime nigérien dans la perspective du renforcement de l'unité nationale. Par conséquent, les positions géographiques de Zinder et de sa région sont aussi les symboles de sa spécificité, lui conférant une position stratégique dans l'ensemble national, en terme de relations politiques et commerciales à la fois vis-à-vis de l'extérieur et par rapport au reste du pays.

#### *1.2.3.1. Échanges politiques et actions publiques*

Le symbole le plus significatif du développement des relations politiques du Damagaram fut le règne de Tanimoune. En effet, ce sultan comprit très tôt qu'il fallait doter son pays d'un puissant appareil administratif animé par de nombreux fonctionnaires. Tanimoune a surtout marqué le Damagaram par son ardent désir de faire l'unité politique de son espace. Mais comme l'attestent les sources historiques, depuis tous les temps, le sultanat de Zinder comme d'autres chefferies, a eu du mal à composer avec l'administration aussi bien coloniale que celle post-indépendance. Le contrôle du pouvoir du sultanat de Zinder reste une préoccupation constante des autorités politiques. C'est donc sans surprise que l'on observe que depuis le courant de l'année 2001, le sultan Aboubacar Sanda, en place depuis 1978 est harcelé par le



pouvoir en place qui l'accuse d'avoir des comportements qui n'honorent pas ses fonctions sur la base d'une lettre de certains membres du sultanat. Le sultan a aussitôt été convoqué et retenu à Niamey par le président de la république, chef de l'Etat. En violation des textes légaux et réglementaires, les autorités l'avaient successivement placé en résidence surveillée à Niamey, puis l'ont suspendu avant de le destituer, de le remplacer et de l'emprisonner selon une procédure accélérée qui laissait croire à un règlement de compte. Mais depuis le 23 octobre 2002, la chambre administrative de la Cour Suprême a cassé l'arrêté de juillet 2001 portant destitution du sultan de Zinder. L'histoire semble se renouveler avec Aboubacar Sanda, cent quatre ans et quatre vingt dix sept ans après respectivement Kourandaga et Dan Bassa. En effet, le sultan Amadou Kourandaga a perdu les rênes du pouvoir après l'assassinat du capitaine Kazemajou. Il fût abattu à Roumji sur ordre du Sergent Souley Traoré, au service de l'administration coloniale qui conduisait les opérations de recherche de Kourandaga. Quand à Amadou Dan Bassa, il fût accusé par l'administration de l'époque sur la base de *faux témoignages* d'une dizaine de notables, d'avoir assassiné son grand frère Sidi, souffrant, auquel il a rendu visite pour s'enquérir de son état sanitaire. Il fût aussitôt destitué et déporté en Côte d'Ivoire où il purgea dix années de prison avant de réintégrer Gezza où il mourut six mois après. Les deux cas ci-dessus traduisent que la destitution des sultans de Zinder est du déjà vécue et cela n'est pas sans rappeler aux autorités de Niamey une telle possibilité pour peu qu'un sultan n'est pas politiquement en phase avec le pouvoir de Niamey. Un imbroglio juridico-politique semble poindre autour de ce qui est désormais qualifié par les médias locaux *d'affaire du sultan de Zinder*. En effet, celui qui est désormais appelé l'ex-sultan Aboubacar Sanda, et qui s'est retiré à Niamey ne semble pas désespérer un éventuel retour au pouvoir pour peu que le contexte politique lui redevienne favorable.

Aussi, dans le cadre de la politique extérieure du Damagaram, l'on retiendrait entre autres, l'expédition de Tanimoune contre Kano (Nigeria), les rapports positifs qu'il avait avec Maradi (Niger), la conquête de Minaw (Nigeria), la lutte contre Hadeeja (Nigeria), petit sultanat situé sur le cours supérieur de la rivière Komadougou, et les rapports qu'il avait avec le Dawra. L'on retrouve ici le résultat, à la fois de l'ardeur guerrière de Tanimoune que nous évoquons tantôt et de son talent de diplomate pour asseoir son aura. Il est de tous les sarki, celui qui a le plus favorisé une extension continue de l'importance de la cour du sultanat grâce à sa stratégie de gestion, de concentration et de distribution des ressources tirées de l'administration du sultanat. Mais comme nous avons vu que le palais du sultan est par essence, un gros distributeur d'aumônes publiques qui favorise un type de dépendance qui lie le sultan à ses serviteurs, les ressources qu'il collecte lui sont insuffisantes pour assurer son train de vie (entretien du palais, de son nombreux personnel, expédition militaire, etc.). Ceci semble confirmé par P. Mounier qui rapporte qu'en 1906, lorsque le sultan Ahmadou dan Bassa fut déporté après sa révolte avortée, les autorités françaises abolissant le sultanat, effectuèrent une sorte de « dépôt de bilan » du trésor personnel du sultan particulièrement instructif. Ces documents mettent pleinement en lumière la lourdeur des dettes du sultan auprès de plusieurs commerçants et notables de Zinder<sup>271</sup>. On s'aperçoit que le système du sultanat est fragilisé par le manque de ressources et ne peut survivre qu'en s'accroissant indéfiniment selon une logique instrumentale dans ses interrelations politiques. P. Mounier<sup>272</sup> soutient que c'est ainsi qu'il faut comprendre le choix des *catégories sociales* où le souverain recrute, éloignant délibérément les princes, surtout s'ils sont éligibles comme c'était le cas de *Tanimoun le grand* qui fût affecté comme *yacoudima pour l'éloigné*

---

<sup>271</sup> P. Mounier, op. cit. p. 380.

<sup>272</sup> Idem, p.382

à Damagaram Takaya dans l'extrême Est du département de Zinder. Ce recrutement s'effectue dans un premier temps parmi les hommes du commun, qui ne disposent d'aucun pouvoir politique (talakawa), puis de plus en plus massivement parmi les esclaves, et singulièrement les esclaves parfaits que sont les eunuques qui semblent jouer un rôle stabilisateur du système du sultanat dans sa dynamique. Il n'est pas exclu que ces instruments de stabilisation que sont les eunuques dans le sultanat du Damagaram, impulsent eux-mêmes de nouveaux déséquilibres, sources de nouvelles dynamiques. Nous rejoignons ainsi la thèse de G. Balandier<sup>273</sup> lorsqu'il soutient que la caractéristique essentielle des interrelations politiques est leur déséquilibre profond impliquant une dynamique. Nous savons cependant que l'évolution du sultanat de Zinder est stoppée par la colonisation qui s'était investie à le désorganiser, rendant ainsi impertinente cette institution, malgré son érection en chefferie supérieure, mais vidée de sa fonction d'antan, dans le cadre de l'Etat-nation nigérien.

L'histoire retient cependant que la dynamique du Damagaram est, à bien des égards, assez insolite car il est tout de même étonnant de voir un royaume gagner autant de puissance en un temps relativement court, surtout comme le mentionne P. Mounier, pour un européen issu d'une longue histoire marquée par une difficile et lente construction de l'Etat<sup>274</sup>.

Au regard de ce qui précède, l'on s'aperçoit que les relations politiques extérieures, qu'entretient de nos jours la région de Zinder en général, et avec le Nigeria en particulier, sont ancrées dans le passé et l'histoire du Damagaram de l'époque Tanimoune. Excellent guerrier, bon législateur, économiste et commerçant avisé, Tanimoune avait fortifié le Damagaram faisant ainsi la fierté des Damagarawa. Aujourd'hui encore le zindérois n'hésite pas à exprimer cette fierté comme un symbole de son identité régionale

---

<sup>273</sup> G. Balandier, 1991, cité par P. Mounier, op. cit. p.382.

<sup>274</sup> P. Mounier op. cit. p. 379.

pour se démarquer du ressortissant d'une autre région en général et surtout de celle de la partie Ouest (Tillabéry, Dosso et Niamey) du Niger en particulier.

C'est ainsi qu'au cours des premières années de l'indépendance, l'on a entendu des discours enflammés tenus par des leaders politiques de Zinder comme El Hadj ISSA IBRAHIM, connu sous le surnom de Issa Maï non. Ce militant de première heure du Rassemblement Démocratique Africain, section du Parti Progressiste Nigérien (PPN/RDA) a souvent revendiqué le détachement de la région de Zinder du pouvoir de Niamey. Son slogan était qu'*Il faut couper le cordon ombilical avec Niamey, aimait-il clamer*.

Toutefois, les explications de ce réflexe *sécessionniste* des Damagarawa n'était pas que politique. En effet, à l'époque de Tanimoune déjà en 1884, les réalisations économiques de celui-ci étaient nombreuses et l'autosuffisance alimentaire était de mise. Avec les oasis et les sources que comptait la région, les possibilités économiques ont été largement développées à force de travail et de détermination. Le jardinage prospérait et l'artisanat était développé eu égard à la présence de nombreux tisserands qualifiés et des femmes expertes en poterie et en vannerie.

Ainsi, la position géopolitique de Zinder et son important potentiel agro-pastoral et artisanal prédisposaient-ils le Damagaram à un commerce transfrontalier et à des échanges politiques intenses ?

#### 1.2.3.2. Commerce transfrontalier et échanges politiques

Pour expliquer la mécanique évolution du Damagaram, S. Baier<sup>275</sup>, a soutenu la thèse de la maîtrise des routes caravanières entre Kano et Tripoli, qui lui a permis d'accumuler des ressources importantes, base de son expansion. Il faut plutôt voir à travers les mouvements des caravaniers, le rôle central que semble avoir joué la maîtrise des circuits commerciaux. La singularité du

---

<sup>275</sup> Baier, S., *Economic History of Central Sudan*, Oxford University Press, 1980, cité par P. Mouner, op. cit. p. 379.

développement historique du sultanat du Damagaram semble trouver son explication, du moins partiellement, dans l'importance de la circulation des biens monétaires et autres. Les ressources économiques auxquelles fait allusion S. Baier ne pourraient constituer qu'une condition de l'expansion du sultanat et non une cause, car les ressources ne peuvent expliquer pourquoi il se constitue et s'étend.

La littérature sur les traditions commerciales du Damagaram révèle que cette région a axé son commerce sur la voie saharienne qui est un commerce particulièrement nourri, concentré entre les mains des commerçants étrangers plus que dans celles des autochtones. Ainsi, la pratique du commerce dans le Damagaram est restée dans la tradition des grands Etats du Soudan nigérien.

Les communautés emblématiques du commerce transsaharien caractéristique du Damagaram étaient des Arabes et des Toubous qui représentaient à l'époque, les maisons d'Afrique du nord. L'essor du commerce dans le Damagaram était non seulement lié au fait que Zinder se trouvait sur l'axe Tripoli-Kano, mais aussi en rapport avec le puissant Etat du Bornou. A cet effet, l'explorateur allemand Henri Barth précise que l'importance commerciale de Zinder n'est basée que sur la puissance du Bornou dont les relations directes avec le Nord par la voie occidentale de Ghât et de Ghadamés s'établissent en passant par Zinder<sup>276</sup>. Cette affirmation de l'explorateur allemand confirme que Zinder entretient depuis toujours avec le Nord Nigeria peuplé de haoussa, un commerce particulièrement actif qui reste encore de nos jours le symbole vivace des relations d'échanges entre les deux unités socio-spatiales.

En somme, le présent chapitre a tenté de restituer le processus de construction de l'identité territoriale du Damagaram primitif en mettant en avant les principaux aspects caractéristiques de sa

---

<sup>276</sup> cité par A. Salifou, op, ct. p.162.

vitrine symbolique. Ainsi que nous l'avons relevé, les symboles les plus marquants trouvent leur fondement, à la fois dans l'historique du sultanat et dans les dynamiques socio-politiques et économiques qui ont caractérisé le Damagaram au XIX e siècle. Du point de vue historique, le sultanat reste le symbole caractéristique du Damagaram primitif marqué par des guerres de conquête et des conflits auxquels s'identifient tous les sultans, car ces derniers y tirent leur légitimité. C'est ce qui explique, qu'aujourd'hui encore, le symbole vestimentaire du sultan, dans les grands moments, soit la tenue d'apparat.

Majoritairement peuplé de haoussa, cohabitant avec des kanouri et de touareg, le territoire du Damagaram a été constitué selon une patiente politique d'extension et d'annexion des localités dont celle de Zinder, aujourd'hui capitale régionale. Ainsi, la localité de Damagaram Takaya, premier site ouvert par l'ancêtre et fondateur de la dynastie des sultans de Zinder, le nommé Malam, dans le processus de construction territoriale du Damagaram, Guéza et les autres localités annexées par les différentes figures de la dynastie du sultanat, ont formé l'essentiel du Damagaram primitif qui, d'un grand domaine où des villages dispersés ayant chacun un chef, ont fini par se ranger sous l'obédience d'une seule et même famille qui s'est imposée, par la lutte et les conquêtes, aux autres chefs de terroirs. Le sultanat du Damagaram s'est donc territorialisé au fil du temps, dépassant les 3000 km<sup>2</sup> qu'il couvrait au départ, pour diversifier les symboles de son identité territoriale en s'étendant à la fois sur le Mounio, le Tégama, le Damergou, le Koutous et l'Alalakos.

Aussi, cette dimension historique de la construction de l'identité territoriale du Damagaram a-t-elle été enrichie et diversifiée par des dynamiques socio-politiques et économiques ayant marqué le Damagaram primitif riche de ses mœurs et coutumes. En effet, la dimension culturelle caractéristique des différentes catégories sociales en présence dans le Damagaram et de leurs fonctions

complète la vitrine symbolique de l'identité du Damagarm primitif. Aussi, à la suite de l'offre de paix à ses voisins, le sultan du Damagaram privilégia le consensus socio-politique et les objectifs de développement économique et social de son territoire. Ce qui a permis la construction de nouveaux référents identitaires. C'est ainsi que le Damagaram était devenu un pôle d'attraction pour toute l'Afrique blanche et le moyen orient, notamment l'Égypte, la Libye et l'Arabie Saoudite avec lesquelles il avait des échanges commerciaux en même temps qu'il incarnait l'expression de la conscience d'un cadre géographique du futur Etat nigérien. Ces échanges politiques et économiques ont facilité l'emprise des religieux musulmans dans une communauté où la pratique du christianisme était interdite. Avec la période coloniale, mai 1898 rappelle un passé toujours vivant chez les damagarawa avec l'assassinat du capitaine Cazemajou et l'offensive de la mission Voulet-Chanoine qui réussit à faire de la célèbre capitale du grand sultanat du Damagaram, une possession française symbolisée par le camp militaire installé aux portes de la ville de Zinder, marquant ainsi la fin du Damagaram primitif.

Il ressort de ce qui précède que, la construction de l'identité territoriale dans le Damagaram primitif, outre qu'elle ait été activée par le fondateur de la dynastie des sultans de Zinder, est marquée aussi du signe de l'hétérogène, puisque l'évolution du sultanat du Damagaram repose sur une patiente extension et annexion des territoires multiples qui le composent.

Après l'analyse du Damagaram historique qui représente le socle de son identité régionale, nous abordons dans le chapitre qui suit, les symboles politiques d'une identité rémanente.

## **Chapitre 2: Les symboles politiques d'une identité rémanente**

De l'avis de nos interlocuteurs de la direction générale des affaires politiques du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, la principale marque du Damagaram reste son réflexe contestataire que nous assimilons, pour notre part, à son refus de

subordination, son combat pour les grandes causes, c'est-à-dire le développement de sa région au nom de la justice et de la solidarité nationale. Pour le Directeur Général de L'administration territoriale et celui des affaires politiques et du contentieux dudit ministère, Zinder se singularise particulièrement dans le rejet de l'autorité de l'État et de celle de ses démembrements en région. En fait, il s'agit plus de l'expression d'une crise de confiance entre gouvernants et gouvernés, entre les administrateurs territoriaux et la population, Cette dernière ne voulant plus des responsables parachutés auxquels elle ne reconnaît aucune légitimité populaire. C'est pourquoi, tout au long des périodes de la gouverne des régimes qui se sont succédé à Niamey, des contestations semblent avoir eu raison de la vitalité des structures chargées de la gestion administrative du développement régional, car considérées comme des symboles de l'ordre colonial, post-colonial et de l'autoritarisme militaire ; elles sont perçues comme étrangères aux réalités de Zinder et de sa région. Mais malgré qu'au fil des temps son identité historique fût longtemps ignorée du fait des pratiques et des exigences de la modernité introduite à travers les réformes institutionnelles du local, les symboles de l'identité régionale et locale du Damagaram sont restées vivaces, notamment au cours des années 90 par le fait des élites qui ont fait preuve de vertus mobilisatrices surtout à l'occasion des conjonctures.

Sans occulter totalement les éléments de l'héritage historique du Damagaram primitif et ceux du 19<sup>ème</sup> siècle, pour l'analyse de l'identité régionale de Zinder, nous nous appuierons davantage sur la période des années 1990. Ceci pour la simple raison que les symboles sont aussi soumis aux mêmes mutations que les classes socio-spatiales qui les ont intériorisés; ils apparaissent, se développent et peuvent disparaître.

En effet, notre choix des années 1990 n'est pas fortuit. Cette période pose les premiers jalons d'un nouveau tournant de l'histoire du développement de cette région à cause d'importants



événements à impacts structurels qui s’y sont produits ou qui l’ont couverte. C’est une période de rupture à la fois sur le plan institutionnel et sur le plan économique avec respectivement, l’amorce du processus de démocratisation et la dévaluation du Franc CFA. Ainsi donc, les symboles de l’identité de la région de Zinder sont inhérents à une dynamique à la fois organisationnelle (2.1) et d’ordre politique (2.2).

### 2.1. Le poids et la portée des organisations de la société civile

La démocratisation de la vie nationale au début des années 1990 a largement favorisé la restructuration de la société en partis politiques, syndicats, ONG et organisation de la société civile. La région de Zinder dans ses contours administratifs comptait en 1995 environ 567 bureaux d’organisations sociales, professionnelles et politiques (voir tableau).

Tableau n 7 : Les organisations sociales, professionnelles et politiques dans le Damagaram

Associations Arrondissements	Syndicats	Droits de l’homme	Coopératives	SocioProfessionnelles	Politiques	Total
Gouré	9	2	41	13	9	74
Magaria	23	3	77	15	11	129
Matameye	10	3	44	14	7	78
Mirriah	10	3	107	12	9	141
Tanout	9	1	31	13	12	66
Zinder	33	4	12	16	14	79
Total	94	16	312	83	62	567

Sources : DDP, Collectes de données, travaux SDDR Zinder, 1996

Toutefois, certaines de ces organisations n’ont ni la représentativité sociale ni les moyens d’action nécessaires pour mener des activités d’envergure. Elles ont été créées, pour la plupart, pour permettre à leurs leaders et *pères - fondateurs* d’être présents sur la scène politique, sociale et économique. En outre, certaines organisations se réclamant de l’apolitisme ou de la défense des droits de l’homme se sont révélées proches du pouvoir ou des partis politiques. Dans

le damagaram en général, la Convention Démocratique et Sociale (CDS-Rahama) a manifestement investi le mouvement associatif pour avoir un ancrage dans le Damagaram profond et prendre pied dans la région de Zinder dans son ensemble. C'est ainsi que le syndicat des transporteurs et tant d'autres<sup>277</sup> étaient sous la direction des militants du CDS-Rahama.

Un tel amalgame a constitué un biais à la démocratie. La conséquence de ce biais est que les écoles du premier et second cycle, l'administration publique, les syndicats, les ONG nationales, les associations nationales de droit de l'homme localisés dans la région de Zinder ont été dangereusement atteints par le virus de la politique politicienne caractérisée par des pratiques clientélistes. Comme le souligne le vieux Ibrahim dan Baki, manœuvre du CEG I à la retraite, du quartier Birni de Zinder, quand on fait la politique on a toutes les chances de gagner de l'argent, une promotion politique, un emploi ou une bourse. Pour ce sage, la politique est perçue en terme d'appui et de pistonnage. C'est à dire octroyer des faveurs à ses parents amis et connaissances, faire du *cuku-cuku* (magouilles), comme disent les haoussas, pour soutenir quelqu'un afin qu'il accède à une position ou à une ressource donnée, par des voies non orthodoxes mais efficaces<sup>278</sup>. Pour le commun des nigériens engagés dans le militantisme partisan depuis l'avènement de la démocratie multipartite, *la chèvre mange là où elle est attachée*. Cette formule qui traduit un proverbe haoussa, vise à rappeler que dès lors qu'on a conquis le pouvoir, il n'y a pas de tort à partager les prébendes entre alliés, parents, amis et connaissances des hommes politiques investis de l'autorité de l'État. Cette vision du monde et de la politique a fait qu'une fraction importante des actifs, ayant un emploi ou non, se sont

---

<sup>277</sup> Ce syndicat était dirigé par El Hadji Abdoul-Aziz Baba qui est aussi membre de la Délégation Régionale de la CDS-Rahama de Zinder. D'autres syndicats comme celui des enseignants du Plan section de Zinder étaient investis par des cadres acquis au parti de Mahamane Ousmane.

<sup>278</sup> Nassirou Bako Arifari, op. cit., 1999, p. 469

investis dans la politique à la recherche des facilités. Depuis l'ère dite de démocratie multipartite au Niger, la situation est telle que:

- tout lettré (même à la retraite professionnelle), désire activement être nommé dans l'administration territoriale (sous-préfet), au gouvernement ou à la tête d'un organisme public qui octroie un salaire élevé;
- tout homme d'affaire veut accéder à des marchés publics lui permettant de s'enrichir le plus tôt possible;
- tout chef traditionnel, tout chef de famille, tout autre leader d'opinion, tout citoyen veut avoir sa part individuelle du gâteau public.

Tous ces avantages sont voulus, le plus souvent immédiatement après la victoire aux élections du candidat auquel on a apporté son vote. Ainsi se traduit la pratique clientéliste dans le département de Zinder qui n'échappe pas à *la politique du ventre* telle que démontrée par Jean-François Bayart dans ses analyses politiques de l'Afrique.

Par ailleurs, avec les lois de décentralisation de 2001 - 2002, l'Etat en concrétisant, par des transferts de compétences opérés et l'option pour des élections au suffrage universel direct des conseillers régionaux, reconnaît la région en tant qu'espace public géographiquement différencié. L'analyse de la région de Zinder, nous a révélé la portée politique de l'espace régional en raison des signes politiques du frémissement identitaire qui le caractérisent.

## 2.2. Les signes politiques d'un *frémissement identitaire*

Le choix d'une *décentralisation poussée* par l'Etat vient fortement encourager le goût des élites nigériennes en général, et celles du Damagaram en particulier, pour la régionalisation, voire l'autonomie régionale. Ces dernières ne cessent d'exprimer, depuis la tenue de la Conférence Nationale Souveraine (CNS), leur déception eu égard aux défaillances de l'Etat-providence. L'espoir semble désormais porté sur la région, comme le soutiennent les

responsables des formations politiques, toutes sensibilités confondues, implantées à Zinder. Il faut faire confiance aux citoyens des villes et des campagnes et remettre aux régions nigériennes la gestion de leur propre destin, martèle le président de la CDS – Rahama de Zinder au cours de l'entretien qu'il nous a accordé. L'opérateur économique, Moutari El Hadj Malam Souley, originaire de Zinder est aussi convaincu que le salut d'une région historique, autrefois économiquement forte comme Zinder, réside dans la responsabilisation de ses acteurs vivant en région. Pour ce chef d'une entreprise de froid qui vit avec sa famille à Zinder, mais dont l'essentiel des affaires sont à Niamey, il faut responsabiliser les élites locales de Zinder si l'on veut recréer une nouvelle dynamique de développement à partir du bas comme pour soutenir l'idée d'une *dynamique de formation par le bas*<sup>279</sup> de l'État africain contemporain. Cette nouvelle vision pour impulser le changement social dans le damagaram est la résultante d'une crise de confiance entre les gouvernants et les gouvernés qui se rendent compte qu'au fil des temps, la pauvreté, voire l'extrême pauvreté gagne, chaque jour, plus de terrain. Pour les tenants de la thèse de la région, cette dernière, en tant qu'échelon meso, a désormais un devoir de solidarité avec les autres collectivités infra-régionales, (départements et communes) lesquelles, ont en charge d'améliorer l'environnement immédiat des populations.

En effet, dans le damagaram, comme nous l'avons souligné au niveau du rappel historique, le passé politico-administratif de cette région et les multiples espoirs déçus par l'Etat, renferment les sources d'explication de ce que l'on peut qualifier de signes politiques d'un frémissement identitaire dans cette partie du Niger. Ces signes sont révélés à travers des rejets des politiques initiées

---

<sup>279</sup> Jean-François Bayart (1992) a développé la théorie de *l'approche du politique par le bas* qui se focalise sur les acteurs non-membres des élites nationales au pouvoir, mais dont les attitudes et les perceptions permettent tout de même de comprendre et d'analyser la politique au niveau national ; inversant ainsi la perspective des recherches sur le politique en Afrique qui privilégiaient l'objet autoritaire, voire totalitaire. C'est ainsi qu'il a inversé le questionnement en s'interrogeant sur la face cachée des situations politiques en les approchant non pas *par le haut*, mais *par le bas*.

d'en haut, la fidélité partisane à l'occasion des votes électoraux et d'autres manifestations du particularisme zindérois.

### 2.2.1. Le rejet des politiques publiques initiées d'en haut .

Le Damagaram a souvent voulu se singulariser par ses prises de positions traduisant souvent son refus des politiques publiques initiées par le Centre. Cette attitude qui était restée longtemps latente pour les questions de développement connaît depuis le début des années 90 un mode d'expression de plus en plus pragmatique. Cela est rendu possible par l'option de la démocratie multipartite mise en route suite à l'organisation de la Conférence Nationale Souveraine de 1991. Le plus récent des exemples nous est donné par la *popularisation*<sup>280</sup> du re-découpage administratif dont la méthodologie était centralisatrice et peu participative en terme d'approche et de choix du projet de réforme.

En effet, la mise au point du projet de re-découpage administratif du territoire a été confiée à la Commission Spéciale Chargée du Re-découpage Administratif du Territoire de la République du Niger (CSRA)<sup>281</sup>. Ainsi que l'indique l'origine institutionnelle de ses membres, cette commission ne comprenait aucun représentant des organisations de la société civile. Le mode de désignation fondé sur la représentation des structures des administrations centrales de l'État a fait occulter la prise en compte des organisations non gouvernementales, des collectivités territoriales et de celles traditionnelles/coutumières. Il s'agit là d'un biais important,

---

<sup>280</sup> Par popularisation, on entend l'approche consistant à rendre accessibles à la grande masse (la population), les résultats des travaux sur le redécoupage et recueillir les réactions populaires. Ici, la popularisation est l'action de sensibilisation et de partage avec la population dans son ensemble des résultats d'une réflexion conduite par un groupe ou une commission nationale. Au Niger cette expression était imputée au service de l'animation rurale au développement (1962 – 1975) qui organisait des *campagnes de popularisation* autour de certains thèmes (agricole, d'élevage, de formation civique, etc.) de sensibilisation générale ou spécifique des populations.

<sup>281</sup> La CSRA, officiellement dénommée Commission Spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif de la République du Niger a été créée en mai 1994 (arrêté n-0010/MRA/D du 16 mai 1994). Sa composition a été déterminée en septembre de la même année (arrêté n-013/MRA/D du 23 septembre 1994). Elle compte 65 membres dont la majorité représentent les administrations centrales de l'État notamment la présidence de la République (deux conseillers à la PRN dont un comme premier vice-président), le cabinet du Premier Ministre (2 conseillers à la primature dont l'un comme deuxième vice-président), les différents ministères (intérieur, Finances, Affaires Étrangères, etc.) setaillent la part du lion avec 49 représentants, les enseignants – chercheurs de l'Université de Niamey et de l'École nationale d'Administration avec 6

lorsqu'on sait le poids et les capacités de la chefferie traditionnelle à paralyser la mise en œuvre d'un schéma de redécoupage qui a inévitablement une incidence sur les réalités physiques des sultanats, provinces et cantons. Derechef, l'opération du redécoupage est une option de politique publique majeur qui ne peut ignorer l'institution chefferie traditionnelle, quand on sait que l'article 18 de l'ordonnance de 1993 portant statuts de cette institution stipule qu'en matière économique, le chef coutumier est agent acteur et partenaire de développement. A ce titre, il doit être pleinement associé à toutes les actions de développement touchant sa communauté... Cette disposition rendait obligatoire l'implication de la chefferie traditionnelle en amont d'une réflexion qui touche directement la communauté qu'elle encadre et représente légitimement dans les différentes *arènes*<sup>282</sup> du local au national. C'est encore la preuve de cette constante volonté du pouvoir bureaucratique de contrôler le processus de réforme décentralisatrice. Ce mode de désignation a été l'œuvre du Haut commissaire à la réforme administrative et à la décentralisation<sup>283</sup> qui assurait la supervision des travaux du re-découpage.

---

représentants, un opérateur économique, un cabinet d'études, un représentant de l'État major général des forces armées nigériennes.

<sup>282</sup> Pour une lecture approfondie sur l'approche par les arènes locales de pouvoir, voir la thèse de Nassirou Bako Arifari (op.cit, 1999) ; et Jean-François Bayart (1992). Pour N.B. Arifari, l'approche par les arènes locales ne fait pas, à priori, de distinguo dans le choix de ses *objets* : selon cet auteur, tous les acteurs politiques du haut comme du bas peuvent se retrouver dans l'analyse, du moment qu'ils font partie des groupes stratégiques en confrontation/négociation autour d'enjeux présents dans les arènes locales considérées. Quant à J-F. Bayard, il estime que l'approche du politique *par le bas* (arènes locales de pouvoir), permet d'analyser le jeu des acteurs non-membres des élites nationales au pouvoir mais dont les attitudes et perceptions permettent tout de même de comprendre et d'analyser la politique au niveau national. Il soutient que *l'État local* (une forme particulière du gouvernement qui allie structures étatiques officielles, celles organisées à objectifs nationaux et/ou civiques ou autres de la société civile, structures de médiation à bi-appartenance administrative et locale) est le siège de nombreux groupes stratégiques, de centre de pouvoirs formels et informels, officiels et non officiels et de contre-pouvoirs.

<sup>283</sup> Le HCRA/D est une administration de mission placée auprès du Premier Ministre et qui connaît des questions de réforme administrative et de modernisation des services et établissements publics de l'État ; de définition des principes, des règles et des procédures de décentralisation et de déconcentration administrative ; et de définition des ressources humaines optimales pour satisfaire les besoins des administrations publiques de l'État et des collectivités territoriales (art.1 de l'arrêté n-95-132/PRN/PM du 15 août 1995 déterminant les attributions de HCRA/D). En tant qu'instrument du gouvernement chargé d'impulser, de coordonner et d'évaluer toute action entrant dans le cadre de la politique de l'État en matière de décentralisation et de déconcentration des services publics, le HCRA/D est spécialement chargé de superviser les travaux de la commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif et d'en transmettre les résultats au gouvernement ; de mettre en œuvre la réforme résultant des travaux de ladite commission telle qu'approuvée par le gouvernement ; d'élaborer en collaboration avec les départements

Aussi, le cahier de charges de la commission prévoyait-il entre autres missions, des réaménagements des niveaux actuels du découpage territorial dans une optique d'installation des régions, d'érection de certains postes administratifs en arrondissements, de scission de certains arrondissements vastes et peuplés, et de création de nouvelles communes. Le rôle de cette commission était de délibérer sur toutes les questions liées à la réforme, de discuter des options à retenir et de formuler des propositions.

Dans cette perspective, la commission a tenu, en dix neuf mois, vingt six réunions en séances plénières pour débattre des divers thèmes liés à la décentralisation et à l'administration du territoire, restituer les travaux de quatre sous-commissions instituées (réorganisation administrative et territoriale, gestion des entités décentralisées, finances des collectivités territoriales et mise en œuvre de la réforme) examiner des rapports des missions envoyées dans les départements, arrondissements et communes pour un contact sur le terrain.

L'organisation des travaux de conception de la réforme de 1996 atteste que l'approche a été centralisée et bureaucratique. Elle s'est révélée particulièrement lourde et surtout peu innovante. De par la nature de l'approche qui a abouti à l'élaboration du projet de redécoupage soumis aux populations de la Région de Zinder courant avril 1995, la position du refus de l'émiettement du territoire de Zinder en deux régions était ferme. Au cours de la réunion de synthèse de la mission de popularisation des propositions de redécoupage dans le département de Zinder, organisée le 23 avril 1995, le Chef<sup>284</sup> de cette mission avait lui-même souligné que l'inquiétude et la méfiance étaient de mise chez les populations

---

ministériels concernés les projets de textes y afférents ; et de rechercher les financements nécessaires à la réalisation de ladite réforme (art.3 de l'arrêté, op.cit.).

<sup>284</sup> Le chef de cette mission dans le département de Zinder à l'époque était monsieur Sadé Elhadji, Secrétaire Général du Gouvernement. Nous avons effectué une partie du déplacement sur le terrain avec la mission notamment dans les parties Nord, Sud et Est de la région. Il s'agit principalement des localités de Magaria, Doungass, Mirriah, Damagaram Takaya, Gouré et Tanout. Nous avons également pris part à la réunion de synthèse du 23/04/1998.

rencontrées qui ont exprimé leurs réserves sur le projet de re-découpage qui leur a été soumis.

Face à la proposition d'un re-découpage de l'actuel département de Zinder en trois régions, avec un Manga autonome renforcé de l'arrondissement de Maïné Soroa à l'Est et une région du Damagaram pour Zinder amputée du sud frontalier, qui deviendrait la région de Daoura, la riposte contre ce démantèlement ne s'était pas faite attendre. Celle-ci s'appuie sur des arguments de trois ordres:

- l'argument politique dénonçait la volonté du pouvoir de Niamey de scinder un bastion d'une opposition traditionnelle;
- l'argument historique rappelait que le ressort du sultanat dépassait les frontières étroites du Damagaram qui n'en constituait que le cœur;
- l'argument géographique qui mettait en avant le rappel des solidarités économiques et des relations qui unissent le Nord et le sud du département, et la dénonciation du nouvel enclavement que subirait Zinder séparée du sud frontalier et sans contact direct avec le Nigeria. L'accès aux ressources frontalières étant devenu le principal support de l'activité de la métropole régionale, qui avait paradoxalement fortement pâti de la proximité d'une frontière impériale.

Cette opposition au projet de re-découpage est relayée au niveau local par les chefferies constitutives d'un ex-ensemble historique, vassal de Zinder: les Etats Sossébaki (Mirriah, Ouacha et Dungass), scindés par ce nouveau découpage.

En fait, le refus d'adhérer à un projet parachuté était la principale signification à donner à la réticence des Damagarawa qui suspectent un complot ourdi à travers la réforme qui vise à affaiblir leur région/département tant du point de vue de son poids démographique qu'économique en déstructurant les axes traditionnels de ses échanges avec le grand voisin du sud (le Nigeria). Il ressort donc que sur le plan du principe, les



propositions de redécoupage telles que présentées par la CSRA ont été refusées. Ce qui a fait dire au chef de mission dans ce département qu'à partir des informations recueillies au cours de la présente mission, un nouvel avant-projet sera élaboré et soumis à l'approbation de la région.

La revendication identitaire dans le Damagaram s'exprime sous forme de recherche de cohésion née du besoin de se réclamer d'une tradition qui donne le sentiment de s'inscrire dans la durée pour toute action de développement. Car, pour les Damagarawa, leur espace politique est le produit d'une accumulation historique et, ils ne sauraient être impliqués dans un processus de réforme sans les associer en partenaires majeurs au préalable. Cela semble se vérifier avec l'expérience en cours dans le cadre du Programme d'Appui au Développement Local (PADL) du Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté (PCLCP/PNUD) au niveau de Zinder. Ce programme vise à promouvoir une approche de développement local basée sur des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et de la démocratie à la base en cours d'expérimentation dans quatre régions du Niger (Diffa, Maradi, Tillabéry et Zinder), avec l'appui financier et technique du Fonds des Nations Unies pour l'Équipement (FENU) et le Fonds Belge de survie (FBS). Ce programme procède d'une démarche participative et concertée pour la création et l'installation des structures communales. Ce qui semble bien correspondre à l'attente, en terme d'implication dans les politiques de développement que les damagarawa ont toujours voulu et exprimé comme le souligne à l'occasion monsieur Laouan Magagi, coordonnateur du PCLCP/PADAL-Zinder, principal animateur de l'équipe d'appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage de ce programme. Il disait en substance qu'à l'issue des sessions d'installation de l'ensemble des conseils pré-communaux (CPC), « je suis agréablement surpris de voir que les populations ont un niveau de compréhension assez élevé du processus de décentralisation. C'est pour cela que les

débats ont été parfois houleux et démocratiques, mais quand même fructueux »<sup>285</sup>. Débats houleux, démocratiques et fructueux, sont des mots qui font sens et qui constituent le credo des damagarawa. Car ces derniers ont constamment fait de leur implication en amont de toute politique publique et dans le choix de leurs représentants, un élément fondamental de leur adhésion et de leur pleine participation à la mise en œuvre des politiques de développement dans leur territoire. De l'avis du coordonnateur de ce programme, l'élection des membres du bureau des différents CPC a été judicieuse et démontre que les gens ont fait un choix qui permet de croire qu'avec un encadrement que nous allons faire dans les jours à venir, ces structures seront très bien gérées<sup>286</sup>. Il est peut-être prématuré d'affirmer que le choix est judicieux avant de voir les conseillers élus à l'œuvre. Mais avec l'encadrement, c'est-à-dire le renforcement des capacités des nouveaux conseillers par le programme, l'on peut miser que la qualité des interventions des élus, pourra être renforcée. Toutefois, le choix des élus pour être judicieux, doit être ouvert à tous. Cependant la réalité est que dans le damagaram, en cette ère de démocratie pluraliste, l'ouverture idéale est limitée par la tradition partisane telle que nous le révèlent les différentes élections, signe de l'identitaire caractéristique de cette région du Centre-Est nigérien.

#### 2.2.2. Des résultats électoraux dominés par l'identitaire

Comme nous l'avons souligné plus haut, le Département de Zinder se révèle être incontestablement le fief du CDS-Rahama, un parti dirigé par un Zindérois, et majoritairement contrôlé par les Haoussas. Ceci se vérifie à travers les résultats des différentes élections pluralistes organisées au Niger (voir Tableau ci-dessous). Cet état de fait est l'expression d'une culture politique qui procède non seulement d'un comportement électoral (une des plus

---

<sup>285</sup> Laouan Ousman, Le mot du coordonnateur du PCLCP/PADL-Zinder, « La population a un niveau de compréhension assez élevé du processus de décentralisation », Sahel dimanche du 24 mai 2003, ONEP-Niamey, p.9.

<sup>286</sup> Laouan Ousman, op.cit., 2002, p. 9.

importantes dimensions mais non exclusive) ou de l'expression de préférences, mais d'aussi un ensemble plus large, telle que définie par Roger Martelli, à savoir « la Manifestation d'opinions et d'attitudes, (...) phénomène fait d'idées et de valeurs, de symboles et de normes, de mythes et de rites, de comportements concrets et répétés et, enfin, de structures et d'institutions qui reproduisent la culture elle-même et qui conditionnent des individus et des générations »<sup>287</sup>. En effet, les résultats des différents scrutins dans le département de Zinder sont non seulement la manifestation concrète et répétée des opinions et attitudes des Damagarawa mais aussi, l'expression symbolique de leur culture politique.

A cet effet, les scrutins nationaux (tableau n°5) de 1993 et 1995 (législatifs et présidentiels) et les élections locales du 7 février 1999 (tableau n°6), révèlent que les structures sociales zindéroises reproduisent une culture régionale stabilisée qui semble conditionner à son tour les individus et les groupes sociaux dans l'espace politique du Damagaram.

Tableau N°5: Score des partis politiques dans le département de Zinder aux différentes élections d'avant le coup d'Etat du 27 janvier 1996.

Partis politiques	élection législative 1993	%	élection présidentielle 1993 (1er tour)	%	élections législatives anticipées 1995	%
ANDP-Zam-lafiya	6.028	2,90%	4.991	2,46%	5.764	2,36%
CDS-Rahama	127.18	61,20%	129.499	63,57%	162.717	66,76%
MNSD-Nassara	5	15,65%	38.916	19,15%	32.839	13,47%
PNSD-Taraya	32.535	5,01%	12.419	6,11%	10.725	4,40%
PPN-RDA	10.418	1,89%	3.251	1,60%	2.002	0,82%
PSDN-Alhéri	3.940	2,27%	3.154	1,55%	6.990	2,87%
UDFP-Sawaba	4.726	3,64%	4.934	2,43%	4.888	2,01%
UPDP-Chamoua	7.567	5,50%	6.028	2,97%	4.680	1,91%
PMT-Albarka	11.431	1,91%	-	-	3.585	1,47%
PNUD-Salama	3.983	-	-	-	5.653	2,32%
UDPS-Amana	-	-	-	-	3.900	1,60%

Source: Ministère de l'Intérieur, Rapport de la Commission Nationale des Elections, Edition 1993.

<sup>287</sup> Roger Martelli, Histoire sincère du PCF, Editions Sociales, Paris, 1984, p.34.

Comme le reflète le tableau ci-dessus, au cours des élections législatives de 1993, le parti CDS-Rahama a remporté neuf des quatorze sièges attribués au département de Zinder. Les cinq autres sièges restants étaient revenus au MNSD-Nassara (2 sièges); PNDS-Tarayya (1 siège); UDFP-Sawaba (1 siège); et UPDP-Chamoua (1 siège).

Le premier tour des élections présidentielles de 1993 a également révélé la permanence du CDS au niveau du département de Zinder car au premier tour, ce parti a supplanté toutes les autres formations politiques concurrentes avec plus de 63% de voix. Au deuxième tour, le candidat du CDS-Rahama, Mahamane OUSMANE, un Badamagaré qui est entré en compétition avec Mamadou Tandja leader du MNSD-Nassara, a recueilli dans le département de Zinder 75,01% de voix contre 24,99% pour son concurrent du MNSD-Nassara. Cette situation a été confortée au cours des législatives anticipées de 1995.

En effet, avec les élections législatives anticipées du 12 janvier 1995, le Parti CDS-Rahama a amélioré son score par rapport aux premières élections de 1993, en obtenant 10 sièges sur les 14 pourvus dans le département de Zinder. Il a recueilli 66,67% des suffrages exprimés, arrivant ainsi en tête dans l'ensemble de la région/département de Zinder.

De fait, la région de Zinder se révèle être le fief du CDS-Rahama, le parti vert<sup>285</sup> dont le leader est un Badamagaré. De toute évidence, la constance des votes en faveur de la Convention Démocratique et Sociale de Mahamane OUSMANE traduit l'ancrage de la culture politique verte et une parfaite occupation du terrain par le CDS-Rahama. Les Zindérois ont manifestement intériorisé la Convention

---

<sup>285</sup> La notion du *parti vert*, est communément utilisée au Niger pour désigner le CDS-Rahama, parce que le drapeau qu'il a adopté comme symbole est de couleur verte frappée d'une clef à huit dents correspondant aux huit régions du Niger. En outre, la forte présence de ce parti et l'importance numérique de ses militants font qu'en période de campagne électorale, les villes et les campagnes du damagaram sont pavisées aux couleurs du CDS-Rahama, c'est à dire le vert. Par extension nous utilisons pour notre part, la notion de *culture verte* pour qualifier la domination du CDS-Rahama dont les populations ont intériorisé la philosophie politique et le credo, qui est le *Tchangji* (le changement). En effet, le CDS-Rahama prône le changement de gouvernance politique et administrative.

Démocratique et Sociale comme choix politique. Le Parti vert n'a pas un sérieux adversaire dans le département de Zinder. L'on pourrait, dans le cas du Damagaram, employer la notion de culture politique territoriale, à l'instar des chercheurs italiens dans leur analyse de la dimension régionale des cultures politiques en Italie. En outre, au regard des résultats provisoires des élections locales du 7 février 1999 des communes et départements de la région de Zinder, la stabilité électorale et politique en faveur du CDS Rahama de Mahamane OUSMANE, déjà constatée dans le cadre des élections nationales, semble se raffermir davantage comme le laisse apparaître le tableau n°6 ci-dessous.

Tableau n°6. Résultats provisoires des élections locales du 7 février 1999 au niveau de certaines communes et département de la région de Zinder.

Partis Pol. ou alliances de parti	C.U Zer	C.U Mg a	C.U BBi	C.U . Tnt	C.U Gré	C.R Dgs	C.U Mè y	C.R D.T ya	C.R Tkt a	C.U Mir a	Tot al Co m	De pt. Gré	De pt. Mg a	De pt. Kch é	Tot al De pt.
ADP	0										0				
CDS	18	7				19	9	16	19	6	94		21	13	35
Daraja					0						0				
MNSD		1			2					1	4		3		3
PNDS		1			2					1	4	5			5
RDP	4	3	10	3	2	3	1	5	4	4	39	7	6	4	17
UDPS			1								1				
UPDP										0	0				
MNSD /CDS			2								2				
MNSD /PNDS / PNUD				3							3				
CDS/P SDN/ ANDP				5							5				
MNSD	3										3				

/PNDS / ANDP														
MNSD /PNDS					3	2				5			2	2
MNSD /PNDS / PSDN/ ANDP							2			2				
CDS/P NA			4							4	8			8

Sources: Le Sahel n° 5704 du lundi 15 février 1999, quotidien nigérien d'information, ONEP, p.5.

L'analyse des résultats provisoires ci-dessus (en attendant leur validation par la Cour Suprême), révèle qu'au niveau de toutes les dix communes sur les onze ainsi que des trois départements sur les cinq que regroupe la région de Zinder où les CENI locales ont proclamé les résultats, le parti CDS-RAHAMA s'est imposé comme la formation chef de file dans le Damagaram. Dans les deux cas, cette formation a conquis plus de 50% de sièges d'élus locaux. En désagréant ces éléments, il ressort qu'au niveau des six communes urbaines de la région de Zinder, le parti vert s'arroge tout seul, 50% des conseillers, soit 40 des 80 sièges de conseillers municipaux à pourvoir. Au niveau des quatre communes rurales sur les cinq<sup>286</sup> que compte la région de Zinder, là aussi le Parti de Mahamane OUSMANE s'arroge plus de 63% des sièges de conseillers, soit 53 élus sur les 85 prévus pour cette catégorie de communes<sup>287</sup>.

Concernant les résultats électoraux au niveau des trois départements sur les cinq que compte la région de Zinder, là

<sup>286</sup> la cinquième commune rurale est celle de Tasker dont les résultats sont sujets à controverse entre les partis de la mouvance présidentielle et ceux de l'opposition en l'occurrence le Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS-Taraya).

<sup>287</sup> Le principal parti dit de la mouvance présidentielle, le RDP-Jama'a, qui supporte le Général-Président au pouvoir suite à un coup d'Etat militaire et les élections contestées de juillet de la même année, qualifiées de « hold up électoral » par les partis de l'opposition, n'obtiendrait que 23, 63% malgré le contrôle des organes de la presse publique et l'utilisation des moyens logistiques de l'Etat et l'appui sur les autorités administratives territoriales.

également, la région de Zinder était devenue une zone verte du fait de la présence d'un électorat majoritairement favorable au CDS-Rahama avec 50 % de sièges des élus départementaux<sup>288</sup> pour cette formation; soit 35 sièges sur les 70 proclamés par les CENI locales.

Les normes qui encadrent cette tradition partisane qui consiste pour la majorité de l'électorat Zindérois à vouloir s'identifier au parti CDS-Rahama, sont produites par le milieu, donc à l'extérieur des individus et en fonction des logiques influencées par un fort sentiment d'appartenance à l'espace politique du Damagaram.

En conséquence, malgré l'existence d'une réalité identitaire éclatée entre le mounio, le Tsotsébaki, le Daoura, le Damergou, la Tarka et le Damagaram-central (autour de la ville de Zinder), il reste qu'il y a un niveau de cohérence qui subsiste autour du sentiment d'appartenance dont le lieu principal est le territoire du sultanat du Damagaram au XIXème siècle tel que nous l'avons décrit dans la première partie du présent travail. C'est pour cette raison qu'il y a une résistance des Damagarawa devant l'approche centralisée de gestion administrative du développement telle que conduite par les autorités de Niamey. Sur cette base, nous pouvons soutenir que l'identité de lieu, que nous appelons autrement sentiment d'appartenance dans notre cas, a une force dans l'espace politique du Damagaram.

Aussi, les résultats très élevés des suffrages obtenus dans les différentes consultations électorales, sont révélateurs d'une certaine position hégémonique de cette formation dans le Damagaram. Dans cette région, depuis 1990, non seulement la vie politique au sens strict, mais aussi la vie sociale, culturelle et économique sont profondément influencées par la formation

---

<sup>288</sup> le parti du Général-Président, Ibrahim Maïnassara BARE n'obtiendrait que 24,28% de sièges d'élus départementaux au niveau des 3 départements, soit 17 conseillers. Les deux autres départements à savoir, Mirriah et Tanout font l'objet de controverse du fait des actes de vandalisme qui ont été commis au niveau de ces localités avec dans certains cas, usage d'armes à feu ayant occasionné des blessures par balles réelles ayant fait trois victimes. Au niveau de Tanout, certains résultats auraient été détruits par le Sous-préfet, représentant l'Etat dans cette localité du nom de monsieur Nafiou MAMADOU.

politique du Président Mahamane Ousmane qui installe progressivement une culture verte. Cette culture politique dont le CDS-Rahama semble s'affirmer comme le catalyseur, le constructeur politique, a été rendue propice par l'expérience autoritaire du système de gestion administrative de développement régional au Niger. Cette expérience a favorisé, dans le cas du Damagaram, la formation des comportements paradoxalement démocratiques très ancrés chez les Damagarawa qui sont du reste, très portés au débat contradictoire.

La stabilité électorale en faveur du CDS-Rahama dans le Damagaram est révélatrice d'une forme de résistance de la culture verte malgré la pratique d'un *clientélisme de masse*<sup>289</sup> activé par le régime du Général-Président qui fait que les leaders, cadres et militants du RDP-Jama'a sont, depuis 1996, les seuls à contrôler les centres de décisions et à capter les ressources importantes qui sont déversées à la périphérie, c'est-à-dire dans la région de Zinder pendant quatre ans.

En effet, malgré la nécessité économique qui offre un terrain favorable à la pratique du clientélisme de masse, le RDP-Jama'a n'a pu contrôler Zinder et sa région comme le confirment très justement les résultats des élections locales du 7 février. N'est-ce pas là, la preuve de l'existence au niveau de cette région d'une véritable capacité de représenter ses intérêts et de mobiliser les communautés pour résister à tout ce qui n'entre pas dans cette vision commune territorialisée? C'est aussi, la preuve qu'au niveau du Damagaram dans son ensemble, il y a une capacité certaine des

---

<sup>289</sup> Cette notion a été empruntée à Evelyne Ritaine qui l'a employé dans le cadre du Séminaire sur les Politiques Comparées en Europe du Sud en 1997 à l'I.E.P (CERVEL) de Bordeaux 4. Pour cet auteur, le Clientélisme de masse fait qu'en contrôlant la masse, on contrôle le centre et en contrôlant le centre on capte des ressources importantes qu'on déverse à la périphérie. Dans un tel mécanisme, il y a toujours un notable intermédiaire. Dans le contexte nigérien, depuis 1996, une telle pratique semble prendre des dimensions inquiétantes avec le RDP-Jama'a comme interface de sa mise en œuvre. L'on se rend compte de plus en plus, des effets pervers d'un tel clientélisme préjudiciable à une dynamique saine du développement des régions du Niger: il s'agit entre autres, de la captation des ressources publiques, leur redistribution sans que personne ne se soucie de la question de l'investissement collectif car, les acteurs politiques misent plus sur le court terme; les services publics ne fonctionnent pas correctement par manque de moyens captés et gaspillés entre la base et le centre; l'esprit d'entreprise s'émousse parce que les acteurs préfèrent capter des ressources par le réseau



leaders politiques du CDS-Rahama à obtenir un consensus sur les intérêts communs afin que tous tirent dans le même sens en évitant la fragmentation de leurs actions politiques. C'est assurément là, le déterminant d'une capacité potentielle de négociation dont disposerait le CDS-rahama, une fois aux commandes de l'action régionale et locale dans la région de Zinder. La dynamique d'affirmation d'une culture politique verte dans le Damagaram, dont le processus a été théorisé à partir de 1990 avec la démocratisation, est l'œuvre des cadres ressortissants du Damagaram fondateurs de l'ONG - *AMACA*<sup>290</sup>. Les stratégies d'action auxquels ces acteurs ont eu recours procèdent non seulement de l'intervention directe des cadres dans les arènes du pouvoir régional et local à Zinder, mais aussi du recours à des relais de notables en région, de la création et l'installation des structures intermédiaires de leur ONG et du parti CDS-Rahama. Les promoteurs de cette idéologie régionale ont emprunté à la fois le canal associatif avec *AMACA* et celui partisan.

Aussi, même au sein des formations politiques qui ne sont pas celles qui contrôlent le terrain politique du Damagaram, la pratique politique chez les acteurs régionaux tranche avec celle observée dans les autres régions du pays. Dans ces dernières, elle vise surtout la satisfaction des intérêts à travers des attitudes de démarchage et de marchandage sous le signe de l'arrangement. En effet, dans des régions telles que Tahoua et Maradi, la politisation des individus est de type pragmatique, c'est-à-dire en fonction des

---

clientéliste; enfin de manière plus prospective, les hommes politiques semblent manifester peu ou pas d'intérêt pour le développement durable de la périphérie parce qu'à terme l'on risque de se passer d'eux.

<sup>290</sup> *AMACA* (Association Mutuelle d'action culturelle et artistique) veut dire en langue haoussa, « te faire ou te servir ». *AMACA* est donc une association culturelle, du moins telle qu'elle est officiellement présentée par ses promoteurs. Dirigée depuis sa création en 1991 par Mahamane Ousmane, un natif de Zinder, elle a été, en même temps que l'association *ADALCI* (qui veut dire l'honnêteté), créée par des ressortissants de la région de Tahoua, à la base de la création du parti CDS-Rahama dont la direction a été confiée à Mahamane Ousmane, un zinderois. Selon, Nassirou Bako Arifari, au niveau des cadres Zarma-songhay, dont l'influence au sommet de l'État a considérablement décliné depuis le début du processus démocratique en 1991, une organisation regroupant essentiellement les cadres de l'Ouest du Niger a été créée sur la base de la référence au développement. Il s'agit de CERDI (Centre d'Étude et de Réflexion sur le Développement) qui veut dire solidarité; s'entendre; se tenir ensemble; s'attraper. Le CERDI est donc une *organisation-écran* au même titre que *AMACA*, créée par des cadres ressortissants de leurs régions respectives, à savoir Tillabéry pour la première et Zinder pour la seconde, sur des bases ethno-régionalistes.

circonstances du moment. Le plus récent témoignage sur cette question nous a été rapporté par les primaires et les travaux du dernier congrès du Parti du chef de l'Etat et du Premier Ministre, le MNSD-Nassara .

### 2.2.3 L'autre manifestation du particularisme Zindérois

Les élites originaires de la région de Zinder jouent un rôle de premier plan dans le refus des arrangements politiques dans le Damagaram. Par élites, nous entendons des personnes qui, par le fait qu'elles possèdent des positions stratégiques dans des organisations puissantes, sont capables d'influencer régulièrement et fondamentalement la politique nationale. Dans le Damagaram comme dans le reste du pays, l'élite est constituée des décideurs primaires des plus grandes formations politiques implantées en région, des administrations déconcentrées, des organisations économiques, militaires, professionnelles, communicationnelles et culturelles, des groupes traditionnels notamment la chefferie, des associations religieuses, des leaders d'opinion. Le pouvoir des leaders des associations religieuses légales est très important dans le Damagaram, notamment en ce qui concerne les différents groupes islamiques au titre desquels, nous pouvons citer les chefs de la confrérie islamique de la Tidjania (à laquelle appartient le Sultan du Damagaram), le président de la section départementale de l'Association islamique du Niger (AIN) d'obédience tidjane, les responsables des associations Adin Islam et ARCI, identifiées au vocable Isaala, de tendance puriste et intégriste, catégoriquement opposées aux autres groupes religieux.

L'élite du Damagaram s'est singularisée par son refus de connivence avec le pouvoir politique du centre. Elle est apparue souvent très critique et indépendante, voire en opposition avec le pouvoir de Niamey. Le plus récent exemple de refus de démarchage et de marchandage, a été relevé par la presse locale lors du 4<sup>ème</sup> congrès ordinaire du MNSD-Nassara, le parti du Président Mamadou Tandja et de son Premier Ministre et secrétaire général

du parti, monsieur Hama Amadou. En effet, le congrès de décembre 2001 a permis de relever une démarcation des élites zindéroises du MNSD avec leurs homologues des autres régions du pays à l'occasion des primaires devant permettre de préparer le choix du nouveau Président du parti qui succèdera au Président Tandja dont l'élection en novembre 1999 à la magistrature suprême, crée une incompatibilité de cumul des deux fonctions. Cette succession a donné lieu à des actions de manipulation des élites régionales pour légitimer la candidature unique du Premier Ministre afin qu'il soit élu par acclamation. Des sept régions du pays, seule celle de Zinder a convenu dès le niveau de la section à Zinder, de défier le Premier Ministre en présentant un candidat<sup>95</sup> au poste du président national du parti. Et comme pour affirmer son refus de démarchage et se soustraire du dispositif de récupération mis en place par le Premier Ministre candidat à la succession de Mamadou Tandja, le président de la section de Zinder, avec le soutien des délégués de Zinder au congrès, a relevé, dans sa contribution lue devant les congressistes, que « le pouvoir acquis, il se dégage malheureusement des pratiques tendant à l'exclusion et à la marginalisation de militantes et des militants et souvent, hélas ! de sections entières, telle celle de Zinder qui semble être sacrifiée en pertes et profits pour, nous ne savons quel dessein »<sup>292</sup>. Cette phrase est l'expression même du refus des militants de la section de Zinder d'être des laissés pour compte ou de s'accommoder de la pensée unique que le représentant de Zinder au congrès de décembre a demandé de faire disparaître à jamais. Mieux, pour réaffirmer leur dimension, les délégués de Zinder ont soutenu dans leur déclaration, « qu'il doit se dégager de

---

<sup>291</sup> Il s'agit du président de la section de Zinder, Monsieur Alma Oumarou, ancien ministre de la privatisation et de la restructuration des entreprises publiques dans le cabinet du premier gouvernement de la 5<sup>ème</sup> République dirigé par Hama Amadou. Alma avait été exclu du cabinet à l'occasion d'un remaniement ministériel en raison de ses désaccords ouverts avec le Premier Ministre et avec son protégé Ministre des finances, Ali Badjo Gamatié autour de la gestion des dossiers de privatisation et de la restructuration des entreprises d'État.

<sup>292</sup> Discours de Monsieur Alma Oumarou, Président de la section MNSD-Nassar de Zinder, au congrès ordinaire de ce parti en décembre 2001 à Niamey.

nos assises, un système de démocratie réellement participative à travers un contrôle rigoureux et transparent de ceux qui auront la charge de gérer le parti pour les trois années à venir ». Le nouveau et jeune président de la section MNSD de Zinder a respecté la ligne discursive des leaders politiques du Damagaram du 20<sup>ème</sup> siècle qui aiment la rhétorique à l'occasion des échanges politiques. Il a mis en avant les notions de partage, d'équité et de participation pour revendiquer leur droit à une implication totale dans la gestion du parti et des affaires publiques. En anticipant sur les interprétations que l'on pourrait faire de ses propos, il rappelle qu'il ne s'agit pas pour la section de zinder *de revendication identitaire*. Enfin, le mot qui traduit la revendication de la chose a pris place dans le discours du président de la section de Zinder qui a affirmé en substance qu'il faut cultiver la cohésion et l'unité du parti dans la diversité des opinions et dans le strict respect de l'identité de chacune des sections. Pour enfoncer le clou du refus de démarchage et de marchandage, le président de la section MNSD de Zinder a martelé que « l'ère des militantes et des militants taillables et corvéables à merci et dont le rôle se limiterait uniquement à des applaudissements mécaniques des gestes de leurs guides éclairés, cette ère disons-nous, n'est plus de saison et est à jamais révolue ». Pour le Jeune politicien zindérois et pour les militants de sa région, ces propos suggèrent qu'il n'existe pas de clientèle confinée au service exclusif des professionnels de la politique destinés ad vitam à montrer la voie à la grande masse des militantes et des militants. Tout ceci pour porter leur message et renouveler leur refus de « téléguidage et de mise sous tutelle » de leur section par le Premier Ministre candidat à la présidence du parti. Les propos enflammés de monsieur Alma Oumarou, président de la section de Zinder, lui-même candidat de ladite section au poste du Président national du parti, sont la parfaite expression du refus du contrôle total des rouages de l'appareil

politique par le centre au détriment de l'immense majorité des acteurs laissés pour compte à la périphérie.

Il ressort de notre analyse que le passé politico-administratif tel que décrit, prolongé par l'approche centralisée de la gestion du développement des régions auxquels s'est ajoutée la donne partisane dans l'occupation des territoires des régions par les acteurs politiques expliquent l'accentuation d'une crise de confiance entre le Centre et la périphérie, autrement dit entre le pouvoir central et les acteurs politiques régionaux.

### **Chapitre 3: Les incidences de l'identité sur la politique de développement régional**

Il s'agit ici de démontrer en quoi la crise de confiance persistante depuis l'indépendance du pays, entre la région de Zinder et le pouvoir de Niamey, influence d'une certaine manière, l'appropriation des réalisations socio-économiques, s'identifiant de fait à une sorte de refus du conformisme comme stratégie des acteurs politiques.

#### **3.1. La difficile appropriation des réalisations socio-économiques**

Déjà des historiens ont eu à s'intéresser aux liens unissant les activités culturelles et les activités économiques des sociétés dès l'amorce d'une réflexion sur les sociétés humaines, dans le cadre de la philosophie sociale occidentale. C'est ainsi que certains historiens ont eu à se pencher tout particulièrement sur les implications des caractéristiques identitaires des peuples sur l'ensemble de leurs activités sociales.

Toutefois, les travaux de terrain mettant en lumière les rapports entre l'économique et le culturel ne se sont guère spécifiés comme tels avant les années 70. Par contre, leur multiplication s'est imposée avec la question des formes de développement économique possibles ou souhaitables dans les pays en développement au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle. Il s'agit ici de comprendre l'influence des faits sociaux hétérogènes au champ

économique sur la réussite de certains programmes de développement conduits dans la région de Zinder. C'est ce que nous tenterons d'examiner à travers les exemples de gestion des programmes d'hydraulique villageoise d'une part, et la problématique du recouvrement des ressources budgétaires par les collectivités territoriales, d'autre part.

### 3.1.1. Les insuffisances des programmes d'hydraulique villageoise

Précisons au préalable que nous avons choisi d'analyser la problématique de l'appropriation des réalisations socio-économiques par les populations de la région de Zinder en nous appuyant principalement sur les programmes d'hydraulique villageoise, parce que l'approvisionnement en eau dans tous les pays sahéliens dont le Niger, est un des facteurs limitant du développement. Il l'est davantage dans le cas de Zinder où il est défini comme l'un des principaux goulots d'étranglement de la promotion des activités agricoles, pastorales ou même industrielles. L'encadré ci-dessous, transcrit à partir du reportage d'un journal privé<sup>293</sup> de la place, parce qu'il nous semble avoir été bien restitué, la question de l'approvisionnement en eau de la ville de Zinder et les interprétations et colères que suscite la persistance de ce problème chez les zindérois.

---

<sup>293</sup> Journal *La roue de l'histoire*, Les habitants de la ville de Zinder, assoiffés et écœurés et en colère manifestent publiquement dans les rues de leur ville, in hebdomadaire nigérien d'informations générales, d'analyse et de formation, N-139 du 15 avril 2003, Niamey, p. 1.

Nous sommes en avril 2003, la chaleur est torride un peu partout dans le Sahel et la Savane, la nappe phréatique est en profondeur toujours plus grande, les marigots, les mares sont à sec au cours de ce mois annonciateur de la saison des pluies. Et la ville de Damagaram, de Zinder pour les non initiés, manque d'eau. Les hommes et les bêtes ne parviennent plus à satisfaire leurs besoins d'alimentation dans cette denrée. Et la population de l'ancienne capitale du Niger s'enfonce toujours davantage dans le besoin. Pendant vingt-six ans de présence coloniale, les français n'ont pas pu résoudre le problème d'eau de Zinder. Ils finirent par baisser les bras et adopter les solutions de facilité ayant consisté à fuir, à désertifier la ville pour venir au bord du fleuve du Niger créer un autre chef-lieu de territoire ; c'était en 1926. Entre cette date et celle de l'indépendance du Niger en 1960, les données n'avaient pas changé, et Zinder n'avait toujours pas trouvé des sources d'approvisionnement en eau. De 1960 à 1974, sous notre première République, même la présence à l'assemblée nationale, puis au gouvernement de Monsieur Issa Ibrahim Maï Non, n'a pas valu à Zinder un projet efficace d'adduction d'eau. Le règne du Général Seyni Kountché accompagné de son boom d'uranium n'arrangea rien et Zinder n'avait toujours pas résolu son problème.

Mais voilà qu'en mars 1993 un fils de la ville devint Président de la République du Niger : Monsieur Mahamane Ousmane.

La ville, qui lui a donné plus de 75% de son suffrage, attendait de lui la solution de son problème en eau.. Mais Ousmane, après trois ans de magistrature suprême du Niger n'avait même pas construit une brique à Zinder sa ville natale à fortiori réaliser de grands travaux d'adduction d'eau.

En ce début du mois d'avril 2003, la colère des zindérois gronde ; ils ont besoin d'eau et ils n'en ont pas. Alors ils sortent de leurs maisons, manifestent dans les rues. Spontanément, les manifestants se rendent au siège de la CDS-Rahama, le parti présidé par M. Mahamane Ousmane. Ils y trouvent des membres du bureau du parti réunis et ils les chassent. Les manifestants s'emparent des archives du parti et les déchirent ; ils prennent des photos de Mahamane Ousmane, les empilent dans une rue et les brûlent. Les meubles sont brisés et tout ce qui symbolise le pouvoir et Mahamane Ousmane est détruit. La police intervient, elle arrête quelques manifestants traduits devant le parquet ; c'était le dimanche 11 avril 2003. Au moment où nous mettons sous presse, la seconde ville du Niger est une agglomération en état d'urgence. Qui donc donnera de l'eau à Zinder, la ville des sultans Aboubacar, Oumarou Sanda, Amadou Dan Bassa, Amadou Roudji, Tanimoune, etc.

Ainsi que le relate le texte ci-dessus, l'eau est donc une denrée rare à Zinder. Et tout ce qui est rare a tendance à être cher. À Zinder, la

2<sup>ème</sup> ville du pays, avec ses quelques 300.000 habitants, le spectacle d'hommes, de femmes et d'enfants, le seau à la main, est encore omniprésent. Au mois d'avril tel qu'indiqué dans l'encadré ci-dessus, la société d'exploitation des Eaux du Niger était contrainte d'opérer des délestages pour mieux alimenter la ville en eau potable. Au cours de cette année 2003, une vive polémique<sup>294</sup> s'était instaurée lorsqu'il s'est agi de déterminer les raisons de cette pénurie soudaine d'eau, car apparue plus tôt que d'habitude. Pour les techniciens de la direction régionale de l'hydraulique de Zinder, le mini-barrage de Jirga Agali érigé dans le cadre du programme spécial du président de la République empêchait toute alimentation des forages de Machaya, et ces infrastructures vitales avaient commencé à s'assécher ; et le rationnement semble être la voie choisie, d'autant que la demande est nettement supérieure à l'offre.

En effet, au niveau de Zinder et de sa région, l'eau est un besoin ressenti partout dont on s'attend à ce que les réalisations d'infrastructures soient jalousement sauvegardées. Pour l'essentiel, les réalisations des ouvrages d'hydraulique en milieu rural au niveau du Damagaram ont été exécutées au cours de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA) dans le cadre de projets et programmes sur financement extérieur.

En guise de rappel mentionnons que la période 1980 - 1990 fut celle de la Décennie Internationale de l'eau Potable et de l'assainissement au cours de laquelle ce secteur a connu une évolution non négligeable dans le département de Zinder. Le taux de couverture des besoins en eau des populations de la région du damagaram est passé de 23% en 1980 à 52,8% en 1987. C'est au cours de cette même période que le processus de désengagement

---

<sup>294</sup> Même si aujourd'hui la polémique autour de ce mini-barrage édifié sur les recommandations du Président de la République, d'où l'appellation, *Programme Spécial du Président de la République*, sur un espace pas du tout indiqué, s'est estompée, force est de relever qu'avec la période de grande chaleur, le sempiternel problème d'eau persiste toujours. Le prix de la touque qui était de 50FCFA a quadruplé voire plus, atteignant 2000FCFA. Et toutes les activités sont suspendues, jusqu'à ce que la famille soit approvisionnée en eau de consommation. Ainsi va la vie à Zinder.



de l'Etat vis-à-vis des charges récurrentes et la responsabilisation des populations bénéficiaires ont été prônés.

Ainsi, jusqu'en 1980, le problème d'hydraulique villageoise se posait plus en terme de couverture en points d'eau qu'en terme de prise en charge par les bénéficiaires, car ceux-ci n'y étaient pas véritablement associés. Mais depuis lors, le problème se pose véritablement en terme de gestion et de maintenance des points d'eau dont l'importance numérique est révélée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau N° 6:** infrastructures d'hydraulique rurale du Département de Zinder au 31/12/1997

Arrondissements	Puits Cimentés	Forages exploitables	Pompes à Motricité humaine	Points d'Eau Modernes	Taux de Couverture Total (%)
Gouré	274	314	339	613	78,66
Magaria	384	901	1001	1385	82,65
Matameye	105	216	231	336	39,06
Mirriah	457	1052	1035	1492	71,37
Tanout	317	32	21	338	35,80
Zinder	14	33	17	31	41,89
Total	1551	2548	2644	4191	66,05

Source: Rapport d'activités 1997 de la DDH de Zinder, Janvier 1998.

Aussi, l'enquête conduite dans le cadre de ce travail nous a-t-elle permis d'évaluer le niveau d'appropriation des infrastructures d'hydraulique villageoise mises à la disposition des populations avec l'appui des partenaires extérieurs.

S'agissant tout particulièrement des infrastructures hydrauliques équipées de Pompe à Motricité Humaine, la documentation fait état pour l'ensemble du département de Zinder, d'un taux de panne de 35% et celui d'immobilisation pour diverses raisons liées à la maintenance, estimé à 30%. Il ressort donc, que les Pompes à Motricité humaine fonctionnelles sont de 1897 sur un total de 2624. Par conséquent, le nombre de points d'eau modernes

fonctionnels est de 3493 sur les 4196 existants en milieu rural. Ce qui fait que le taux de couverture réel n'est que de 54,49%.

Au 31 décembre 1994, le département de Zinder disposait de 2.538 forages équipés de pompes à motricité humaine et 1.328 puits cimentés constituant l'essentiel du dispositif de l'hydraulique dite villageoise. Cette situation représentait un taux de couverture moyen de 68,9% des besoins des populations du département.

En outre, la situation actuelle de l'hydraulique villageoise dans la région de Zinder est caractérisée par la dégradation des infrastructures, traduisant ainsi toute la problématique de la prise en charge de ce secteur par les bénéficiaires et l'insuffisance des stratégies et actions conduites pour permettre l'appropriation des acquis par les populations. A cet effet, la direction départementale de l'hydraulique de Zinder note dans son rapport annuel 1997 que les problèmes de la maintenance des infrastructures hydrauliques et de la consolidation des acquis en la matière ont été une préoccupation aussi bien des services de la DD/HZ que de tous les partenaires dans le secteur <sup>295</sup>. Quels sont les problèmes de maintenance qui se posent aux infrastructures hydrauliques dans le Damagaram? Combien d'installations sont aujourd'hui fonctionnelles et combien ne le sont pas? comment les populations ont-elles été préparées à la prise en charge de ces installations? quels sont les indicateurs de l'appropriation de ces installations par les bénéficiaires? C'est à toutes ces interrogations que nous tenterons de répondre sous ce point.

Du point de vue de la nature des problèmes de maintenance des infrastructures hydrauliques, les rapports des services d'arrondissement font état de la détérioration des superstructures (margelle et anti-bourbier); du mauvais état des colonnes de captage; de la baisse du niveau statique et de débits; de la présence des cavernes; de la rupture de stock de certaines pièces

---

<sup>295</sup> DD/HZ, Rapport annuel d'activités 1997, Zinder (Niger), Janvier 1997, p.2.

détachées des pompes au niveau des magasins localisés dans les arrondissements, affectant ainsi la capacité de satisfaire aux besoins exprimés par les populations.

La lecture de ces problèmes traduit l'existence d'un malaise institutionnel qui affecte la pérennité et la qualité du service assuré par les installations collectives d'hydraulique villageoise. Elle traduit aussi une défaillance de l'organisation et de la gestion des services de proximité du fait d'une approche très centralisée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique sectorielle de l'hydraulique villageoise dans le département de Zinder. La conséquence d'une telle approche s'est traduite par des retards d'exécution des programmes et une mauvaise gestion de fonds collectés par les comités de gestion villageois souvent déresponsabilisés. Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de réhabilitation d'une dizaine de Pompes à Motricité Humaine (PMH) dans les arrondissements de Matameye et Magaria, les travaux n'ont pu être exécutés en raison de la lourdeur bureaucratique et de la faible implication des populations. Ainsi, la perspective d'une prise en charge effective des réalisations conduites dans ce secteur se trouve d'avance hypothéquée. Même l'expérience de création d'un fonds régional de l'eau dont Zinder est le premier département et le seul à faire l'expérience, ne semble pas bien être articulée sur une approche qui responsabilise des populations à la base. En effet, dans la gestion des fonds régionaux de l'eau, l'emprise du Préfet du Département en tant que représentant de l'Etat semble être très présente. À la vérité, l'expérience vécue au Niger, particulièrement au cours de la période 1974 – 1990<sup>296</sup>, révèle que chaque représentant de l'Etat, coordonnateur officiel du développement régional a déployé sa propre stratégie en fonction de sa propre

---

<sup>296</sup> Il s'agit de la période d'exception dominée par des Préfets du Conseil Militaire Suprême (CMS) qui se sont singularisés par leur autonomie d'action et de décision par rapport à la hiérarchie ministérielle (les ministres étant des civils) et leur autoritarisme militaire dans la gestion administrative du développement

posture politico-administrative et de sa vision du Monde<sup>297</sup>. La place accordée à la préparation de la population et à son implication consciente n'a pas été prépondérante, l'approche ayant été plus directive et technobureaucratique. Ce qui a rendu l'appropriation de la maintenance et de la gestion des installations difficile.

Nous retenons ici que les stratégies des principaux acteurs responsables de la gestion administrative du développement régional de Zinder ont été généralement le résultat d'une approche pragmatique, c'est à dire qui ne s'encombre pas du rituel des études préalables, des procédures et des approches concertées et participatives. En conséquence, les populations sont peu ou pas consultées, les principes de partenariat manifestement occultés, dans une région où la population est à la fois exigeante et politisée et qui, de surcroît, semble revendiquer une démarche concertée dans la conception et la mise en œuvre des actions publiques territorialisées, son souci majeur étant de prendre une part active dans la conduite des politiques publiques nationales en général, et celles la concernant en particulier. Pour le seul domaine d'hydraulique, pris comme exemple, il y a tout un cadre logique à mettre en place pour la conception et la mise en œuvre des actions destinées aux populations du Damagaram. A cet effet, l'approche participative et décentralisée doit constituer le credo pour mieux incarner l'idéologie régionale émergente dans le Damagaram. Seule une telle approche contribuerait à amener les Damagarawa à prendre en charge la maintenance et l'entretien de leurs installations d'hydraulique rurale.

---

régional. Les préfets militaires étaient membres du CMS qui n'ont de compte à rendre qu'au président du CMS, chef de l'État.

<sup>297</sup> Nous savons ici que l'auteur de cette initiative de Fonds de l'Eau dans le Département de Zinder était le Préfet Moumouni Djermakoye Adamou qui a su canaliser selon sa vision sa mise en place sur la base d'une contribution des budgets des collectivités en fonction du nombre de points d'eau existants. Ce fonds étant centralisé au niveau de la préfecture géré dans un compte par les autorités préfectorales. Depuis Moumouni Djermakoye en 1989, pas moins de huit Préfets civils et militaires se sont succédé à la tête du Département de Zinder imposant chacun sa vision du monde et de la gestion du fonds régional de l'eau.

De l'approche participative et décentralisée : sur la base des leçons tirées des échecs des diverses opérations de développement, notamment en milieu rural, les nouvelles approches doivent être recentrées sur l'homme avec pour leitmotiv, « la participation réelle des acteurs dans un contexte de décentralisation ». D'où la stratégie que nous dénommons ici sous le paradigme de « l'approche participative et décentralisée ».

L'approche participative et décentralisée doit permettre la réalisation d'investissements définis localement, visant à améliorer les acquis ou la gestion des ressources naturelles, la prise de décision étant par avance décentralisée. Quelles sont les finalités, les principes directeurs et les mécanismes opérationnels d'une telle approche ?

Il s'agit ici d'un type de participation dont la finalité est la prise en charge des opérations de développement par les acteurs locaux sur la base des arrangements institutionnels, de partage des compétences, des responsabilités et des ressources. Une telle stratégie de développement privilégie le contrôle par les citoyens dans un contexte de dévolution de pouvoir aux collectivités et de partenariat.

Dans ses principes, elle doit concerner aussi bien la définition des objectifs, l'organisation, la délibération, la décision, l'exécution, le contrôle et l'application de la décision, la production et le partage des résultats de l'action. Elle met en avant les normes d'une programmation participative gérée par les autorités décentralisées. Elle procède de consultations et de négociations intensives avec la communauté concernée qui dispose d'une liberté d'action considérable avec un niveau équivalent de rendre des comptes.

Du point de vue des mécanismes opérationnels, l'approche participative et décentralisée met à contribution à la fois les organes des collectivités territoriales (conseils), les structures administratives (services déconcentrés) et le réseau des organisations de la société civile (ONG et Associations) et du secteur privé (les répondants de la Chambre de Commerce d'Agriculture, d'Industrie et d'Artisanat du Niger –CCAIAAN-).

A l'instar du programme d'hydraulique dans le département de Zinder, dont le succès de l'appropriation par les bénéficiaires reste mitigé, voire un échec, tout programme de développement en général, et dans le Damagaram en particulier, qui considère les populations comme de simples bénéficiaires plutôt que comme les principaux acteurs du changement et du progrès sera voué à l'échec. Mieux que partout ailleurs au Niger, où nous avons visité et travaillé en tant que fonctionnaire de l'État ou conseiller en

planification régionale, nous avons fini par nous convaincre de ce que, le succès d'un programme est pratiquement assuré si la population est consultée et associée aux décisions qui engagent son avenir. Autrement dit, pour être efficaces, tous les programmes intégrés ou sectoriels de développement régional doivent se fonder sur ce que les gens veulent faire, ce qu'ils sont capables de faire et ce qu'ils peuvent faire de façon autonome et durable.

Seule une approche participative et décentralisée pourrait permettre de conduire efficacement les actions de consolidation des structures de gestion des infrastructures d'hydraulique humaine et pastorale et celles du fonds régional de l'eau. Ce paradigme semble s'accommoder de la nouvelle dynamique de démocratisation amorcée au Niger depuis le début des années 90. En effet, la participation des acteurs et leur responsabilisation par la décentralisation représentent la nouvelle alternative de développement à partir des ressources financières de plus en plus difficilement recouvrées et mal gérées.

### 3.1.2. La difficile mobilisation des ressources prévues au budget local : Incivisme et corruption

La question de l'incivisme fiscal traduit, dans une certaine mesure, une véritable crise de confiance entre les administrés et les gouvernants. Le fait de se soustraire délibérément du paiement régulier des impôts et taxes est la forme d'incivisme caractérisé que l'on rencontre dans le Damagaram. Avec la mise en œuvre des réformes démocratiques à partir des années 90, l'incivisme fiscal était devenu un mode d'expression du citoyen pour marquer son rejet des gouvernants et de leurs politiques, occasionnant une situation difficile pour les paeries au niveau régional, et le trésor public en général.

Le département de Zinder, selon la direction générale de l'administration territoriale au Ministère de l'intérieur et de la Décentralisation, plus que partout ailleurs au Niger, est confronté à l'incivisme fiscal qui s'est accentué avec la démocratisation du

système politique depuis le début des années 90. La situation est devenue progressivement préoccupante au point que les autorités de cette contrée, au titre desquelles le Préfet du département, ont organisé plusieurs rencontres de concertation et de sensibilisation pour combattre ce fléau. La persistance de l'incivisme a eu comme conséquence l'accentuation de la tension de trésorerie, affectant du coup les capacités de l'État à payer régulièrement les salaires de ses employés à partir des recettes locales. Aussi, les collectivités territoriales de la région de Zinder ont-elles enregistré de faibles performances dans l'exécution de leurs budgets. Une situation qui persiste encore au niveau des collectivités territoriales de la région de Zinder, en ce début du millénaire où le taux de réalisation reste encore très faible.

Tableau n 7 : Niveau de recouvrement des budgets des collectivités Territoriales de la région de Zinder - Exercice 2000 et 2001 (en FCFA)

**Budgets de fonctionnement ou ordinaires(titre I)**

Collectivités Territoriales	2000		2001		
	Prévisions %	Réalisation	Prévisions	Réalisations	%
	<b>Recettes</b>		<b>Recettes</b>		
Com. de Zinder	474.518.180	-	465.070.300	264.250.439	57
Com. de Magaria	61.517.701	11.445.350	73.319.650	23.899.628	33
Com. de Mirriah	49.764.140	14.199.709	58.586.890	15.274.822	26
Dépt. de Mirriah	331.587.312	98.743.369	402.988.700	120.432.548	29
Dépt. de Matameye	123.407.487	-	147.387.330	59.139.000	37
Dépt. de Gouré	50.286.519	-	196.175.249	-	44
Dépt. de Magaria	239.691.690	-	256.492.275	-	44
	<b>Dépenses</b>		<b>Dépenses</b>		
Com. de Zinder	474.518.180	-	465.070.300	312.998.240	33
Com. de Magaria	61.517.701	11.445.350	73.319.650	24.253.530	12
Com. de Mirriah	49.764.140	14.199.709	58.586.890	21.188.235	36
Dépt. de Mirriah	331.587.312	98.743.369	402.988.700	113.940.536	23
Dépt. de Matameye	123.407.487	-	147.387.330	60.799.368	42
Dépt. de Gouré	250.286.519	-	196.175.249	-	42
Dépt. de Magaria					

Dépt. de Tanout	239.691.690	-		256.492.275	94.540.269	36.5
	120.698.868	45.358.311	38	196.175.249	?	

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Direction générale de l'Administration territoriale, juin 2003.

### **Budgets d'Investissement ou Extraordinaires (titre II)**

Collectivités Territoriales	2000			2001		
	Prévisions	Réalisation	%	Prévisions	Réalisations	%
	<b>Recettes</b>			<b>Recettes</b>		
Com. de Zinder	283.046.694	-		226.962.530	75.674.299	33
Com. de Magaria	21.083.568	94.347.203	21	28.387.569	3.368.921	12
Com. de Mirriah	27.016798	4.366.540	16	37.082.109	4.888.403	13
Dépt. de Mirriah	110.488.026	?	?	190.752.846	40.769.663	21,33
Dépt. de Matameye	55.422.463	?	?	68.312.762	21.974.502	34
Dépt. de Gouré	88.498.172	?	?	80.984.000	?	?
Dépt. de Magaria	80.053.584	?	?	92.887.408	42.410.410	44
	<b>Dépenses</b>			<b>Dépenses</b>		
Com. de Zinder	283.046.694	-		226.962.530	115.594.564	51
Com. de Magaria	21.083.568	93.941.327	19	28.387.569	10.614.722.	37
Com. de Mirriah	27.016798	623.318	2	37.082.109	3.823.250.	10
Dépt. de Mirriah	110.488.026	52.299.084	47	190.752.846	657.500	5
Dépt. de Matameye	55.422.463	?	?	68.312.762	5.495.100	20
Dépt. de Gouré	88.498.172	?	?	80.984.000	?	?
Dépt. de Magaria	80.053.584	?	?	92.887.408	?	?
Dépt. De Tanout	45.239.768	20.935.383	46			

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Direction générale de l'Administration territoriale, juin 2003.

Les tableaux qui précèdent attestent d'un très faible niveau de réalisation des budgets des collectivités de la région de Zinder dont la performance de recouvrement des recettes oscille entre, 57% de réalisation pour la commune de Zinder en 2001 et 26% au niveau de la commune de Mirriah pour le même exercice. La répercussion a été immédiate au niveau des dépenses de fonctionnement (67% à Zinder et 23% à Mirriah en 2001) et du budget d'investissement (51% en 2001 pour Zinder et 2% pour Mirriah en 2000) qui reçoit l'essentiel de sa dotation du budget ordinaire sous forme de versement au fonds d'investissement. Le taux moyen de recouvrement des recettes du budget général des collectivités pour



lesquelles nous avons pu disposer des données est de 29,66% en 2000 contre 36,66% en 2001. Quant aux dépenses de fonctionnement, leurs taux moyens ont atteint respectivement 38,75 en 2000 et 39,50% en 2001. Dans le cas du budget d'investissement censé contribuer au renforcement des capacités, du patrimoine et à l'équipement des collectivités territoriales, le niveau de réalisation en matière de recettes était de 18,5% en 2000 contre 26,16% en 2001. Quant aux dépenses, leur niveau d'exécution n'était que de 28,5% en 2000 contre 24,6% en 2001. Comme on le constate, les différents taux moyens de réalisation des budgets des collectivités du département de Zinder sont restés en deçà de 40%. Il était dans le meilleur des cas de 36,66% (en 2001) pour les recettes ordinaires, contre 26,16% de recouvrement des recettes du budget d'investissement au titre de la même année, alors même que l'essentiel des dépenses, notamment celles du personnel étaient restées incompressibles. C'est ce qui explique qu'au niveau de la commune de Zinder, malgré un taux de recouvrement de recettes ordinaires de 57% en 2001, les dépenses du titre I ont été exécutées à hauteur de 67% des prévisions budgétaires. La situation de fait sur le terrain est que, selon le receveur municipal de la commune de Zinder, la collectivité cumulait déjà au 31 décembre 1999, treize mois d'arriérés de salaire dus à ses employés (agents des collectivités). Aussi, la crédibilité des collectivités avait-elle pris un sérieux coup au point que leurs bons de commande étaient refusés de tous les fournisseurs des biens et prestataires de services privés. C'était la perte de l'autorité par les administrateurs territoriaux et le développement de l'absentéisme, de la corruption et de l'informel dans le système politico-administratif local.

En effet, dans une étude<sup>298</sup> couvrant la période 1990-1996 sur les communes du Niger, les auteurs indiquaient que les communes de

---

<sup>298</sup> Direction des collectivités territoriales, Les communes urbaines du Niger (document interne), Ministère de l'Intérieur, 1997.

Zinder et de Magaria ont les taux de recouvrement les plus bas avec respectivement 45% et 42%. Cette situation traduit une faible performance dans la mobilisation des ressources par les collectivités du département de Zinder. Cela a entraîné un cumul d'arriérés de salaires des agents de l'Etat et des collectivités et un cumul d'impayés à l'égard des divers fournisseurs de l'administration territoriale.

Aussi, le Préfet du Département de Zinder dans une de ses interviews publiées en novembre 1997, confirmait-il cette situation quand il disait que « lorsque je suis arrivé à la tête de ce département, j'avais trouvé plusieurs mois d'arriérés de salaires. Les travailleurs de la Préfecture avaient presque 18 mois d'arriérés de salaires, dans bien d'autres secteurs de la vie économique du département était au rouge. La résultante de cet état de fait, est qu'il accentue le retard économique et social de la région de Zinder dont la capitale Régionale, avec 955F/habitant »<sup>299</sup>, enregistre la plus faible des performances des communes nigériennes en terme de taux de recouvrement par tête d'habitant des ressources du budget de la collectivité.

Cette faiblesse des ressources transparait également à travers la persistance du poids de l'endettement des communes de Zinder, Magaria et Mirriah qui atteignaient en 1996, respectivement : 260,180; 54,386; et 51,708 millions de FCFA. Depuis cette date, les collectivités de la région de Zinder avaient épuisé leur capacité d'endettement auprès de la Caisse des prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT) et ne pouvaient que miser sur la mobilisation des ressources internes pour couvrir leurs besoins de financement tant ordinaire (fonctionnement) qu'extraordinaire (investissement) en l'absence de toute possibilité de subvention de l'État et de toute forme de partenariat au titre de la coopération décentralisée. En effet, les difficultés de trésorerie que traverse l'État nigérien depuis

---

<sup>299</sup> les communes de Niamey III, de Madaoua (département de Tahoua) et de Dosso (département du même nom) enregistrent la moyenne la plus élevée avec 4.190F/habitants.

le milieu des années « 80 » lui ont fait suspendre toutes formes de subventions<sup>300</sup>, et le fait qu'aucune des collectivités de la région de Zinder n'a de relation partenariale formelle avec une collectivité étrangère du Sud ou du Nord complique et accentue les difficultés financières des communes de la région de Zinder.

L'incivisme fiscal a contribué à l'accentuation de cette situation de faible mobilisation des ressources internes. La particularité pour la ville de Zinder et sa région est cet état de ruine qu'elle donne, une ville à l'abandon où les espaces autrefois verdoyants au cœur du quartier Zingou dans la basse ville sont devenus des espaces de poussière au lieu d'être des espaces verts. L'éclairage public général est devenu un vieux souvenir pour les habitants du centre ville, la collectivité ne pouvant plus honorer ses factures auprès de la société nigérienne d'électricité (NIGELEC) ainsi que les contrats d'entretien des lampadaires qui ont fini par être tous résiliés. Ainsi donc, tout ce qui contribuait par le passé à la qualité du cadre de vie des damagarawa est aujourd'hui en souffrance. Un médecin de l'assistance technique égyptienne me confiait en 1997, que le simple flytox (produit contre les moustiques) fait défaut, pour désinfecter les lieux et protéger les patients internés, contre les piqûres d'anophèles. Il ajoutait qu'à la maternité de Zinder, l'éclairage lors des séances d'accouchements des femmes reçues dans cette institution, à défaut d'électricité (la collectivité étant incapable d'octroyer une subvention), est assuré au moyen des lampes torches (petites lampes individuelles à deux piles). Toute cette situation est la résultante d'un manque de disponibilité financière du fait de l'évasion fiscale et de la réticence des zindérois à payer des taxes et impôts dont ils estiment qu'ils ne tomberont pas dans les caisses de la collectivité et/ou de l'État.

---

<sup>300</sup> Nous nous référons ici à la subvention d'équilibre et à celle d'équipement en tant que ressources exceptionnelles les collectivités sont en droit d'espérer de l'État pour équilibrer leur budget en cas d'insuffisance de ressources internes pour faire l'équilibre général entre les recettes et les dépenses; et pour des investissements destinés à permettre l'équipement de la collectivité pour des opérations de développement. En matière de subvention d'équipement la loi nigérienne (2002-017 du 11 juin 2002

Le fonctionnement normal des services administratifs des collectivités nigériennes, d'une manière générale et de celles du département de Zinder était bloqué depuis plus d'une dizaine d'années. La moindre requête de délivrance d'une pièce d'état civil est l'occasion, pour les agents, d'exiger la fourniture des feuilles devant servir de support à l'établissement de l'acte demandé ; dans le cas contraire l'on peut attendre longtemps et la requête restera sans suite pour peu qu'on ne s'exécute pas à contribuer au fonctionnement au jour le jour, de l'administration municipale (sic). Pour illustrer cet état de fait, notons que pour se faire délivrer une copie d'acte de naissance à Zinder -ville, il arrive que l'agent d'état civil de la municipalité demande à celui qui en fait la demande de fournir les feuilles blanches. Nous en avons fait l'expérience en demandant la délivrance de la copie d'un acte de mariage, l'agent nous a demandé de lui procurer des feuilles blanches pour saisir le texte de l'extrait dudit acte. Nous nous sommes tout naturellement procuré six feuilles de format A4 à 300FCFA auprès du tablier du coin. Cette situation de délabrement politico-économico-financier du damagaram est la résultante d'une inconséquence à la fois des administrateurs, des citoyens individuellement pris et de l'opinion publique. Un tel comportement de démission des acteurs régionaux est, de l'avis de certains des responsables des organisations de la société civile notamment les associations de défense de droits de l'homme et celles de défense des consommateurs, lié aux manques de visibilité et à l'absence de résultats positifs dans la gestion des deniers publics par les représentants de l'Etat au niveau régional et local. Les administrateurs territoriaux des années « 90 » étaient cupides, voraces et sans éthique nous a confié un des responsables de ces associations implantées à Zinder. Il poursuit en disant que ces *administratifs* étaient nommés en guise de récompense pour le rôle

---

déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes) distingue la subvention pour travaux d'édilitéés de la subvention d'investissement.

joué dans le succès de leurs candidats aux élections présidentielles et législatives. Ils sont généralement originaires d'autres contrées administratives et étaient pressés de remplir leurs poches et compenser les frais engagés à l'occasion des différentes élections nationales. Par leur comportement de refus, les populations voulaient signifier qu'elles ne se reconnaissent plus à travers les représentants du pouvoir central affectés en région. Enfin, ces pratiques de mal gouvernance étaient devenues propices parce que les organisations de la société civile en région restent encore embryonnaires, sous informées et mal préparées pour jouer le rôle de contre pouvoir. Ces organisations sont à la solde des formations politiques qui les manipulent et se servent d'elles pour atteindre des objectifs souvent non avoués. Toutefois, si l'incivisme a pris le pas dans la région de Zinder, l'une des explications avancées par une majorité d'observateurs de la scène zindéroise, notamment les autorités administratives, et les cadres de la direction régionale des impôts de Zinder, est celle du déficit de communication du fait de nombreuses contraintes (a) et par manque de stratégie appropriée (b) et (c), non seulement pour encourager la participation populaire et mobiliser les ressources, mais aussi pour une coordination et une gestion du développement plus efficaces.

### 3.1.3. Les carences de la communication pour le développement

#### Situation de la communication dans la région de Zinder.

Les contraintes à la promotion de la communication dans le Damagaram :	
Inadaptation du contenu du programme ;	Faible desserte des télécommunications ;
Faiblesse du circuit de distribution ;	Insuffisance des intrants y compris des pièces de rechange
Manque d'unités de production d'outils de communication de proximité ;	Coût élevé des prestations médiatiques
Mainmise du pouvoir sur les activités des médias publics ;	Vétusté des équipements ;
Manque de personnel qualifié pour les animations des émissions en langues nationales.	Manque de pièces de rechange ;
	Insuffisance de couverture
	Coût élevé de maintenance ;
	Manque de TV régionale ;
	Insuffisance de temps d'antenne ;
	Insuffisance de personnel qualifié ;

Coût de l'énergie; Analphabétisme de la population ;	Mauvaise couverture téléphonique
---	----------------------------------

Le problème de l'utilisation de la communication au service du développement régional réside moins dans la disponibilité des instruments techniques que dans la volonté politique d'exploiter son potentiel. En milieu rural zindérois, la communication est promue et réactivée par des acteurs à travers un réseau non formel, symbole marquant de la ruralité en action.

□ Les mécanismes non formels de la communication en milieu rural	
<p>Les espaces de communication :</p> <p>Marchés hebdomadaires</p> <p>Cérémonies diverses (Mariages, baptêmes, décès, circoncisions)</p> <p>Points d'eau ;</p> <p>Ateliers des artisans (cordonniers, tisserands, tresseuses, etc.)</p> <p>Manifestations Publiques (fêtes, intronisations, etc.)</p> <p>Autres moyens utilisés :</p> <p>Tournées dans les villages ;</p> <p>Utilisations de relais des jeunes descolarisés ;</p> <p>Réunions politiques ;</p>	<p>Stratégies utilisées :</p> <p>Circulation de la parole par les griots en général ;</p> <p>Circulation des symboles visuels conventionnels ;</p> <p>Usage d'instruments de musique dont le son est en soi expressif : Tam-tam ; Kakaki ; tourou, etc ;</p> <p>Communications directes faites par les chefs de villages ou de lignage □ (local) les chefs de secteurs et les chefs religieux ;</p> <p>Communication par des responsables à la cour des chefs traditionnels notamment les responsables des groupements féminins (Inna et Magaram) les responsables des corps de métier, (forgerons, tisserands, cordonniers, chasseurs) instrumentalistes, etc.</p> <p>Griots de la cour du sultan (maazou dan Alalo, le chanteur du Sultan de Zinder, dans ses chants)</p> <p>Dogari du chef (soldat), □ cavaliers et agents de l'État, (percepteurs et responsables de marchés)</p>

Les acteurs (populations et leaders d'opinion) en région dans le damagaram sont demandeurs d'une communication pour le développement. Nos recherches nous ont confirmé que les besoins sont là et ont été clairement exprimés.

c) Les besoins exprimés dans le damagaram :□	
Parachèvement de la couverture télévisuelle ;	Insertion du programme de communication dans les projets de développement de la région ;
Réalisation et extension du réseau de réception de télévision communautaire ;	Meilleure desserte de la région en nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
Dynamisation des émissions de sensibilisation soutenues par la troupe théâtrale de Zinder ;	Parachèvement de la couverture radio pour qu'elle soit conforme au découpage administratif ;
Création et vulgarisation des journaux en langue locale ;	

Au niveau de l'espace régional, la communication a déjà été (ponctuellement) utilisée à des fins politiques ou commerciales. Il est donc temps de la mettre au service du développement, ce, d'autant plus que son rôle sera décisif pour promouvoir un développement qui prenne en compte la dimension humaine, et impulser le changement social en région. En outre, l'évolution du pays vers plus de démocratie et de décentralisation crée des conditions favorables pour que les populations deviennent les principaux acteurs du changement en région. Pour y parvenir, il est essentiel de susciter leur participation et leur capacité d'initiative. Dans cette perspective, la communication dont le potentiel a été longtemps sous-utilisé dans les stratégies de développement au Niger, a un rôle central à jouer.

Pour corriger les insuffisances liées au déficit de communication dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement au niveau régional et local, il serait prioritaire pour le Damagaram de promouvoir une communication pratique, seule à même d'aider les communautés à découvrir leurs problèmes, à hiérarchiser leurs priorités, à identifier leurs capacités et leurs besoins. Une communication pratique est celle dite de proximité qui utilise les méthodes et les instruments de la communication en s'appuyant sur les valeurs traditionnelles du Damagaram. En s'appuyant sur la vitrine symbolique de l'identité zindéroise, la

communication de proximité pourrait aider les populations à comprendre les nouveaux enjeux, à s'y adapter et à acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour y faire face. Les agents de terrain formés aux techniques de communication interpersonnelle, à l'image des anciens agents de promotion humaine (agents du service de l'animation au développement), peuvent être les catalyseurs de ce dialogue et de cet échange d'informations. Pour aider les communautés à réfléchir sur leur propre réalité dans la perspective du changement social, ils pourront utiliser, à l'échelon local, des outils de communication interactive simple, comme les tableaux à feuilles mobiles, les cassettes audio, les diapositives ou la vidéo. Ces approches pédagogiques ont fait leur preuve dans les années 1960 et 1970 dans le cadre des interventions des *Radio-Club* et des activités de formation civique organisées par les services de l'animation au développement ou ceux de l'alphabétisation des adultes. À plus large échelle, la radio rurale nous semble particulièrement adaptée pour aborder tous les aspects de la vie rurale et traiter des questions tant techniques que culturelles ou de toutes autres questions liées au changement social et de société notamment celles concernant la femme qui représente en moyenne 50% de la population totale de la région.

#### 3.1.4. Un enjeu du développement : la participation des femmes en terre musulmane

En effet, dans le Damagaram, où l'islam a pris racine en même temps que sa pénétration au Niger en l'an 44 de l'Hégire<sup>301</sup>, la question du changement social en faveur de la femme se pose en terme de droits de celle-ci en islam. Contrairement aux interprétations restrictives des droits de la femme en islam par certains extrémistes religieux revendiquant un islam pur dit orthodoxe, la femme musulmane jouit des droits très importants et

---

<sup>301</sup> L'Hégire est l'exil du Prophète Mohamed de la Mecque à Médine. En janvier 2003, nous étions en l'an 1422 de l'Hégire.



divers à la fois sur ses parents, sur son mari et sur la société. Sur ses parents, nous retiendrons entre autres, le droit à l'allaitement au lait maternel ; à l'entretien c'est-à-dire à la nourriture, la garde, l'habillement, les soins médicaux, l'égalité entre filles et garçons en tout ; l'éducation et l'enseignement ; le bon traitement ; l'héritage ; le mariage, le choix de son mari et la dot qui demeure sa propriété exclusive ; etc. Sur son mari, les droits de la femme musulmane sont par exemple, la nourriture, l'habillement, le logement, le bon traitement ; l'instruction ; la garde de ses enfants jusqu'à la puberté en cas de divorce ; l'héritage des biens du mari si ce dernier meurt avant elle ; le divorce moyennant une réparation (khoulou) pour le mari, lorsqu'elle juge ce dernier inconvenant pour elle, notamment pour des raisons religieuses ; etc. Sur la société, la femme musulmane a entre autres, le droit au respect de sa personne ; à la liberté d'expression ; à la participation aux prises de décisions ; à une pension prélevée sur le trésor public si elle n'a personne pour s'occuper d'elle ; au travail même en dehors de sa maison en cas de nécessité et ce conformément aux principes islamiques ; à ester en justice pour revendiquer ses droits et demander réparation ; à la fonction de chef religieux (Mufti)<sup>302</sup>; etc. Comme nous le confirment les éléments qui précèdent tirés d'un entretien avec Cheikh Boureima Abdou Daouda, le statut de la femme en islam s'accommode parfaitement des stratégies de développement pour la réduction de la pauvreté et pour la création des richesses. Toutefois, l'hégémonie de l'homme musulman, sa volonté d'exercer une domination sur la femme, doublé de l'ignorance par celle-ci de ses propres droits en islam et dont la confusion est accentuée par des interprétations controversés de certains religieux populistes et incultes, contribuent à étouffer le changement social en faveur de la femme du Damagaram. Cependant Cheikh Boureima insiste sur le fait que l'islam met

---

<sup>302</sup> Le *Mufti* est le titre religieux en islam de celui qui prononce des sentences sur des questions religieuses. La femme musulmane a droit à la fonction de Mufti si elle atteint la compétence requise et suivant les

l'accent sur les devoirs avant les droits. Autrement dit, le musulman s'interroge d'abord sur ce qu'il doit à la société : que dois-je à la société ? quels sont les droits des autres sur moi ou quels sont mes devoirs envers les autres ? La logique mise en avant dans la philosophie de l'islam est celle de la réciprocité entre les devoirs et les droits, c'est à dire que les droits de certains sont les devoirs des autres et vice-versa. En conséquence, si chacun accomplit son devoir, chacun recouvrera ses droits. Par exemple, les devoirs de l'époux envers son épouse sont en fait les droits de l'épouse. Il en est de même des relations entre parents et enfants, entre enseignants et enseignés, entre employeurs et employés, entre gouvernants et gouvernés. Mais la forte emprise de l'islam dans le damagaram et l'attitude peu pro-active des femmes elles-mêmes, contraignent les femmes à adopter un profil bas et à taire leurs revendications pourtant légitimes. Ce comportement de la *badamagara* résume toute la problématique du genre dans le développement à Zinder. La force de réaction violente des organisations islamiques à Zinder est telle que, même les autorités font preuve de trop de prudence pour la mise en œuvre des actions visant à supprimer l'inégalité des relations entre les sexes aux échelons déconcentrés et décentralisés, condition préalable à tout progrès social, économique et politique. Dans le département de Zinder, il est décevant de constater que même lorsque les autorités administratives et religieuses mentionnent la condition de la femme, notamment de la femme rurale, elles le font de manière superficielle et purement pragmatique. Pourtant toutes les autorités politico-administratives de la région que nous avons interrogées sont unanimes à reconnaître que l'accent sur le rôle des femmes constitue un facteur clé dans toute stratégie de lutte contre la pauvreté. Et le document de stratégie de réduction de la pauvreté du Niger de reconnaître que « les femmes sont

particulièrement vulnérables et une amélioration de leur situation socio-économique aurait un effet de levier en termes de réduction de la pauvreté ». Toutefois, nous dirons pour notre part, que la manière d'aborder le problème de la pauvreté des femmes, en leur qualité d'actrices et de bénéficiaires du développement, est d'une importance capitale, et la stratégie de communication que nous suggérons dans ce cadre pourrait être d'une précieuse contribution.

Liés à la question des droits et des devoirs de la femme en islam dans le Damagaram, deux questions alimentent la rhétorique et les interventions de certaines organisations de la société civile nigérienne notamment les associations féminines et religieuses. Il s'agit de la généralisation du port du foulard en tant que symbole visible de l'emprise de la religion islamique dans le Damagaram et de la question de l'excision et son statut en islam. Cheick Boureima considère que le terme foulard est inapproprié pour désigner le Hidjâb qui est selon lui, la tenue de la femme musulmane comme en ont les militaires, les policiers, les médecins, les mécaniciens, les pilotes, etc. Pour ce cheick, le port du Hidjâb en islam est une adoration, c'est-à-dire une prescription divine, donc une obligation pour les femmes. En effet, l'obligation du port du Hidjâb est prescrite par la Sourate 33 verset 59 du Saint coran dans lequel il est dit : « O Prophète ! dis à tes épouses, à tes filles, et aux femmes des croyants de ramener sur elles leurs grands voiles ». Cette source coranique légitime le port du voile et la question n'est jamais mise en débat au Niger. Le principe est le conformisme car toute discussion sur le sujet est jugée incongrue. Par contre l'excision est une pratique que l'islam a trouvée dans la société préislamique. Selon le cheick Boureima, l'islam en tant que forme finale de toutes les révélations célestes, a d'une part confirmé tout ce que celles-ci avaient apporté de bon, de positif et de profitable à l'homme dans tous les domaines de la vie, et d'autre part rejeté tout ce qui était mauvais, négatif et nuisible à l'être

humain. C'est dans ce contexte, selon Cheick Boureima Daouda, que les femmes qui pratiquent l'excision ont demandé au Prophète Mohamed (PSL) s'il leur est encore (avec l'Islam) permis de continuer à exciser les filles. La position du Prophète a été de tolérer l'excision des filles en invitant ceux qui la pratiquent de ne pas exagérer (rapporté par Abou Dawoûd). Toutefois, les Oulémas ont divergé en trois groupes<sup>303</sup> par rapport à la question de l'excision. En fait, si l'on se réfère à la réponse du Prophète Mohamed (PSL) à la question qui lui a été posée sur l'excision, lorsqu'il disait, « quand tu excises, n'exagère pas car cela rendra la femme plus heureuse et ce sera plus aimé du mari (rapporté par Abou Dawoûd) », la controverse qui alimente cette question est davantage liée aux méthodes et aux moyens de la pratique de l'excision. Et c'est probablement pourquoi le Prophète a recommandé de ne pas exagérer en coupant une grande partie du clitoris. Par conséquent le problème ne semble pas être lié à l'excision elle-même car, pour Cheikh Boureima Daouda, des médecins spécialistes ont démontré que la circoncision des garçons et l'excision des filles comportent des avantages surtout sur le plan sanitaire et en particulier dans la protection de l'homme et de la femme contre certaines maladies. Leur danger réside uniquement dans la méthode et les moyens de leur *pratique*<sup>304</sup>. Le danger de l'excision est aussi lié aux instruments non stérilisés utilisés, surtout en milieu rural et au risque d'infection après l'excision. Les risques encourus peuvent être plus grands au fur à mesure que la victime a un âge avancé. Pour toutes ces controverses et pour un changement social conséquent en faveur de la femme dans le Damagaram, une stratégie de communication doit être promue dans cette région fortement islamisée et adossée à l'État de Kano au Nigéria.

---

<sup>303</sup> Ceux qui rendent obligatoire l'excision des filles, c'est l'avis des Savants Chafî'ites et de l'imam Amad (1). Ceux qui tolèrent l'excision des filles, c'est l'avis de la majorité des Hanafîtes, des Malikites et des Hambalites (2). Ceux qui ne voient pas du tout la législation religieuse de l'excision des filles, qui est un avis faible car il est contradictoire à celui du prophète .

Le changement social dans le Damagaram nécessite une communication de proximité au profit des femmes rurales:

Les femmes rurales de la région de Zinder, une zone fortement islamisée, plus que partout ailleurs au Niger, éprouvent des difficultés à s'adapter à des situations sociales en transformation rapide qui ont souvent des effets déstabilisants (exode de longue durée, prostitution, délinquance). Pourtant, ces femmes ont montré à maintes reprises leur capacité à mobiliser leur énergie et leur force de travail pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles et produire des résultats tangibles et durables. En somme, elles assurent la plupart des travaux et représentent, par conséquent une priorité pour le développement régional. Pour ce faire, elles ont besoins d'améliorer leurs connaissances techniques et leurs compétences en matière d'organisation et de gestion. La tendance nouvelle, est que depuis la mise en route du processus de démocratie pluraliste, leur contribution à la prise de décision est sollicitée, bien que cela soit encore très timide. En conséquence, la communication est essentielle pour aider les groupes féminins à devenir plus autonomes et pour nourrir le dialogue entre hommes et femmes, entre les adolescentes et leurs parents, sur leurs droits, privilèges et responsabilités respectifs.

Avec une zone politiquement très sensible comme le Damagaram, toute action ayant comme cible les femmes, impose l'élaboration préalable d'une stratégie de communication qui aiderait à mieux aborder le délicat problème de l'évolution des comportements et des modes de vie, notamment la question du SIDA, les mariages et les maternités des adolescentes. Pour ce type de thématique, la communication peut aider à les aborder, mais il est essentiel que les motivations profondes qui poussent certaines à adopter les comportements visés soient cernées au préalable. Une fois que les motivations sont bien identifiées, les activités de communication pourront être mises en œuvre de façon plus efficace, en combinant plusieurs approches :

Les médias de masse (radio régionale de Zinder) serviront surtout à sensibiliser le grand public sur les conséquences sociales du SIDA, le mariage précoce, les grossesses rapprochées, etc.

Les réunions des petits groupes homogènes (femmes mariées ; adolescentes ; vieilles femmes ; etc.) pour transmettre des informations spécifiques à des publics précis ;

Des activités de communication sociale basées sur le théâtre de rue et le théâtre villageois par exemple, pourraient provoquer des changements au niveau communautaire.

---

<sup>304</sup> Voir à ce sujet, pour une lecture approfondie, le journal *Almoudjtama* ' N-931, année 2002.

En conséquence pour faire de la politique autrement et prévenir la perpétuation du monopole des affaires de la cité par les hommes, il y a nécessité de promouvoir la communication de proximité centrée sur la promotion de la femme dans le Damagaram. Une telle vision permettrait de créer de nouveaux espaces politiques susceptibles de contenir la multiplication des inégalités qui affectent considérablement la femme zinderoise qui risque, si l'on n'y prend garde de devenir, sous l'emprise de l'islam, une citoyenne passive et spectatrice du changement de société qui traverse le Damagaram. En anticipant sur cette voie communicationnelle avec comme catégorie sociale la femme, l'approche que nous suggérons ici vise à restituer le contenu, le sens et le dynamisme à la notion d'une citoyenneté active à la composante féminine, avec droit de regard et de décision dans tous les domaines du développement: du local/régional au national, du sectoriel au global.

Une telle option réformatrice pourrait avoir une prise dans cette région du Damagaram en quête de l'identitaire dans un Niger caractérisé par une crise politique et institutionnelle qui dure depuis plus de dix ans du fait de la rupture des pratiques et de la gouvernance imposée par la démocratie multipartite en cours depuis 1991. En effet, depuis l'ouverture du pays à la démocratie pluraliste les différents acteurs politiques régionaux et locaux tentent de redéfinir les formes d'appartenances (ethniques, régionales voire régionalistes, ethnorégionales, territoriales) pour s'assurer les meilleures chances de conquête et de conservation de pouvoir. Dans cette logique politique, les leaders politiques et les élites ressortissantes du Damagaram semblent adopter le refus du conformisme tant du point de vue des stratégies de décentralisation, du développement régional ou simplement de réduction de pauvreté jusque là mise en œuvre dans leur territoire, comme pour affirmer leur vision du monde et leur stratégie d'affirmation du droit à la différence. Un tel refus semble masquer

à peine un discours sur le retard du développement de la région de Zinder par rapport au reste du pays.

### 3.2. Le refus du conformisme comme stratégie des acteurs politiques

Le sentiment le plus répandu chez les Damagarawa dès les premières années de l'indépendance du Niger, avec les discours enflammés du leader politique zinderois au titre du PPN/RDA, El hadj Issa Ibrahim dit ISSA Maï non<sup>305</sup> de Zinder, ou encore avec la stratégie des acteurs du Parti CDS-Rahama qui a investi le Damagaram, est qu'ils sont les victimes d'un système d'administration territoriale qui n'a fait que le bonheur de l'administration coloniale et de ceux qui ont le privilège de la servir. Aussi, depuis le lancement du processus de démocratisation politique sur une base pluraliste avec la tenue de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) en 1991, les langues se sont-elle plus que déliées pour refuser le conformisme face à certains choix de politiques publiques imposés de l'extérieur de la région du Damagaram. A la vérité, le sentiment qui abrite les Damagarawa est celui du traumatisme lié à la peur de l'accentuation de la dégradation sociale de la région qui semble être une tendance perceptible depuis le milieu des années 80.

Le refus du conformisme est discursivement répandu surtout par les groupes de jeunes scolarisés ou non et ceux frustrés dans leurs attentes. Ces petits groupes développent quelquefois des actes de révoltes qui apparaissent par étincelles, mais qui sont parfois d'une extrême violence, qui éclatent à l'occasion des marches et autres manifestations de rue. Ces réactions de foule qui ne sont pour leurs auteurs qu'une forme d'expression personnelle, sont considérées par les autorités comme un facteur de délinquance dans la région. Ainsi, au lieu de voir les actes posés par les acteurs de la société civile comme une propension à l'autonomie, donc

comme des problèmes de relations humaines, celles-ci se limitent à les aborder principalement sous l'angle du maintien de l'ordre. Une telle approche des problèmes fait que la situation socio-politique dans la région de Zinder est restée constamment crispée, surplombée par une atmosphère surchargée qui paralyse en permanence les activités économiques de la région et accentue continuellement la paupérisation et le sous-développement de cette région Centre-Est du territoire nigérien. Or, nous savons combien le sous-développement affecte aussi le civisme en général, et l'incivisme fiscal en particulier.

En somme, le réflexe du refus de se conformer aux choix initiés par le haut, s'est révélé davantage chez les Damagarawa non seulement du fait que cette région a été soumise, sous la colonisation, à une série de frustrations par l'administration coloniale d'abord, et par le gouvernement suscité par cette dernière ensuite qui, du reste, n'avait pas une grande valeur représentative pour les Damagarawa, mais aussi par le fait qu'au fil des années la pauvreté s'est accentuée chez les populations à laquelle s'est ajouté, depuis le milieu des années 70, l'effet de subordination généré par les méthodes de gestion autoritaires calquées sur les normes de l'armée (autoritarisme-militaire).

En vérité, l'affirmation du réflexe du refus chez les Damagarawa est la conséquence de la méthode autoritaire des régimes d'exception qui a eu une certaine permanence dans la gestion administrative du développement régional par les Préfets militaires. Aussi, eu égard à la longue expérience de gestion de pouvoir par l'armée au Niger et à l'autoritarisme qui caractérise une telle gestion, la seule et véritable soupape de sécurité qui restait aux jeunes et autres éléments révoltés contre la gestion centralisée et autoritaire, c'est de n'en faire qu'à leur tête dès que s'éloigne le symbole de l'autorité, de bafouer les lois et les règlements les plus

---

<sup>305</sup> Une expression en langue haoussa qui veut dire « Issa qui a le NON », c'est-à-dire qui dit NON à chaque fois. C'est le sobriquet utilisé pour singulariser ce militant de première heure du PPN/RDA section du Niger



élémentaires, de chaparder et de détourner tout ce qui est possible. C'est cet état d'esprit qui a favorisé le développement de l'incivisme fiscal et le succès des opérations ville morte organisée plus fréquemment au niveau de Zinder. C'est ainsi qu'au moment fort du lancement du processus démocratique (1993 - 1995), Zinder représentait la zone où le mode d'expression du refus des directives du pouvoir de Niamey était assez violent. A l'occasion, les vieux pneus sont brûlés, les espaces verts des centres urbains détruits, les voitures de l'administration violentées. Dans certains cas, les fonctionnaires de l'Etat affectés dans cette région considéraient cette zone comme étant à haut risque pour eux et leurs familles. C'est ainsi que l'armée a souvent été mise à contribution pour ramener le calme et l'ordre, car les éléments de la police nationale affectés à cette mission sont constamment débordés du fait de la forte mobilisation des Damagarawa dès lors qu'il s'agit de défier le pouvoir de Niamey avant que le Parti CDS-Rahama ne conquière la présidence de la République en avril 1993, et après qu'il a perdu le contrôle de la majorité parlementaire à partir de janvier 1995.

Ainsi donc, avec le refus du conformisme politique, la situation des relations humaines entre gouvernants et gouvernés dans le département de Zinder traduit l'expression d'une crise de confiance entre l'Etat central, ses représentants d'une part et les communautés humaines du département de Zinder d'autre part. Cette situation a accentué et consacré l'amour de la contradiction et l'émergence d'une idéologie régionale chez des acteurs zindérois.

### 3.2.1. La contradiction et la culture d'une idéologie régionale

Dans le paysage politique du Damagaram, de nombreux acteurs tentent d'occuper le terrain soit dans le cadre de leur formation politique ou alors sous le couvert des structures associatives. Au titre de ces acteurs se trouvent désormais ce que certains de nos interlocuteurs ont dénommé l'OS de Zinder avec « O » pour

Ousmane et "S" pour Sultan. Pour la plupart des observateurs de la scène politique Zindéroise, ces deux personnages constituent pour l'avenir du Damagaram un os avec tout ce que cela pourrait comporter à la fois comme contraintes et comme atouts pour le développement de la région de Zinder.

En effet, Mahamane Ousmane, en tant qu'ancien Président de la République du Niger (Avril 1993 - Janvier 1996) et leader de la principale formation politique qui contrôle l'électorat du département de Zinder dont il est originaire, tient à garder le contrôle du département à travers son parti et le mouvement associatif que les militants du CDS-Rahama cherchent à investir et à contrôler. La stratégie du parti de Ousmane consiste à véhiculer un discours qui prône le changement (tchanji en langue nationale), qui souligne l'injustice dont le Damagaram est victime depuis la période coloniale (avec le transfert de la capitale du pays de Zinder à Niamey, la persistance du problème d'eau de la ville de Zinder par manque de volonté politique) et la nécessité de changer de camp au pouvoir (en faveur de l'Est du pays), après quatre Présidents<sup>306</sup> successifs de l'Ouest (tous Djerma-Songhaï).

A travers un tel discours politique, s'affirme une vision idéologique régionale véhiculée par des acteurs politiques originaires du Damagaram qui ont le plus souvent un niveau d'instruction nettement supérieur à celui des leaders politiques de la première République du Niger (1960 - 1974). A la lecture des discours politiques des leaders de la principale force politique du département de Zinder qui est le Parti CDS-Rahama, nous relevons que cette idéologie régionale émergente s'appuie sur trois éléments à savoir, la tradition locale, l'idée de la domination par les autres et l'offensive contre le pouvoir central.

---

<sup>306</sup> notons que le Général-Président, Ibrahim Maïnassara Baré qui est le 5ème Président du Niger, est aussi natif d'un département de l'Ouest (Dosso) même s'il est Maouri dont la langue parlée est le Haoussa. Pour les Haoussas de l'Est, Les Maouris sont assimilés aux djermas de Dosso. L'on se souvient d'ailleurs qu'au moment du régime du PPN/RDA, l'homme politique Issa *Mai non* de son vrai nom Issa Ibrahim disait :il faut mettre la corde de séparation à partir de Tahoua (laisser Doutchi à l'ouest) ".

La composante tradition locale sert de base à l'auto-définition. Dans leur démonstration discursive, les promoteurs de l'idéologie régionale se disent Zindérois et arguent d'un enracinement dans leur espace régional, par conséquent, ils soutiennent qu'ils doivent être étroitement associés à l'organisation de la vie régionale. C'est là un élément de leur identité qu'ils cherchent à valoriser et qu'ils se font l'obligation systématique de maintenir pour conforter la position du Damagaram comme composante essentielle, mais distincte, de la République *une et indivisible*.

Cette revendication identitaire centrée sur la tradition locale s'articule avec le religieux dominé par l'Islam très populaire dans le Damagaram qui reconnaît aux Chefs musulmans une capacité certaine d'influencer la mise en œuvre des politiques publiques dans le département. C'est ce qui explique que les leaders politiques de la région s'appuient sur les symboles de l'islam qu'ils utilisent dans le discours, ou alors, font référence à des passages du Coran ou du Hadith pour légitimer leurs discours politiques.

A travers cette vision idéologique, il faut voir une forme de réaction de défense des Damagarawa non seulement contre la profonde dégradation de l'économie de leur région, mais aussi et surtout contre la crise économique qui s'annonce dans la région et qui menace les valeurs régionales ayant permis d'assurer l'existence matérielle des familles.

Le deuxième élément de l'idéologie régionale émergente est l'idée de la domination par les « autres ». Il est vrai, et cela nous l'avons mentionné dans les lignes qui précèdent, que les discours des élites hawsa en général, et Zindéroises en particulier, soulignent la prépondérance Songhaï-Djerma dans le contrôle de la direction du pouvoir politique nigérien et de l'Etat. Toutefois, les travaux que nous avons consultés divergent sur la manière dont cette prépondérance est pérennisée : de manière systématique, c'est-à-dire tenant à des causes non inscrites dans les stratégies des acteurs politiques pour certains, et organisée pour d'autres, c'est-

à-dire volontaire et voulue<sup>307</sup> par ceux qui animent le système politique. Pour les Damagarawa, la lecture des différents discours politiques laisse l'hypothèse d'une volonté hégémonique du groupe Songhaï-Djerma, même si Jean-Pierre Olivier de Sardan soutient qu'on ne trouve trace d'aucun mouvement ethnique dans l'ouest. Pourtant, Nassirou Bako Arifari, soutient pour sa part, l'existence au *niveau* des cadres zarma-songhaï dont l'influence au sommet de l'État a considérablement décliné au début du processus de démocratisation en 1991, d'une organisation regroupant essentiellement les cadres de l'Ouest du Niger créée sur la base de la référence au développement. Il s'agit du Cercle d'étude et de réflexion sur le développement intégré (*CERDI*)<sup>308</sup>. En outre, avant 1991, les nigériens évoquent le nom d'une organisation clandestine antérieure créée par des intellectuels zarma-songhaï sur des bases régionales et ethniques dénommée *énergie de l'Ouest* dont les responsables n'ont jamais été connus. Cette organisation à caractère régionaliste aurait favorisée par ses stratégies souterraines, l'effervescence Haussa en raison des insatisfactions de la bourgeoisie de l'État ou de la bourgeoisie commerçante en tant que fraction dominée de la classe dominante<sup>309</sup>. Nous estimons pour notre part qu'il y a effectivement prépondérance djerma - songhaï avec la succession à la tête de l'État, en dehors de toute logique démocratique, de quatre Présidents djerma, même si nous pouvons faire l'hypothèse que cela pouvait ne pas être voulu et organisé d'avance.

Cette idée de domination par les *autres* est présentée à l'occasion des activités électoralistes comme la cause de toutes sortes de maux et de la situation du retard que connaît la région de Zinder.

---

<sup>307</sup> Voir sur cet aspect la thèse de Souley Malam Adj, Logiques communautaires et loyautés politiques en Afrique, Essai d'analyse de la construction de l'État au Niger, Bx2, 1991; et l'article de Abdoulaye Niandou Souley, Problèmes identitaires et enjeux démocratiques au Niger, in IDENTITE ET DEMOCRATIE en Afrique et ailleurs..., Collection « sociétés Africaines et Diaspora » dirigée par Babacar Sall, L'Harmattan - Paris - France, Association Rupture -Pointe-Noire -Congo, 1997.

<sup>308</sup> Nassirou Bako Arifari, op.cit., 1999, p.428. Le CERDI, créé en 1993 regroupe certains cadres de l'Ouest du Niger qui sont pour la plupart des membres de la petite bourgeoisie citadine et hommes politiques.

Dans le prolongement de l'élément précédent, le troisième consiste en une offensive contre le pouvoir central. Cette offensive qui a pris une tonalité particulière avec l'avènement de la démocratie multipartite, permet non seulement de lutter contre la centralisation du pouvoir, mais aussi de présenter ce pouvoir central comme étant aux mains des *autres*.

Une telle idéologie régionale sera vraisemblablement mise à contribution dans le cadre du processus de décentralisation en cours au Niger pour arracher plus de pouvoir et conforter l'autonomie régionale dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce sentiment semble être partagé par certains de nos interlocuteurs car pour ceux-ci, la régionalisation, malgré les handicaps qu'elle comportera au moment du rodage de cette expérience, va permettre d'établir plus de visibilité et de légitimité dans l'action publique. Car elle offre chez les populations locales un sentiment dominant de proximité relative qui tranche avec l'éloignement ressenti à propos de l'Etat symbolisé aux yeux du commun par le Gouvernement. Elle semble donc s'affirmer comme l'unité politique et administrative de l'avenir dans le cadre d'un Niger décentralisé. Mais le risque de dérapage réside dans une décentralisation sur fond de crise économique et de forte emprise du religieux, et où la quête identitaire semble arrimée au paramètre linguistique, le hawsa étant perçu comme la langue de tous les damagarawa.

Toutefois, la réalité régionale paraît de plus en plus comme plurielle du fait de la multiplication des quêtes identitaires en référence à un territoire historique, notamment avec le Daoura au Sud, le Mounio à l'Est et la Tarka au Nord, laissant entrevoir les signes d'une identité régionale éclatée dans le damagaram comme pour conforter l'option gouvernementale du schéma dit 2000 de décentralisation. Un schéma de réforme décentralisatrice dominé

---

<sup>309</sup> Cette formule est empruntée à Olivier de Sardan qui l'a utilisée dans l'analyse de l'ethnisation du débat politique nigérien.

par le choix d'un niveau du local, s'appuyant sur des collectivités coutumières / traditionnelles pour créer des communes urbaines et rurales, alliant ainsi tradition et modernité.

### 3.2.2. Les signes apparents d'un éclatement de l'identité régionale émergente

À la lumière des données empiriques et des positions prises par des acteurs politiques du Damagaram que nous avons interviewés, le choix de la collectivité territoriale de base comme cadre de gestion de mise en œuvre des politiques publiques de proximité a fait que les débats se sont focalisés sur la question de la communalisation, non pas au sens de Max Weber ou de Ferdinand Tonnies, mais au sens de structures communales. Cela transparait du reste à travers l'évolution observée au niveau du choix des options où, du Rapport général de la CSRA qui proposait la création de 774 communes urbaines et rurales pour l'ensemble du territoire nigérien sur la base d'un principe de communalisation intégrale du territoire national, on est passé à un schéma intérimaire qui est à la frontière de l'évolution et du statu quo, pour arriver à la formule récente d'une communalisation qui s'appuie sur les espaces des entités coutumières.

Schéma de communalisation des cantons et groupements de la région de zinder :

La loi portant carte de l'administration territoriale du Niger adoptée en avril 2002 par l'assemblée Nationale a prévu pour la région de Zinder cinq départements à savoir :

Le département de Mirriah avec dix huit collectivités coutumières (16 cantons et 2 groupements), est structuré en seize communes rurales et six communes urbaines ;

Le département de Magaria avec onze collectivités coutumières (8 cantons et 3 groupements) est structuré en dix communes rurales et une commune urbaine ;

Matameye avec comme chef lieu de département Kantché (chef lieu de l'unique canton du même nom) qui ne compte que deux collectivités coutumières (un canton et un groupement peulh) est structuré en huit communes rurales et une commune urbaine;

Gouré avec quinze collectivités coutumières (dix groupements et quatre (4) cantons et un secteur indépendant) compte six communes rurales et une communes urbaines ;

Tanout avec ses huit collectivités coutumières (quatre cantons, trois groupements et un village indépendant) est structuré en cinq communes rurales et une commune urbaine.

Tel qu'indiqué dans l'encadré ci-dessus, le Damagaram est éclaté en cinquante cinq communes dont quarante cinq rurales et dix urbaines. Ce scénario qui consacre l'option dite gouvernementale de décentralisation, érige en collectivités territoriales du niveau municipal, les cantons, les groupements et leurs démembrements (secteurs, tribus indépendantes, etc.) présentés par les auteurs de la nouvelle architecture du local nigérien, comme des espaces reconnus et appropriés par les populations. En effet, déjà en 1964, dans un rapport général sur la décentralisation, monsieur E.F. Hentgen<sup>310</sup> indiquait qu'à la base, « les cantons et groupements, du fait de leurs réalités sociales et historiques incontestables peuvent dans certains cas constituer l'échelon de base optimal d'une organisation d'ensemble sainement structurée ». La nouvelle vision consacrée par les nigériens à travers le schéma de communalisation 2000 a mis en relief la diversité du réel dans le Damagaram, traduisant ainsi une identité éclatée. Les espaces de solidarité communautaire érigés en structures communales posent de fait et avec plus d'acuité les quêtes identitaires multiples dans l'espace régional du Damagaram administratif.

La situation d'effet chef-lieu s'est révélée, dans le cas de Zinder, à l'occasion des travaux de la commission de réflexion sur le redécoupage administratif du territoire de la République. A cet effet, deux attitudes de refus des Damagarawa du projet de redécoupage formulé d'en haut ont été exprimées par les intéressés.

---

<sup>310</sup> E.H. Hentgen était à l'époque expert des Nations Unies et cumulativement Directeur de l'École Nationale d'Administration de Niamey au Niger. Il a soutenu cette thèse dans un manuel d'enseignement sur l'Organisation administrative Régionale et Locale du Niger, ENA, Niamey, 1966, p.30.

L'une traduisant le souci de sauvegarder la cohésion régionale et de son identité face à l'ensemble national et aux autres régions du Niger. Car pour les tenants de cette option, la réorganisation territoriale en vue doit respecter le poids de l'histoire et de la géographie de leur région. Il s'agit d'une position visant à maintenir un Damagaram fort au sein de l'ensemble nigérien tant territorialement que démographiquement. La seconde attitude exprime des sentiments d'appartenance à des espaces infra régionaux. Une telle revendication est aussi l'expression d'un certain sentiment d'appartenance à des espaces réduits sur la base des spécificités socio-spatiales historiques et sans cesse renouvelées au fil des temps. Ainsi, la sous-région de Matameye a affirmé sa spécificité en revendiquant son autonomie sur la base du principe selon lequel, l'associer avec l'arrondissement de Magaria pour former une même région réveillerait les vellétés du passé colonial. En effet durant cette période Matameye était géré de manière centralisée par le Cercle de Magaria; ce mode d'administration était facteur de frustration. En outre Matameye s'identifie à un espace défini comme étant le Daoura. Cette connotation ethno-zonale est perçue par les autochtones comme un symbole majeur de leur identité et de leur culture.

Pour les représentants de Mirriah, il n'est pas de leur goût d'associer leur arrondissement à celui de Tanout pour former une même région. Il y a lieu de rappeler que les deux espaces correspondent à des cadres socio-spatiaux différents: le premier s'identifiant au territoire des Tsotsébaki et le second celui des nomades touareg du Damergou. Les représentants de Mirriah ont exprimé leur préférence pour un espace administratif qui prenne en compte leur identité et leur passé historique. Ainsi, préfèrent-ils former un même ensemble avec Doungas et Wacha, qui sont des territoires habités majoritairement par les Tsotsébaki comme à Mirriah. Quant aux ressortissants de Tanout (région du Damergou), ils ont sans ambages exigé l'érection de leur cadre



socio-spatial en région administrative autonome eu égard à sa spécificité dans le Damagaram. Il s'agit en effet, d'une zone charnière entre la région d'Agadez et le sud de Zinder.

Les représentants de l'arrondissement de Gouré ont soutenu la nécessité de mettre en évidence dans la dénomination du territoire administratif auquel appartiendrait leur collectivité, le nom de « Mounio » qui est l'expression socio-spatiale de leur zone d'appartenance.

En somme, l'on se rend compte du paradoxe que révèlent ces prises de position à la fois pour un Damagaram vaste et démographiquement fort, autrement dit maintenu dans ses contours actuels et une préoccupation identitaire des communautés traduisant ainsi l'existence d'une identité éclatée à l'intérieur même du Damagaram actuel.

L'identité dite éclatée telle que révélée par nos entretiens à la fois au niveau des arrondissements, postes administratifs et communes, met en évidence la spécificité d'un certain nombre de territoires, notamment le Daoura, celui des tsotsébaki, le noyau central du Damagaram formé par la ville de Zinder et son environnement immédiat, le Damergou, la Tarka et le Mounio. Il y a visiblement une réalité éclatée de la région de Zinder. Une telle configuration territoriale milite, dans le cas du Niger en général, et du Damagaram en particulier, en faveur d'une prise en compte des collectivités coutumières dans le choix du local devant servir de support territorial à la décentralisation.

Quels intérêts présentent les entités coutumières pour la décentralisation ?

Supports territoriaux de l'organisation administrative en place, les cantons, groupements et villages, constituent du fait de leur maillage, des parties du territoire national dont les limites sont connues et reconnues. Ces collectivités coutumières définies comme étant des structures héritées des traditions et coutumes sont aujourd'hui encore perçues comme des espaces socio-historiques dont les territoires et les limites sont intériorisés et appropriés par la mémoire collective des acteurs du terrain. Ce sont des espaces de solidarité communautaire.

Territoire de proximité, mais aussi cadre de vie et d'activités de la majorité des populations notamment celles vivant en milieu rural, les collectivités traditionnelles constituent au plan humain des espaces de référence les plus revendiqués en région. Les populations du Damagaram administratif se reconnaissent d'abord comme natifs d'un village (en zone sédentaire) ou d'une tribu (en zone nomade) et ressortissant d'un canton ou d'un groupement selon la zone socio-historique considérée (Mounio, Koutous, Daoura, Tarka, etc.). Lieu d'échange par excellence, les entités coutumières articulent le réseau des centres en terme d'organisation et de fonctionnement de l'espace régional. Elles mettent en relation des opérateurs ruraux modestes (détaillants) d'abord entre eux, et ensuite avec les grossistes, généralement localisés dans les centres urbains.

Par ailleurs, en tant que lieu de pouvoir, les cantons, groupements, villages et tribus constituent une identité remarquable du système politico-administratif au Niger car, les autorités coutumières servent en permanence de relais aux pouvoirs publics.

Aussi, la décentralisation telle qu'envisagée au Niger et pour la région de Zinder, semble prendre en compte un souci majeur : celui de concilier la tradition et la modernité, l'identité et le territoire. L'autorité traditionnelle est formellement maintenue avec une option de redéfinition de rôle et, peut-être à terme, de son statut. C'est ce qui ressort des propos tenus récemment par le chef du gouvernement nigérien devant la première Conférence des chefs traditionnels du Niger lorsqu'il dit que la mise en place d'un nouveau cadre d'exercice de la chefferie est un impératif afin d'éviter que, faute de réforme à temps de cette institution, les chefs traditionnels vivent dans la frustration et les conflits permanents avec les municipalités<sup>400</sup>. À la vérité, la redéfinition de ce cadre est une nécessité pour le Niger qui a opté pour la décentralisation comme système de gestion administrative qui induit des responsabilités nouvelles, une adaptation à un nouvel esprit et les chefs traditionnels sont directement concernés par la nouvelle dynamique de changement et ne sauraient s'y soustraire.

---

<sup>400</sup> Intervention de SEM Hama Amadou, Premier Ministre, chef du gouvernement à la conférence des chefs traditionnels, Sahel du 15 avril 2003, Niamey-Niger, p.3.

Les éléments politico-administratifs de la fonction des Chefs traditionnels au Niger : Relais du pouvoir public, le chef traditionnel nigérien est, de par la loi en vigueur<sup>401</sup>, chargé de la protection des droits et libertés individuelles et collectives des citoyens et des communautés dont il à la charge; de la sauvegarde de l'harmonie et de la cohésion sociale; du respect des règles administratives et de la loi dans leur application vis-à-vis des citoyens et des communautés; de la défense des intérêts des citoyens et des communautés dans leurs rapports avec l'administration et les tiers. Les Chefs traditionnels sont aussi chargés des missions de défense et de sécurité civile dans les localités où ne réside pas l'autorité administrative. À ce titre, il pourra requérir la population, les moyens et agents de l'État disponibles dans le ressort de sa collectivité, en cas de calamité naturelle (incendie, inondation, feu de brousse, invasion de criquets, épidémie, etc.) et dans tous les cas où l'ordre public est menacé. La question foncière, la gestion de l'espace rural, le maintien de l'équilibre naturel et social dans les zones rurales et toutes questions relatives aux évènements de la vie civile (mariage, baptême, décès, divorce) sont instruits et traités par les Chefs traditionnels. Dans le domaine de la fiscalité, le chef coutumier a seul la responsabilité de la collecte des impôts et taxes frappant les membres de sa communauté.

En fait, la chefferie traditionnelle reste encore incontournable au Niger d'une manière générale et dans le département de Zinder en particulier, car elle est encore en ce début du troisième millénaire, un symbole de l'identité dans le Damagaram. Ce sentiment qui est le nôtre, rejoint l'analyse de N. B. Arifari<sup>402</sup> qui soulignait en substance qu'au Niger, le renforcement du pouvoir des chefs traditionnels, pourtant pointés du doigt lors de la conférence nationale (1991) fondatrice du processus de démocratisation, s'effectue dans un «top-down process» à travers la promulgation d'un nouveau statut de la chefferie traditionnelle réaffirmant le rôle des chefs, l'intangibilité de leur espace territorial même avec la décentralisation et la confirmation de la restriction familiale de l'accès à leurs fonctions d'un côté, et de l'autre par l'élaboration et la mise en vigueur d'un code rural qui leur confère de nouveaux pouvoirs en matière foncière et de gestion des ressources

---

<sup>401</sup> Ordonnance 93-028 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger.

<sup>402</sup> Nassirou Bako Arifari, op. cit. p. 401.

naturelles locales. Nous sommes du même avis que l'auteur car au moment de la détermination des limites des différentes communes, le HCRA/D pour les préalables techniques, et les parlementaires au moment de légiférer, se sont vus opposer une fin de non recevoir à toute forme d'ajustement en regard du critère de proximité des villages relevant des cantons différents. Ainsi, dans le département de Zinder, une tentative de rattachement à la commune de Mirriah<sup>403</sup> des villages de Kagna, relevant coutumièrement du canton de Baban-Tapki, a échoué sans autre forme de compromis. Il en est de même dans l'Ouest du Niger où des villages (des îles) du canton de Kokorou (sur la rive droite du fleuve Niger) devaient, pour des raisons de proximité, être intégrés dans la commune formée par le canton de Sinder (sur la rive gauche du même fleuve). À la vérité, le principe de l'intangibilité de l'espace territorial des collectivités traditionnelles va à l'encontre de celui de la proximité des unités villageoises pour la création d'une commune. Autrement dit, les villages des cantons frontaliers qui se font face ne peuvent être mis ensemble pour former une même unité administrative municipale même lorsqu'ils partagent les mêmes installations collectives d'intérêt public, notamment les marchés, les formations sanitaires, les couloirs de vaccination pour animaux, etc. Une telle démarche dans la création et l'installation des communes pourrait à terme générer des contraintes majeures dans la gestion de certaines installations municipales et des ressources naturelles (terres et boisés) en milieu rural dans un pays où les frontières inter-villageoises et intra-cantoniales sont très perméables. Il y a lieu cependant de nuancer les propos de l'intangibilité des espaces territoriaux des collectivités coutumières. En effet, si cela a été contourné en zone sédentaire, au mépris de la proximité et peut-être, parfois de l'organisation et du fonctionnement habituel de l'espace traditionnel à communaliser, il

---

<sup>403</sup> Voir carte de l'administration territoriale du Niger adoptée le 30 avril 2002.

en a été tout autrement en zone nomade, où la proximité des tribus et campements a été privilégiée dans la création des communes. En effet, le mode de vie des éleveurs nomades nigériens rattachés aux groupements fait que leur distribution géographique est très diffuse contrairement au style d'habitats groupés des cantons en zone sédentaire, sous la tutelle de la chefferie traditionnelle omniprésente jusque dans le *Niger-profond*, c'est-à-dire les coins les plus isolés du pays.

La réalité d'aujourd'hui atteste que la chefferie traditionnelle est une force organisée au sein de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger (ACTN), disposant des sections régionales dont celle de Zinder. Cette dernière a été renouvelée courant mars 2002 et est présidée par le Sultan du Damagaram, l'honorable Mamane Kakali Moustapha. Cette institution qui a une tradition continue de faire corps avec les changements politiques tout en cherchant à conquérir et à conserver le pouvoir, reste toujours puissante au Niger. L'influence des chefs traditionnels du Damagaram restera encore vivace aussi longtemps que les communautés de base resteront enfermées dans le carcan d'un système administratif centralisé et éloigné qu'elles ne connaissent et ne comprennent pas. On comprend dès lors pourquoi les autorités de la 5<sup>ème</sup> République du Niger s'évertuent à ménager les chefs traditionnels comme l'ont d'ailleurs fait les régimes antérieurs, en soufflant à la fois le chaud et le froid, espérer limiter ainsi leur capacité de nuisance en cette ère de décentralisation. Dans cette logique et peut-être pour mieux exiger que les chefs s'inscrivent impérativement dans la logique du pouvoir en place et de rabatteurs potentiels de votes, l'éditorialiste du gouvernement commente, qu'en plus de sa responsabilité traditionnelle, « le chef se verra désormais appelé, dans le cadre de l'élaboration du nouveau statut, à engager sa responsabilité dans les actes qu'il sera amené à prendre. Autrement dit, la chefferie sera soumise au principe démocratique et se verra appliquer les règles

administratives, avec notation et application de mesures disciplinaires, si besoin est »<sup>404</sup>. C'est assurément une stratégie de contrôle et de forte tutelle et de subordination administrative que le pouvoir en place tient à exercer sur la chefferie dont les nouvelles missions à l'ère de la décentralisation doivent paradoxalement épouser les contours des préoccupations de l'État central dont entre autres « celles d'instituer dans son entité coutumière le système permettant de suivre les mouvements des criminels reconnus comme tels dans la région, ainsi que l'arrivée sur leur territoire de nouveau bandits »<sup>405</sup>. Cette mission d'agent d'information et de renseignement des autorités semble prendre une large place dans le rôle nouveau dévolu aux chefs coutumiers par les autorités de la 5<sup>ème</sup> République qui veulent que les chefs alertent rapidement les forces de sécurité chaque fois que de besoin. Dans cette recherche de symbiose avec la chefferie traditionnelle dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle réforme du local au Niger, le chef du gouvernement nigérien a souhaité voir la chefferie traditionnelle continuer à jouer un rôle déterminant dans l'évolution de la société nigérienne, tout en rassurant les chefs qu'en même temps que la réforme de leur statut, les bases et les conditions de leurs rémunérations seront positivement examinées dans le cadre de la décentralisation. Une manière de les hameçonner pour les amener à accompagner le processus en cours et peut-être les amarrer au camp du pouvoir dans la perspective des différentes échéances électorales<sup>406</sup> à venir. En outre, les chefs traditionnels et coutumiers d'une manière générale, et particulièrement les chefs de canton dont les deux tiers ont un niveau d'instruction dépassant le premier cycle du secondaire, pourront aisément s'accommoder d'un Niger démocratique et entrepreneurial. Déjà au moment du

---

<sup>404</sup> Tiré du commentaire in Le Sahel, Quotidien nigérien d'information, N-6525 du mercredi 16 avril 2003, p.1

<sup>405</sup> Sahel du 15 avril 2003, op. cit., p.3.

monolithisme politique ils avaient démontré leur capacité à construire des alliances avec les acteurs politiques qui gagnent. Aujourd'hui encore leur capacité d'adaptation à la modernité politique que la démocratisation est supposée représenter est rendue possible par la présence d'une masse critique de chefs de canton ayant déjà eu l'occasion de participer à la gouverne des institutions de l'État, notamment le gouvernement, l'assemblée nationale et l'administration territoriale<sup>407</sup>. Cette participation physique à la gestion des sphères nationales, régionales et sous-régionales, en tant que ministres, députés à l'assemblée nationale, préfets et sous-préfets, explique que « la chefferie s'inspire du discours développementistes (développement communautaire, développement à la base, « bonne gouvernance » et développement participatif) qui sous-tend les actions de développement, filles des actions de modernisation » ainsi que le soutient N. B. Arifari<sup>408</sup>. Cette tendance à l'appropriation de la modernité politique par les chefs traditionnels va se renforcer au fur et à mesure que les anciens chefs de canton, de moins en moins nombreux de nos jours, sont remplacés par des ayant droits plus jeunes et mieux instruits. Au-delà de la simple appropriation des normes démocratiques, la qualité croissante du réseau nigérien des chefs traditionnels, en terme de niveau d'instruction, peut à terme, se traduire par des pratiques d'instrumentalisation des institutions de l'État et de ses démembrements par les chefs qui les connaissent et les maîtrisent mieux que certains de leurs jeunes superviseurs (ministres, préfets, sous-préfets, etc.) et derechef inexpérimentés. À

---

<sup>406</sup> Il s'agit de celles des conseillers municipaux prévues pour décembre 2003 ; et des législatives et des présidentielles qui interviendront en décembre 2004.

<sup>407</sup> Le Secrétaire Général de l'ACTN du Niger, l'honorable Amirou Garba Sidikou, journaliste de formation, était entre autres, Ministre plusieurs fois, Préfet-Maire de Niamey ; Le Secrétaire Général adjoint de l'ACTN, l'honorable Mamane Djika était chef de poste administratif à Gotheye, Sous-Préfet d'arrondissement ; l'honorable chef de canton de Tamou, monsieur Diallo Ousmane Bacharou, ingénieur principal des travaux publics était ministre des T.P, Président du Conseil d'administration de la SOMAIR ; Le Sultan du damagaram, l'honorable Mamane Moustapha était un employé de banque et député national ; le Chef de province de Dosso, le Djermakoye Maïdanda, médecin de formation était jusqu'à sa retraite administrative, directeur de l'Office National des produits pharmaceutiques du Niger ; etc. Nombreux sont, aujourd'hui, des chefs de canton nigériens ayant fait leurs études professionnelles en Europe et en Amérique du Nord comme le cas de l'actuel chef de canton de Simiri, l'honorable Moussa Soussou formé aux États Unis d'Amérique.

travers leurs réseaux traditionnels de chefs de villages, de quartiers et de tribus à la base, les chefs de cantons et de groupements pourront réactiver les pratiques d'instrumentalisation pour capter les ressources et conforter leur position au sein des institutions qui gouvernent.

En somme, de l'analyse qui précède, et en nous fondant sur la dynamique d'une identité éclatée du damagaram, nous estimons que l'avenir de cette région réside dans une réforme décentralisatrice repensée selon l'organisation de l'espace articulée autour des identités multiples du Damagaram. Il faut, pour ce faire tirer les leçons des applications de la décentralisation des quarante dernières années et des éléments du bilan de la participation (voir 1<sup>ère</sup> partie). Notre recherche dans cette région du Niger nous amène à soutenir que, pour un développement régional durable au Niger, la décentralisation, dans le respect des identités territoriales, reste la stratégie appropriée pour mieux réhabiliter la population et lui permettre de prendre en main ses propres affaires d'une façon concrète et viable c'est à dire, pour permettre le développement en général et le développement régional en particulier.

### 3.2.3. La communalisation comme vecteur du développement régional

Nous retiendrons que quel que soit le schéma de l'architecture de l'administration régionale et locale qu'adoptera le Niger, il serait illusoire d'envisager une organisation territoriale aussi simple soit-elle, sans la mettre en perspective avec des facteurs fondamentaux tels que : la capacité financière et fiscale nécessaire à même d'être déterminée et recouvrée ; la dotation par l'État d'un minimum budgétaire assorti de conditionnalités ; la fourniture, au moins, au titre du premier exercice, des attributs indispensables afin de permettre la reconnaissance de la collectivité (bâtiment, budget, matériel, ...) ; la présence de services de l'État, formés et

---

<sup>408</sup> Nassirou Bako Arifari, op. cit., 1999, p. 255



compétents aux niveaux territoriaux pouvant assurer une réelle tutelle plus dans le sens de la prévention que de la sanction ; des ressources humaines expérimentées à défaut d'être nombreuses. Ces facteurs fondamentaux seront confortés par d'autres éléments dont la prise en compte rendra plus opérationnelle la décentralisation et viables les collectivités qui seront créées au Niger.

#### *3.2.3.1. Par la responsabilisation des élus à la base.*

D'une manière générale, les facteurs susceptibles de rendre opérationnelle la décentralisation, et viables les collectivités territoriales sont à relier aux principes de la démocratie de proximité et du développement local. Par conséquent, pour assurer la viabilité des futures collectivités des mesures pratiques doivent être observées . Nous pouvons citer entre autres :

Une véritable approche de développement à la base qui implique que les compétences reliées au développement local soient pleinement dévolues aux collectivités locales, et que la coopération au développement s'effectue au niveau des élus locaux et en partenariat direct avec eux dans un système qui leur accorde une marge d'autonomie suffisante dans le développement socio-économique de leur localité.

Une facilitation du rôle de premier plan des élus locaux dans le renforcement des capacités économiques au moyen d'investissements dans les infrastructures de fonction locales sociales (écoles, dispensaires, assainissement, eau potable, habitation, etc..) et de la mise sur pied de services locaux de base.

Le principe de la libre administration des collectivités locales, dont on sait qu'il perd une grande partie de son contenu tant que perdure la dépendance de celles-ci vis à vis de l'État en ce qui concerne leurs ressources financières et humaines, ce qui est encore largement le cas des collectivités nigériennes ;

La satisfaction de la revendication portant sur le libre choix des dirigeants locaux, devenue de plus en plus pressante, depuis le

début des années « 90 ». Elle est désormais un impératif incontournable de la démocratie locale ; car les collectivités nigériennes n'auront leur pleine légitimité que si leurs organes délibérants reflètent la diversité des registres<sup>408</sup> institutionnels en présence (traditionnel, religieux et moderne). La recherche des modalités de l'hybridation des organes de gestion des futures collectivités est l'une des questions fondamentales à résoudre car, réduire la question de la représentation locale des populations à l'organisation des élections « démocratiques » sans s'interroger sur le contenu même de la représentation serait une erreur.

La primauté des problèmes locaux qui ne doivent pas être subordonnés aux stratégies nationales des partis politiques ; et l'émergence d'une véritable élite locale en tant que résultante de l'expression des dynamiques locales.

Une modification fondamentale de la conception selon laquelle les élus locaux sont des gens qui doivent dorénavant se faire élire pour occuper la place des anciens fonctionnaires dans la gestion quotidienne des affaires locales. La décentralisation doit faire des élus locaux des leaders représentatifs des intérêts de leurs électeurs et des promoteurs du développement socio-économique de leur milieu ;

Une pleine responsabilisation des élus locaux à assumer un rôle bien déterminé et bien compris et une coopération pour la décentralisation plus portée sur la demande que sur l'offre.

Une dotation des collectivités territoriales en instrument financier conforme à leurs responsabilités. Dans ce sens, il s'agit d'appuyer les élus locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un système de fiscalité locale efficace et approprié à leurs responsabilités administratives. Il s'agit ici de trouver des formules simples

---

<sup>408</sup> Le registre traditionnel est basé sur l'appartenance ethnique, où un ensemble de droits et obligations qui lient l'individu à sa communauté ethnique selon un code coutumier ; le registre religieux quant à lui, privilégie l'harmonie sociale et la soumission à l'ordre divin par rapport à la compétition individuelle, tout en reconnaissant l'autonomie de la personne ; le registre moderne, affirme pour ce qui concerne, le primat de l'expression individuelle.

convenant à des populations appartenant majoritairement au secteur informel.

Si la mise en place d'une fiscalité locale est une nécessité absolue, l'établissement d'une bonne capacité d'emprunt, par la mise en place des mécanismes d'emprunts, devient tout aussi impératif face aux besoins énormes d'investissements publics en général, et urbains en particulier qu'entraîne la croissance accélérée de l'urbanisation.

Le recours au financement extérieur dans le cadre de la coopération décentralisée sera nécessaire et devra être associé à une répartition<sup>409</sup> (à déterminer) de la charge financière de l'investissement public urbain entre l'État, les sociétés et services marchands, les opérateurs économiques et les collectivités locales.

Il est essentiel de mettre en place un système de services financiers décentralisés (SFD) sous forme de structures mutualistes d'épargne crédit (SMEC), capable de répondre à la base aux besoins du secteur informel et connecté au sommet sur le système bancaire pour servir ainsi de passerelle financière entre les secteurs formels et informels.

Une mobilisation optimale et une réelle implication de la société civile par l'intermédiaire des ONG et autres organisations locales telles que les groupements, les coopératives et les services communautaires dans l'organisation, la livraison des services et la mise en œuvre efficace des principes directeurs de lutte contre la pauvreté.

Enfin, toutes les pistes ci-dessus répertoriées doivent être encadrées par des programmes locaux d'alphabétisation et d'information bien adaptés aux conditions et circonstances de chaque collectivité, avec la contribution des médias

---

<sup>409</sup> Dans certaines études, une première approximation basée sur les différents types de fonctions qui requièrent des investissements publics avait donné la répartition suivante : 30% à la charge de l'État central ; 20% à la charge des sociétés de services marchands ; 30% à la charge des collectivités locales ; 10% à la charge des opérateurs économiques ; 10% à la charge des bénéficiaires finaux.

communautaires<sup>410</sup>. Ceci pour permettre aux élus de remplir avec efficacité à la fois la fonction de représentation et celle de réglementation et de contrôle de l'action de l'exécutif local. Un tel renforcement de capacités pourra servir de levier pouvant faciliter le passage, dans le secteur informel, des savoir-faire, des connaissances et des techniques pouvant permettre aux acteurs locaux d'atteindre, à plus ou moins long terme, des niveaux de productivité plus élevés et d'accroître leurs revenus pour les faire passer au-dessus du seuil de la pauvreté.

Ce sont là, quelques axes d'interventions spécifiques au niveau desquels les partenaires au développement du Niger pourraient intervenir pour que la décentralisation soit opérationnelle et les collectivités plus viables dans la perspective du développement humain durable pour le Niger. Car, en reconnaissant aux pouvoirs locaux une marge d'autonomie suffisante (comme c'est le cas dans la nouvelle législation nigérienne), la décentralisation offre aux collectivités locales la possibilité de prendre la relève d'un État qui s'est désengagé par anticipation sous la pression de la Banque Mondiale et du FMI, en mobilisant la société civile, et aux élus locaux de jouer un rôle de premier plan dans le développement des nouvelles opportunités économiques et dans les négociations avec les opérateurs privés pour la localisation de leurs activités.

Mais pour s'assurer qu'une décentralisation est effectivement opérationnelle et viable, il faut mettre en place un mécanisme de suivi spécifique à chaque territoire municipal comprenant une batterie d'indicateurs.

### *3.2.3.2 Par l'évaluation du processus et de son appropriation.*

La nécessité d'un tel dispositif s'est de plus en plus affirmée, du fait des moyens limités et de l'urgence des obligations socio-économiques des acteurs du développement (États, Collectivités, Bailleurs de fonds, ONG, Opérateurs privés, etc...). Ces derniers

---

<sup>410</sup> Les radios rurales de proximités (elles seront 150 d'ici à la fin 2001) qui sont en train d'être généralisées avec le concours du PNUD pourraient être mises à contribution avec efficacité.

sont de plus en plus tentés de conditionner leurs implications, assistances ou appuis, en fonction des résultats attendus évalués par des indicateurs fiables. Ces acteurs souhaitent également savoir ce qu'ils peuvent attendre des actions entreprises exigeant leur participation. C'est la raison d'être des indicateurs opérationnels de suivi susceptibles de donner le niveau de recul, de stagnation ou d'avancée opérée dans un domaine donné. Dans cette perspective, nous voulons mettre en évidence les principaux indicateurs de mise en œuvre de la décentralisation dans le département de Zinder d'une part, et ceux qui nous semblent plus expressifs du développement local d'autre part, les uns et les autres ayant pour vocation de refléter le niveau d'appropriation du processus tel que mis en œuvre dans cette région du Centre-Est du Niger.

Dans le cadre des réformes décentralisatrices mises en œuvre au Niger, les indicateurs pouvant permettre de mesurer le niveau d'appropriation des objectifs fixés se réfèrent au renforcement de l'État de droit (a1), à la viabilité économique et financière (a2) et à la gouvernance (a3).

*a. Le renforcement de l'État de droit*

Pour l'évaluation de l'État de droit, nous avons retenu deux éléments que nous estimons essentiels à savoir les élections et la communalisation. Ceci parce que l'organisation des élections libres et pluralistes des conseillers est à la fois un élément central de légitimité et un critère fondamental de définition d'une collectivité territoriale comme le soulignait Hauriou. Or nous avons vu qu'au Niger depuis la mise en place des collectivités territoriales en juillet 1964, une seule élection a pu être organisée au niveau des communes et des arrondissements dans un contexte de monolithisme politique avec un système de liste concocté par le PPN/RDA sans aucune forme de débat. Les conseillers municipaux et des arrondissements de Zinder devaient leur participation à la gestion locale au parti et à leur allégeance à ses leaders notamment Issa Ibrahim communément appelé *ISSA Maï NON* (Issa

qui dit non). Le dispositif institutionnel pour l'organisation des élections était contrôlé par le parti État au pouvoir. Par conséquent, la légitimité populaire de ces élus locaux était loin de faire l'unanimité. La terreur que fait régner la milice politique ne pouvait que mettre aux pas tous ceux qui pouvaient avoir des avis contraires à ceux des responsables au pouvoir. Le fonctionnement de ces collectivités n'a contribué en rien au renforcement de l'État de droit au Niger et les élus locaux comme les populations qu'ils représentent sont restés hors jeu et donc incapables de démontrer le moindre signe d'un début d'appropriation des mécanismes de décentralisation lancés au moyen de la loi du 17 juillet 1964.

La communalisation intégrale du territoire envisagée déjà dans le cadre de la loi de 1964 avait fixé un premier niveau d'objectif à savoir l'installation de 150 communes en remplacement des postes administratifs envisagés en tant que mesure transitoire. Pour le Damagaram, les postes administratifs de damagaram – Takaya à l'Est, de Takiéta à l'Ouest et de Doungas au Sud du département sont restés jusqu'à date, consacrant le provisoire pendant plus de trente ans. Le déficit du jeu démocratique à la base était total et la participation populaire était restée au stade du discours. Dans ce domaine la pratique était à l'instrumentalisation des organes délibérants des arrondissements et des trois communes urbaines qui sont l'émanation des instances politico-administratives et auxquels les populations ne s'identifiaient pas. Le pouvoir est donc resté dans les arènes nationales, loin des acteurs locaux et des arènes locales. Par conséquent, le fonctionnement de l'État de droit en a pâti, notamment en milieu rural.

*b. Du point de vue de la viabilité économique et financière*

L'analyse des recettes du budget ordinaire des différentes collectivités de la région de Zinder comme indicateur de la viabilité financière de ces dernières atteste d'une évolution du montant dudit budget certes, mais le niveau de mobilisation des ressources financières internes par ces collectivités n'a pas suivi. Le taux de recouvrement est resté faible d'une année à l'autre. Il est en

moyenne de 40% entre 2000 et 2001, avec des disparités énormes : moins de 7,57% pour la commune de Mirriah, et moins de 38,42% au niveau du département de Matamèye au cours de la même période de référence. La situation du budget d'investissement a été plus catastrophique avec un taux de réalisation ne dépassant pas 5% des prévisions, notamment au niveau du département de Matamèye en 2001. Selon les responsables de la direction générale de l'administration territoriale, les collectivités de la région de Zinder ont cessé d'investir dans le soutien à la production depuis les années « 90 », en raison des difficultés de trésorerie. Ils précisent que même lorsqu'une prévision budgétaire est votée, le recouvrement n'atteint pas 50% des prévisions, d'où l'impossibilité d'investir à partir des ressources propres des collectivités. Ces propos des responsables de tutelle des collectivités territoriales au Ministère de l'intérieur et de la décentralisation attestent de l'insignifiance de la proportion du budget des collectivités par rapport au budget de l'État. Celle-ci représente moins d'un pour cent (0,05%) du budget général de l'État en 2000. En terme de viabilité économique et financière, les collectivités n'ont pas convaincu de leur capacité à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations. Leur contribution à l'accroissement de la production est restée marginale au cours des trente années de gestion décentralisée du développement.

*c. En regard du mode de gouvernance locale*

Prise sous l'angle de la prévention, de la gestion et du règlement de conflits au niveau des arènes locales, la situation n'a pas été contenue par les administrations territoriales. Dans la résolution des conflits, notamment ceux relatifs au foncier, le recours aux instances de conciliation (chefs traditionnels) et/ou de règlement est fonction des relations et des espoirs de résolution intéressée que les acteurs attendent des instances saisies. Les mêmes litiges sont entretenus plusieurs années de suite sans jamais être réglés définitivement. Les conflits se perpétuent et sont soumis à chaque changement de responsable de collectivité. Les règlements des

conflits fonciers sont toujours l'occasion de collaboration clientéliste entre les différents centres de pouvoir traditionnel, officiel et associatif (administrateurs territoriaux, chefs traditionnels, associations socioprofessionnelles, etc.) Nombre de conflits liés à la gestion des ressources des terroirs (agriculteurs /éleveurs ; agriculteurs /agriculteurs) restent encore vivaces. La récurrence des litiges liés aux ressources naturelles est entretenue parfois, par des acteurs politiques qui utilisent le foncier pour la constitution d'une clientèle politique locale, notamment dans les luttes entre factions villageoises. Pour N. B. Arifari, le foncier peut, dans certaines circonstances, être un moyen de pression politique importante contre des adversaires dans des compétitions politiques villageoises. Dans ces domaines, la gouvernance n'a pas été de mise, tant les collectivités n'ont pu maîtriser la situation de conflits à partir des arènes locales du pouvoir.

Le déficit de gouvernance locale a été accentué par l'absence de légitimités populaire et politique des différentes structures de concertation et de participation des populations. En effet, depuis 1974, avec le premier coup d'État militaire, des élections libres n'ont pu avoir lieu au Niger qu'à partir de 1993. Par conséquent, la participation des populations était tout au plus symbolique du fait de l'absence de représentants élus. Les programmes et opérations de développement local étaient l'œuvre des services déconcentrés qui dominent les organes de gestion des arrondissements et des communes, en l'absence de toute société civile digne de ce nom. Les représentants de l'État nommés à la tête de ces collectivités territoriales cumulent la fonction d'exécutif de la collectivité et de représentant de l'autorité centrale. Les sous-préfets et les maires sont des administrateurs territoriaux à double casquette (État et collectivité) dont le style de gestion est opaque. Une telle gouvernance des démembrements de l'État n'a pas facilité l'émergence de nouveaux opérateurs privés locaux, encore moins l'établissement de conventions relatives à la coopération décentralisée avec les



ONGs et autres collectivités locales étrangères. C'est ce qui explique le délabrement du patrimoine des collectivités territoriales dans le damagaram et la crise de confiance qui mine les relations administrateurs et administrés dans cette région du pays. Nous estimons que les indicateurs ci-dessus relevés constituent des repères clés, mais non exclusifs, pour la promotion d'une décentralisation véritable dans la perspective du développement régional et local au Niger.

En somme, les enjeux du développement régional qui traduisent toute la problématique de l'identité dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques dans le damagaram ont pour nom : appropriation des projets et programmes; approche participative et décentralisée; mobilisation des ressources intérieures; communication pour le développement; et décentralisation. Dans le damagaram, ces enjeux sont sans cesse envahis par des préoccupations identitaires véhiculées par des acteurs.

Aussi, le Schéma Directeur de Développement Régional (SDDR), instrument de planification économique et sociale de référence mis en place en 1996, est-il perçu par des développeurs avertis comme un exemple d'appropriation symbolique des politiques publiques régionales telle que reflétée par certains repères. En outre, tel que nous le révèle le chapitre suivant, notre recherche a permis de relever les difficultés de l'appropriation locale d'une politique publique et d'identifier ce qu'il est convenu d'appeler les noyaux structurants de l'identité pour la gestion du développement régional dans le damagaram.

#### **Chapitre 4 : Les difficultés de l'appropriation locale d'une politique publique**

Il s'agit ici de montrer comment transparaissent les spécificités identitaires à travers un instrument de politique de développement régional, notamment le Schéma Directeur de Développement

Régional (SDDR) (4.1) ; et selon les stratégies des acteurs politiques (4.2).

#### 4.1. L'appropriation à partir du document de référence et des secteurs producteurs d'identité.

Nous situant dans le contexte global du processus démocratique engagé au début des années quatre-vingt-dix, les préoccupations identitaires ont parfois été exprimées dans le cadre du développement régional au Niger. Pour le département de Zinder, l'option pour l'élaboration d'un schéma directeur de développement régional (SDDR) procède de la volonté de prendre en compte le réel du Damagaram. C'est ainsi qu'au terme d'un processus qui a duré deux années à Zinder, un instrument de planification économique et spatiale dont les acteurs du développement en région à Zinder s'accommodent parce que l'ayant approprié, fut mis en place en 1996.

En effet, le SDDR de Zinder symbolise la volonté des acteurs du développement régional d'assumer plus de responsabilités tel qu'il est ressorti des multiples débats favorisés par l'émergence du pluralisme politique au Niger. A ce titre, le document du SDDR de septembre 1996, adopté à l'issue d'un processus participatif et décentralisé, résume les points forts de l'identité régionale du Damagaram. Il révèle à la fois l'état de la situation en 1994, ses tendances et pose les éléments d'un développement durable de la région.

Aussi, la nature et la portée de son appropriation par les différents acteurs concernés d'une manière ou d'une autre, à travers l'amélioration des conditions de vie des populations de cette unité socio- spatiale, traduisent-elles en quoi la démarche d'élaboration de cet instrument de planification économique et spatiale a une valeur symbolique forte pour son intériorisation et le niveau de son appropriation dans le Damagaram.

#### 4.1. 1. L'appropriation d'une politique publique régionale

Pour évaluer les attentes et la perception des principaux partenaires de la mise en œuvre du Schéma Directeur de Développement Régional de Zinder, deux niveaux d'administration du secteur public représentant une diversité d'acteurs ont été identifiés pour la collecte d'informations et de données. Il s'agit des niveaux central et régional abritant une diversité de structures et d'acteurs.

4.1.1.1. Au niveau de l'administration centrale, et à quelques exceptions près (cas du Secrétariat du Programme de Relance Économique), toutes les structures retenues pour être interviewées ont pris une part active dans le processus d'élaboration du SDDR et sont ainsi partie pour sa mise en œuvre. Il découle des entretiens conduits au niveau des responsables de la Direction du développement régional et local du Ministère du Plan, une bonne appréciation en ce qui concerne le processus d'élaboration et le contenu du SDDR de Zinder. Ainsi, ont-ils positivement apprécié l'approche (participative et décentralisée) ayant abouti à l'élaboration de ce schéma. Le contenu consensuel du document et la qualité des scénarii formulés découlent de cette démarche qui a impliqué l'ensemble des partenaires régionaux au développement. D'ailleurs, nos interlocuteurs ont unanimement admis que l'approche de Zinder a été la source d'inspiration des réflexions qui ont permis de définir une démarche harmonisée dans la perspective de l'élaboration des SDDR pour les autres régions du Niger non encore pourvues. En effet, l'essentiel des principes arrêtés relativement à la démarche harmonisée se sont inspirés de la méthode « participative et décentralisée » expérimentée à Zinder. Plusieurs acteurs se réfèrent au document du SDDR dans le cadre de leurs activités dans la zone. Il s'agit notamment des ONG de développement, des bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) et des élus. C'est dans ce cadre que les concepteurs du Programme National de lutte contre la Pauvreté, du PNEDD et du PRE ont

exploité les résultats des travaux de Zinder. Notons d'ailleurs qu'un parlementaire, lors de la discussion sur le Programme de Relance Economique (P.R.E.), estimait que pour la région de Zinder, le PRE doit tout simplement s'appuyer sur le SDDR qui a répertorié les potentialités, les contraintes, les acquis, les insuffisances, les lacunes de la zone tout en préconisant des voies susceptibles d'enclencher un développement équilibré et durable.

Pour la Direction du Développement Régional et Local du Ministère du Plan, le document du SDDR de Zinder est l'objet d'une forte demande tant de la part des administrations de l'Etat que des partenaires au développement intervenant dans la région ou manifestant le désir de le faire. Les responsables de la Direction de l'Aménagement du Territoire pour leur part, ont reconnu que l'approche initiée à Zinder, *participative et décentralisée*, reste le point fort du processus d'élaboration qui a abouti à la production du SDDR. L'implication des cadres de l'administration déconcentrée, des leaders d'opinions et des organisations de la société civile a été l'adjuvant majeur de l'internalisation du document par les acteurs régionaux. De l'avis des responsables de la Direction de l'aménagement du territoire, les axes d'orientation et les principes directeurs de la politique du développement régional de Zinder, s'articulent harmonieusement avec les grands principes posés dans le projet de la loi d'orientation en matière d'Aménagement du Territoire au Niger. Bien entendu, il s'agit là, des avis techniques émanant des responsables des administrations de l'Etat dont on peut postuler qu'ils ne peuvent émettre qu'un jugement positif sur le document du SDDR. Cependant, le cloisonnement sectoriel des services techniques et la querelle de clocher qui encadrent leurs rapports dans le contexte nigérien, laissaient espérer un jugement plus mitigé. Il l'aurait probablement été, si les différentes administrations n'avaient pas été associées au processus du SDDR conformément à l'approche participative. Pour l'essentiel, les responsables rencontrés soutiennent qu'ils se sont

servis des travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration du SDDR de Zinder pour la conception de l'avant projet de loi d'orientation en matière d'A.T. Ils estiment pouvoir s'en servir davantage dans le cadre de la réalisation de l'Atlas National. Ces réactions des partenaires actuels et potentiels de mise en œuvre de ce document traduisent que le SDDR est appréhendé comme un produit du dedans dont l'intériorisation ne semble pas poser de problèmes majeurs.

Pour le Secrétariat Permanent du Programme de Relance Economique (PRE), le document du SDDR a largement inspiré les différentes contributions élaborées dans le cadre de la préparation du forum de Zinder sur le PRE tenu en décembre 1998. Le SDDR de Zinder dont les axes stratégiques sont en harmonie avec ceux du Programme de Relance Economique (PRE) apparaît de fait comme une composante de ce dernier. Il y a cohérence entre les priorités mises en avant par le PRE pour le département de Zinder et celles adoptées dans le SDDR de cette région. Le SDDR de Zinder est, par conséquent, un document bien connu et bien internalisé au niveau des responsables du secrétariat permanent du PRE. La préoccupation est donc celle de la mise en place d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations du Forum de Zinder en harmonie avec les priorités dégagées dans le document du SDDR. En réponse à cette préoccupation, les autorités préfectorales ont mis en place un comité<sup>411</sup> de mise en œuvre du PRE sous la Présidence du Sultan du Damagaram<sup>412</sup>. Ce

---

<sup>411</sup> Arrêté n° 043/PZ du 17 décembre 1998 portant création, composition et attribution d'un comité de mise en œuvre du Programme de Relance Economique.

<sup>412</sup> Le Sultan du damagaram, Aboubacar Sanda, a l'avantage d'avoir fréquenté l'école française jusqu'en classe du cours moyen deuxième année avant de passer un permis de conduire et être au service (comme chauffeur) de son père qu'il a assisté pendant la dernière décennie de son règne. Il l'a accompagné dans ses multiples rencontres et déplacements et a donc l'avantage de l'ouverture d'esprit, de la jeunesse et d'une habilité à articuler les principes qui encadrent la tradition et la modernité. Sa désignation comme président du comité régional de mise en œuvre du PRE est une stratégie des autorités de Niamey pour s'assurer l'implication maximale des zindérois dans la réalisation des objectifs de ce programme, quand on sait que le damagaram n'est pas favorable au régime du Président Baré Maïnassara pour avoir renversé le Président Mahamane Ousmane, un *badamagaré*. Le PRE étant un programme politique du gouvernement de la 4<sup>ème</sup> République, la stratégie susceptible de garantir l'adhésion pacifique de la population du damagaram est de confier le rôle de chef de file de sa mise en œuvre au principal symbole du damagaram qui est le Sultan. Les qualités d'excellent communicateur et le charisme de Aboubacar Sanda lui ont aussi valu le rôle de chef de

comité est le correspondant du secrétariat du PRE. Il comprend une vingtaine de membres représentant à la fois les responsables des administrations déconcentrées de l'État, civiles et paramilitaires (services techniques), des organismes privés (Chambre de Commerce d'Agriculture, d'industrie et de l'Artisanat), des projets de développement et des organisations de la société civile (syndicats, associations socioprofessionnelle, etc).

4.1.1.2. Au niveau régional à Zinder, six (6) structures ont été pré-identifiées dans le but de couvrir, autant que faire se peut les catégories d'acteurs pertinents du département car ces structures et leurs responsables butent en permanence sur les problèmes de la gestion du développement. Par conséquent, leurs attentes et leurs perceptions sont déterminantes dans la mise en œuvre du SDDR de Zinder. Au nombre des interviewés, il y a des autorités administratives, des responsables des services techniques déconcentrés, des responsables des organismes d'appui au développement implantés en région, des responsables des organisations de la société civile, des représentants de la chefferie traditionnelle, et des responsables des cinq (5) principales formations politiques de la région représentée au sein de l'Assemblée Nationale de la cinquième République.

Les autorités rencontrées ont apprécié positivement le SDDR et l'ont qualifié de document consensuel qui a tracé des voies susceptibles de répondre, à long terme, aux préoccupations des populations de la région. Pour ces responsables, il est un atout pour l'ensemble de la région. Les autorités administratives préfectorales soutiennent exiger des différentes structures de l'Etat opérant dans la région, la prise en compte des informations contenues dans le SDDR comme données officielles du département. Par conséquent, ce document doit être la principale

---

file du comité chargé de conduire, en 2000- 2001, une campagne de sensibilisation des populations du Damagaram sur la *scolarisation de la jeune fille* dont le financement a été assuré par l'UNICEF, alors même qu'à Zinder la population est réticente quant à la scolarisation des filles notamment en milieu rural. La force

référence pour les questions intéressant la région de Zinder, afin d'éviter des discordances dans les données manipulées par les services techniques. En plus, le Préfet affirme avoir fait du SDDR sa bible pour les actions de développement dans la zone. Il constitue, selon nos interlocuteurs, la source première de référence pour la formulation des actions de développement. A cet effet, Il a servi de base à l'élaboration et à l'enrichissement de plusieurs programmes et schémas sectoriels, notamment les versions régionalisées du Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable (PNEDD), du Programme de Relance Économique (PRE) évaluée à 36 milliards de F CFA, du Programme de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP) et du Schéma Directeur de mise en valeur des Ressources en Eau (SDRE).

En outre, la municipalité de Zinder affirme avoir opéré certaines réalisations à partir des données contenues dans le SDDR, notamment la réhabilitation de la Gare, la réhabilitation des mares aux caïmans, l'initiation des projets de réhabilitation des infrastructures et surtout la prise en compte du diagnostic relatif à l'alimentation de la ville de Zinder en eau potable à partir du site de AROUNGOUZA situé à environ 25 km sur la route de Tanout.

Il se dégage des différents entretiens, que les autorités administratives soucieuses de la mise en application des priorités du SDDR, demandent chaque fois aux partenaires qui les consultent de se référer au document. Cependant, comme le document du SDDR n'est pas accompagné de plans d'action, de programmes pluriannuels et de projets, il s'avère difficile d'établir la relation directe entre les actions initiées par les divers intervenants et l'inscription rigoureuse de celles-ci dans l'espace et dans le temps, conformément aux prévisions du SDDR.

Les cadres techniques de Zinder ont répertorié entre autres obstacles qui limitent la mise en œuvre des orientations du

---

du Sultan Aboubacar Sanda est qu'il est un excellent communicateur doté d'une forte capacité d'écoute, formé par l'expérience de ses fonctions de sultan qu'il exerce depuis 1978.

schéma : l'insuffisante popularisation du SDDR auprès des différents partenaires au développement régional, notamment les associations de la société civile du secteur du développement rural; l'inaccessibilité pour le personnel du terrain et autres agents d'encadrement à la base, de certains termes techniques consacrés par les planificateurs, les macro économistes et autres professionnels de la science régionale qui ont encadré le processus d'élaboration du SDDR; l'inadéquation des approches centrées sur le court terme de certains projets avec les stratégies que préconise le SDDR qui se réfère à une vision prospective de la gestion des ressources plutôt qu'à une gestion par à coup. En outre, certains projets définissent leurs programmes d'activités sans consultation préalable des dispositions du document ce qui exacerbe certaines disparités au lieu de les atténuer ou de les corriger ;

Le sultan du Damagaram qui a participé au lancement du processus d'élaboration du SDDR de Zinder et à l'adoption du document en tant qu'extrant, considère le SDDR comme le document de référence pour la mise en œuvre du développement régional de Zinder. Il estime que la mise en œuvre des conclusions du document apportera un changement qualitatif dans la région. Il pense que la chefferie traditionnelle n'est pas toujours efficacement associée dans la mise en œuvre de ce schéma qui existe depuis deux ans. Il soutient aussi qu'il y a un manque de suivi et de contrôle de la part de ceux qui ont la responsabilité officielle de la coordination du développement régional à Zinder, c'est à dire les représentants de l'Etat.

Selon le représentant de la chefferie, le SDDR ayant pris en compte tous les problèmes qui assaillent la région, les orientations, objectifs et stratégies qu'il a préconisés, constitue un contrat social qui lie tous les acteurs de développement de la région. Cependant, il reste qu'un mécanisme de suivi et de contrôle doit être mis en place; que les chefs traditionnels doivent être formés aux nouvelles exigences du développement durable et être conséquemment



impliqués dans la gestion du développement ; que les paysans doivent être responsabilisés dans la gestion des affaires de leurs terroirs; et qu'un changement de mentalité doit être opéré à tous les niveaux pour créer les conditions optimales d'une bonne gouvernance régionale et locale.

Par ailleurs, il faut noter que tous les services techniques rencontrés ont connaissance du document du SDDR à l'élaboration duquel ils ont pris part car, ayant été représentés, chacun, par un cadre de haut niveau. Du point de vue utilité, tous considèrent le document comme base sérieuse de planification des actions de développement.

Toutefois, pour sa mise en œuvre, des stratégies plus appropriées, notamment celles qui consistent à élaborer une programmation locale à partir des fiches d'opérations financées sur les budgets des collectivités territoriales, peuvent être envisagées par les services techniques tous les ans, en s'inspirant des priorités mises en avant dans le SDDR et en attendant des financements plus conséquents des projets et autres partenaires au développement.

Notons cependant que la Direction départementale de l'Environnement et celle de l'Hydraulique soutiennent que les différents programmes cadres élaborés dans ces deux domaines trouvent leur source dans le SDDR de Zinder. Ainsi, le programme de lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, la promotion des énergies nouvelles et renouvelables, la valorisation et la gestion des ressources naturelles ainsi que le schéma directeur de mise en valeur des ressources en eau sont largement inspirés du schéma directeur du développement régional. Dans le domaine de l'hydraulique, le SDDR de Zinder épouse globalement la politique nationale en la matière.

L'insuffisante popularisation et la faible distribution du document non seulement au niveau des services techniques départementaux mais surtout au niveau des services techniques, sous-régionaux, expliquent qu'il ne soit pas disponible en nombre suffisant pour

certaines administrations déconcentrées au niveau des arrondissements et des postes administratifs (Doungas, Damagaram-Takaya, Takiéta et Belbéji).

Comme éléments de solutions à la problématique de la mise en œuvre du SDDR, les services rencontrés proposent la mise en place d'un comité de pilotage permanent qui s'occupera de sa vulgarisation et de sa mise en œuvre.

S'agissant des ONG nigériennes implantées en région, deux de celles-ci que nous avons interviewées notamment, KARKARA et SAPTA <sup>413</sup>, affirment avoir connaissance de l'existence du SDDR de Zinder. Le responsable de l'ONG KARKARA affirme avoir été acteur du processus d'élaboration du SDDR de Zinder de la phase de lancement à celle de son approbation par le COTEDEP. Le responsable de l'ONG KARKARA soutient que son organisation se sert du SDDR de Zinder comme banque de données et comme outil d'aide à la décision dans le cadre du choix de ses actions. Quant à l'ONG SAPTA, elle le considère comme une banque de données. A la vérité, toutes les deux ONG, se servent intensément de l'analyse diagnostic régionale qui représente pour elles une bonne banque de données susceptible de guider leurs actions car, elle met en évidence les contraintes et les potentialités de la région.

Aussi, soutiennent-elles que les axes prioritaires dégagés par le SDDR les engagent car, selon elles, le schéma prend en compte l'essentiel des problèmes de la région en leur proposant des solutions. En outre, tous les programmes et autres actions

---

<sup>413</sup> L'ONG KARKARA (mot haoussa qui veut dire la campagne au sens de milieu rural) est une *Association nigérienne pour la dynamisation des initiatives locales* dont le siège est à Diffa à 460 km à l'Est de Zinder. Elle a été créée en 1992 par des jeunes kanouri de la région de Diffa. Ses organes de gestion sont : l'assemblée Générale qui est annuelle, le Conseil d'Administration dont les réunions sont semestrielles ; un Conseil Consultatif ; un Secrétariat Exécutif tenu par des professionnels salariés de l'organisation. Elle a un bureau à Zinder. Déjà en 1998, elle employait quarante quatre personnes. Son budget annuel était en 1997 de 52,600 millions. Elle exécute des projets/programmes dont le financement est assuré par divers partenaires et sources de financement (coopérations canadienne, française, le PNUD, etc.). Son expertise est bien reconnue au Niger tant par l'administration, les ONG nationales et internationales que par les bailleurs de fonds. Quant à SAPTA qui veut dire propreté en langue haoussa, c'est une ONG féminine qui a pour vocation la promotion de la salubrité publique. Elle a été créée par Madame Sounna Hadiza, ex-parlementaire de la 3<sup>ème</sup> République du Niger. C'est une organisation de volontariat dont les membres sont des bénévoles. Son siège est à Niamey, mais dispose d'une section à Zinder. Elle a des moyens limités et ses activités sont appuyées par des organismes de coopération bi et multilatérales sur la base de projets qu'elle leur soumet.

conduites par leurs ONG s'inscrivent opportunément dans les axes prioritaires et les stratégies préconisées dans le SDDR.

Enfin, ces ONG soutiennent qu'il n'existe pas de problème de compréhension du document du SDDR. Toutefois, elles suggèrent sa vulgarisation, notamment à grande échelle, au niveau de toutes les ONG implantées dans la région de Zinder..

Pour ce qui est des formations politiques implantées dans la région, trois des quatre partis politiques approchés ont connaissance de l'existence du SDDR (CDS-Rahama, MNSD-Nassara, PNDS-Tarraya, RDP-Jama'a). Leurs responsables affirment l'avoir lu et ont suffisamment compris ses grandes lignes. Cependant, trois formations politiques (MNSD-Nassara, PNDS-Tarayya, RDP-Jama'a) ne disposent pas actuellement d'exemplaire au niveau de leur documentation. Ceux qui l'ont consulté estiment que le SDDR constitue une voie salubre pour la région, un point de repère pour les éventuelles actions de développement, un document qui a tenu compte des spécificités régionales, un document susceptible de permettre des programmations souples des projets et actions, un document adapté aux réalités régionales. Les responsables des partis politiques estiment que les orientations, priorités et stratégies préconisées dans le SDDR sont pertinentes pour la région de Zinder car, tout a été initié et finalisé avec la participation de la population. En outre, le diagnostic qui a été posé, a couvert l'ensemble de la problématique du développement de la région. Ils ont aussi affirmé qu'il est en adéquation avec les programmes de leurs partis respectifs.

En définitive, les formations politiques qui ont consulté le document ont, entre autres, souligné le fait que leurs représentants ont pris une part active à son élaboration de la phase du diagnostic à celle de son adoption en passant par l'analyse et l'établissement de scénario. Les formations politiques majoritairement représentées dans la région de Zinder à savoir le MNSD et la CDS ont déclaré que les grandes lignes de leurs

programmes politiques s'accrochent parfaitement avec les orientations et les stratégies du SDDR. En outre la démarche participative qui a présidé au processus d'élaboration du SDDR a facilité l'établissement de consensus sur les priorités consacrées par ledit document. Tout ceci a opportunément contribué à l'appropriation voire à l'intériorisation du document du SDDR défini comme l'instrument de référence pour le développement régional de Zinder. Ces formations politiques ont promis de s'en inspirer largement en cas de succès aux élections locales car, pour elles, le SDDR constitue un véritable instrument d'impulsion et d'encadrement du développement régional et local.

En tant que parti politique qui domine l'échiquier politique zindérois, le CDS-Rahama reste une formation incontournable à Zinder. C'est ainsi que dans le cadre du processus d'élaboration du SDDR de Zinder, ce parti politique a été omniprésent aux différents paliers de l'organisation administrative régionale et locale. D'abord au niveau de la région, le représentant de l'Etat est un membre de la direction politique de ce parti. Le Secrétaire Général adjoint de la préfecture qui présidait le comité technique des travaux du SDDR était lui-même un membre de la direction régionale du parti. En outre, la plupart des cadres qui représentaient la plupart des services techniques (certains cadres de la DDP, de la direction départementale du commerce, de la direction régionale de l'enseignement, etc.) étaient de sensibilité CDS très prononcée. En fait l'occupation du terrain par le CDS-Rahama était globale et totale et le SDDR n'aurait jamais été conduit à son terme si cette formation politique n'avait pas eu le sentiment qu'elle influençait le processus à travers la présence massive de ses militants au sein des différentes commissions thématiques et autres groupes de travail.

Les responsables des partis politiques rencontrés estiment que les futurs organes de gestion des Régions, Départements et Communes pourront faire une utilisation pratique du SDDR en :

finançant, à partir de leurs propres budgets, des programmes locaux ; en mobilisant la population pour entreprendre des actions en investissement humain autour des priorités dégagées dans le SDDR; en recherchant un partenariat fécond avec l'extérieur autour des orientations définies par le SDDR.

En guise de suggestions, les partis politiques préconisent, pour la mise en œuvre du document : sa vulgarisation auprès des formations politiques afin de le rendre accessible à leurs militants; la mise en place d'un dispositif d'encadrement au niveau des nouvelles collectivités territoriales et la formation de leur personnel d'encadrement; l'établissement d'un plan de formation et de sensibilisation des futurs élus pour qu'ils comprennent les tenants et les aboutissants du SDDR.

S'agissant des structures d'appui au Développement les responsables contactés ont consulté le SDDR dont ils disposent d'un exemplaire pour leur documentation. Ils ont tous reconnu que leurs institutions ont été impliquées dans l'élaboration et l'adoption du document dont ils estiment qu'il reflète l'équilibre des différentes préoccupations des acteurs de développement de la région, en ce sens qu'il trace la voie pour un développement durable de la zone.

Pour ce qui est de l'utilisation faite, dans leur majorité, les organismes interviewés soutiennent qu'ils se réfèrent au document du SDDR lors de l'élaboration de leurs plans stratégiques pluriannuels. Ils s'efforcent au mieux, affirme le responsable local de CARE International de Zinder, d'intégrer les priorités dégagées dans le SDDR.

Le coordonnateur du Projet Education Environnementale (PEE/UICN) de Zinder soutient que sa structure élabore les bulletins<sup>414</sup> de sensibilisation sur la protection et la restauration de l'environnement, ainsi que les contenus pédagogiques des séances

---

<sup>414</sup> Les bulletins élaborés par le PEE/UICN Zinder sont dénommés KATOUTOU. Ils sont destinés aux élèves des écoles primaires du département de Zinder.

d'animation sur l'environnement en puisant l'essentiel des informations sur le diagnostic du SDDR, lesquelles sont ensuite complétées par d'autres sources.

Le responsable du Projet Petite Irrigation (PPI) Zinder, financé par le Fonds européen de Développement (FED), estime qu'on ne peut ramer à contre courant des priorités dégagées par le SDDR de Zinder si on veut être crédible et utile à la région. Par conséquent dans le cadre de la programmation des activités du PPI, il s'en inspire.

Enfin, le projet BIT / Zinder qui intervient dans le domaine de l'agriculture, soutient que son institution s'appuie sur le bilan diagnostic et les scénarii du SDDR, en matière de sécurité alimentaire et de redressement de la fertilité des sols.

Du fait de leur implication dans l'élaboration et l'adoption du schéma, tous les organismes d'appui au développement de la région installés à Zinder se disent solidaires des axes, orientations et priorités dégagés dans le SDDR car, le document en question reste une plate forme consensuelle de référence pour tous. Ils estiment que leur participation en continu lors du processus d'élaboration de ce document fait qu'ils n'ont aucun problème pour sa compréhension. Par contre, pour sa mise en œuvre, ces mêmes structures d'appui estiment qu'il y a lieu de définir un mécanisme de coordination pour la mise en œuvre des priorités prescrites dans le SDDR et les actions de certains programmes à caractère national, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé (VIH/Sida) et du développement rural dont les insuffisances concourent fortement à l'accentuation de la pauvreté au Niger, principalement chez les femmes et les enfants. Il s'agit de faire en sorte que les principaux programmes nationaux de réduction de la pauvreté, à savoir, le Programme Décennal de Développement de l'éducation (PDDE), les orientations stratégiques pour le développement sanitaire, la stratégie nationale de lutte contre les

IST/VIH/SIDA et la stratégie de développement rural (SDR)<sup>415</sup> s'articulent avec les priorités mises en avant par le SDDR en matière de politique de développement. Autrement dit, la mise en œuvre d'un tel document de programmation des efforts de développement de la région de Zinder par les principaux acteurs notamment l'État, les collectivités et leurs partenaires doit se traduire par l'adoption de l'approche-programme comme instrument de mise en œuvre. Ici le mot programme fait référence au programme régional qu'un ou plusieurs bailleurs de fonds conviennent de soutenir. Il peut s'agir d'une stratégie régionalisée de réduction de la pauvreté, d'un programme sectoriel, d'un programme thématique (comme une stratégie environnementale) ou du programme d'une organisation donnée de la société civile (ONG et/ou Association de développement). Brinkerhoff, définit le programme comme « une entreprise à long terme qui comporte de nombreuses activités, qui est mise en œuvre par un réseau d'institutions nationales à divers endroits et dont les objectifs de production ou de prestation de service et les résultats visés découlent des politiques nationales »<sup>416</sup>. Pour cet auteur, un programme a cinq caractéristiques principales : il doit être lié à des organisations publiques ou privées nationales existantes, se poursuivre sur une longue période, intégrer une grande variété d'activités de production et de prestation de services, être mis en œuvre en de nombreux endroits et découler de politiques établies par divers groupes à l'échelon national, régional ou local. Quoique certains de ces éléments puissent prêter à controverse, par

---

<sup>415</sup> Pour une lecture plus détaillée, sur le PDDE, voir le *résumé du programme décennal de développement de l'éducation (PDDE 2003-2012)*, Cabinet du Premier Ministre, Forum sur la SRP 7-8 juin 2003, Niamey, juin 2003 ; sur les orientations stratégiques pour le développement sanitaire, voir *note de synthèse du document d'orientations stratégiques pour le développement sanitaire (2002-2011)*, Forum sur la SRP 7-8 juin 2003, Cabinet du Premier Ministre, Niamey-Niger, juin 2003 ; sur la Stratégie Nationale de lutte contre les IST/VIH/SIDA, voir *note sur la Stratégie Nationale de Lutte Contre les IST/VIH/SIDA*, Forum sur la SRP 7-8 juin 2003, Cabinet du Premier Ministre, Niamey-Niger, juin 2003 ; sur la Stratégie de Développement Rural, voir *Synthèse de la Stratégie de Développement Rural (S.D.R)*, Cabinet du Premier Ministre, Niamey-Niger, NIN, Février 2003.

<sup>416</sup> Brinkerhoff, Dekek W., *Looking Out, Looking In, Looking Ahead : Guidelines for Managing Development Programm*, USAID, Implementing Policy change Project, Working paper N-1, 1991, cité par Réal Lavergne et Anneli Alba dans Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI, 2003, p.2.

exemple l'idée qu'un programme doit être l'affaire de tout un réseau d'institutions nationales avant d'être reconnu comme tel, la définition de Brinkerhoff permet de comprendre ce qu'est une approche – programme, définie par l'Agence Canadienne de Développement Internationale (ACDI) comme étant « un mode de coopération pour le développement qui repose sur le principe de l'appui coordonné à un programme de développement pris en charge localement. Elle comporte quatre éléments clés à savoir le leadership exercé par le pays ou par l'organisation d'accueil ; un cadre budgétaire et de programmation unique ; la coordination entre les bailleurs de fonds et l'harmonisation des procédures ; des efforts en vue d'accroître l'utilisation progressive des procédures locales par rapport à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion financière, au suivi et à l'évaluation »<sup>417</sup>. Cette conception de l'ACDI de l'approche – programme doit être interprétée en termes dynamiques, l'accent étant mis sur l'orientation du changement plutôt que sur l'état d'avancement déjà atteint par rapport aux différents aspects de l'approche. Par exemple, le leadership exercé par le pays, la région ou l'organisation d'accueil pourrait ne pas être au niveau souhaité en raison des faiblesses au niveau des capacités, mais devrait faire l'objet d'efforts pour être renforcé.

Aussi, le rôle joué par le CDS-Rahama, AMACA et leurs militants au sein des différentes institutions qui sont intervenues à un titre ou à un autre dans le cadre du processus d'élaboration du SDDR de Zinder, fait que cet instrument de gestion de politique de développement régional s'affirme comme le symbole de l'identité de Zinder, car il résume la vision commune, pour les vingt-cinq prochaines années, des principaux acteurs du développement de cette région.

---

<sup>417</sup> Réal Lavergne et Alba en collaboration avec d'autres employés de l'ACDI, Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI, Document de discussion général, ACDI, Ottawa, 30 avril 2003, p.2.



Par ailleurs, pour optimiser la mise en œuvre du SDDR de Zinder, il y a lieu d'instituer des réunions périodiques de suivi-évaluation afin d'en déterminer, en temps opportun, les goulots d'étranglement et de rechercher les solutions y afférentes en rapport avec le social qui reste aussi producteur d'identité régionale dans le damagaram.

#### 4.1.2. La contribution du social dans la production de l'identité régionale

Comme nous l'avons souligné plus haut, les zindérois ont été politiquement perçus comme ceux qui boudent les gestions centralisées du développement. Leur engagement est resté timide dans les actions conduites à travers l'approche centralisée. Par conséquent, le développement social a souffert d'une insuffisante mise en cohérence d'ensemble avec le développement des autres secteurs et d'une négligence des aspects qualitatifs et structurels des problèmes de développement en général. Parmi les problèmes consacrés désormais par les zindérois comme le symbole de l'échec de tous les régimes qui se sont succédé à Niamey, se trouve le problème d'eau que connaît depuis plusieurs décennies la capitale du Damagaram, de surcroît ex-capital du Niger et deuxième ville du pays.

Fatalité, règlement de compte politique, punition divine, toute sorte d'arguments ont été avancés pour expliquer le problème d'eau à Zinder. Ce dossier zindérois a progressivement perdu de sa dimension technique pour devenir une affaire d'Etat. Il est devenu un thème de propagande, à chaque passage des principales autorités du pays dans la capitale du Damagaram. C'est ainsi qu'il a fait plusieurs fois l'objet de promesses électorales jusqu'ici non tenues.

Eu égard au caractère grognon des zindérois, à leur force de caractère et au poids politique de cette région-carrefour du Niger, la résolution du problème d'eau de Zinder par un régime, pourrait

lui générer des dividendes politiques car, il aurait ainsi réussi là où ses prédécesseurs ont échoué.

Aussi, compte tenu du poids et de la portée politique de la question et surtout des enjeux liés au règlement de la question par le pouvoir de Niamey, les militaires, auteurs du coup d'Etat du 27 janvier 1996, et organisés au sein du Conseil de Salut National (CSN)<sup>418</sup>, en quête de légitimité populaire et manifestement rejetés par les Damagarawa pour avoir renversé leur président, un fils du terroir, et surtout parce que le Général-Président est accusé d'avoir fait un hold up électoral et de s'être fait investir Président de la République ont mis des bouchées doubles avec l'appui technique et financier de la coopération chinoise (Chine populaire) pour trouver un début de solution définitive au problème d'eau de Zinder et se faire une légitimité légale-rationnelle dans cette région. Malheureusement, le courant n'est pas passé malgré l'offensive du régime politico-militaire dirigé par le Général-Président et soutenu par le RDP-Jama'a qui est du reste, la formation politique principale de la mouvance présidentielle. Le principe qui veut que la politique soit l'art de saisir les opportunités risque de ne pas trouver une application du fait que pour les Zindérois leur identité politique a été atteinte avec le renversement du Président Mahamane Ousmane, Président de la République et du CDS-Rahama parti politique d'adoption des Damagarawa et majoritaire dans leur région. Toutefois, il y a lieu de nuancer ce qui précède car malgré leur attachement au parti CDS-Rahama dirigé par un fils de leur terroir, ils ont l'art d'exprimer autrement leur déception ou désaveu, même si c'est de manière épisodique, surtout lorsqu'ils ont le sentiment que celui-ci s'allie à un pouvoir de l'Ouest. En effet, depuis les élections présidentielles de décembre 1999, l'alliance MNSD-Nassara avec le CDS-Rahama, qui a permis, au

---

<sup>418</sup> Le CSN est le directoire militaire responsable du coup d'État militaire de janvier 1996 sous la direction du colonel Ibrahim Baré Maïnassara, chef d'État Major des Forces Armées Nigériennes de l'époque. Il a conduit les destinées du pays pendant six mois avant d'organiser les élections controversées de juillet 1996, que

deuxième tour des présidentielles, la victoire du candidat du MNSD, un parti dominé par les élites Djerma-songhaï, ne semble pas très apprécié par les damagarawa qui accusent le Président Mahamane Ousmane d'avoir ainsi aidé au retour de la réalité du pouvoir à l'Ouest avec comme Premier ministre, chef du gouvernement, Monsieur Hama Amadou qui revendique être le *représentant de la région Ouest*<sup>419</sup>. Sur fond de déception et profitant de l'occasion de pénurie d'eau du temps de grande chaleur au Niger (avril 2003), les habitants de la ville de Zinder, sont sortis dans la rue réclamant la solution au problème de l'approvisionnement en eau potable qui affecte leur agglomération depuis plusieurs années. À l'occasion, les manifestants se sont vite transportés sur le terrain politique en assiégeant les locaux de CDS-Rahama qu'ils auraient saccagé et où certains responsables régionaux du parti que préside un de leurs fils et actuel président de l'assemblée Nationale, auraient été hués. Cette déception vient du fait qu'ils ont le sentiment d'avoir été abandonnés à leur sort par leur fils qui semble s'inscrire dans la logique du pouvoir de Niamey et trahir la vision originelle du CDS qu'ils ont contribué à installer et à faire de lui ce qu'il fut (ancien président de la République de 1993 à 1996) et ce qu'il est (actuellement président de l'assemblée nationale depuis 2000). À travers leur acte, les habitants de Zinder ont voulu exprimer, comme par le passé, leur

---

l'opposition a qualifiées *de hold-up électoral* et à l'issue desquelles le Général – Président a été proclamé vainqueur dès le premier tour avec 52%.

<sup>419</sup> Dans une interview sur la Radio France Internationale (RFI), transcrite dans le journal *Le républicain* (hebdomadaire nigérien indépendant N-548 du 21 au 27 novembre 2002) Hama Amadou, en réponse à une question sur la nomination aux postes clés dans l'armée nigérienne qui seraient confiés à des proches du MNSD, des djermas comme lui, a dit être *le seul représentant de la région Ouest* au sein du conseil supérieur de la défense qui nomme aux hautes fonctions de l'armée. Pourtant être représentant c'est avoir une délégation de pouvoir pour agir au nom de. Le Premier ministre a-t-il été mandaté par la région Ouest ? Représente-t-il l'ouest au détriment des autres pans du pays ? À travers de tels propos que l'opinion nigérienne a jugés très graves et déplacés, Hama Amadou a conforté la thèse de la tribalisation du pouvoir dont parlent souvent les élites nigériennes. Pour la première fois, un homme politique nigérien, président du MNSD-Nassara, de surcroît chef du gouvernement, s'identifie à une région au demeurant multiethnique. On se rappelle que c'est sur la base de simples soupçons de propos ethno-régionalistes, que Sanoussi Tambari Jackou leader du parti PNA-Aloumat, Abdoulaye Tiémogo rédacteur en chef du journal *Le Canar déchainé* et Abarchi Magalma économiste, avaient été jetés en prison, en mai 2002, sur une plainte du même Premier Ministre Hama Amadou, avant que la justice ne les lave. Comme le ridicule ne tue pas, c'est le même chef du gouvernement qui, en raison de sa position institutionnelle peut dire qu'il est le représentant d'une région au Niger dans un organe de la République sans que rien ne se passe (sic).

sentiment de déception vis-à-vis de l'alliance concoctée en 1999 avec le parti de Hama Amadou, et du pouvoir central de Niamey. Les damagarawa estiment avoir été jusqu'ici étouffés par cette alliance au nom de la solidarité régionale, derrière leur fils président de l'assemblée Nationale. La manifestation ainsi organisée est une forme de désaveu du pouvoir central qui n'a pas réussi depuis plus de trois ans que les dirigeants de l'alliance sont en place, à solutionner le problème d'eau de la ville de Zinder. Elle constitue aussi un coup dur pour le CDS-Rahama qui se voit désavouée dans son propre fief. Car, les damagarawa ne comprennent pas que les autorités pour la victoire desquelles le parti de Mahamane Ousmane a été déterminant au deuxième tour des présidentielles ne parviennent pas à résoudre le problème d'eau de l'ex-capitale du pays et actuelle deuxième ville du Niger ? Alors même que les damagarawa savent que, les chefs d'État nigériens, majoritairement djerma<sup>420</sup> qui se sont succédé au Niger, ont profité de leur passage aux commandes de l'État pour ménager leur région, leur ville et leur village d'origine. Ils ne peuvent donc comprendre que Zinder ayant fourni un président de la république (1993-1996) et dont le fils occupe depuis janvier 2000 le perchoir de l'assemblée nationale fasse l'exception. C'est tout le sens de leur manifestation.

S'agissant du système de santé longtemps caractérisé par la gratuité des soins, il a très vite atteint ses limites dès le milieu des années quatre-vingts du fait des difficultés financières que

---

<sup>420</sup> Il n'est un secret pour les Nigériens que les différents chefs d'État nigériens qui se sont succédé de 1960 à 1993, c'est-à-dire avant le premier haoussa démocratiquement élu, ont tous ménagé leurs régions, leurs villes et leurs villages d'origine. Diori Hamani est originaire de Soudouré dans la banlieue de la capitale Niamey, son village est un quartier de la communauté urbaine de Niamey. Il profite sans exclusif de toutes les installations de la capitale; Seyni Kountché de 1974 à 1987 a reconstruit en matériaux définitifs, électrifié, désenclavé à la fois sur le plan routier (goudron) et de télécommunication (un faisceau), réalisé des adductions d'eau potable équipées de château dans son village natal du nom de Fandou qui était à son accession une petite agglomération en paillote ; Ali Saïbou de 1987 à 1993, originaire de Dingazi Banda dans l'arrondissement de Ouallam a même construit une piste d'atterrissage pour avion dans son village natal en plus des installations classiques qu'il a vu Kountché réaliser chez lui. Depuis 2000, Hama Amadou, chef du gouvernement dans un régime sémi-présidentiel est en train de reconstruire son village maternel, du nom de Youri dans l'arrondissement de Kollo en matériaux définitifs, et qu'il a imposé comme chef lieu de commune dans le cadre de la réforme décentralisatrice consacrée par la loi du 11 juin 2002 (loi 2002-014 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux).

connaissait le pays et de sa soumission à l'ajustement structurel<sup>421</sup> imposé par les institutions de Bretton Woods. Le système de santé butait depuis cette période à de graves problèmes de gestion, de maintenance, de fonctionnement et de renouvellement des équipements. Aussi, sans une prise en compte de l'identité politique de cette région et de la culture politique décentralisatrice de ses populations, il serait irréaliste d'envisager une politique de santé qui mette en avant le recouvrement des coûts de services de santé. En effet, du fait que des approches par le bas n'ont pas été privilégiées depuis l'indépendance conformément à l'état d'esprit et à la vision commune des Zindérois qui semblent afficher une culture politique décentralisatrice voire autonomiste, le secteur de santé n'a cessé de se délabrer progressivement.

Dans le domaine de l'éducation, la situation de Zinder est celle d'une région attardée, avec un taux de scolarisation (21,1%) des plus faibles du pays (la moyenne nationale étant de 24%). La non implication des acteurs en région, est à la base de son inadaptation et des disparités spatiales intra-régionales (16,1% pour Gouré contre 48,3% pour la ville de Zinder) et entre les sexes (15% pour les filles contre 26% pour les garçons) que l'on a relevées à l'occasion du diagnostic régional conduit dans le cadre du SDDR de Zinder.

En somme, toute correction de la tendance constatée en matière de développement social impose l'adoption d'une stratégie participative et décentralisée dans la conception des programmes de développement. Autrement dit, il faut intégrer les exigences et les visions des acteurs régionaux et locaux en tant qu'animateurs de l'économie, lui-même producteur d'identité régionale dans le damagaram.

---

<sup>421</sup> Le Niger a été soumis pour la première fois au programme d'ajustement structurel en 1982-1983 suite aux difficultés qui affectaient la filière Uranium principale source de recettes du budget national d'Investissement.

#### 4.1.3. L'économie et la production de l'identité régionale

Dans le cadre des travaux du SDDR de Zinder, l'analyse diagnostic a révélé les potentialités et les contraintes de la région. Pour les zindérois, les atouts de la région doivent être développés. Aussi, les activités économiques de la région doivent-elles être bâties sur la base de ces facteurs actifs positifs en recherchant en même temps à infléchir les facteurs actifs négatifs que représentent les contraintes.

Dans le Damagaram, les caractéristiques du développement économique se traduisent non seulement par les activités économiques (agriculture, élevage, exploitation forestière et pêche, activités de transformation, de distribution et de service) dans leur ensemble, mais aussi et surtout par les échanges sous-tendus par la communication d'une part, et les structures de gestion et d'appui au développement d'autre part.

Toutefois, pour les Damagarawa, l'essentiel des activités économiques structurantes de la région est fortement attaché d'une part à la ville de Zinder, symbole de leur identité et aux industries phares de la région même disparues (huileries de Magaria et Matameye), d'autre part.

Pour la région de Zinder, il faut noter que l'artisanat est apparu comme un producteur d'identité car, c'est une activité exercée dans toute la région. A l'occasion d'un entretien conduit en 1995 auprès des artisans du département de Zinder, il a été conclu que l'artisanat est, pour le département de Zinder, "un secteur porteur de revenu"<sup>422</sup>. La moyenne départementale annuelle de revenu pour un artisan est estimée à 7.771.232 FCFA pour l'artisanat de production, et 3.236.626 FCFA pour l'artisanat de service. Les produits les plus vendus sont ceux issus de l'exploitation des carrières, de la maroquinerie, de la sculpture, de la décoration, de la sparterie (vannerie) et du tissage. Notons que la poterie dite de

---

<sup>422</sup> Sous-commission ADE/SDDR de Zinder, Analyse diagnostique du département de Zinder, version finale, DDP, Zinder, mai 1996, p.11.

Mirriah a acquis une renommée nationale en matière d'ornement des salons. Il s'agit ici d'une identité construite de l'intérieur de la région à partir des éléments culturels des populations.

Par ailleurs, la construction d'une identité rurale à partir des projets régionaux (projet 3M ou projet Damergou) a été expérimentée sous l'impulsion des autorités politico-administratives sans susciter une recréation identitaire nouvelle. Par conséquent aucune impulsion fondamentale durable n'a pu être donnée aux initiatives de développement. L'explication est notamment liée au caractère parachuté de ces projets contraires à la philosophie de l'action chez les zindérois qui prônent les approches concertées. Celles-ci privilégient les solutions négociées en fonction d'exigences minimales fondamentales (décentralisées et participatives) et incitent à privilégier l'auto-organisation des acteurs en région.

Malgré la présence des indicateurs d'une appropriation amorcée de cet instrument, désormais plein de sens pour les acteurs du développement régional de Zinder, une rhétorique contestataire réactivée par des acteurs politiques en quête de légitimité caractérise cependant le Damagaram dans sa vocation de région à l'épreuve de l'identité.

#### 4.2. L'incidence des stratégies des acteurs politiques sur l'appropriation des politiques publiques

Cette incidence sera analysée à partir des prises de position des acteurs régionaux en général dans leur quête de légitimité régionale (4.2.1) ; du jeu *politicien* des militants du CDS-Rahama, la formation politique qui domine l'échiquier politique dans le damagaram (4.2.2.); du poids et de la portée de la ville de Zinder en tant que capitale régionale du damagaram (4.2.3).

#### 4.2.1. Stratégies des acteurs politiques en quête de légitimité régionale

Dans le cadre du jeu politique au Niger, le département de Zinder a constamment voulu se démarquer de la vision commune de la gestion politique du pays et du loyalisme aveugle aux injonctions de l'autorité centrale lorsque celles-ci sont en porte-à-faux avec l'éthique et les exigences socioculturelles et/ou religieuses. Pour soutenir cette assertion, les notables de la cour du sultan de Zinder ont rappelé le cas vécu un vendredi 12 avril 1974, lors de la visite officielle du feu président Diori Hamani, alors Chef de l'État du Niger, et de son hôte, le Président libyen, Mohamar Khadafi à Zinder. Les deux hôtes de marque du Damagaram avaient prévu de faire la grande prière du vendredi (dite à 14heures) à la grande mosquée de Zinder intégrée à la cour du Sultan, Oumarou Sanda. Compte tenu de l'attente prolongée des visiteurs-présidents dont l'arrivée était sans cesse reportée, la communauté musulmane de Zinder, avec l'autorisation de son charismatique Sultan, a célébré la prière du Djouma'a sous la direction de son Imam. Le Président Diori qui avait promis à son hôte qu'il dirigera la prière de ce vendredi 12 à Zinder, avait exigé du Sultan qu'une autre prière soit organisée pour la circonstance. Contre toute attente, le sultan Oumarou Sanda, soutenu par son Imam, a opposé un refus catégorique à la demande présidentielle. Car pour ces deux chefs traditionnels et religieux, une seule prière collective doit être célébrée dans une mosquée de vendredi. Par conséquent la requête présidentielle est anti-islamique, donc irrecevable. Pour l'autorité centrale, ce refus correspondait à une humiliation du Président et à une atteinte à son prestige. Pour ce faire, le Sultan Oumarou Sanda et son Imam furent convoqués sans délai à Niamey pour des sanctions dont la nature est restée jusque là secrète. Pour le commun des zindérois, loin des secrets d'État, l'hypothèse de l'élimination physique des deux chefs traditionnels une fois à Niamey leur a été signifiée. Mais la sanction préméditée par le



pouvoir de Niamey n'a pu connaître un début d'exécution à la faveur du coup d'état militaire intervenu le 14 avril 1974 (deux jours seulement après l'incident protocolaire) mettant fin à la Première République, pour un régime d'exception avec un conseil Militaire Suprême (CMS)<sup>423</sup>. Ce coup d'État a été de bonne augure pour ces deux personnalités religieuses d'abord, et peut-être pour d'autres contestataires et leaders qui dérangeaient dans la recherche de la mainmise totale du pouvoir central de Niamey sur la région de Zinder.

Dans cette pratique récurrente de la contestation et du refus de soumission mécanique, certains observateurs ont mis en avant des faits ethniques cédant ainsi à la tentation de l'explication unique. Toutefois, on ne saurait nier l'importance et le poids de ce facteur dans le débat politique entre les zindérois et les autres acteurs politiques en général, et au sein de la classe dirigeante originaire de l'ouest, en particulier.

En effet, les Damagarawa se sont, au fil des temps, affirmés comme porteurs du message prônant la rupture pour un changement conçu en terme d'alternance dans la direction des affaires de l'Etat. Ainsi, a-t-on coutume d'entendre, avant 1993, certains milieux parler de quatre à zéro ça suffit<sup>424</sup>, ou encore trente ans ça suffit <sup>425</sup>, pour dire que quatre présidents de l'Ouest se sont succédé contre zéro de l'Est, ou que trente ans de pouvoir djerma, ça suffit.

D'une manière générale, cette situation de monopole de la direction de l'État par les seuls acteurs Djerma-Songhaï, a largement contribué à crisper le climat politique avec un durcissement de la situation à Zinder à la faveur du multipartisme et de la démocratie.

---

<sup>423</sup> La volonté du CMS de réhabiliter la chefferie traditionnelle était évidente (le président du CMS, Chef de l'État, le Général Kountché, étant lui même fils de chef). Elle s'était traduite par la tenue du premier congrès constitutif de l'ACTN à Maradi le 9 octobre 1974, au cours duquel, le représentant du CMS avait déclaré, entre autres, que les chefs « étant en contact permanent avec les masses rurales, ils sont mieux qualifiés que quiconque pour accomplir le travail d'information, de sensibilisation et d'encadrement ».

<sup>424</sup> L'expression fait allusion au fait que quatre Présidents (Djibo Bakari; Diori Hamani; Seyni Kountché et Ali Saïbou) tous issus de l'ethnie Djerma-Songhaï (l'ouest du pays) se sont succède à la tête du Niger.

Le problème qui couvait depuis les premières années de l'indépendance en raison de ce que certains appelaient le pouvoir Diori-Boubou, du nom du président de la république et de celui de l'assemblée nationale de la Première République, a trouvé un terrain d'expression avec la démocratisation. C'est ainsi que dans le cadre des premières compétitions électorales multipartites, le terme de Changement a été mis en avant par les jeunes leaders des nouveaux partis politiques qui venaient de naître.

A cet effet, la région de Zinder s'est démarquée pour soutenir le parti dirigé par un de ses ressortissants. Il s'agit de la Convention Démocratique et Sociale (CDS-Rahama) dirigée par Mahamane Ousmane. Cette formation politique créée en 1991 a fait du damagaram son fief où elle réalise ses meilleures performances électorales. Pour les observateurs, le parti politique CDS-Rahama et d'autres institutions de la société civile s'identifient au damagaram, territoire par excellence de l'expression de leur identité et dont ils ont fait leur fief.

#### 4.2.2. Les militants du CDS-RAHAMA dans leur quête identitaire pour Zinder

Depuis le lancement du processus démocratique en juillet 1991, la Convention Démocratique et Sociale (CDS-Rahama), s'est arrogé le contrôle du département de Zinder. Cette formation politique a réussi son implantation dans le Damagaram profond; ce qui explique que ce parti ait réussi à imposer son leadership au sein de l'Alliance des Forces de Changement (AFC) créée pour barrer la route au Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD), l'ex-parti unique, perçu comme une formation des régimes qui ont contrôlé le pouvoir depuis plus de trente ans.

A la faveur de cette alliance, le CDS-Rahama, dirigé par un zindérois, a accédé à la magistrature du pays avec l'appui de huit autres partis politiques. Ainsi, l'électorat du CDS-Rahama donnait

---

<sup>425</sup> L'expression suggère ici que depuis l'accession du pays à l'indépendance, seule l'ethnie Djerma-Songhaï a monopolisé la présidence du pays. Une façon de dire qu'il est temps que s'opère un changement.

l'impression d'être régionalisé car, aux élections législatives de février 1993, le CDS avait obtenu vingt deux sièges dont neuf sur les quatorze alloués au département de Zinder. Avec les élections législatives anticipées du 12 janvier 1995, le CDS obtint vingt quatre sièges de députés dont dix sur les quatorze pourvus dans le département de Zinder. Incontestablement, le CDS-Rahama de Mahamane Ousmane est un symbole de l'identité politique du département de Zinder. Entre autres explications, il y a le fait que cette formation ait été créée à partir d'un noyau dur ethno-régional dominé par les Zinderois mieux organisés que leurs partenaires des autres régions lors des premières réunions constitutives du CDS-Rahama. En effet, les ressortissants de Zinder avaient créé AMACA en prélude au multipartisme. Dans la perspective de la mise en place du premier bureau provisoire du CDS-Rahama, six personnes avaient été désignées par le bureau exécutif de AMACA en son sein. C'est ainsi que le parti CDS-Rahama dont le signe distinctif est le V de la victoire, fut créé sous l'emprise des damagarawa qui en ont fait un moyen d'expression de leur identité politique. Pour les pères fondateurs de ce parti qui est du reste, une des principales formations politiques qui se disputent l'électorat nigérien, le CDS-Rahama, ainsi que nous le soulignons plus haut, a été suscité par AMACA, une association des ressortissants du Damagaram. L'articulation entre les deux organisations a bien fonctionné puisque, AMACA a réussi à positionner un Zindérois, sans envergure nationale, administrative et politique significative, comme Président du CDS-Rahama. Ce dernier fut non seulement investi candidat du parti, mais aussi démocratiquement élu à la présidence de la République du Niger en 1993, traduisant ainsi leur credo du CDS-Rahama, à savoir le tchangî (changement). En effet, comme changement c'en fût véritablement un, car c'était le premier président Haoussa depuis

que le pays est indépendant, créant ainsi la rupture après une succession sans discontinuité de trois chefs d'État djerma<sup>426</sup>, réhabilitant, par l'accession pour la première fois d'un haoussa à la tête de l'État nigérien, la ville de Zinder perçue déjà comme le leader et le noyau structurant de l'identitaire haoussa en général, et de celui du damagaram en particulier.

#### 4.2.3. La ville de Zinder : un acteur producteur de l'identitaire.

Tout au long de ce qui précède, nous avons essayé de souligner le fait que l'échec de l'intériorisation des politiques de développement mises en œuvre dans le damagaram, et dans certain cas, la non appropriation de certains des acquis de celles-ci s'expliquent par la démarche générale induite par la centralisation du système politico-administratif de conception et d'exécution des politiques de développement et ses relais dans le département de Zinder.

Autrement dit, l'approche adoptée s'appuyait plus sur un système de fabrication des politiques imposant des modes de perception et de modèles de développement pensés hors de la région. Ce qui a souvent abouti, avant la première expérience du SDDR de Zinder, à ce que l'on peut qualifier, en paraphrasant A. Memmi « d'identité de métis tirillée entre les deux pôles du dominant et du dominé »<sup>427</sup>.

En conséquence, pour plus de durabilité, les politiques de développement régional en général, et celle de Zinder en particulier, doivent privilégier une nouvelle gouvernance qui s'appuie à la fois sur la démocratie et la décentralisation d'une part, et sur le développement urbain de la ville de Zinder d'autre part.

Le processus démocratique amorcé dans le courant de l'année 1991 avec la tenue de la Conférence Nationale Souveraine, a vu,

---

<sup>426</sup> En effet, la gestion de l'État au sommet a été largement dominée jusqu'en 1993 par des leaders politiques djerma-songhaï tous originaires de Niamey ou de ses environs: présidence du conseil par Djibo Bakari en 1957-1958 ; présidence de la République successivement par : Diori Hamani de 1959 à 1974 ; Seyni Kountché de 1974 à 1987 ; Ali Saïbou de 1987 à 1993.

<sup>427</sup> A. Memmi, dans le portrait du colonisé cité par Vanda Dressler Holoham, In Identité et Economie Régionales, Harmattan, Paris, 1992, P.132.

dès 1993, la mise en place des institutions démocratiques. La reconnaissance constitutionnelle de l'exercice des libertés démocratiques a paradoxalement détourné les énergies et les initiatives de l'économie vers le politique. Les activités économiques ont sérieusement pâti des campagnes politiques quasiment permanentes et des *polémiques interminables*<sup>428</sup> (surtout durant la 3ème République) au sommet des pouvoirs publics, entre opposition et majorité gouvernementale d'une part, et entre exécutif et législatif d'autre part.

Aussi, le Damagaram dont la marque identitaire politique est l'amour de la contradiction est un espace socio-spatial dont la stratégie appropriée pour sa gestion serait participative et décentralisée supposant que les rapports entre les intervenants en région soient régis par le partenariat, la responsabilisation effective et une forme d'auto-encadrement assuré par les gens du milieu.

La notion de partenariat suppose que les rapports de l'Etat central avec les régions déconcentrées et décentralisées (à partir de 1998), ainsi qu'avec les autres acteurs (mouvement associatif) du développement, évoluent d'une situation de l'Etat dominateur à celle de l'Etat partenaire. Une telle réorientation permettrait de prévenir les actions parachutées et d'assurer un meilleur encadrement des aspirations et attentes des Damagarawa; car comme le soulignent Odile et Olivier Dubigeon, « il n'y a de développement que mené et maîtrisé par les hommes et les femmes concernés et centré sur leurs besoins propres »<sup>429</sup>. Dans tous les cas, la culture politique des zindérois permet de postuler que l'on doit s'appuyer sur l'idée que le Damagaram est un milieu qui dispose d'atouts lui permettant de prendre véritablement en main son développement, d'établir ses orientations et ses priorités,

---

<sup>428</sup> Par polémiques interminables nous faisons allusion à la rhétorique qui a caractérisé la 3ème République bien entendu, mais aussi la 4ème issue de ce que l'opposition a qualifié de « hold up électoral » des 7 et 8 juillet 1996. Durant ces deux Républiques, non seulement l'opposition n'avait pas eu la patience d'attendre la fin des mandats électifs et ne tolérait pas la moindre erreur, mais aussi la majorité gouvernementale était discourtoise et tentait d'abattre et d'éliminer définitivement l'opposition de la carte politique. Ces attitudes suffisaient pour maintenir une tension socio-politique et un suspens généralisés et permanents.

d'identifier les projets et de négocier avec l'Etat et les différents bailleurs de fonds dans le cadre de la coopération décentralisée. L'expérience de l'élaboration du SDDR de mai 1994 à septembre 1996 confirme que cela est faisable et que la région a atteint un niveau de maturité qui ne ferait que renforcer son amour pour la contestation qui n'est rien d'autre que l'expression d'un sentiment de frustration généré par la gestion centralisée du développement au Niger.

Le partenariat qui est préconisé ici est celui générateur d'accord entre intervenants, sur les priorités et stratégies visant à assurer le développement durable de la région. Toutefois, les performances du développement régional seront largement influencées par le développement de son noyau structurant qu'est la ville de Zinder.

Longtemps délaissée et plus récemment affectée par des violentes manifestations de citoyens en quête de plus de démocratie, de décentralisation et d'autonomie, la ville de Zinder, symbole historique du Damagaram indépendant, est manifestement en phase de perte de terrain, tant le niveau de détérioration des équipements de proximité paraît très inquiétant et préoccupant pour les Zindérois eux-mêmes.

Aussi, la problématique du développement urbain de la ville de Zinder se pose t-elle en termes de secteurs d'interventions, de contraintes à relever et de propositions alternatives de solutions. Ces différents éléments tels que diagnostiqués lors de la journée de réflexion sur le développement urbain de la ville de Zinder, peuvent être regroupés, par exemple, en aspects physiques d'une part, et socio-économiques d'autre part.

Au plan physique, l'analyse diagnostic de la situation de la ville de Zinder permet de relever entre autres : la forte concentration de la population dans les vieux quartiers de la ville, notamment Birni, Garin Malam et Zengou qui entraîne une réduction des espaces au

---

<sup>429</sup> Odile et Olivier Dubigeon, *Le local dans tous ses états, made in Tiers-Monde*, n°47, février 1983, p.206.

niveau des concessions et crée des surcharges, l'occupation précaire de certains espaces publics, des quartiers périphériques (Kara-Kara par exemple), des alentours de certaines mares qui expose les occupants à des risques d'épidémies, d'incendie ou d'expulsion à tout moment par les autorités municipales ; l'inexistence du réseau d'évacuation des eaux de pluies (certains quartiers ne disposent même pas de simples caniveaux); et le dysfonctionnement de celui-ci lorsqu'il existe, du fait du manque d'entretien. En effet, les caniveaux sont ensablés et encombrés de dépôts d'ordures de toutes sortes, favorisant du coup l'écoulement "anarchique des eaux" et leur stagnation insalubre constituant une menace pour la santé ; l'existence et la multiplication de mares au cœur de la ville servant de dépotoirs d'ordures et leur surcreusement constituent un cadre propice au développement des vecteurs de maladies nuisibles à la santé de la population.

Pour atténuer ce type de problème, il faudrait, sur la base d'une approche concertée et au moyen d'une action de sensibilisation en profondeur, qu'un appui soit apporté à la population. Un tel appui pourrait par exemple se traduire par la mise en place un mécanisme d'accès aux crédits pour l'acquisition et/ou la mise en valeur des espaces urbains, l'institution d'une auto-organisation d'entraide à la construction des logements adaptés aux réalités environnementales (construction sans bois par exemple), l'amélioration de l'état du réseau actuel, et l'extension aux zones loties les travaux de viabilisation, notamment les réseaux d'évacuation des eaux de pluies et des eaux usées.

Au plan socio-économique, la problématique centrale est celle de la mise en œuvre des principes de la bonne gouvernance urbaine dans le cadre de la nouvelle réforme décentralisatrice en cours au Niger. Ces principes sont entre autres, ceux de la prévision, de la transparence, de la responsabilisation et de la participation des citoyens à la gestion publique.

En effet, l'expérience de gestion centralisée, empreinte d'autoritarisme militaire qui a caractérisé l'administration du secteur public à Zinder a renforcé la propension du Zindérois à la contradiction et à la contestation. Les organes dits de concertations que sont les commissions et comités régionaux n'ont servi que de cadre de manipulation au lieu de contribuer à une réelle participation des populations à la gestion de la municipalité. En outre, la représentativité de ces organes est loin d'avoir une assise populaire. Par exemple, le Comité Technique Communal (COTECOM) qui est l'organe délibérant de la commune depuis 1974, regroupe entre autres membres, le Maire nommé par décret, le Sultan de Zinder et autres notabilités, les responsables des services déconcentrés, les représentants des syndicats, associations et partis politiques, des projets et ONG. Les conséquences d'une telle approche de la gouverne urbaine se sont traduites par une attitude de méfiance et de réticence de Zindérois à l'égard de l'école, notamment dans l'inscription des jeunes filles, une faible couverture en infrastructures socio-éducatives par rapport à l'importance numérique de la population, et un faible taux de scolarisation et d'alphabétisation, notamment chez les jeunes filles.

Les solutions durables à cette situation de mal développement au niveau de la ville de Zinder résident dans une approche participative et décentralisée de la gestion du développement avec une implication de la société civile (ONG, coopératives, associations et groupements).

Le redressement des insuffisances socio-économiques caractéristiques de la cité du Damagaram favoriserait la reprise de sa fonction centrale de capitale régionale et de noyau structurant de l'espace zindérois. Symbole visible de l'historicité du Damagaram, la métropole régionale doit être réhabilitée pour recréer la confiance entre Zinder et le pouvoir central de Niamey en même temps que ses représentants en région. Les Damagarawa



voient dans leur ville, à la fois le signe témoin de leur identité et le cadre symbolique d'affirmation de leur culture politique régionale émergente.

## **Conclusion Générale :**

Conclure sur un travail de recherche de cette nature est une gageure. De nos jours, l'identité figure au cœur des interrogations portant sur les causes des échecs de développement dans les pays du sud et pose de fait des problèmes de politiques publiques. Au fil des temps, et à la faveur du processus démocratique des années « 90 » en Afrique, les besoins de participation populaire ont convaincu de la nécessité de promouvoir des politiques publiques de proximité dans un contexte de dévolution de pouvoir de décisions vers les communautés de base. Aussi, la participation réelle est-elle perçue comme le moyen privilégié pour créer des citoyens actifs sans lesquels la démocratie dépérit. Or, pour participer, il faut des institutions qui constituent le moyen le plus approprié pour l'organiser et la conduire. Il faut des institutions (décentralisation et déconcentration, société civile et secteur privé) pour planifier l'économie et aménager le territoire, surtout pour le faire démocratiquement.

Aussi, d'autres interrogations portent de plus en plus sur les causes des fameuses « crises identitaires » que connaissent certains territoires des ex-colonies et de territoire meso à l'instar de la région de Zinder. Cette situation de recours à l'identité trouve ses explications dans la déception occasionnée par les systèmes importés et jusque là mis en œuvre pour concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques susceptibles de provoquer des changements socio-économiques durables. C'est ce qui explique l'intérêt de la question identitaire en ce début du 3<sup>ème</sup> millénaire. Dans le domaine des sciences du politique, les réflexions autour du concept d'identité ont nourri des interrogations sur des objets politiques variés.

Au Niger, la question identitaire semble s'affirmer ouvertement depuis le début des années 1990 avec la rébellion touareg dans le nord du pays. Elle est devenue un sujet d'échange politique avec la

démocratisation du pays. La région de Zinder plus que toute autre région du Niger a saisi plutôt la dynamique pour aller à la quête de son identité régionale. Les élites zindéroises ont érigé l'identité régionale en enjeu majeur lors de la création du parti politique, le CDS-Rahama auquel elles s'identifiaient dès le lancement du multipartisme au Niger. Elles se sont très tôt fixé pour objectif de favoriser l'émergence d'une classe politique symbole de l'identité de leur territoire et à travers laquelle ils s'identifient et se reconnaissent. Ainsi, d'un discours qui se réfère à l'identité historique centrée sur l'unité, la cohérence et la cohésion du damagaram, qui a prévalu jusqu'à la fin de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) en novembre 1991, l'on a progressivement évolué vers une identité éclatée du territoire provoquée et amplifiée par la nouvelle réforme décentralisatrice privilégiant une communalisation intégrale, une départementalisation de la région. En effet, depuis la CNS (juillet à novembre 1991), la revendication identitaire, en dépit de son historicité, est restée pour les élites zindéroises, la question la plus récurrente de la dernière décennie du siècle passé et du début du nouveau millénaire. Toutefois, nous convenons avec Elisabeth Dupoirier<sup>430</sup>, « que l'émergence d'une identité régionale implique que les éléments constitutifs d'une communauté de vie, de pensée, voire d'intérêts fondés sur l'appartenance à un même territoire, constituent les facteurs décisifs de la production des attitudes et des opinions ». Dans le cas de zinder, nous avons largement discuté et mis en évidence le fait que l'identité revendiquée soit enracinée dans l'histoire du damagaram et des traditions musulmanes qui dominent largement le mode de vie des populations de la région. Dans le damagaram, la quête identitaire s'appuie sur des références historiques et culturelles qui s'intègrent à un discours axé sur la mise en valeur des politiques publiques régionales et l'implication plus concrète

---

<sup>430</sup> Elisabeth Dupoirier et H.D. Schajer, OIP, L'identité régionale. Problèmes théoriques et perspectives politiques, In « L'Identité Politique », P.U.F. 1994, p.332.

des citoyens dans la gestion administrative du développement régional. Aussi, depuis la relance de la réforme du local nigérien en 1996, l'identité régionale semble davantage confrontée à la concurrence des identités des jeunes collectivités territoriales émergentes que sont les communes, créées sur le socle des collectivités coutumières (cantons et groupements). Or les collectivités coutumières sont au Niger, des lieux de naissance physique et administrative des citoyens; elles sont à ce titre, « des lieux de l'identité primaire, tangible, charnelle, avec toute l'affectivité qui s'y attache », pour parler comme Raphael Draï<sup>431</sup>. Et c'est de surcroît dans les cantons et groupements que s'effectue la socialisation première par le biais notamment de la famille et de la première scolarisation. Les représentations éclatées du territoire du damagaram administratif qui caractérise la communalisation en cours, renvoie bien à un modèle identitaire fondé sur la pluralité des systèmes de référence, notamment affectif, évoquant un socle de valeurs et d'usages communs, spécifiques à cette région structuré désormais autour des unités socio-spatiales représentées par le daoura, le koutous, le damergou, la tarka, le tsotsébaki et le noyau urbain de la ville de Zinder.

Aussi, pour traiter de l'identité dans le cadre de l'analyse des politiques publiques régionales, il était essentiel de se référer aux profondeurs historiques de cette région pour articuler les symboles et les réflexes caractéristiques des acteurs et de l'espace politico-administratif zindérois. En somme, l'identité de la Région de Zinder s'est territorialisée au fil des interactions continues entre l'histoire ancienne et l'histoire récente du système politico-administratif nigérien, entre tradition et modernité. Elle est reflétée à travers les caractéristiques économiques, ethniques, politiques et socioculturelles du Damagaram du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours. C'est cette dynamique interactive qui a permis la constitution de ce que

---

<sup>431</sup> Draï ®, L'Identité Régionale : ses fondements historiques et culturels, 1972-1982-1992, deux décennies de

nous qualifions ici «d'identité régionale» dont la cohérence est assurée par le sentiment d'appartenance à un même espace politique qu'est le Damagaram.

Comme nous l'avons relevé, l'identité régionale est utilisée discursivement par les acteurs politiques zindérois dans leurs choix pour traduire à leur tour, la spécificité de leur région. L'analyse de la situation du Damagaram à travers son identité, nous a amenés à déduire que tout programme de relance économique et de développement qui ne postule pas sur la capacité des Damagarawa à penser et à formuler des propositions alternatives par rapport à la gestion de la nation, sera voué à l'échec. Cette vision reviendrait à renverser la perspective dominante d'imposition de modes de perception et de modèles de développement pensés hors du Damagaram.

En effet, à travers une telle vision du monde, il s'agit non seulement d'inverser le regard et la démarche générale induite par la centralisation du système politique monolithique nigérien et ses relais dans le département de Zinder, mais aussi de se confronter à la logique d'organisation des intérêts corporatistes et du pouvoir traditionnel, l'Etat n'étant pas la seule force centralisatrice au Niger. En effet, il y a aussi, tous ceux qui, par la force du nombre ou de la tradition ont pris l'habitude de traiter avec le Centre. Ce sont entre autres, les syndicats, la Chefferie traditionnelle et coutumière, les grands opérateurs économiques qui contrôlent les marchés des biens, de la finance et des services, etc.

En d'autres termes, à travers une telle option de gestion administrative du développement, il s'agit de remettre en question une approche de dehors, c'est-à-dire élaborée de l'extérieur, pour lui substituer une autre capable d'être un instrument du changement social et économique dans le Damagaram. Autrement dit, il s'agit de travailler au plan du symbolique pour réaliser un

nouvel ordre économique dans le Damagaram qui soit en parfaite symbiose avec la vitrine symbolique de son identité.

Que peut-on retenir de cette recherche sur le Damagaram? Pour boucler la boucle, comme on a coutume de le dire, la discussion que nous venons d'avoir révèle que ce concept de l'identité reste un repère au service d'une compréhension globale de la réalité régionale. Comme nous l'avons relevé, ce concept est à la fois l'expression des rapports entre collectivités, de l'action régionale et de la perception de la région par l'opinion. Ce concept est aussi un repère régional autour duquel les acteurs régionaux bâtissent leurs stratégies, construisent les problématiques de la démocratie, organisent les rapports région/Etat et le rapport de leur territoire à l'histoire.

Le travail de recherche que nous venons de réaliser sur le Damagaram révèle que, le sultanat reste un des symboles les plus marquants et hautement prestigieux de l'identité de cette région. Le maintien de cette valeur symbolique hors des arènes politiques est perçu par les Damagarawa comme un impératif pour assurer la cohésion régionale. Car, toute prise de position partisane de la part du Sultan et/ou de ses très proches notables pourrait, sans nul doute, désacraliser cette institution et porter préjudice à sa réputation et au prestige de l'honorable sultan.

Par ailleurs, comme nous l'avons développé, l'idéologie régionale naissante dans le Damagaram favorise l'affirmation de la culture politique émergente dans cette contrée du Niger. Par conséquent, l'on est en droit d'espérer que la mise en œuvre de la nouvelle réforme décentralisatrice au Niger confortera les acquis de la culture politique en gestation dans le Damagaram pour obtenir enfin une meilleure territorialisation des politiques publiques de développement dans cette région du Niger.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### OUVRAGES:

- Alain Faure; Gilles Pollet et Philippe Warin (sous la direction), La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, Paris, Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1995, 189 p.
- Albert Mabileau et Al., A la recherche du local, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Albert Mabileau, Le système Local en France, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 1994.
- Henri Mandras, La seconde Révolution française 1965-1984, Paris, Gallimard, 1994.
- Albert Meister, Participation, Animation et Développement: à partir d'une étude en Argentine, Paris, Ed. Anthropos, 1969.
- Amselle J. – L. et M'Bokolo E., (dir), Ethnies et espaces: pour une anthropologie topologique, in au coeur de l'ethnie, Ethnies, tribalisme et Etat en Afrique, Paris, La Découverte, 1985, PP 11-48.
- André Sirota, Espaces d'expression et d'analyse dans l'institution, in Les nouveaux espaces politiques, sous la direction de Georges Labica, L'Homme et la société, Edition l'Harmattan, Paris, 1995.
- Andy Smith, La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne, in territoire et subsidiarité, logiques politiques, l'Harmattan, France, 1997.
- Awa Djibadé, Participation et Planification régionale et locale, IPD/AOS, Ouagadougou, 1990.
- Baechler A., Elaboration d'un programme d'aménagement participatif en milieu précaire: Nord-Ader, in au contact Sahara-Sahel, Milieux et sociétés du Niger, vol. 2, RGA (Ascendance), 1994, PP. 95-112.
- Bataillon C. (dir), Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde, Paris: I.E.D.E.S. (Tiers Monde) - PUF, 1977.
- Bernard Aubain, Aménagement des terroirs et participation populaire: éléments du débat sur les approches participatives, Québec, Université Laval, Centre Sahel, Série Dossiers n°15, 1991.

- Bernier X., Faret L., et Morel A., Les régions de limite des cultures pluviales du Niger : un espace en crise, in au contact Sahara-Sahel. Milieux et société du Niger, Bridel L, Morel A., et Ousseini I. (dir), RGA H.-S. (Ascendances), vol. II, 1994, PP. 149-158.
- Bertrand Badie, Le développement politique, 5e Edition Revue et augmentée, Collection politique comparée, Economica, 1994.
- Bertrand Badie et Guy Hermet, Politique Comparée, Paris, PUF, 1987, 404 p.
- Bertrand Badie, Culture et Politique, Paris, 3e.Ed.Economica, 1993, 169 p.
- Bertrand Badie, Pauvreté, Désordre international et totalitarisme in Pauvreté, sous la direction de Claire BRISSET, Paris, Hachettes, 1996.
- Boubacar Issa-Abdourhamane, Crise institutionnelle et démocratisation au Niger, CEAN / I.E.P., Bordeaux, 1996, 115 p.
- Bruneau J.-C. ; Giraut F. et Moriconi F., Villes nigériennes. L'émergence d'une armature urbaine nationale en pays sahélien, in Au contact Sahara-Sahel, Milieux et société du Niger, vol. 1. RGA (Ascendances), 1994, PP. 241-257.
- Bruno Jobert, Rhétorique politique, controverse scientifique et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche, dans la construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion du référentiel, sous la direction d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, L'Harmattan, Paris, 1995.
- B. Jouve ,“d'une mobilisation à une l'autre: dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes”, in B. Jouve & E. Négrier, dirs., Mobilisation et échange politique, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Bruno Jobert & Pierre Muller, l'Etat en action . Politiques publiques et corporatismes, PUF, Paris, 1987, 242 p.
- Carole Langer, La carence symbolique comme corollaire de la carence identitaire. L'exemple européen, communication au colloque tenu en juillet 1996 sur "Identité collective et représentation symbolique", Paris, FNSP, 1996.
- Champaud J., Pouvoir central, pouvoirs locaux et développement au Cameroun, in Etat, Pouvoir et Espace dans le



- Tiers Monde, Bataillon C (dir), Paris: I.E.D.E.S. (Tiers Monde) - PUF, 1977, pp. 153-165.
- Denis Cerclet et Philippe Lorenzo, La représentation locale (Réseaux, Pratiques, Stratégies), sous la direction de Marc-Henri Piault, T I et II, Paris, Centre de Recherche et d'Etude d'Anthropologie et d'Urbanisme (CREAU), 1988.
  - Denis-Constant Martin, La découverte des cultures politiques. Esquisse d'une approche comparatiste à partir des expériences africaines, Les cahiers du CERI N°2- 1992, FNSP, Paris, 1992.
  - Denis-Constant Martin, (sous la direction de), Cartes d'identité. Comment dit-on "nous" en politique?, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1994.
  - Dickinson D., City, Region and Regionalism, Londres: Paul Kegan, 1947.
  - Djibo Hamani, Au carrefour du Soudan et de la Barbarie: le Sultanat de l'Ayr, Niamey: Etudes Nigériennes 55, 1989.
  - Dominique Darbon, Administration et société, in Les Afriques politiques, Coulon C et Martin D.-C. (dir), Paris: La découverte, 1991, pp. 172-185?
  - Dominique Lecompte, Politiques économiques, politiques urbaines. Aspects de la problématique au Niger, in Actes du séminaire d'économie et de sociologie nigérienne, Niamey: Université de Niamey/Orstom/ENA/PNUD, 1994 pp. 114-121.
  - Domingo J., Espaces Africains en crise: formes d'adaptation et de réorganisation, TIGR 83-84, 1993.
  - Dumas A., Participation et Projet de développement, Université de Montpellier I, Centre d'Études de la Coopération et de l'Autogestion, 1982.
  - Donant P.; François Lancrenon, Le Niger, Que sais-je? P.U.F., 3e éd. 1984.
  - Dudresson A., Collectivités locales et dynamismes économiques: que faire? in gestion sociale urbaine dans les pays en développement, U Recherche Cahiers (Laboratoire Théories des mutations urbaines, Institut français d'urbanisme), n°3, 1992, pp. 31-38.
  - Echard Nicolas, L'expérience du passé, histoire de la société paysanne haussa de l'Ader (République du Niger), Paris - Niamey (Etudes Nigériennes 36) 1975.

- Edgar Morin, *Sociologie*, Paris, Fayard, 1984.
- Emmanuelle Gregoire, *Les alhazai de Maradi. Histoire d'un groupe de riches marchands sahéliens*, Paris: Orstom, 1993.
- Franck Petiteville, *La coopération Décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- G. Sautter, *La région traditionnelle en Afrique tropicale*, in *Régionalisation et développement*, Colloque international des sciences humaines de strasbourg, juin 1967, Paris: CNRS, 1968, pp. 65-107.
- Ganne B. et Ouedraogo M., *Local, politique et territoire: essai d'économie politique autour d'une ville moyenne. L'évolution de Ouahigouya au Burkina Faso*, in *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, M. Bertrand et A. Dubresson (dir), Paris: Karthala, 1997, pp. 221-240.
- Georges Labica, (sous la direction), *Les Nouveaux espaces politiques*, Paris, Ed. L'Harmattan, 1995.
- Gilbert Rist, *Le développement histoire d'une croyance occidentale*, Presses de sciences Po., Paris, 1996.
- Giraut F., *Les petites villes entre émancipation et éclatement des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger)*, in *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Jaglin S. et Dubresson A. (eds), Paris: Karthala, 1993, pp. 177-204.
- Giraut F., *Centres et Périphéries des petites villes nigériennes (Keita, Malbaza, Tamaské, Torodi)*, in *Au contact Sahara-Sahel, Milieux et sociétés du Niger*, vol. 1, RGA (Ascendances), 1994, pp.195-214.
- Guy Bajoit, *Pour une sociologie relationnelle*, Paris, PUF, 1992.
- Guy Gilbert et Alain Delcamp (sous la direction), *La Décentralisation dix ans après*, Paris, L.G.D.J., 1993.
- Guy Mermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud, *Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques*, Paris, Ed. Armand Collin, 1994 1996, 286 p.
- Hardoy J.-F et Satterthwaite D. (dir), *Small and intermediate urban centers. Their role in national and regional development in the Third World*, Londres : Hodder and Soughton, 1986.
- Hentgen E. F., *organisation régionale et locale de la Republique du Niger*, Niamey-Niger, ENA, 1966.

- Idrissa K., *Ethnicité, politique et démocratie au Niger, société Africaine et diaspora 5*, Paris: Harmattan, 1997.
- Ismael-Aboubacar Yénikoye, *Gouvernance et Gouvernometrie*, Édition du CERCAP, Niamey (Niger), 2002.
- J-O. Igué, *Le territoire et l'Etat en Afrique*, Paris: Karthala, 1995.
- J-J Raynal, *Les institutions politiques du Niger*, Saint-Maur: SEPIA, 1993.
- Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Les sociétés songhay-zarma (Niger-Mali). Chefs, guerriers, esclaves, paysans....*, Paris: Karthala, 1984.
- Jean du Bois de Gaudusson ; Dominique Darbon ; A. Moyrand, *Déconcentration et Décentralisation administrative en Afrique francophone*, IIAP, Paris, Mai 1989.
- Jean Dumas, *Le territoire de la science politique et l'espace: Le Gouvernement local et la géographie*, Communication à la commission de « géograpghie politique » des journées géographiques, Orléans 20 et 21 avril 1989, Bordeaux, IEP/CERVL, 1989.
- Jean.-François Bayart, *Lillusion identitaire*, Paris: Fayard, 1996.
- Jean.-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du Ventre*, Paris: Fayard, 1989.
- Jean-François Bayart, *l'Historicité de l'Etat importé*, les cahiers du CERI n°15, Paris, 1996, 48 p.
- Jean-François Medar, *L'Etat sous-développé en Afrique noire, clientélisme politique ou néo-patrimonialisme*, C.E.A.N., Talence, 2e éd., Université de Bordeaux.
- Jean-Marc Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Livre de Poche, références, 1996.
- Jean-Philippe Colson, *Présentation*, in *Le cumul des mandats et des fonctions*, CREAM, Paris, 1998.
- Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la Gouvernance ?* Presse de sciences politiques (Bibliothèque du citoyen), Paris, 2002.
- Jean Leca, *Réflexion sur la participation politique des citoyens en France*, in *idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, PFNSP, Paris, 1989.

- Jean-Michel Morin, Précis de Sociologie, Maxéville, Ed. Nathan, 1996.
- Jacques Moreau, Administration Régionale, Départementale et Municipale, Paris, 10e Ed. Dalloz, 1994.
- Jean-Claude Thoenig ; Yves Meny, Politiques Publiques, PUF, Paris, 1989.
- Jean Tulard, Les Préfets de Napoléon, in Préfets en France (1800-1940), Librairie Droz, Genève, 1978.
- John W. Kingdon, Agendas, Alternatives and public policies, Little Brown and company, Boston, 1984.
- Joseph Lajugie, Pierre Delfaud et Claude Lacour, Espace Régional et Aménagement du Territoire, Paris, Dalloz, 1985.
- Lesterlin B., La dévolution des compétences, in La décentralisation en Afrique de l'Ouest, Programme de Développement Municipal (PDM), Cotonou (Bénin), 1994.
- Levy J., Géographie du politique, Paris: Presses de la FNSP/Espaces Temps, 1991.
- Lucien Nizard, (dirigée par), Planification et société actes du colloque d'Uriage d'octobre 1973, Grenoble, Presse de l'Université de Grenoble, 1974, 677 p.
- Maharaux Y., Partition de l'espace et régionalisation au Burkina Faso, in La géographie et l'aménagement, Actes du colloque de géographie de l'université des francophonies, Lomiges: PULIM, 1992.
- Marcur Olson, Logique de l'action collective, Paris, PUF, 1978.
- Marie-Rose Mercoiret, l'Emergence des dynamiques locales une réponse au désengagement de l'Etat, Montpellier, DSA-CIRAD, Club du Sahel, 1990.
- Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey, Paris, 1919.
- Michel Cahen, Ethnicité Politique. Pour une lecture réaliste de l'identité, Groupe Bordeaux-Barcelone: Centre d'étude d'Afrique noire, Centre d'estudis africans (Action intégrée franco-espagnole-Programme Picasso), Editions l'Harmattan, Paris, 1994.
- Michel Crozier, Le Phénomène Bureaucratique, Paris, Ed. du Seuil, 1963, 382 p.

- Michel Foucault, *Les mots et les choses: une archéologie des sciences humaines*, Paris, NFR, 1996.
- Mike Goldsmith, *Normative théories of local government: a european comparison*, in *Rethinking local democracy*, Grande Bretagne, Edited by Desmond King and Gerry Stoker, 1996.
- Moussa Yacouba; Aboubacar Sidi; Ibrahim Sabou; Issoufou Bayard, *Gestion décentralisée des ressources naturelles. Orientations et cadre juridique pour une gestion locale durable des ressources naturelles au Niger*, Rapport de consultation, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage de la Rep. du Niger, Niamey, 1995.
- Nations Unies, *Décentralisation en vue du développement national et local*, New York, 1964.
- O.C.D.E., *Le Sahel face aux futurs. Dépendance croissante ou transformation structurelle. Etude prospective des pays sahéliens, 1985-2010*, O.C.D.E., 1988.
- Olivier Nay, *La région site institutionnel. Les logiques de représentation en Aquitaine*, thèse de doctorat de science politique, IEP de Bordeaux, 1997.
- Ozouf-Marinier M.-V., *La formation des départements*, Paris: Ed de l'EHESS, 1989.
- Ozouf-Marigier, (dir) *Le territoire (2), les limites administratives*, in *Atlas de la révolution française*, t.5, 1989.
- PADLOS/ARD, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Niger, rapport final et synthèse*, 1998.
- Patrice Duran, *France: Les collectivités Territoriales en transition*, Bordeaux, Centre de sociologie politique, Université Bordeaux II, Mai 1989.
- Patrice Yengo (sous la direction), *Identité et démocratie en Afrique et ailleurs*, collection « société africaines et diaspora », l'Harmattan et Association rupture, France, 1997.
- Patrick Le Gales et Christian Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Ed. Découverte, collection Recherche, 1997.
- Pierre Gremion, *Pouvoir Périphérique. Bureaucrates et notables in système politique français*, Paris, Ed. de Seuil, 1976.
- Pierre Muller, *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*, in A. Faure, G. Pollet & Ph. Warin, dirs:

La construction du sens dans les politiques publiques, Paris, L'Harmattan, 1995.

- Pierre Sadran, Ambivalence de la région, in décentralisation dix ans après, LGDJ, Paris, 1993.
- Pierre Sadran, La réinvention de l'État. Démocratie politique et ordre juridique en Europe Centrale et Orientale, extrait des travaux du colloque international, Buylant, Bruxelles, Paris, 2003.
- Pierre Sadran, Ambivalence de la région, in Décentralisation dix ans après, sous la direction de Guy Gilbert et Alain Delcamp, Paris, L.G.D.J., 1993, pp. 395 - 398.
- Pierre Sadran, et Albert Mabileau, Le rôle politique de l'administration territoriale, in Administration et politique sous la Cinquième République, F. de Boeque et J.-L. Guermonne, Paris, Presses de la FNSP, 1981.
- Pietro Emili, Le principe de subsidiarité : norme secondaire entre séparation verticale et séparation horizontale du pouvoir en Allemagne, in territoire et subsidiarité, logiques politiques, l'Harmattan, France, 1997.
- Philippe Andant, Les institutions de la Vè République , Paris, Les Fondamentaux Hachette supérieur, 1991.
- Pierre Ansart, Les sociologies Contemporaines, Paris, Ed. du Seuil, 1990.
- Raymond Boudon et Pierre Chaunu (sous la direction), autour de Alain Peyrefitte, Valeurs et modernité, Paris, Ed. Odile Jacob, 1996.
- Retaille D., Structures territoriales sahéliennes. Le modèle de Zinder, in Au contact Sahara-Sahel. Milieux et société du Niger, Bridel L., Morel A. et Ousseini I. (dir) GRA H. S. (Ascendances) vol II, 1994, pp 127-148.
- Richard Balme, La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle, in politiques publiques en Europe, l'Harmattan, Paris, 1995.
- Robert Baduel, Territoire d'Etat, entre imposition et subversion: exemples saharo-sahélien, in L'International sans territoire, sous la direction de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, dans cultures & conflits n°21/22, 1996.
- Roger Nifle, Politiques Publiques territoriales et communautés de devenir, sens et cohérence humaine, 1999

- Salou Gobi, Le destin nigérien. Le douloureux enfantement de la Vème République, Les Éditions N.I.N, Niamey – Niger, 2002.
- SEDES/Groupe huit (Banque Mondiale), Aspects institutionnels de la décentralisation au Niger, Niamey: Cellule de Coordination et du suivi du projet Urbain, 1993.
- Séré de Rivière E., Histoire du Niger, Paris: Berger-Levrault, 1965.
- Stôhr W.B. et Taylor D.R.F.(dirs), Development for above or below, the dialectics of regional planning in developing countries, Chichester: John Wiley, 1981.
- Suberu R.T. , 1991 state and local government reorganizations in Nigeria, Bordeaux: CEAN et Ibadan: IFRA (Travaux et documents 41), 1994.
- Sylvie Biarez, Le pouvoir Local, Paris, Ed. Economica,1989, 305 P.
- Sylvie Biarez, Territoires et espaces politiques, Presses de l'Université de Grenoble, France, 2000.
- Thery H., L'Etat et les stratégies du territoire, Paris: CNRS (Mémoires et documents de géographie), 1991.
- Van Hoey L., The coercive process of urbanization. The case of Niger, in The new urbanization, Greer, Scott A. et alii (dir), New York: St Martin's Press, 1968.
- Venard J.L., Etude d'armature urbaine au Niger, Rapport de Mission, 1987.
- Vincent Lemieux, La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1989.
- Vincent Lemieux, L'étude des politiques publiques, Presses de l'Université Laval, Saint-Foy, 1995.
- Yves Meny, (sous la direction de), Les politiques du mimétisme institutionnel. La Greffe et le rejet, Paris, Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1993.
- Yves Meny, Le Système Politique français, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 1991.

CONTRIBUTIONS DANS DES REVUES:

- Mamadou Abba-Souleymane, La chefferie traditionnelle en question, *Politique africaine*, 38, Juin 1990, pp. 51-60.
- Salifou André, La chefferie du Niger revue et corrigée par le colonisateur, *Afrique-Histoire* 1, 1981, pp. 30-34.
- Robert Baduel, Le territoire d'Etat, entre imposition et subversion: exemples saharo-sahélien, in *L'international sans territoire*, sous la direction de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, dans *Cultures & conflits* n°21/22, 1996.
- Jean-Louis Briquet, Les pratiques politiques "officieuses" clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud, dans *Dossier Genèse* 20, septembre 1995.
- Jacques Bugnicourt, Le mimétisme administratif en Afrique: un obstacle majeur au développement, dans *Revue française de science politique* XXIII, n°6, Décembre 1973.
- *Bulletins de l'Afrique Noire*: n°1789 de Novembre 1996; n°1776 du juillet 1996
- Christian Coulon, Système politique et société en Afrique, *Revue française de science politique*, octobre 1972.
- Baroin C., Organisation territoriale, organisation sociale, *Journal des africanistes*, T. 56, Fasc. 2, 1988
- Raynaut C., Trente ans d'indépendance: repères et tendances, in *Le Niger, Chronique d'un Etat, Politique Africaine*, 1990.
- Dominique Darbon, L'Aventure Ambigüe des Administrations Africaines de Succession Française dites francophones, Paris, *Revue Internationale de Politique Comparée. La Francophonie*, De Boeck, Vol. 1 n°2 (Septembre 1994), , pp. 203 - 222.
- Emmanuel Gregoire, Le fait économique Haoussa, in *Le Niger, Chronique d'un Etat, Politique Africaine* 38, 1990, pp. 61-67.
- Marguerat E, L'Etat et l'organisation du territoire au Togo, *Afrique Comtemporaine* 145, 1988, pp. 47-54.
- Chazel F. Pouvoir, structure et domination, *Revue française de sociologie*, juil-sept, 1986, XXIV-3.
- Fuglestad F.; Higgot R., The 1974 coup d'Etat: towards on explanation, *J.M.A.S.* XIII, 3, 1975, pp. 383-398.
- Nicolas G., Processus de résistance au développement au sein d'une société africaine, *Civilisations* 21 (1), 1971, pp. 45-66.



- Jacques Guillemin, Chefferie traditionnelle et administration publique au Niger, *Le mois en Afrique*, Nov. 1983, pp. 115-124.
- Jacques Guillemin, Note sur l'évolution de l'organisation administrative territoriale de la République du Niger, *Le mois en Afrique*, 1982, PP. 202-203, 97-103.
- Jacques Guillemin, Chefferie Traditionnelle et administration publique au Niger, dans *Le Mois en Afrique*, Novembre 1983.
- Djibo Hamani, Contribution à l'étude de l'histoire des Etats Hausa. L'Adar précolonial (République du Niger), *Etude Nigérienne N° 38*, IRSH, Niamey, 1975.
- Dominique Lorrain, De l'Administration républicaine au Gouvernement urbain in *Sociologie du travail* n° 4/1991.
- Georges Langrod, Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, dans *Revue internationale de science administrative* XXXIX n°2, 1973.
- Ch. Millon, L'imbrication des pouvoirs, limites pour la démocratie, *Pouvoirs*, 60, 1992.
- Jean Marensin, Décentralisation: réforme ou enlisement?, Paris, *Revue Pouvoirs Locaux*, n°13, juin 1992.
- Jean-François Medard, La spécificité des pouvoirs africains, *Pouvoirs*, 25, 1983.
- Muimana-Muendé Kalala et Mahamadou Danda, Décentralisation et participation au Sahel: de la problématique à l'analyse de l'expérience nigérienne, in *décentralisation et participation populaire au développement: Quels liens entre le Canada et le Sahel?* Actes du colloque international, Solidarité Canada-Sahel, Montréal/Canada, Janvier 1993.
- Maurel M-C., Géopolitique du territoire: le maillage politico-administratif, in *Les Géographes, l'action et le politique*, Hérodote, 1984, pp. 33-34, 131-143.
- Abdoulaye Niandou-Souley, L'armée et le pouvoir, in *Le Niger, chroniques d'un Etat*, *Politique Africaine* 38, 1990, pp. 40-50.
- Jacques Palard, Développement et relations interpartenariales, notes cours de 3ème année science politique, année universitaire 1996-1996.
- Evelyne Ritaine, Territoire politique en Europe du Sud, dans *RPSP*, vol. 44 n°1, PFNSP, février 1994.

- Séré de Rivière E., La chefferie au Niger, Revue de droit des pays d'Afrique 1967, pp. 463-488.
- Vivien Schmidt, Débloquent la société par décret, dans Décentralisation en France vue des U.S.A, in Pouvoir Locaux n°6, 1990.
- Tshibaka T. B. et Muimana-Muendé Kalala, Mobilisation sociale, participation populaire et développement: éléments pour un débat, Society for international développement, Africa Régional Conférence, Naïrobi-Kenya, 1989.
- Jean-Claude Thoenig, Politiques Publiques et action publique, Revue internationale de politique comparée, 1997.
- Jean-Pierre Worms, Le Préfet et ses notables, dans Sociologie du Travail 3, Juillet-Septembre 1966.
- Joseph Yvon-Thériault, L'identité à l'épreuve de la modernité, Essai, Éditions d'Acadie, Moncton (Nouveau-Brunswick), Canada, 1995.

#### Thèses, mémoires, Études et supports pédagogiques

- Salifou André, Le Damagaram ou sultanat du Zinder au XIXe siècle, Etudes nigériennes, n° 27, 1971.
- Salifou André, Colonisation et sociétés indigènes au Niger, de la fin du dix-neuvième siècle au début de la deuxième guerre mondiale, Thèse, Université de Toulouse le Mirail, 2t, 1977.
- Nassirou Bako Arifari, Dynamique et forme de pouvoir politique en milieu rural Ouest africain : étude comparative sur le Bénin et au Niger, Thèse de doctorat d'EHESS, Marseille, France, 1999.
- Carole Beaudou, La formulation de la politique québécoise de gestion des déchets : le rôle des problèmes, des solutions, des priorités et des acteurs politiques, Mémoire de maîtrise, Université Laval, Saint-Foy, Canada, Septembre 2001.
- B. Bourmaud, Études Africaines, cours du DEA de science politique, IEP, Bordeaux, 1996-1997.
- Mahamadou Danda, Décentralisation et insertion institutionnelle des projets d'aménagement de terroirs, Mémoire de maîtrise, Université Laval, Quebec-Canada, Sainte-foy, 1993.
- Mahamadou Danda, Aménagement du territoire au Niger et Communauté Urbaine de Niamey, mémoire pour l'obtention du diplôme post-universitaire en Planification Régionale et

Aménagement du Territoire, Ouagadougou (Burkina-faso), IPD/AOS, 1989.

- Nicolas Echard, Répertoire historique des communautés rurales de la région de Tahoua, I.R.S.H., Niamey, Série Documents, Etudes nigériennes, 1975.
- Fuglesdat F., A history of Niger (1850 - 1960), Cambridge University Press, 1983.
- Meunier Emmanuelle, Culture politique et représentation du pouvoir, Mémoire de DEA, IEP/CEAN, Bordeaux IV, 1995.
- Goarin François, Analyse du cumul des mandats, Rapport du stage d'observation, IEP, Bordeaux, 1999.
- Jean-Marie Funel, Le développement régional et sa problématique étudiés à travers l'expérience de Tahoua (Niger), thèse de doctorat de 3ème cycle ancien régime ( sciences économiques), Université de Clermont Ferrand 1, 1976.
- Mamoudou Gazibo, Le Niger démocratique: gérer les phénomènes identitaires, mémoire de D.E.A de science politique, I.E.P Bordeaux IV, 1995.
- Frédérique Giraut, Retour du refoulé et effet chef-lieu : analyse d'une réforme politico-administrative virtuelle au Niger, Ministère de la coopération « ville et décentralisation », France, 1999.
- I. Idrissa, Guerres et sociétés, les populations du Niger occidental au XIXe siècle et leurs réactions face à la colonisation (1896-1906), Etudes nigériennes, n°46, I.R.S.H. - CNRS, 1981.
- Maibirni Garba, Le mal zinderois, étude monographique, Préfecture de Zinder, Avril 1978.
- Souley Malam Adj, Logiques socio-communautaires et loyautés politiques en Afrique. Essai d'analyse de la construction de l'Etat au Niger, Thèse de doctorat, Bordeaux 2, 1991.
- Souley Malam Adj, L'Etat et le paysan au Niger. Contribution à l'Etude de l'insertion paysanne dans les espaces politico-économiques en Afrique, D.E.A, Université de Bordeaux II, 1987.
- Souley Malam Adj, Sociologie politique du monde touareg: aspects et dimensions de son intégration politique, Mémoire Maîtrise, Université de Bordeaux II, 1984.

- Souley Malam Adj, Enquête sociologique sur la vie du projet Konni, Rapport d'enquête, CRD/ONAHA, Tahoua/ Niamey, Juillet 1986.
- Charles Nach-Back, Genèse et dynamique des réformes décentralisatrices dans les États d'Afrique Subsahariennes (1990-2000), Thèse de doctorat en droit public, Université Bordeaux IV, année 2000-2001.
- Abdoulaye Niandou-Souley, Crise des autoritarismes militaires et renouveau politique en Afrique de l'Ouest. Etude comparative Bénin, Mali, Niger, Togo, Thèse de doctorat, Bordeaux 1, 1992.
- Bonte P. ; Nicolas Echard, Histoire et histoires. Conception du passé chez les Hausa et les Touareg Kel Gress de l'Ader (Rép. du Niger), Cahiers d'Etudes africaine, 61-62, XVII (1-2), 1976, pp. 237 à 296.
- Claude Raynaut, Structures normatives et relations électives, Etude d'une communauté villageoise haoussa, Paris, Mouton, 1973.
- Jean-Pierre Raffarin, Discours du Premier Ministre lors de la synthèse des assises des libertés locales à Rouen le 28 février, 2003.
- Pierre Sadran, La politique de décentralisation du Gouvernement RAFFARIN. (Version abrégée de la conférence du 19 décembre 2002), Angers, CNFPT ; ENACT, 2002.
- Andy Smith, L'intégration communautaire face au territoire. Les Fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume Uni, thèse de doctorat en science politique, Université Pierre Mendès France, Mai 1995.
- Bernus C., Unité culturelle et diversité régionale d'un peuple pasteur, Mémoires OROSTOM, n° 94, Paris, 1981.
- Hamidou Sidikou Arouna, Niamey: étude de géographie socio-urbaine, Rouen : Université, TE, 4t, 448 p et 308p annexes.
- Souley Aboubacar, Les pouvoirs locaux à Shadakori, Études et travaux n°22, LASDEL, Observatoire de la Décentralisation au Niger (Enquête de référence, 2002), Février 04.

TEXTES et DOCUMENTS OFFICIELS ; Revues et journaux:

- Administrateur colonial (L'): A. S. du transfèrement du chef-lieu du territoire du Niger, Lettre datée du 10 juillet 1922, (A.N.N).

- Banque Mondiale, L'État dans le Monde en mutation, Rapport sur le développement dans le Monde en 1997.
- *Bulletin de l'Afrique Noire*, n-1789, 15 novembre 1996, pp. 11-12.
- CEPERE, Actes du séminaire: aménagement du territoire et gestion des entités décentralisées, Niamey - Niger, ENA-IIAP-Paris, 1994.
- Commission des Communautés Européennes, Gouvernance Européenne. Un Livre Blanc, Bruxelles, COM(2001)428 final, 2001.
- Commission Spéciale Chargée du re-découpage Administratif, Le re-découpage administratif de la République du Niger, rapport final, HCRA/D, Niamey - Niger, 1996.
- Direction Départementale du Plan de Zinder, schéma directeur de développement régional de Zinder, Document de référence du SDDR, DDP/DANIDA, Zinder, 1996.
- Hentgen E. F., Organisation régionale et locale de la République du Niger, Manuel d'enseignement, Ecole Nationale d'Administration (ENA), Niamey-Niger, 1966.
- Umar Kouassi, Afrique Noire, Les enjeux sociaux de la lutte pour la démocratie, *supplément à Inprecor 346*, Montreuil, 4 février 1992, p. 16.
- Ministère des Finances et du Plan, Cadre institutionnel du premier Projet urbain du Niger, Novembre 1993.
- Ministère de l'Intérieur, Déconcentration. Organisation Territoriale de l'Etat Mesure de Déconcentration Moyens de Fonctionnement des Service, Paris, Journal Officiel de la République Française, Janvier 1988, 615 p.
- Projet d'Appui au Développement local, Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours des projets PADL'N – PADL'M/ aide mémoire, FENU/PNUD-Niger, février 2003.
- République du Niger, Direction du Journal Officiel, Constitution de la IVème République du Niger du 12 Mai 1996, Ed. 1998.
- République du Niger, Lois 96-05 et 96-06 du 6 février 1996, respectivement, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, et déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions départements et communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources, J.O du 1er Mars 1996.

- Evelyne Ritaine, Territoire politique en Europe du Sud, *Revue française de science politique*, vol 44 n-1, février 1994.
- Nobert Rouland, quel avenir pour l'État-Nation ? Identité en question, in *Le Monde Diplomatique*, 20 septembre 1997, p.20.
- Pierre Sadran, Démocratie locale : les carences de l' »Acte II », In Cahiers Fr. 2003.
- Nicolas Sarkozy, Pour une différenciation régionale, in *pouvoir locaux n-51/iv/2001* (décembre ), pp. 91-93.
- Secrétariat d'Etat Chargé de la réforme administrative et de la décentralisation, communication à l'atelier sur les stratégies et méthodes d'approche en matière de gestion des ressources naturelles, Texte du Discours, Niamey, Septembre 1992.
- Pelletier X. ; Moutari Moussa; Aboubacar Maidoka, Audit institutionnel des instances d'organisation et de coordination du travail gouvernemental au Niger, Rapport d'audit, Ministère du Plan/PNUD,, Janvier 1999.
- Maman Yahaya et Moussa Harouna, Projet du Répertoire actualisé et commenté des textes existants, élaboré dans le cadre de l'Etude sur la mise en place du processus de codification des textes de l'administration territoriale au Niger, Rapport de consultation, HCRA/D, Niamey-Niger, Janvier 1999.

## **ANNEXES**

**Annexe 1 : Lettre sur le déplacement du chef-lieu du territoire de Zinder.**



ANNEXE I

ZINDER, le 10 Juillet 1922

LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT GENERAL  
AU TERRITOIRE DU NIGER

N° 72 C

à

Monsieur le Gouverneur Général de  
l'Afrique Occidentale Française  
(Direction des Affaires Politiques et Ad-  
ministratives - Secrétariat Général -  
Affaires Economiques)

A.S. du déplacement du Chef-lieu  
du Territoire du NIGER.

DAKAR

L'une des questions qui sollicitent le plus vivement mon attention et celle peut-être qu'il importe de résoudre le plus tôt, car sa solution conditionne étroitement le développement ultérieur du Territoire du NIGER, est celle de la reconstruction et du choix d'un emplacement de la ville chef-lieu.

Les bâtiments administratifs de ZINDER ont une douzaine d'années d'existence ; ils sont construits en briques séchées au soleil et protégés d'un enduit plus ou moins imperméable qu'il faut refaire après chaque hivernage pour éviter leur ruine rapide. Ils sont arrivés au terme de leur durée normale ; déjà des accidents annonciateurs de la fin se sont produits, notamment à l'hôtel du Commissaire du Gouvernement Général où le toit de la chambre à coucher s'est brusquement effondré. D'autres sont à prévoir qu'il convient d'éviter. La solution des réparations de détail serait la pire, parce que coûteuse et sans effet sur l'amélioration générale de la situation.

Une autre considération intervient : l'installation lamentable de la majorité du personnel tant dans les logements que dans les bureaux. Sauf les

.../...

Officiers et les Administrateurs qui disposent de maisons à deux pièces, l'ensemble des fonctionnaires et sous-officiers hors cadres occupe des logements d'une pièce, dépourvue du plus élémentaire confort, réduite, sombre, sans fenêtre, ne prenant jour que par la porte qu'il faut fermer quand le vent d'est pousse le sable dans l'intérieur. Des réduits plus sombres encore abritent les canaris et la réserve d'eau, où les moustiques ne doivent pas manquer en hivernage.

Le sol est constitué de briques indigènes et bariolées qui rappellent les vieilles cuisines de nos fermes de campagnes.

Les bureaux n'ont rien à envier à ces déplorables installations. L'éclairage qui se fait par les portes est très déficient. Ou bien la réverbération du sol est trop forte, ou bien c'est du sable qu'on doit se garer. Il faut donc maintenir un côté de la pièce ou de la véranda fermé : dans les deux cas on y voit mal et on étouffe.

J'avoue avoir éprouvé un sentiment de tristesse et de pitié quand j'ai visité ces logements indignes d'Européens. Il faut une force de caractère peu commune pour y vivre en conservant sa bonne humeur, l'équilibre de ses facultés et le goût du travail.

Déjà, au début de 1914, un de mes prédécesseurs constatait un fléchissement général dans le rendement administratif du personnel du Territoire et une "certaine voulerie dans les caractères". Peut-être, faut-il y voir surtout la conséquence déprimante au point de vue moral d'une installation par trop rudimentaire. Si l'ardeur des explorateurs et des méharistes se soutient à l'idée de conquérir de nouveaux territoires ou d'accrocher le rezzou et fait fi du bien-être matériel, il n'en est pas de même de celle des fonctionnaires attachés à des besognes ingrates de bureau où l'imagination n'a qu'une part des plus restreintes. A ceux-ci il faut assurer une vie morale saine, autant par raison d'humanité que pour obtenir d'eux le meilleur rendement de travail.

J'estime qu'il faut mettre un terme d'urgence à une pareille situation.

D'autre part, si conformément au plan arrêté par le Gouvernement Général et approuvé par le Ministre, le Territoire du NIGER est prochainement transformé en Colonie, il faudra assurer l'installation de certains services que ne comportent

pas le fonctionnement du Territoire et qui constituent cependant l'armature administrative ordinaire des colonies de l'A.O.F. : Secrétariat Général, Inspection des Affaires Administratives, Inspection de l'Agriculture, du Service Zootechnique, de l'Enseignement et de la Santé (Hôpital Central, Cours Normal), Administration des Domaines, Justice, etc...

Certes, toutes ces installations nouvelles ne seront pas à réaliser en même temps, certaines d'entre elles pourront <sup>être</sup> momentanément ajournées, mais elles n'en sont pas moins à prévoir dans un délai qui, même pour ces derniers, ne saurait exiger quelques années.

De toute façon, il convient d'envisager d'urgence la reconstruction et l'extension du chef-lieu du Territoire du NIGER.

Cette première question pose aussitôt celle de l'emplacement du Chef-lieu. Faut-il le reconstruire à ZINDER ?

Je réponds non, sans hésitation, pour des considérations d'ordre technique d'abord, pour des raisons d'ordre administratif et économique ensuite.

#### I. Arguments d'ordre technique

ZINDER manque d'eau, de bois, de chaux et les matériaux de construction qui viennent d'EUROPE y atteignent un prix très élevé.

La question de l'eau s'est posée le premier jour de l'installation à ZINDER du chef-lieu du Territoire, car les puits sont à plusieurs kilomètres du poste et obligent à rationner l'habitant.

Les services publics assurent eux-mêmes leur alimentation en eau par le moyen de convois d'ânes porteurs de peaux de bouc, mais ils constatent que la couche aquifère s'épuise, qu'il faut approfondir les sondages, puis les abandonner ; les puits morts sont nombreux dans un rayon de 4 ou 5 kilomètres aux environs de ZINDER. Les indigènes aboutissent à la même conclusion : les vieillards se rappellent que le niveau de l'eau n'était autrefois qu'à 2 ou 3 mètres au-dessous du sol, tandis qu'il est descendu aujourd'hui à 12 et 15 mètres. On peut estimer à une trentaine de mètres cubes l'eau nécessaire aux besoins journaliers des Européens du camp des tirailleurs. Aussi l'eau est un produit cher, les indigènes la payent 3,4 ou 5 sous le canari suivant la contenance. Quant à l'administration elle lui

revient à 5F,10 le mètre cube.

Cette eau est sale, boueuse et ne saurait être consommée sans un filtrage très sérieux.

En somme la situation à ce point de vue est précaire et il n'est pas certain qu'on trouverait sur place, en quantité suffisante, sans nuire aux approvisionnements de la population, l'eau nécessaire à l'exécution des travaux.

Tous les avis ont été émis en cette matière et les projets les plus divers ont vu le jour ; mais les réalisations sont encore à venir.

On a parlé d'amener à ZINDER par une canalisation de 25 kilomètres l'eau de la source de MIRRIAH ; mais on s'est aperçu que la différence des niveaux rendent le travail trop onéreux. Il a été question aussi d'un Decauville pour suppléer aux convois d'animaux. On a fait venir à grands frais des norias et des canalisations qui restent inutilisées et gisent dans un coin de jardin et mon prédécesseur a fait construire une citerne en ciment d'une contenance de 150 mètres cubes. La seule étude méthodique qui aurait dû être entreprise, celle que préconisait M. HUBERT, a été abandonnée sur les assurances d'un capitaine, sourcier, qui, ayant promené sa baguette aux environs de la ville avait conclu à l'inutilité d'une enquête scientifique.

Bref, la question reste entière. ZINDER a de l'eau de qualité inférieure en quantité insuffisante. Si l'on construisait le chef-lieu sur place il faudrait résoudre préalablement cette question, ce qui serait sans doute long et coûteux. La situation actuelle ne permet plus d'attendre.

Mais la construction de nouveaux bâtiments à ZINDER se heurterait à d'autres difficultés : le défaut absolu de bois de charpente, de chaux et de combustible pour préparer des briques cuites. Sur les bords du NIGER, au contraire, où je vous proposerai d'installer le nouveau chef-lieu du Territoire, on trouverait en abondance : eau, bois (provenant des boisements très denses du W du NIGER), chaux (préparée avec les huîtres du fleuve).

J'ajoute que l'approvisionnement en matériaux d'EUROPE serait moins onéreux à NIAMEY, à 900 kilomètres de la côte qu'à ZINDER qui en est distant de 1.600 environ. En outre l'approvisionnement qui emprunte cette voie doit

acquitter un change très élevé tant à la Douane que sur les chemins de fer anglais.

Enfin il ne faut pas s'exagérer la perte qui résulterait pour le service local de l'abandon du poste actuel de ZINDER. Au total, si j'en crois les chiffres trouvés dans les Archives du Service des Travaux Publics ils ont coûté 50.000 Frs. Ils ont duré 12 ans ; ils sont donc amortis aujourd'hui ; les Services du Cercle qui ont besoin de s'étendre et pour lesquels des constructions nouvelles - que je n'entreprendrai pas - ont été prévues au budget de l'année courante, pourraient s'installer confortablement dans les meilleurs. Le Bataillon pourrait être aussi appelé à en profiter en échange de certains bâtiments que le Service Colonial nous céderait à NIAMEY, où la 5<sup>ème</sup> Compagnie a été supprimée récemment.

Avant de clore cette partie de mon exposé relative à l'installation générale de ZINDER, je dois indiquer que les conditions d'hygiène y sont les plus médiocres, et cela par notre faute. La Direction du Service de Santé de DAKAR s'étonne avec raison de constater que ZINDER est devenu depuis quelques années un foyer de paludisme. La cause en est aux trous énormes que le Service des Constructions a pratiqués entre le village et le poste pour y prendre l'argile nécessaire à l'édification des bâtiments. A cet égard nous nous sommes montrés aussi imprévoyants, aussi peu soucieux de la Santé Publique que les indigènes eux-mêmes. Les habitants de la ville ont suivi notre exemple et ces trous sont devenus les carrières communes où chacun va puiser la terre nécessaire à ses constructions. En hivernage ces excavations dont certaines ont 5 ou 6 mètres de profondeur, se remplissent d'eau et les moustiques pullulent dans ce désert sec et sablonneux où leur présence devrait être considérée à priori comme un paradoxe de la nature.

Le mal est trop étendu aujourd'hui pour qu'on puisse le réparer rapidement et par des moyens ordinaires. Il s'aggrave du fait que les indigènes se sont habitués à faire boire leur bétail dans ces mares et même à y puiser de l'eau pour leurs besoins ménagers. Toute mesure prohibitive serait très mal accueillie et considérée comme malveillante et contraire aux intérêts des habitants.

## II. Arguments d'ordre économique et administratif

Le choix du chef-lieu d'une colonie est subordonné à telle considération d'ordre politique, administratif ou économique qui paraît prédominante au moment où il s'effectue. Mais dans des pays d'évolution aussi rapide que notre AFRIQUE OCCIDENTALE, il arrive souvent que les raisons qui à un certain stade du développement d'une colonie avaient prévalu pour faire adopter tel ou tel centre se sont

modifiées quelques années plus tard et que l'on soit amené à choisir un autre chef-lieu. C'est ainsi que BAMAKO a remplacé KAYES, que BINGERVILLE s'est substitué à BASSAM, et que le Territoire Militaire lui-même a eu trois chefs-lieux successifs : TOMBOUCTOU, NIAMEY et ZINDER.

C'est qu'au cours des premières années de colonisation, la préoccupation dominante est toujours la conquête et la sécurité. A mesure que nos troupes avançaient vers l'est, le Commandement du Territoire se transportait plus près du front de façon à suivre leur progression, et à rester en contact aussi étroit que possible avec elles, nécessité indispensable dans ces immenses régions où les moyens de communications étaient encore inexistantes.

Aujourd'hui, la conquête est terminée, les populations acceptent notre domination et le danger des rezzou formés à l'extérieur (TOUBBOUS, OULED SLIMAN, ARABES DU FEZZAN et autres) est, sinon tout à fait conjuré, du moins très diminué par l'utilisation tactique parfaite, à laquelle est arrivée l'autorité militaire, de nos méharistes réguliers opérant en liaison avec les Goumiers et les auxiliaires nomades soumis.

Ainsi les préoccupations d'ordre militaire cèdent le pas à la mise en valeur du pays et le moment est venu de se demander si ZINDER qui constituait un excellent quartier général pour le commandement quand il s'agissait de jalonner de postes français les centres stratégiques du Territoire, répond aux besoins nouveaux nés de la prédominance du facteur économique. Je ne le crois pas.

Si j'examine en effet les conditions dans lesquelles l'action du Gouvernement local sera appelée à s'exercer en vue de favoriser le développement agricole et commercial du pays, je suis amené à conclure que le maintien du chef-lieu à ZINDER gênerait considérablement l'initiative et rendrait son contrôle illusoire.

ZINDER est en effet à la limite de la zone désertique, en bordure d'une région où la densité de la population diminue considérablement, où le cheptel est rare et où la culture du mil, l'unique produit agricole du pays, devient déjà précaire en raison de l'insuffisance des pluies. Ce pays peut vivre -il végété même si l'on veut être véridique- mais il n'est appelé à aucun avenir économique. Comme TOMBOUCTOU, ZINDER est la porte du désert.

Mais entre ZINDER et le NIGER, s'étend, tout le long de la frontière anglaise une région à peuplement de plus en plus dense à mesure qu'on se rapproche

du fleuve, où les pluies sont plus régulières, les produits du sol plus variés et abondants et les troupeaux plus beaux et plus nombreux. La prospérité s'accroît régulièrement vers l'ouest, si bien que le Cercle de NIAMEY peut être considéré comme le foyer économique du Territoire.

A lui seul, il détient le tiers de la population de la colonie, 420.000 habitants sur un total de 1.200.000 environ. Population active, industrielle, commerçante, qui s'entend aussi bien à cultiver le mil, le riz, le coton, le tabac, l'arachide, qu'à élever les boeufs, les chevaux, les moutons et qu'à aller vendre dans les colonies du sud le surcroît de sa production.

Le cheptel élevé dans ce cercle représente les 35 % du troupeau total du Territoire. Il fait l'objet d'un important commerce d'exportation vers le NIGERIA du sud, le DAHOMEY, le TOGO et la GOLD COAST.

Au point de vue agricole, les rendements en mil, arachide, riz, coton, obtenus dans le cercle de NIAMEY sont importants et alimentent non seulement le pays, mais encore les populations anglaises voisines qui délaisent la culture pour le commerce. Le riz blanc des bords du NIGER est très apprécié et atteint des cours assez avantageux.

En résumé, par le chiffre de sa population, autant que par ses aptitudes agricoles et par l'importance de son élevage, le Cercle de NIAMEY, permet d'entrevoir des perspectives intéressantes de développement économique qui sont interdites à celui de ZINDER. C'est à NIAMEY, en effet, que devront être installés les services vétérinaire et agricole du Territoire (le premier y est déjà), songeait-on que le Chef de la Colonie réside à 800 kilomètres de ces services qui sont appelés à prendre une importance primordiale ? Comment les dirigerait-il, assurerait-il leur contrôle ? De toute nécessité, il doit se transporter au centre même des régions à développer.

Le programme qui s'impose actuellement est assez étendu et assez complexe pour mériter toute l'attention du Commandant du Territoire. Je le résume en quelques mots : au point de vue agricole, extension de toutes les cultures vivrières et d'exportation (arachide), on emploie de la charrue légère, utilisation de la traction animale, et surtout expériences aussi étendues que possible de la culture de l'arachide de coton américain sélectionné, qui donne d'excellents résultats en NIGERIA et que l'administration de cette colonie développe inlassablement. Ce qui réussit de l'autre côté de la frontière peut réussir en deçà, il s'agit d'un produit connu, apprécié

J'ai dit que le prix de revient des constructions de ZINDER était insignifiant et pouvait être largement considéré comme amorti. Mais le fait de maintenir le chef-lieu dans cette ville nous oblige à payer aux Anglais une dime qui sera de plus en plus lourde avec le progrès de la colonie et qui, à elle seule couvrirait en quelques années les frais d'installation du nouveau chef-lieu à NIAMEY.

Pour l'année 1921 par exemple les transports de personnel et de matériel acquittés par le Territoire du NIGER en NIGERIA s'élèvent approximativement à la somme de 350.000 F. Grâce aux diverses recettes effectuées par la colonie en argent anglais, une partie de cette somme a pu être acquittée directement en livres Sterling, c'est-à-dire sans perte pour le Trésor Français ; mais lorsque le stock de monnaie anglaise est épuisé force nous est de payer en francs, ce qui impose une surprime de 50 % du montant de nos dépenses. Or il est à prévoir que l'indigène s'apercevra de plus en plus de l'intérêt qu'il a à réserver le bénéfice du change et ne versera bientôt en impôt que de l'argent français. Déjà nos caisses sont complètement démunies de monnaie anglaise et le moment est proche où nous sentirons tout le poids de notre sujétion économique vis-à-vis de nos voisins.

Si le chef-lieu était à NIAMEY, tous les transports s'effectueraient par le DAHOMEY, seraient payés en francs, profiteraient à une colonie française et nous laisseraient le bénéfice du change qui serait suffisant, je le répète pour couvrir en quelques années les frais de construction du nouveau chef-lieu. Les cercles de l'est continueraient certainement à être tributaires de la NIGERIA, mais ceux de l'ouest, du nord et même du centre échapperaient à l'emprise étrangère qui s'exerce actuellement sur la presque totalité de la colonie.

Ce n'est pas seulement en matière de transport que notre dépendance se manifeste ; de plus en plus elle s'étend à tout notre mouvement commercial. Un chef-lieu appelle toujours à lui les courants économiques par suite de la concentration des intérêts matériels et moraux du pays. Vers ZINDER convergent les besoins administratifs de GOURE et N'GUIGMI d'une part, d'AGADEZ et de BILMA de l'autre, enfin de TESSAQUA et de MARADI. ZINDER étant le client obligé de KANO toutes les régions sus-indiquées s'alimentent à KANO par ZINDER.

Si NIAMEY devenait chef-lieu, tous ces courants, sauf celui de GOURE, N'GUIGMI, s'orienteraient vers l'ouest. Par TAHOUA, les cercles d'AGADEZ et BILMA deviendraient tributaires de NIAMEY sans aucune augmentation du prix de revient de leurs marchandises ni de la durée des transports. De même tous les postes situés



J'ai dit que le prix de revient des constructions de ZINDER était insignifiant et pouvait être largement considéré comme amorti. Mais le fait de maintenir le chef-lieu dans cette ville nous oblige à payer aux Anglais une dime qui sera de plus en plus lourde avec le progrès de la colonie et qui, à elle seule couvrirait en quelques années les frais d'installation du nouveau chef-lieu à NIAMEY.

Pour l'année 1921 par exemple les transports de personnel et de matériel acquittés par le Territoire du NIGER en NIGERIA s'élèvent approximativement à la somme de 350.000 F. Grâce aux diverses recettes effectuées par la colonie en argent anglais, une partie de cette somme a pu être acquittée directement en livres Sterling, c'est-à-dire sans perte pour le Trésor Français ; mais lorsque le stock de monnaie anglaise est épuisé force nous est de payer en francs, ce qui impose une surprime de 50 % du montant de nos dépenses. Or il est à prévoir que l'indigène s'apercevra de plus en plus de l'intérêt qu'il a à réserver le bénéfice du change et ne versera bientôt en impôt que de l'argent français. Déjà nos caisses sont complètement démunies de monnaie anglaise et le moment est proche où nous sentirons tout le poids de notre sujétion économique vis-à-vis de nos voisins.

Si le chef-lieu était à NIAMEY, tous les transports s'effectueraient par le DAHOMEY, seraient payés en francs, profiteraient à une colonie française et nous laisseraient le bénéfice du change qui serait suffisant, je le répète pour couvrir en quelques années les frais de construction du nouveau chef-lieu. Les cercles de l'est continueraient certainement à être tributaires de la NIGERIA, mais ceux de l'ouest, du nord et même du centre échapperaient à l'emprise étrangère qui s'exerce actuellement sur la presque totalité de la colonie.

Ce n'est pas seulement en matière de transport que notre dépendance se manifeste ; de plus en plus elle s'étend à tout notre mouvement commercial. Un chef-lieu appelle toujours à lui les courants économiques par suite de la concentration des intérêts matériels et moraux du pays. Vers ZINDER convergent les besoins administratifs de GOURE et N'GUIGMI d'une part, d'AGADEZ et de BILMA de l'autre, enfin de TESSAOUA et de MARADI. ZINDER étant le client obligé de KANO toutes les régions sus-indiquées s'alimentent à KANO par ZINDER.

Si NIAMEY devenait chef-lieu, tous ces courants, sauf celui de GOURE, N'GUIGMI, s'orienteraient vers l'ouest. Par TAHOUA, les cercles d'AGADEZ et BILMA deviendraient tributaires de NIAMEY sans aucune augmentation du prix de revient de leurs marchandises ni de la durée des transports. De même tous les postes situés

entre ZINDER et NIAMEY, qui tendent vers ZINDER où les marchés anglais du sud s'alimenteraient à NIAMEY parce que le courant général circulatoire s'établirait de l'est à l'ouest.

Au point de vue administratif cette disposition présenterait également des avantages. Un chef-lieu doit être placé, pour la rapidité des transmissions, à l'entrée de la colonie, entre le Gouvernement Général qui donne l'impulsion et les cercles qui exécutent les ordres. Des deux côtés, ses relations s'établissent par la voie la plus courte, sans circuit et sans perte de temps. Il en serait ainsi de NIAMEY, situé à 900 kilomètres de la côte par le DAHOMEY, tandis que ZINDER, placé au milieu du Territoire à 1.600 kilomètres de la mer est réduit à emprunter un réseau ferré étranger.

A l'encontre des avantages que je viens de citer en faveur du transfert du chef-lieu à NIAMEY, je ne vois aucune objection sérieuse. Une seule question se pose, dont la solution, quelle qu'elle soit, du reste, ne saurait constituer un obstacle : l'organisation militaire du Territoire serait-elle affectée par cette mesure ?

Il ne me paraît pas qu'il y ait rien à changer à cet égard. Le centre du Bataillon est fort bien placé à ZINDER, tant pour les besoins du commandement que pour les facilités de la relève. Les gros effectifs militaires restant stationnés vers l'est, on ne comprendrait pas que le commandement se transportât à l'ouest.

En ce qui concerne les relations du Commissaire du Gouvernement Général et du Commandant Militaire elles seront très régulièrement et rapidement assurées par le télégraphe, autant que par la route automobile qui, avant la fin de l'année courante, établira des relations permanentes entre NIAMEY et ZINDER. A cet égard, l'autorité civile se trouvera vis-à-vis du Commandement Militaire dans la situation où se trouve le Gouverneur du SOUDAN par rapport au Commandant Militaire de TOMBOUCTOU.

Voies et moyens : J'aborde en terminant le côté épineux de la question, car si le Territoire du NIGER est réduit à ses propres ressources, il ne pourra réaliser aucune des réformes d'intérêt économique et social qu'il a inscrites à son programme et qui s'imposent pourtant d'autant plus que depuis sa création rien de sérieux n'a été réalisé à cet égard.

Le budget de 1922 est absorbé pour moitié par des dépenses d'administration générale. L'assistance médicale indigène ne retient que 4 % des ressources, l'instruction publique 3 %, l'Agriculture et l'Elevage 0,8 %. Tout le reste assure les dépenses, à peu près incompressibles des divers services indispensables à la vie de la colonie.

Nous ne pouvons cependant nous abstenir plus longtemps de participer au relèvement matériel et moral des populations sans leur donner à penser que nous ne leur restituons rien sur les sacrifices financiers que nous lui imposons. Ce serait la plus injuste et la moins habile des politiques.

Mes prédécesseurs auraient pu y pouvoir déjà dans une large mesure, s'ils n'avaient mis une coquetterie inexplicable à ne jamais dépenser un sou des subventions allouées par le budget général, mieux, à réserver à celui-ci leurs maigres économies. Cette fierté de grands seigneurs besogneux a retardé de dix ans le développement économique du pays et m'oblige maintenant à tendre la main pour venir en aide à ses malheureuses populations (1).

Je compte pourtant demander à celles-ci à un nouvel effort financier dans la mesure des moyens, qui à la vérité sont restreints.

En premier lieu je réaliserai quelques économies, pour le prochain exercice sur les rares dépenses compressibles ; je réduirai notamment le nombre des gardes à cheval et j'étudie la possibilité de supprimer, sans nuire à la défense de la colonie, l'une des unités auxiliaires qu'elle entretient avec un luxe de moyens qui m'étonne, pour étoffer les méharistes réguliers et faciliter leur action. Mon prédécesseur avait lui-même admis cette éventualité.

---

1) Si les chiffres recueillis au bureau des Finances de ZINDER sont exacts les subventions des années : 1918, soit 25.000 Frs ; 1919, soit 307.200 Frs ; 1921, soit 250.000 Frs, c'est-à-dire un total de 582.000 Frs n'ont pas été incorporés au budget local du Territoire. En outre depuis 1915, le budget général a bénéficié d'une somme de 2.531 millions au titre d'excédents de recettes du Territoire, qui se décompose ainsi par exercices :  
1915 = 242.498F,46 ; 1916 = 575.530F,79 ; 1917 = 615.237F,65 ; 1918 = 355.914F,21 ;  
1919 = 354.731F,05 ; 1920 = 387.114F,06.



## **Annexe n°2 : Liste des personnes interrogées**

### **A. Entretiens réalisés en 1998 :**

- **Aboubacar Oumarou Sanda**, Sultan du Damagaram, Président de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger (ACTN) :

« Les groupements humains qui composent les sultanats, provinces, cantons et groupements nomades actuels ont tissé au cours de leur histoire commune, des liens solides que l'appartenance à l'islam est venue renforcer. Au cours des ans et malgré les vicissitudes de la cohabitation, les collectivités coutumières voient se renforcer un sentiment remarquable d'appartenir à un groupement humain solidaire, où le chef en tant que référence et recours des populations est obéi et respecté plus par le cœur que par la crainte. Il jouit d'une notoriété et d'une autorité que ne peut acquérir un chef administratif ou politique, lui, craint pour ce qu'il représente ».

- **Ali Bala**, Conseiller pédagogique, Inspection de l'Enseignement Arabe de Zinder :

« Les plus importantes écoles coraniques de Zinder sont suivies par l'inspection régionale. Une quarantaine d'écoles coraniques de la région de Zinder ont été sélectionnées pour apprentissage à travers des extraits de Coran, des notions de gestion de l'environnement auprès des enfants »

- **Abdourahamane Ghoumane**, Président du tribunal de Zinder, membre de l'Association des Jeunes Musulmans du Niger (AJMN) :

« Les juridictions appliquent la coutume des parties dans les domaines des affaires familiales et de la propriété immobilière. Mais les juges de paix ne bénéficiant d'aucune formation spécifique en matière religieuse et / ou coutumière, le risque est grand que les marabouts exploitent cette ignorance pour faire pencher la balance vers celui dint ils représentent la coutume »

- **Alakaye Salifou**, Secrétaire aux affaires économiques du Bureau Exécutif Fédéral du PNDS-Tarraya, section de Zinder.

- **Habou Oumarou** Préfet du département de Zinder, « Les questions religieuses sont du ressort du sultan du Damagaram qui gère tous les conflits éventuellement ».
- **Ibrahim Zakari** , Membre de l'Association Islamique du Niger (AIN) section de Zinder, « Les trois associations les plus représentées au niveau de Zinder et d'une manière générale au niveau du Niger, sont l'AIN, ADIN-Islam et ANASI ».
- **Ibrahim Aoussaouk** Directeur Départemental du Plan (DDP) Zinder :
  - « Au niveau de l'économie et de la planification, les phénomènes religieux ne sont pas encore pris en compte par la DDP. En général, ce qui est pris en compte ce sont les aspects négatifs notamment ceux qui étouffent la femme dans la perspective du développement dans un État de droit (Islam et condition de la femme, Islam et propriété, etc.) »
- **Johan Miltenburg** Curé de la Paroisse catholique de Zinder :
  - « Quand 95 ou 98% de la population appartient à une religion, on ne peut pas ne pas prendre en compte cette réalité. Ne peut pas non plus prôner un laïcisme trop prononcé à moins de considérer que 98% des musulmans appartiennent à deux religions. Le MNSD a une culture politique de despotisme éclairé, genre Kountché sauce démocratique. ces dirigeants ont mieux su travailler avec des courants qui, potentiellement présentaient un risque pour la stabilité de l'État; tandis que l'AFC n'a pas eu une politique cohérente. Sous la transition du Premier Ministre Cheffou Amadou, les autorités ont ouvert grandement les portes avant d'essayer de les refermer. Quant au gouvernement de Ibrahim Maïnassara Baré, il a habilement pu contenir la trop grande influence des marabouts en satisfaisant les *débris identitaires* (langage confessionnel) ».
- **Mahaman Moustapha Aboubacar** Secrétaire Général de la Préfecture de Zinder, « Les liens historiques religieux et culturels des peuples du Damagaram sont avec la région de Kano, plus libérale en matière religieuse que celle de Katchina,

dont les liens existent depuis longtemps avec la région de Maradi (Niger) ».

- **Madame Boubara**, Responsable de l'ONG Équilibre de Zinder, « De plus en plus, le prosélytisme apparaît dans les rangs des cadres de l'administration car ils sont de plus en plus nombreux à disposer dans leurs bureaux des livres religieux. De plus en plus de femmes et même des fillettes portent le voile.
- **Mesdames Hamadou Hadiza et Ousmane Maimouna** Agent de la Direction Régionale de la Promotion de la Femme (DRPF) de Zinder, « Il y a un grand danger actuellement dans la région de Zinder : refuge des populations dans la religion à cause de la pauvreté et du manque de perspectives ».
- **Moutari Malam Idi**, Secrétaire Général sortant de l'Union des Syndicats des travailleurs du Niger (USTN) section de Zinder.
- **Moha Bohari**, enseignant, membre du bureau de l'USTN, section de Zinder.
- **Responsables des partis politique de Zinder : Maman Dan Bouzoua**, Secrétaire général de la section MNSD de Zinder; **Laouli Hamma (El Hadj)**, Secrétaire général de la délégation régional CDS-Rahama de Zinder; **Illias Habibou**, Secrétaire à la formation politique du Bureau Exécutif Fédéral (BEF) du PNDS-Tarraya Zinder; **Mahamane Moustapha Aboubacar**, Secrétaire général de la coordination régional du RDP-Jama'a de Zinder. Évoquant l'appropriation du document du SDDR à leur niveau, les représentants du CDS, du MNSD et du RDP ont soutenu avoir lu et bien compris les grandes lignes de ce document de référence en matière de politique de développement régionale pour le Damagaram.

« Nous avons connaissance de l'existence du SDDR, mais nous ne disposons pas dans nos archives d'exemplaires. Il est à la fois un repère et un document de programmation souple et adapté aux réalités de la région de Zinder. Toutefois, il doit être mieux vulgariser ».

- **Représentants des structures d'appui au développement et des organisations de la société civile basés à Zinder : Madame Laminou Hadjia Rahama**, responsable de l'ONG-

SAPTA; **Salissou Djariri**, Responsable ONG-KARKARA; **Sabo Maman Sani**, secrétaire général de la section USTN; **Docteur Alio Sani**, responsable local de Care International; **Madame Altiné Fatima**, Programme Education Environnemental (PEE-UICN); **Guirguir Abakaga**, responsable local du Bureau International du Travail (BIT/Zinder) : Pour ces responsables :

« l'organisation du monde rural doit rester l'épine dorsale sur laquelle doivent s'appuyer toutes les actions qui doivent être entreprises en direction du milieu rural très dominant dans le Damagaram. Aussi, la mise en œuvre du SDDR il est essentiel que soit défini un mécanisme de coordination pour plus de synergie avec les autres programmes à caractère national».

- **Seydou Moussa Bagobiri**, Secrétaire Général du PNDS-Tarraya, section communale de Zinder.
- **Younoussa Oumarou**, Secrétaire Général Adjoint aux affaires culturelles du PNDS-Tarraya (CEN).
- **El Hadj Laouali Hama**, Secrétaire Général de la délégation régionale CDS-Rahama.
- **Abdou Nouhou**, Secrétaire Général de la délégation sous-régionale CDS-Rahama commune de Zinder.
- **Mahaman Moustapha Aboubacar**, Secrétaire Général de la coordination régionale RDP-Jama'a de Zinder.
- **Mazawagé Djimraou**, Secrétaire Général adjoint de la Préfecture de Zinder.
- **Maman Souley**, Maire de la ville de Zinder.
- **Moussa Djibo**, statisticien à Direction départementatl du plan de Zinder.
- **Docteur Saley Hassane Tchiroma**, Adjoint au Directeur Départemental de la Santé de Zinder.
- **Souley Abara**, Directeur Départemental du Génie Rural de Zinder.
- **Abdou Djibo**, responsable du service des Études et Programmation à la Direction Régionale de l'Environnement de Zinder.
- **Moussa Alou**, Adjoint au Directeur Régional de l'environnement de Zinder.
- **Garba Abdou**, Adjoint au Directeur Départemental de l'Hydraulique de Zinder.
- **Mohamed Tambo**, Coordonnateur du Projet Education Environnementale du L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN).



- **Hamadi A.**, Coordonnateur du projet Petite Irrigation (PPI) de Zinder.

## **B. Extraits des entretiens réalisés en 2001, 2002 et 2003 :**

- **Garba Sidikou (2001)** Chef de canton de Kouré, Secrétaire général de l'ACTN :

« Un pays aussi vaste que le Niger (1.267.000Km<sup>2</sup>) avec près de neuf millions (9.000.000) d'habitants, n'est pas contrôlable par une administration dont les méthodes et moyens ne sont pas à la mesure de l'attente d'une société qui évolue au rythme d'un monde en constante mutation. ». En matière de gestion des conflits, il ajoute que « La chefferie traditionnelle du Niger intervient quotidiennement dans la prévention et la gestion des litiges et conflits, notamment la gestion des ressources naturelles, entre agriculteurs et entre agriculteurs et éleveurs. Elle s'est également impliquée dans la recherche d'une solution négociée de la rébellion armée, ainsi que dans la résolution des crises politiques qui ont secoué le pays ces dernières années. Mais en raison de son statut, de la crédibilité et de l'audience dont elle jouit auprès des populations, elle se garde de jouer au pompier, et n'intervient dans les crises politiques que quand toutes les tentatives de médiation ont échoué ».

- **Saïdou Halidou (2003)**, Directeur du département décentralisation au HCRA/D :

« la Chefferie traditionnelle en tant qu'élément du système administratif a une place acceptable et que cette chefferie administrative peut mieux faire. Aussi, la place qu'occupera le chef traditionnel au niveau du conseil municipal est justifiée par le respect de la coutume, le respect du principe de neutralité; et de l'apolitisme auquel ce dernier a souscrit depuis 1991, ainsi que le respect du jeu démocratique».

- **Yaou Ladoua (2003)**, Directeur Général de l'Administration territoriale au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation : « *Ces grands témoins* (entendez ici les chefs traditionnels) de la réalité du terrain sont impliqués par symbolisme. Il s'agirait d'une mesure prise pour les contenter, d'astuce du législateur pour les impliquer dans un premier temps. Ce statut leur convient du fait qu'ils les reconforte pour le moment ».
- **Salou Djeka (2003)**, responsable du département décentralisation au Centre Afrika Obota : « les chefs sont les *conseillers des conseillers* . Ce sont donc des conseillers *entièrement à part*».

- **Zina Chaffar (mademoiselle) (2003)**, stagiaire au HCRA/D : « Au regard de la liste de propositions des rôles du chef traditionnel, à notre avis, il ne peut y avoir de conflit de compétences entre le maire et le chef traditionnel. Et lorsque leur rôle se recoupe, ils devraient, mus par le souci du bien-être de la collectivité, travailler main dans la main, pour rendre plus efficace la gestion des affaires locales. Il s'agira de faire un *subtil dosage parce que notre personnalité culturelle est faite de valeurs traditionnelles non dissipés et de valeurs modernes non assimilées* ».
- **L'honorable Mahaman Djika (2002)**, Chef de canton de Shadakori : « le Chef a l'avantage de connaître tout le monde; et connaître, ce n'est pas connaître physiquement, mais connaître aussi les caractères. Ça c'est important ».
- **Brah Mamane (2000)**, Ingénieur agronome, ancien Ministre et ancien Ambassadeur du Niger au Nigéria, originaire du quartier Birni de Zinder.
- **Sofa Barmini (2001)**, ancien Maire de la ville de Zinder et ancien parlementaire, originaire du quartier Zingou de Zinder.
- **Ibrahim Dan Baki (2003)**, ancien employé du Collège d'enseignement Général (CEG) de Birnin-Zinder à la retraite, résident au quartier Birni de Zinder.
- **Moutari Moussa**, Ancien Président de l'Assemblée Nationale du Niger (1996-1999), parlementaire et prince de Mirriah (Damagaram)
- **Moutari El hadj Malam Souley**, opérateur économique, membre de la Chambre du Commerce d'Agriculture et d'Artisanat du Niger, originaire du Damagaram et domicilié à Zinder.
- **El Hadj Ousmane Djika**, Prince de la province de Tibiri, vice coordonnateur de l'Association de Solidarité France-Niger (SF/N).

**Annexe n°3 : Canevas d'entretiens complémentaires réalisés en 2003 – 2004.**

1. Gouvernance locale et renforcement de l'Etat de droit :
  - Nombre d'organisations de la société civile?
  - Secteurs couverts par ces organisations?
  - Activités conduites durant les dix dernières années et résultats obtenus?
  - Comment est promue la participation des populations aux activités de développement?
  - Selon quelles procédures sont assurées la mobilisation et l'implication des associations (en tant que capital social) à la gestion du développement régional?
2. Consolidation de la paix et renforcement du dialogue social :
  - Typologie des conflits enregistrés dans le damagaram au cours des dix dernière année et leur importance?
  - Actes posé en région dans le sens du renforcement du dialogue social?
  - Pratique concrète d'acte de consolidation de la paix intra-régionale dans le damagaram?
  - Les pratiques de solidarité les plus répandues dans le Damagaram?
  - Les mécanismes de médiation en vigueurs dans la région?
3. La question de la femme :
  - Comment la femme est-elle impliquée dans la gestion régionale du développement?
  - Quelle place pertinente (au niveau décisionnel) occupent des femmes au niveau de la région?
  - Comment est-ce qu'elle influence la gestion régionale?
  - Combien y-a-t-il d'organisation féminine de la société civile? Ou d'organisation de la société civile dirigée par des femmes?
  - L'état des rapports entre associations féminines et les associations islamiques dans le damagaram?
4. La question de l'Islam :

- Dans quel domaine de la vie régionale la religion a le plus d'emprise sur les habitants?
- En quoi cette emprise constitue-t-elle une pesanteur?
- Comment assurer une certaine symbiose entre les pratiques religieuses actuelles, l'implication active de la femme et les perspectives du développement régional telles que définies dans le SDDR?
- Quelle place pour les leaders religieux au sein des instances des collectivités territoriales?

5. La question des Chefs traditionnels :

- Leur rôle a-t-il connu une certaine évolution au cours des dix dernières années?
- Dans quelles questions leur rôle est-il plus essentiel?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de leurs participations comme membres de droit des instances de délibération des collectivités territoriales?