



HAL
open science

Retour du refoulé et effet chef-lieu.

Frédéric Giraut

► **To cite this version:**

Frédéric Giraut. Retour du refoulé et effet chef-lieu.: Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger. UMR PRODIG (Coll Graphigeo), pp.100, 1999. hal-00162001

HAL Id: hal-00162001

<https://hal.science/hal-00162001>

Submitted on 19 Jul 2007

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.

GRAPHÉO

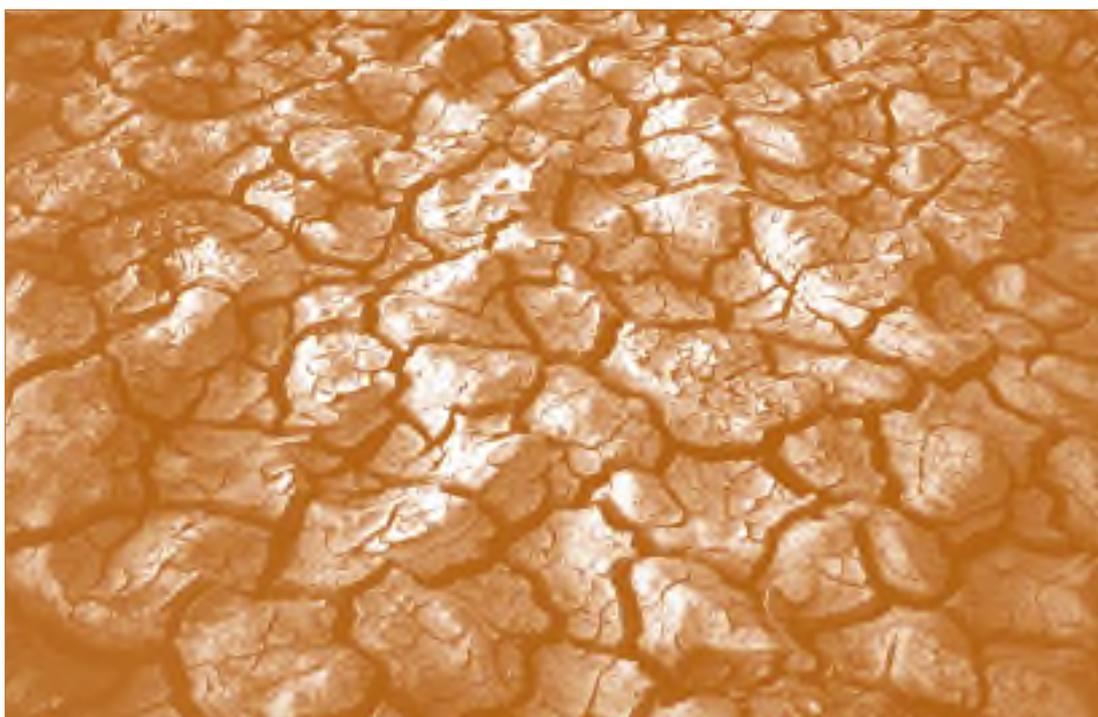
1999-7



**RETOUR DU REFOULÉ
ET EFFET CHEF-LIEU**

Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger

Frédéric GIRAUT



RETOUR DU REFOULÉ ET EFFET CHEF-LIEU

Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger

DANS LA MÊME COLLECTION

(ISSN 1281-6477)

La Francophonie au Vanuatu. Géographie d'un choc culturel
par Maud Lasseur (*Grafigéo* 1997, n° 1, ISBN 2-901560-30-X)

La géographie tropicale allemande
par Hélène Sallard (*Grafigéo* 1997, n° 2, ISBN 2-901560-31-8)

Le repeuplement de la côte Est de Pentecôte.
Territoires et mobilité au Vanuatu
par Patricia Siméoni (*Grafigéo* 1997, n° 3, ISBN 2-901560-32-6)

B. comme Big Man
Hommage à Joël Bonnemaison (*Grafigéo* 1998, n° 4, ISBN 2-901560-34-2)

Siem Reap-Angkor
Une région du Nord-Cambodge en voie de mutation
par Christel Thibault (*Grafigéo* 1998, n° 5, ISBN 2-901560-36-9)

La colonisation mennonite en Bolivie
par Gwenaëlle Pasco (*Grafigéo* 1999, n° 6, ISBN 2-901560-37-7)

SOUS PRESSE

Transition malienne, décentralisation,
gestion communale bamakoise
par Monique Bertrand (*Grafigéo* 1999, n° 8)

À PARAÎTRE

Inventaire géomorphologique de la région de Fejej (Sud de l'Éthiopie).
Étude au moyen de données aériennes et spatiales
par Lydie Martin

Le « grand Mekong » : mirage ou futur miracle ?
par Sophie Adam

Le développement durable en questions
par Sophie Bouju



RETOUR DU REFOULÉ ET EFFET CHEF-LIEU

Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger

Frédéric GIRAUT

RAPPORT DE RECHERCHE
MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION
« VILLES ET DÉCENTRALISATION »

AVEC LA PARTICIPATION FINANCIÈRE
DE L'ÉQUIPE EQUATEUR DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS I-PANTHÉON SORBONNE

**Pôle de Recherche pour l'Organisation
et la Diffusion de l'Information Géographique**
191 rue Saint-Jacques
75005 Paris

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Marie-Françoise Courel

DIRECTEUR FONDATEUR DE LA COLLECTION

Joël Bonnemaison (1940-1997)

DIRECTEUR DE LA COLLECTION

Roland Pourtier

COMITÉ ÉDITORIAL

Gérard Beltrando
Jean-Louis Chaléard
Marie-Françoise Courel
Christian Huetz de Lempis
Roland Pourtier

Photographie de couverture

Frédéric Giraut
Sol (Maradi, 1999)

Graphisme

Anne de Beaufort

Maquette et mise en page

Maorie Seysset

Cartographie

Samuel Robert

Traitement photographique

Thierry Husberg

Prix de vente au numéro

70 FF HT

© PRODIG. 1999
ISBN 2 901560 38 5
ISSN 1281-6477

Avant-propos

Grafigéo élargit sa palette.

Après les mémoires de maîtrise et DEA, la revue entreprend la publication de deux études effectuées dans le cadre d'un contrat de recherche entre le Ministère de la Coopération (aujourd'hui Affaires Étrangères) et Équateur sur le thème « Ville et décentralisation en Afrique au Sud du Sahara ». Elles ont été réalisées par Frédéric Giraut au Niger et par Monique Bertrand au Mali. La seconde sera publiée dans le prochain Grafigéo. La revue répond ainsi à son ambition de rendre accessible des travaux scientifiques trop souvent confinés dans une étroite confidentialité.

Depuis quelques années les réformes de l'administration territoriale en Afrique au sud du Sahara vont bon train. Un maître-mot les guide : décentralisation. Le changement institutionnel est vivement encouragé par la Banque mondiale qui voit dans la valorisation du local un moyen d'introduire ou de consolider la démocratie, tout en favorisant l'échelon des villes petites et moyennes. Mais il y a loin de l'intention à la réalisation effective et il convient de s'interroger sur la réalité des changements politiques, sociaux, économiques qui devraient accompagner les décentralisations.

Pièce obligée de la « transition » politique des années quatre-vingt-dix, la refonte administrative conduite au nom de la « bonne gouvernance » a vu la multiplication du nombre de circonscriptions, chefs-lieux, communes, concourant à un resserrement du maillage administratif. S'agit-il d'une décentralisation réelle, ou bien d'une simple déconcentration des institutions centrales de l'État ? Comment des organigrammes largement inspirés de l'expérience française, du moins dans les pays dits du « champ », s'articulent-ils avec les dynamiques sociales et économiques endogènes ? Peuvent-ils faire surgir de nouvelles territorialités à l'échelle locale ? Quelle est la part du virtuel et du réel dans ce nouvel avatar de l'État africain ? Autant de questions auxquelles seules des études de terrain peuvent répondre.

Les deux textes publiés par Grafigéo constituent une contribution à cet ample débat auquel les changements politiques des années quatre-vingt-dix ont donné un regain d'actualité. Ils proposent deux approches différentes qui dans leur complémentarité éclairent la complexité et démêlent les enjeux qui se cachent sous le vocable général et abstrait de la « décen-

tralisation ». Frédéric Giraut s'est intéressé à la totalité du territoire nigérian dont il analyse les phases successives de la transition institutionnelle et urbaine et les forces sociales et politiques ayant présidé au remodelage de l'administration territoriale entre 1994 et 1996. Monique Bertrand, après avoir présenté les lignes directrices des réformes maliennes entreprises entre 1992 et 1997, s'attache plus particulièrement à l'analyse de la gestion communale

de Bamako, mettant notamment en exergue l'importance des questions foncières. Ces deux études démontrent que l'administration du territoire est loin d'être étrangère à la géographie parce que celle-ci, en interrogeant l'espace dans la matérialité des lieux et l'action des hommes, ramène toujours les institutions sur terre.

Roland POURTIER.



Sommaire

Avant-propos de Roland Pourtier	5
Introduction	11
Chapitre 1 • La transition institutionnelle et territoriale	13
UN SYSTÈME D'ADMINISTRATION TERRITORIALE HYBRIDE	13
Trois niveaux d'administration territoriale et le relais des autorités coutumières	13
Une confusion entretenue entre déconcentration et décentralisation	15
Des collectivités territoriales indigentes	20
Le chef-lieu brimé	21
Le détournement de la rente foncière comme moyen de survie	21
UNE GENÈSE EN CINQ ÉTAPE	23
Première étape : prise de possession	23
Deuxième étape : maillage et contrôle, ou les vertus de la double administration	24
Un maillage administratif à large maille	24
De nombreux chefs-lieux coutumiers écartés ou réticents	25
La normalisation et la territorialisation des pouvoirs locaux autochtones ou la mystification	27
Troisième étape : parthénogenèse et emboîtement	30
L'héritage en indivision	30
La subdivision comme projet	31
Quatrième étape : embrigadement et administration partisane	31
La mainmise	32
L'utopie totalitaire. Corps, corporations et religion : la convocation des traditions	32
Cinquième étape : l'Etat rentier et les bailleurs de fonds aménageurs	35
L'équipement et l'aménagement du territoire	35
Le développement programmé par grandes aires et par zones	35
La tyrannie des offices	36
LES MUTATIONS CONTEMPORAINES	37
Un système en crise	37
Privatisation et envahissement de la sphère économique par l'informel	38
A la recherche de la participation	38
Municipalisations, il en restera toujours quelque chose	39
Des conseils municipaux jumelés par anticipation	39
Le projet nouveau est arrivé	41

Grandes manœuvres politiques autour du local	42
Multipartisme et circonscriptions spéciales pour minorités	42
Une chefferie autonomisée mais mise à l'écart	42
Une transformation profonde mais encore virtuelle du système d'administration territoriale	43
UN SYSTÈME URBAIN ÉMERGENT	44
L'EFFET CHEF-LIEU N'EST PLUS CE QU'IL ÉTAIT	46
Chapitre 2 • Les révélations d'un projet grandiose	51
UN PROJET HYPERTROPHIÉ MAIS RÉVÉLATEUR	51
L'impératif de réforme	51
Épilogue, la fossilisation ?	52
A objectifs multiples... usine à Gaz	52
Les poupées russes	53
A la recherche de l'optimum territorial	55
La prolifération	57
Maillage fin et hétérogène et multiplication des chefs-lieux	58
Un dispositif institutionnel délirant ?	59
MOBILISATIONS COMMUNAUTAIRES	
A GÉOMETRIE VARIABLE	62
Retour et affranchissement des entités précoloniales réinterprétées	62
Fédération des autonomies et gestion des rivalités dans le Nord	65
Le difficile aménagement du bassin niaméen	67
Le statut de Niamey	69
Zinder ou la crispation géopolitique	72
La bataille des chefs-lieux, ou tout le monde en veut	73
De la méfiance à l'engouement, l'incorporation massive des chefs-lieux coutumiers ...	75
Quelques cas exemplaires de la diversité des situations qui contribuent au processus	76
L'enregistrement de certains dynamismes spontanés ou informels	77
De la territorialisation à partir des points d'eau	80
Où sont les centres ?	80
L'arbitrage des conflits de confins par la territorialisation	81
Une interprétation du processus en cours	85
Bibliographie	87
Sigles et acronymes	95
Liste des cartes, figures et tableaux	97
Résumés	99

Ce travail a été réalisé avec l'aide permanente et amicale d'Elhadji Moutari Maman Mansour pour l'accès au terrain et aux informations.

L'appui logistique (véhicule) de l'IRD (ex-ORSTOM) fut également précieux.

Maxence Prouvost et Jean-Pierre Chéry avaient réalisé la majorité des cartes du rapport initial. La cartographie a été intégralement reprise et harmonisée pour cet ouvrage par Samuel Robert.



Introduction

« Ils m'avaient évoqué les terres qui entouraient celle-ci, et combien d'autres peuples fastes en des berceaux plus larges. »

Patrick CHAMOISEAU

L'esclave vieil homme et le molosse, 1997.

LA QUESTION DU CHOIX DES CHEFS-LIEUX apparaît comme un bon révélateur des enjeux des projets de décentralisation et de refonte de l'administration territoriale des États d'Afrique de l'Ouest.

Enjeux au niveau national, car à travers les critères de choix et les arbitrages rendus, c'est le rapport au pouvoir local et régional et les options d'aménagement du territoire qui s'expriment : la reconnaissance de certaines dynamiques contemporaines ou au contraire le primat accordé aux fonctions héritées ne sont évidemment pas neutres et permettent de découvrir les forces socio-territoriales sur lesquelles l'État entend s'appuyer. La détermination des chefs-lieux et des découpages associés constitue en effet la principale marge de manœuvre politique pour des États contraints au désengagement.

Enjeux au niveau local et régional, car

les rivalités et les contentieux internes aux formations sociales locales et régionales trouvent un terrain d'expression privilégié au chef-lieu (Giraut, 1996), notamment dans les périodes de détermination des cadres spatiaux et des centres de l'autonomie politique. Au pire, c'est le déclenchement de véritables guerres civiles locales. Les tragiques événements survenus à Ifé (Nigeria) en août dernier en sont une illustration récente : le déplacement du siège du gouvernement local provoqua de très violents affrontements qui firent plusieurs dizaines de morts et des milliers de déplacés. Au mieux et dans la plupart des cas, c'est l'affichage des rivalités entre notables qui se traduit par le recours à des argumentaires différents relayés par les ressortissants inscrits dans l'appareil d'État.

Un projet de redécoupage administratif et de refonte complète du système d'administration territoriale apparaît donc comme

1. Voir à titre d'exemple, Faure A., 1993. Niaogho versus Beghedo. Un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé. *Cahiers des Sciences Humaines*, 29-1, p. 105-119.

une fantastique opportunité d'observation et d'analyse des dynamiques territoriales et de leurs enjeux politiques, économiques et sociaux. C'est dans cette perspective que nous avons pu étudier au Niger l'ensemble des travaux de la Commission Spéciale Chargée de Réfléchir sur le Redécoupage Administratif (CSCRRA) qui se sont déroulés sur l'année 1995, ainsi que les réactions provoquées par ses propositions successives.

16 mai 1994 : création de la CSCRRA par arrêté n° 0010/MRA/D ;
3 janvier 1995 : installation ;
20 mars 1995 : premier rapport général intérimaire ;
mai 1995 : « synthèse des travaux sur le terrain » ;
juin 1995 : rapport final de la sous-commission n° 1 « Réorganisation administrative et territoriale » ;
novembre 1995 : deuxième « synthèse des travaux sur le terrain » ;
janvier 1996 : rapport final : « Le redécoupage administratif de la République du Niger ».

nous permet ainsi dans un premier temps de revenir sur l'ampleur des mutations à l'œuvre en matière d'administration territoriale et en matière de structuration de l'espace par les villes, et donc de préciser les notions de transitions institutionnelle et urbaine. Il est dès lors possible d'envisager dans un second temps comment se révèlent de nouvelles centralités portées par des forces politiques au niveau local, qu'il s'agisse de structures émergentes reconnues par une démarche rationnelle d'aménagement du territoire, mais aussi de structures occultées qui se trouvent confortées dans le nouveau contexte « d'informalisation » de la société, ou enfin de structures héritées et/ou refoulées qui n'ont plus le même rapport à l'administration. L'enjeu de la bataille que se livrent ces structures dans le cadre du processus étudié est la conquête d'un nouvel ordre politico-économique local et régional, pour l'instant encore virtuel.

L'analyse de l'ensemble du processus



Chapitre 1 • La transition institutionnelle et territoriale

UNE CRISE d'ampleur inégalée frappe l'économie nigérienne depuis plus d'une décennie. Après le boom de l'uranium des années 1975-1982 marqué par une explosion des investissements publics et des effectifs de la fonction publique, la chute des cours, la dégradation des conditions climatiques et la rétractation du marché nigérian ouvrent une période de marasme pour les finances publiques et plus généralement pour les activités dites modernes qui régressent considérablement. Il s'agit peut être de l'archétype de la crise d'un État rentier tant l'ensemble des rouages de son fonctionnement est affecté [Guillaumont (dir.), 1991 ; Lecompte, 1994 ; Tinguiri, 1990]. Dans ce contexte, on assiste à une exacerbation d'un mouvement plus général de désengagement de l'État et d'émergence, puis de consolidation de dynamiques périphériques qui s'expriment tant aux plans politique et économique, qu'au plan spatial (Raison, 1993). La double transition institutionnelle et urbaine que connaissent les États et les territoires ouest-africains prend ici des formes particulièrement nettes.

UN SYSTÈME D'ADMINISTRATION TERRITORIALE HYBRIDE

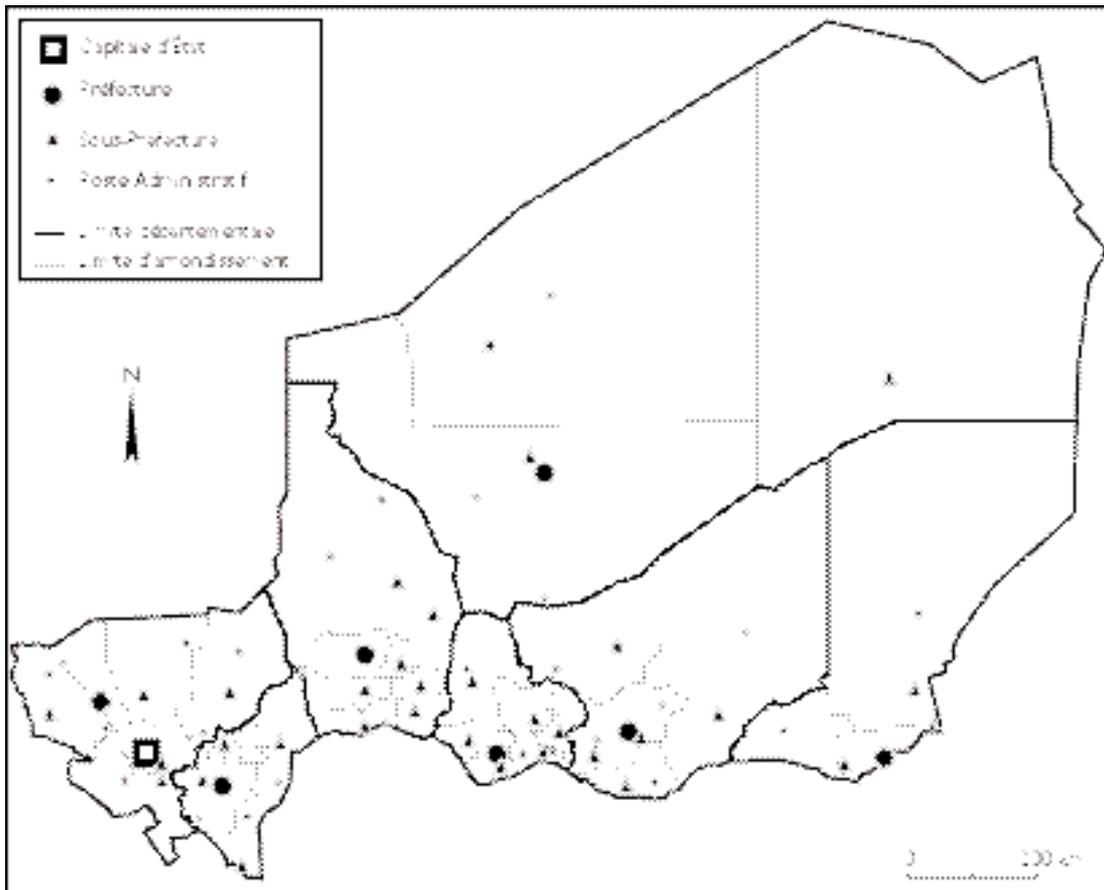
Le système nigérien d'administration territoriale contemporain présente une structure hiérarchisée, emboîtée et centralisée. Il est l'héritier d'un processus complexe qui, à l'image de l'ensemble des États d'Afrique francophone, emprunte à deux traditions et deux modèles : colonial et républicain jacobin.

Trois niveaux d'administration territoriale directe, mais un niveau local lacunaire avec relais des autorités coutumières

L'administration territoriale directe est organisée selon un dispositif à trois niveaux (cf. cartes 1 et 2 ; fig. 1) dont deux sont présents sur l'ensemble du territoire : 8 départements (dont la Communauté urbaine de Niamey) et 36 arrondissements ; alors que le troisième est lacunaire ou ponctuel : 27 postes administratifs et 21 communes (dont 3 rurales, 10 urbaines et 8 villes).

Le niveau local fait par ailleurs l'objet d'un maillage en cantons (cf. cartes. 3, 4).

Carte 2 - Fonction administrative des chefs-lieux en 1998



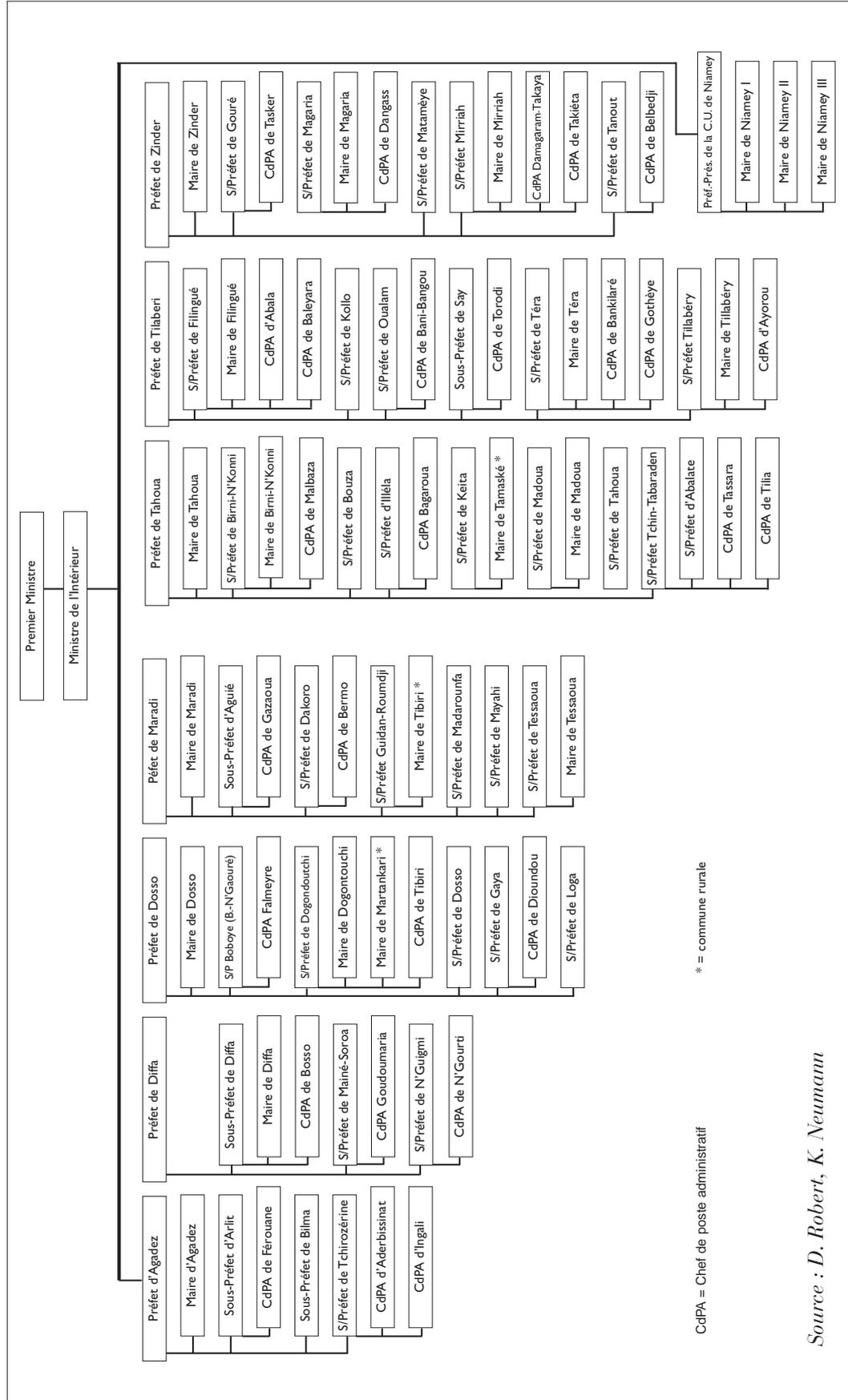
L'encadrement y est assuré par les autorités coutumières, à qui sont déléguées des prérogatives administratives, fiscales et judiciaires. Il existe en fait 182 collectivités coutumières de base : 128 cantons et 54 groupements, regroupés éventuellement en provinces (3) et sultanats (2) dont le statut est essentiellement honorifique.

Une confusion entretenue entre déconcentration et décentralisation

Le principe de la décentralisation, affirmé systématiquement dans les constitutions nigériennes successives, n'inspire que très imparfaitement l'actuel système d'administration territoriale. En effet, sur les trois niveaux hiérarchisés d'administration territoriale directe évoqués plus haut, deux correspondent égale-

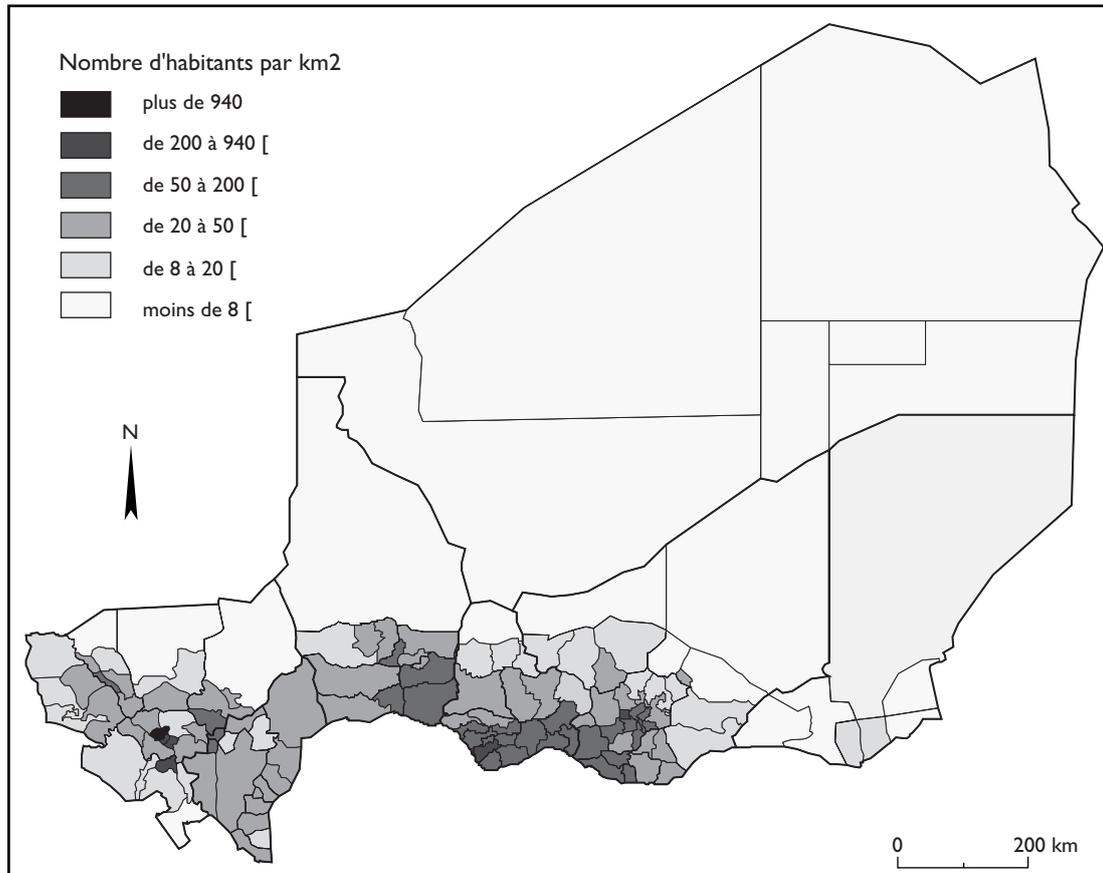
ment à des niveaux de déconcentration. Autrement dit, trois niveaux correspondent à des circonscriptions administratives avec services déconcentrés de l'État (département, arrondissement et poste administratif ou commune) et deux correspondent parallèlement à des collectivités territoriales (arrondissement et commune). La confusion entre déconcentration et décentralisation ne vient pas de l'occupation des mêmes mailles par les collectivités territoriales et les services de l'État, mais de la direction des exécutifs confiée aux représentants de l'État. Ainsi les maires sont des fonctionnaires nommés, et les présidents de conseils d'arrondissement sont les sous-préfets (fig. 2 et 3). Ce dispositif institutionnel toujours en vigueur, malgré le vote de nouvelles lois de décentralisation, date des années 1964-1965.

Figure 1 - Organigramme de l'administration territoriale de la République du Niger



Source : D. Robert, K. Neumann

Carte 4 - Densité de population par canton en 1988



Source : RGP 1988, J.P. Chéry.

Lois 64-023, 65-005, 65-006, 66-105 sur l'organisation et l'administration des communes et des arrondissements.

Décret n° 65-159 MI du 4 novembre 1965 déterminant les modalités de création et de fonctionnement des postes administratifs

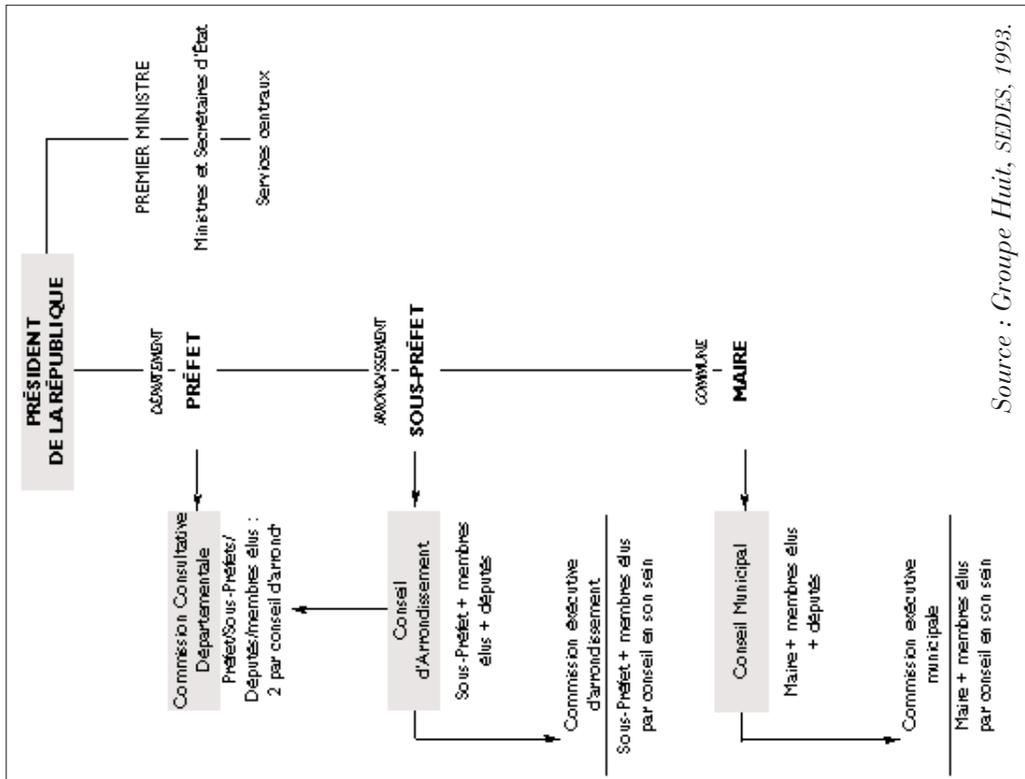
Loi 66-035 du 14 septembre 1966 portant dénomination des villes les communes de plus de 25 000 hab. et les assimilant à des arrondissements (distinction des grandes communes de plus de 25 000 hab. instituée en France par la loi locale du 6 juin 1895, distinction disparue par les réformes résultant des lois du 31 décembre 1970 et du 2 mars 1982)

Lors de la mise en place juridique et effective de ce système d'administration territoriale et de la nouvelle hiérarchie des entités spatiales associées, le principe de progressivité hérité de la colonisation, a été détourné de son sens initial. Ce princi-

pe évoquait dorénavant non plus la perspective de l'autonomie pour un conseil municipal élu, mais la perspective de l'acquisition du statut municipal (sous tutelle) pour un simple poste administratif.

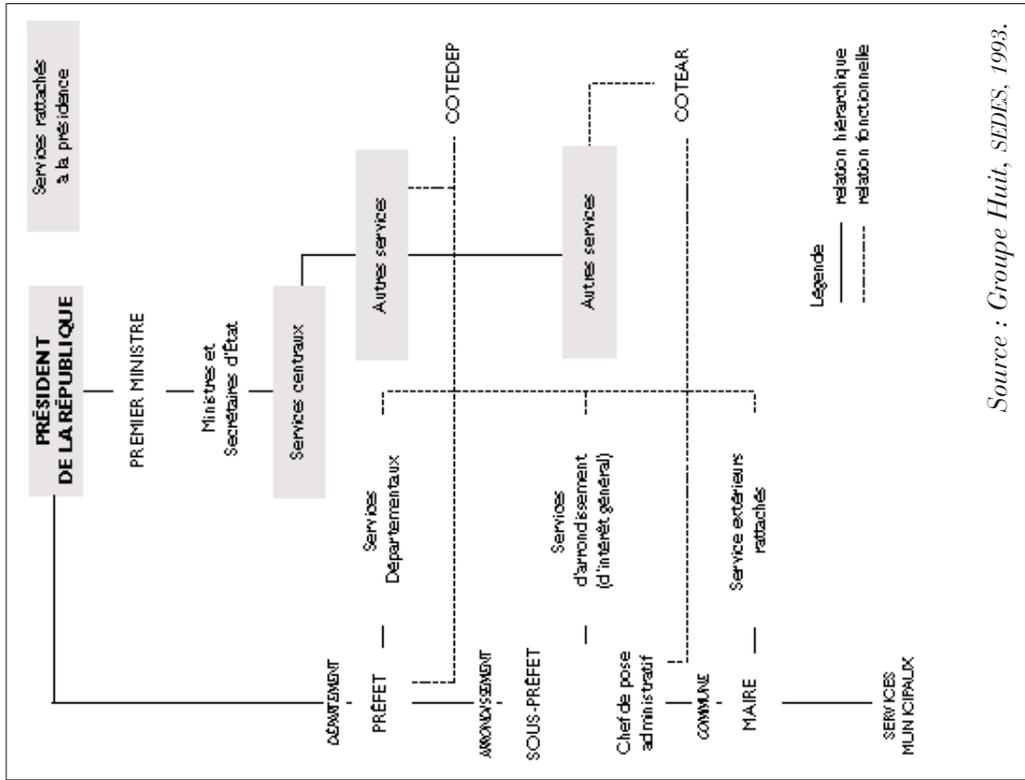
En effet, à la base du dispositif subsiste un échelon de déconcentration transitoire sous tutelle des sous-préfets : les postes administratifs. Leur existence n'est pas systématique dans la mesure où ils sont appelés à former progressivement un troisième niveau en renforçant la municipalisation. Avec le décret de 1965 sur les postes administratifs, la notion de progressivité est donc déviée vers la perspective de l'instauration d'un maillage plus serré du territoire national en communes. La municipalisation ainsi envisagée a davantage pour fonction d'assurer un encadrement fin du territoire, plutôt que de décentraliser un certain nombre de

Figure 2 - Organigramme des structures de participation au niveau régional et local



Source : Groupe Huit, SEDES, 1993.

Figure 3 - Organigramme des structures administratives de l'État



Source : Groupe Huit, SEDES, 1993.

prérogatives d'État vers des institutions urbaines élues.

L'encadrement étroit des collectivités territoriales par les représentants de l'État a d'ailleurs été facilité par la mainmise du parti unique sur les conseils, puis par la mise en place des institutions corporatistes, religieuses et coutumières de la « société de développement »² en lieu et place des conseils suspendus. Si ce système a disparu au début des années quatre-vingt-dix, aucune élection locale n'a pu être organisée depuis, laissant les fonctionnaires nommés seuls maîtres des collectivités territoriales avec pour interlocuteurs éventuels les autorités coutumières et, de manière plus informelle, les notables issus des milieux commerçants et/ou politiques.

Des collectivités territoriales indigentes³

Des changements importants sont inter-

venus ces dernières années qui expliquent la situation financière catastrophique des collectivités territoriales (arrondissements et communes) :

- installation de nouvelles communes urbaines (8) et rurales (2) en 1988 dans un contexte de crise économique ;
- endettement record des collectivités territoriales et notamment des nouvelles communes insolvables⁴, ce qui engendre une paralysie de la Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales, et un quasi arrêt de l'accès au crédit pour les communes⁵ ;
- dégradation des ressources financières des collectivités territoriales, parallèle à une légère croissance de leurs coûts de fonctionnement⁶ et des effectifs employés⁷ ;
- dévaluation du F CFA en 1994.

Cela se traduit par une impossibilité de réaliser les budgets prévisionnels : en moyenne on enregistre 60 % de réalisation depuis 1991 (tableau 1), au détri-

2. Décret n° 74-56/PCMS du 29 octobre 1979 portant *mise en place d'une société de développement*
Décret n° 83-139 du 13 octobre 1983 portant *statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger*
3. Cf. Giraut, 1995a et *Villes Nouvelles de France*, 1993.
4. En 1991, l'endettement moyen d'une collectivité territoriale nigérienne s'établissait à 200 F CFA/hab., mais il s'élevait à 600 pour les citoyens des communes installées avant 1988, et à plus de 1300 pour les nouvelles communes (endettement insupportable, conséquence des normes d'équipement, en véhicule notamment, imposées aux nouvelles promues) ; à comparer aux 100 F CFA/hab. pour les huit dixièmes de la population qui ne relèvent pas d'une municipalité, mais d'un simple arrondissement.
5. A l'issue de l'exercice 1993-1994 (arrêté au 30/9/94), sur les 1,566 milliards de F CFA d'échéances et d'encours impayés, 1,427 soit 93%, s'avèrent être des créances douteuses. Les remboursements n'ont concerné que 16% des prévisions annuelles d'échéance qui s'élevaient à un peu plus de 1 milliard de F CFA, aussi les nouveaux prêts consentis à quelques collectivités territoriales (6 arrondissements) sont très modestes (environ 60 millions de F CFA ou un peu plus de 70 millions pour les déblocages effectués qui ont également bénéficié à deux communes, Niamey III et Tamaské).
6. En 1988, pour l'ensemble de collectivités territoriales, les dépenses d'équipement s'élevaient à 2,393 millions de CFA, soit plus de 37% de l'ensemble des dépenses, les prévisions de 1995 (qui pourtant majorent certainement largement la part de l'investissement), avec un peu moins de 4 millions de CFA pour l'investissement, ne lui attribuent plus que 27% du total des dépenses.
7. De septembre 1992 à juin 1995, les salariés de la CUN sont passés de 401 à 426, ceux de la commune de Niamey III de 94 à 98 (dont deux fonctionnaires détachés supplémentaires, ce qui porte leur nombre à 5). La commune urbaine de Dogondoutchi rémunère 19 permanents (détachés et auxiliaires) contre 12, trois ans plus tôt. Parmi les collectivités territoriales visitées, seule la commune rurale de Matankari a vu ses effectifs baisser de 11 à 10 salariés.
Un autre indicateur nous est donné par la croissance du poste budgétaire des dépenses de personnel de la CUN, en effet en un an, de 1994 à 1995, ces dépenses qui continuent à croître légèrement alors que le budget global prévisionnel diminue (et doit être en cela plus réaliste), passent de 21,3 à 26,4 % du total des dépenses.

ment prioritaire du budget d'investissement⁸ et du service de la dette. Cela se traduit également par une tension accrue entre percepteurs et collectivités territoriales, ainsi que par une pression sur les ressources mobilisables, telles que la vente des parcelles dont le produit est détourné de sa vocation pour alimenter le nécessaire fonctionnement.

riennes sont donc confrontées au problème de l'unicité de caisse, qui dans un contexte de pénurie de ressources engendre des retards dans le reversement de la part due aux collectivités territoriales, voire des « prélèvements » effectués par le Trésor. Mais au delà, il existe une situation que l'on pourrait qualifier de tutelle fiscale tyrannique de la part des

Tableau I - Budget global et d'investissement de quelques collectivités territoriales en 1994 et 1995

La réalisation incomplète des budgets prévisionnels s'effectue au détriment de l'investissement

Collectivité territoriale	Budget 1994								Budget 1995			1995/1994		
	Nom	Type	Général			Investissement				Général			Investissement	Évolution
			Prévis.	Réalisé	%	Prévis.	réalisé	% Prévis.	% Réal.	Prév.	Prév.			
CFA*	CFA*		CFA*	CFA*				CFA*	CFA*					
Dogondoutchi	Arrond.	133	112	84	65	25	49	22	144	78	54	8		
Matankari	Com. rur	35	24	69	11	4	31	17	37	11	30	6		
Tamaské	Com. rur	39	28	72	18	5	46	18	44	7	16	13		
Dogondoutchi	Com urb	48	39	81	12	4	25	10	56	24	43	17		
Tillabéry	Com urb	55	38	69	14	5	25	13	71	11	15	29		
C.U. Niamey	CUN	1643	-	-	826	-	50	-	1325	853	64	-19		
Niamey 1	Ville	925	706	76	251	124	27	18	999	283	28	8		
Niamey 2	Ville	1022	612	60	257	158	25	26	1283	332	26	26		
Niamey 3	Ville	339	293	86	118	49	35	17	376	109	29	11		

* Million de CFA Source : Direction de l'Administration Territoriale, Ministère de l'Intérieur.

Le chef-lieu brimé La querelle fiscale révélatrice de la mise sous tutelle des municipalités

Les communes urbaines ayant le statut de villes sont assimilées à des arrondissements et disposent donc d'un receveur chargé de collecter les impôts pour l'État. Parmi ces impôts, certains (contribution foncière et patente) doivent en partie être reversés à la collectivité territoriale après avoir été envoyés au trésor au nom de l'unicité de caisse, d'autres (taxe de voirie) sont destinés à cette seule collectivité territoriale. Les simples communes urbaines et rurales dépendent du receveur d'arrondissement pour le recouvrement des taxes de voirie et municipale (en fait il s'agit d'un même impôt de capitation à deux taux selon que l'on réside dans l'agglomération ou dans sa périphérie rurale), ce receveur privilégierait les rentrées de taxe de voirie pour l'arrondissement sous la pression du sous-préfet.

Les collectivités territoriales nigé-

arrondissements sur les communes. Ainsi le chef-lieu, lorsqu'il bénéficie d'une administration municipale, finit par être moins bien loti que son arrière-pays (sur le plan des moyens de recouvrement des recettes fiscales) ! En effet, sous tutelle du sous-préfet, le maire récupère moins facilement ses impôts locaux (taxe de voirie) auprès d'un receveur qui a une triple casquette : État, arrondissement et commune. Selon les déclarations des maires rencontrés, dans un contexte « d'incivisme fiscal » les receveurs seraient incités par les sous-préfets et le Trésor à se concentrer sur la taxe d'arrondissement et les impôts non locaux et délaisseraient quelque peu la fiscalité municipale.

Le détournement de la rente foncière comme moyen de survie

La commune urbaine de Madaoua, bonne élève du classement des communes au regard de ses exercices budgétaires (GIE Villes nouvelles ; 1993, p. 27), doit ses performances à un recouvrement

8. Les budgets d'investissement ne représentent en moyenne plus qu'un quart du budget général des communes (voir tableau) après avoir représenté environ la moitié sur la période 1986-1988.

exceptionnel de ses taxes alimentant le budget général (2839 F CFA/hab. en 1991) mais aussi au bon niveau de ses recettes d'investissement (autrement dit à la vente des lots) : environ 1000 F. CFA/hab. La commune rurale de Tibiri se distingue des deux autres communes rurales en parvenant à générer des recettes d'investissements (171 F CFA/hab.), c'est aussi la seule qui se situe en zone périurbaine, à proximité de Maradi !

Paradoxalement Birni N'Konni, la commune urbaine qui génère le plus de recettes d'investissement par habitant⁹ après la CUN (plus de 1600 F. CFA/hab. pour chacune en 1991), s'en tire très mal sur un plan budgétaire puisque ces revenus constituent l'essentiel des rentrées et viennent massivement combler le déficit du budget général, le recouvrement des autres recettes étant négligé ou très faible (recettes légèrement supérieure à 1000 F CFA/hab.).

En fait, la question foncière au Niger se caractérise par une course aux lotissements de la part des collectivités territoriales qui, dans un contexte de pénurie de leurs ressources financières, voient dans le détournement de la rente foncière un moyen d'alimenter leur budget de fonctionnement et éventuellement d'entretenir une clientèle d'obligés. En effet, la circulaire du 6 février 1970 portant *définition d'une politique de l'édilité* transfère tous les terrains dans le domaine des collectivités en contrepartie de l'affectation à leur charge des coûts de réalisation et d'entretien de la voirie et des réseaux principaux, les réseaux d'eau et d'électricité pouvant être concédés à des organismes spécialisés. A l'heure actuelle, les conséquences de cet état de fait sont partout désastreuses.

A Niamey, les récentes (1995) affaires de morcellement des réserves foncières en

parcelles résidentielles distribuées généreusement par le préfet/président de la communauté urbaine et dénoncées par son successeur, soulignent les dérives possibles dans un contexte de pénurie de l'offre en parcelles urbanisables.

Plus généralement, la tentation du lotissement « alimentaire », sans réelle viabilisation et sans moyen pour réaliser un rattrapage à court terme est partout sensible. Plus grave, des lotissements aberrants peuvent voir le jour¹⁰. De plus, lorsqu'il est décidé d'exploiter le gisement foncier dans une nouvelle cité, cela risque de marginaliser définitivement une partie de la ville réelle qui se développe hors du lotissement officiel, même si elle bénéficie du statut de zone d'habitation traditionnelle, elle souffrira de précarité foncière et de sous équipement. Le comble est atteint lorsque des mesures de restructuration semblent prises dans le seul but de remplir de force un lotissement peu attractif, comme à Keïta.

A Keïta, depuis 1978 l'urbanisme officiel est un véritable fiasco. A cette date, puis en 1984, il a été décidé de procéder à de nouveaux lotissements pour organiser l'extension de la ville qui sortait des limites du premier lotissement des années soixante. La totalité des terrains proches de la sortie orientale de l'agglomération ont alors été bornés y compris des aires inondables et une dune mobile dont le sommet ne peut être alimenté en eau faute de pression. Ces lotissements ont en partie dû être déclassés et nombre de parcelles ne trouvent pas d'acquéreurs tandis que des terrains proches d'un kori accueillent illégalement de plus en plus de promoteurs, qui ne sont pas seulement des marginaux aux moyens insuffisants pour intégrer la ville moderne. Face à cet état de fait la sous-préfecture a demandé aux services de l'urbanisme de procéder à une restructuration du centre originel dont le tissu avait déjà été « aéré » par le percement de voie dans les années soixante. La seule justification que l'on puisse trouver à ce projet est la tentative de remplissage forcée des lotissements périphériques.

9. Ceci grâce à son site qui canalise les constructions sur les lotissements officiels.

10. A Dogondoutchi, un lotissement de 1000 parcelles à été réalisé en 1983 très loin du centre, sans équipement ni alimentation en eau et électricité, il n'est rempli qu'à 50 %, la commune a donc dû réaliser (avec les services d'un géomètre privé) un nouveau lotissement plus proche et mieux viabilisé, le prix des parcelles plus petites (400 m² contre 600) y est alors nettement plus élevé (150 000 F CFA au lieu de 90 000).

Enfin, la rémunération des géomètres en parcelles peut alimenter la spéculation sur des sites clés.

Les choix en matière de localisation des équipements et des lotissements s'effectuent bien souvent dans les centres secondaires en fonction du rapport de force entre administration et chefferies. Le compromis scellé dans les Commissions Locales d'Urbanisme entre notables et fonctionnaires aboutit rarement à une distribution des équipements et des réseaux au bénéfice du plus grand nombre, quartiers autochtones et administratifs sont souvent avantagés. A l'inverse, les îlots intégrés dans des lotissements et dont les résidents doivent régulariser leur situation, sont ceux des communautés les moins bien défendues. Notons qu'aucun texte ne définit exactement les compétences et la composition des CLU, qui sont en fait une réplique de la Commission Nationale d'Urbanisme¹¹ au niveau local, où siègent donc les représentants de l'administration locale, ceux de différents services déconcentrés de l'État et des sociétés d'État de distribution et de production d'eau (SNE) et d'électricité (Nigelec), mais auxquels sont souvent associées, pour consultation, les autorités coutumières.

UNE GENÈSE EN CINQ ÉTAPES

La construction et la mise en place du système d'administration territoriale nigérien s'est faite en différentes étapes, sans rupture majeure, mais par superposition progressive d'éléments, par subdivision de structures existantes, et par incorporation d'innovations institutionnelles importées ou dominantes dans les États rentiers à système de parti unique. Voici comment, encadrement, embrigadement, aménage-

ment sont devenus les maîtres mots d'un système d'administration territoriale qui emprunte à deux traditions.

Première étape - Prise de possession

La fin du XIX^e siècle et le début du XX^e, (jusqu'en 1927, date de l'établissement de la colonie civile du Niger dans ses frontières actuelles), correspondent à une période de prise de possession militaire d'un vaste territoire colonial qu'il s'agit de « pacifier » et de délimiter par rapport aux autres puissances impériales.

Les premiers points d'appui de cette entreprise correspondent aux principaux centres de peuplement et de pouvoir situés sur le « front colonial ». Ainsi des résidents sont envoyés dans certaines cités précoloniales : Say (résidence en 1898), Tessaoua (installation d'un résident en 1901, après signature d'un traité de protectorat avec le sultan de Maradi, Mijinyawa, en fuite à Tessaoua), et surtout Zinder, à quelques kilomètres du protectorat britannique du Nord-Nigeria. C'est d'ailleurs cette ville qui, une fois la résistance de son sultanat vaincu, fut promue capitale du territoire puis de la colonie du Niger, de 1911 à 1926.

C'est également dans cette logique que des postes militaires s'installent dans des centres stratégiques : Tahoua et Filingué en 1900, Djadjidouna et Tamaské en 1901...

Tamaské gros bourg haoussa et principal marché au nord de l'Ader Douchi est ainsi érigé en poste militaire en 1901. Il s'agit d'assurer la sécurité de la route de ravitaillement de Zinder, alors capitale du III^e Territoire militaire. Route qui relie le fleuve Niger et la ville en passant au nord du territoire contrôlé par les Anglais¹². La pacification s'avère diffi-

11. Création, définition des compétences et de la composition par décret n° 61.066/MTP du 13 avril 1961.

12. « La tâche principale du cercle de Tahoua est d'assurer la liaison entre le Kourfey et Zinder, tous les efforts ont tendu à rendre praticable la route de ravitaillement qui va du Niger à Zinder par Filingué, Tahoua, Tamaské, Guidanbado, El Hassan » « Le front franco-anglais passant à peu de distance des points où commence la zone sans village, habitée par des Touaregs, ne nous laisse qu'une très petite partie du pays de l'Ader. Heureusement, cette minime portion de la zone remplie de villages qui restent en notre possession renferme les deux gros centres de Tahoua et Tamaské » (Capitaine Joly, *Monographie du Cercle de Tahoua*, 1901).

cile, puisque après des pillages en 1901, les combats avec les Touareg reprennent à l'occasion du premier conflit mondial. Dans un premier temps, le commerce régional en souffre même si l'économie agricole prospère.

Étape paradoxale donc, puisqu'il s'agit d'une période de destruction et d'asservissement des structures politiques précoloniales, qui se traduit pourtant par une occupation systématique des centres de pouvoir et de peuplement hérités. Ces centres sont ainsi apparemment reconnus ou promus, surtout lorsqu'ils permettent de jalonner ou de borner le territoire colonial face à la puissance britannique.

Deuxième étape - Maillage et contrôle, ou les vertus de la double administration

La pacification¹³ et les frontières¹⁴ assurées, il s'agit dorénavant de mettre en place un système d'administration territoriale civile permettant d'organiser et d'exploiter ces territoires de manière rationnelle avec un très faible personnel d'encadrement. Face à une organisation socio-politique hétérogène et largement aspatiale, il y a donc un projet rationnel et territorial qui n'a pas les moyens de la substitution complète, la rupture n'en sera pas moins radicale¹⁵. La solution d'un système à deux vitesses s'impose :

administration directe dans un maillage large, et création d'un filet cantonal pour déléguer l'encadrement local à des auxiliaires autochtones recrutés, si possible parmi les héritiers de la chefferie en place, lorsqu'elle existait¹⁶.

Un maillage administratif à large maille

La formule du cercle, défini par son chef-lieu, va fournir le module d'administration de la Colonie. La carte évolue cependant sensiblement avec la création ou la subdivision de nouveaux cercles. Ainsi à la fin de la période coloniale, la Colonie est divisée en 16 cercles dont quatre sont unitaires et 12 subdivisés en deux ou trois entités (carte 5). Leur taille démographique varie de 43 000 habitants (N'Guigmi) à 250 000 (Zinder), ce qui reflète les disparités extrêmes de densité, mais une majorité (10) se situe dans une fourchette qui varie de 160 000 à 250 000 habitants. L'éventail de taille démographique des subdivisions est plus important (5 600 à 156 000/hab.), mais ces subdivisions concernent soit les cercles les plus peuplés (Zinder, Maradi, Dosso, Niamey, Tessaoua, Tillabéri, Magaria, Madaoua, Birni N'Konni), soit les plus vastes (Agadez, Gouré), soit les deux (Tahoua). Le découpage en cercles et subdivisions correspond en fait à une

13. Les principales révoltes sont enregistrées en 1906 dans le Djermaganda et en 1916-1917 dans toute la zone touareg.

14. Après la convention de 1890 qui accordait aux Anglais l'influence sur tout l'espace situé au sud d'une ligne Say-Baroua, pas moins de trois conventions durent être signées à Paris (1898) puis Londres (1904 et 1906). Elles furent nécessaires pour définir et borner une frontière définitivement adoptée à la conférence de Londres en 1910. Celle-ci donnait finalement aux Français les territoires du Gobir et du Sultanat de Zinder en assurant leur liaison par le sud de l'Ader. La frontière s'appuyait donc sur les fractures nées de l'opposition à la domination de Sokoto sur le monde haoussa.

A l'Ouest, c'est en 1927 que le cercle de Say repasse définitivement dans la Colonie du Niger après avoir été rattaché à celle du Dahomey puis de la Haute-Volta. Cet ultime rattachement provoque d'ailleurs des protestations parmi les chefs et engendre un exode noté par les administrateurs.

15. « Ce qui a été importé en Afrique n'a jamais été ni le référent administratif wébérien occidental, ni le modèle du colonisateur, mais un produit aberrant d'une colonisation sans colon, un système de gestion sociale exogène, ne gérant rien sinon quelques infimes intérêts d'extraction » (Darbon, 1991, p. 176).

16. Le régime juridique de la chefferie a été codifié dans le cadre nigérien par l'Arrêté n° 2566/APA du 16 novembre 1955 portant *réorganisation de la chefferie au Niger*, auparavant il était défini pour l'ensemble de l'A.O.F. et fit l'objet de circulaires puis d'arrêtés en 1936, 1938, 1944 et 1953.

hiérarchie des chefs-lieux, mais à un maillage unique, le plus homogène possible, d'un espace très disparate dans son peuplement.

L'organisation territoriale et les fonctions de chefs-lieux administratifs à la fin de la période coloniale sont présentées à la page suivante (cartes 5 et 6).

L'armature des chefs-lieux administratifs s'éloigne de celle des centres précoloniaux principaux, et les limites des cercles et circonscriptions amputent leur ressort. La carte enregistre les promotions liées aux grâces et disgrâces politiques et économiques liées aux nouveaux circuits de l'économie de traite.

Tandis qu'un recentrage sur l'AOF s'opère avec le transfert de capitale vers la cité nouvelle de Niamey située à l'ouest et sur le fleuve, on enregistre une certaine égalisation entre chefs-lieux promus et chefs-lieux d'origine précoloniale. La promotion-récompense de Dosso¹⁷, à cause de son ralliement précoce à la colonisation et à son soutien lors des révoltes djerma de 1906, s'oppose à l'amputation du ressort d'Agadez dont les effets se conjuguent à ceux de son déclin fonctionnel consécutif au détournement des grands courants d'échanges transsahariens dès le XIX^e siècle. Certaines cités sont même délaissées, ainsi Say en position de confins est coupée de la cité mère de Sokoto et ballottée aux marges des territoires coloniaux. La ville est alors marginalisée dans les circuits commerciaux et concurrencée par la nouvelle capitale voisine. La perte du statut de chef-lieu de cercle en 1927 est la confirmation d'un déclin amorcé à la fin du XIX^e siècle.

Au contraire, les fonctions de collecte et de transit dans les circuits de l'économie de traite, limitée pour le Niger essentiellement à l'arachide¹⁸, viennent pren-

dre le relais des fonctions politiques précoloniales. Ainsi, Maradi reprend l'ascendant sur Tessaoua en 1927 en pleine période (1923-1937) d'installation des maisons de commerce européennes, la ville accueille ensuite une première huilerie en 1942 qui verra sa capacité de trituration augmenter à plusieurs reprises jusqu'aux années soixante-dix. Zinder voit également dans ces nouvelles fonctions une certaine compensation à la perte de son statut de capitale.

De nombreux chefs-lieux coutumiers écartés ou réticents

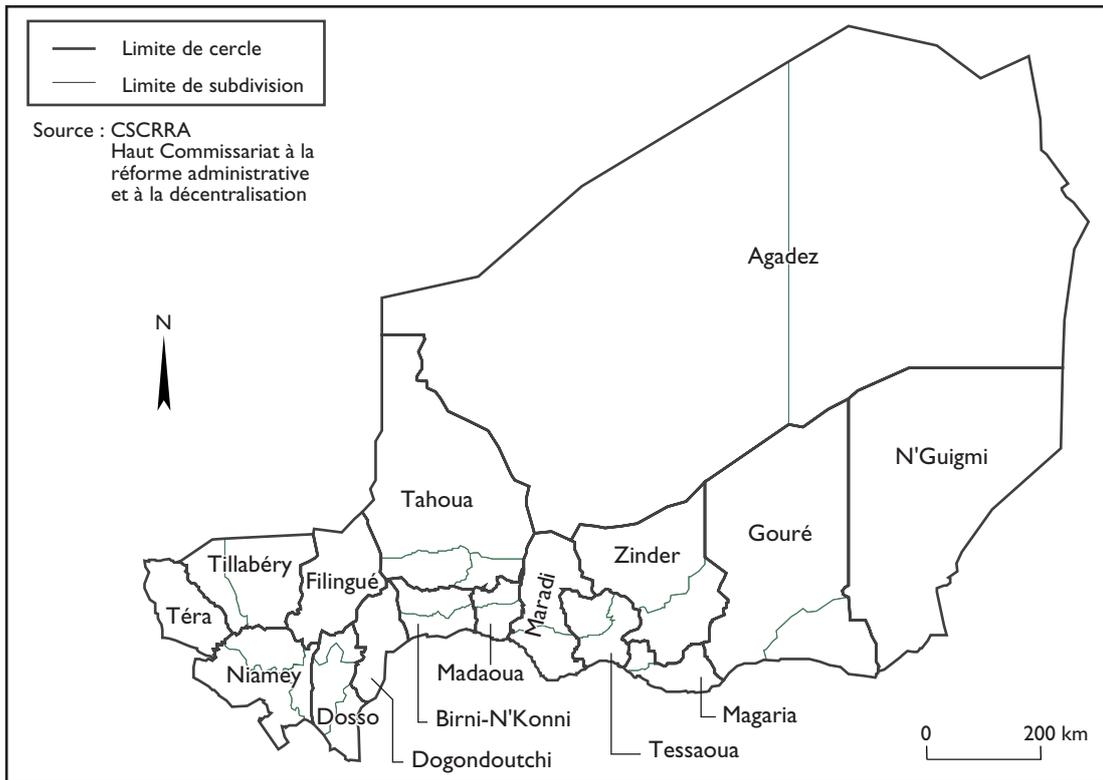
L'établissement progressif de la carte administrative enregistre la réticence de certains chefs-lieux coutumiers secondaires à accueillir les chefs-lieux administratifs. En effet même vaincue, puis caporalisée, la chefferie coutumière n'est pas toujours prompte à cohabiter avec les administrateurs coloniaux. Cette réticence est parfois latente au moment de l'établissement des premiers postes militaires dans un environnement « pacifié ».

Dans le Nord de l'Ader Doutchi, le pouvoir politique local fut immédiatement (1901) accordé aux Lissaouane favorables à la présence française. Face aux Kel Gress et aux Oulliminden rivaux et insoumis, ils incarnaient les Touareg sédentarisés et bien implantés dans le milieu qu'ils avaient conquis. D'abord résidents sur le site d'Agouloum qui domine Tamaské, ils quittèrent cependant rapidement cette grosse agglomération haoussa flanquée d'un poste militaire depuis 1901, et se fixèrent avec leurs dépendants et anciens captifs, aux abords de la mare de Keïta, qui constituait pour eux un campement de culture. A la suite de cet « éloignement », le chef de canton vit son autorité réduite par la création (par subdivision) de

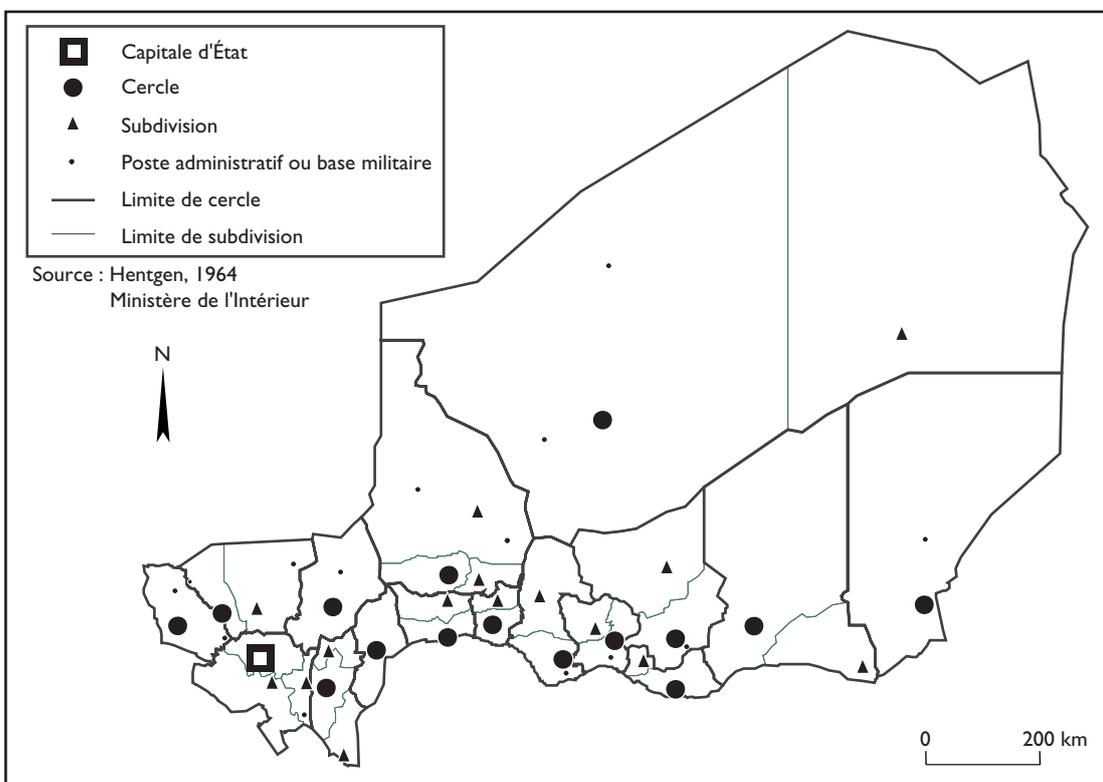
17. Chef-lieu de cercle de 1908 à 1910 puis à partir de 1923, et de province coutumière jusqu'en 1913 et à nouveau à partir de 1926. En 1924, l'arrivée à la tête de la chefferie du sous-lieutenant Seydou Moussa, valeureux combattant dans l'armée française au cours du premier conflit mondial, explique sûrement ce retour en grâce.

18. Le coton se développe à partir de 1956 date à laquelle la Société Française de Développement du Textile (une société d'économie mixte) crée une usine d'égrenage à Maradi.

Carte 5 - Organisation territoriale en 1961



Carte 6 - Fonction administrative des chefs-lieux en 1961



deux nouveaux cantons haoussa en 1913¹⁹. En 1964, la localité de Keïta reprit finalement l'ascendant administratif sur le bourg de Tamaské en accédant au statut de sous-préfecture grâce aux efforts d'un député de la localité lié à la chefferie.

La réticence des autorités coutumières facilitera l'implantation de quelques chefs-lieux administratifs dans de nouveaux centres en position d'étape dans les circuits de l'économie de traite. C'est notamment le cas de Dogondoutchi, chef-lieu de cercle situé sur l'axe routier principal à quelques kilomètres de Matankari et Bagagi, capitales historiques, mais désormais excentrées, du pays Maouri. C'est également ainsi que Matameye, centre frontalier de traite de l'arachide, est promue chef-lieu de subdivision du cercle de Magaria, son ressort correspond au canton de Kantché qui se voit ainsi devancé administrativement par l'un de ses « villages », mais évite la cohabitation avec l'administrateur. Cette opposition de l'influente chefferie de Kantché à la présence d'autorités déconcentrées s'exprimera à nouveau en 1964, Matameye demeurant alors le chef-lieu administratif avec statut de sous-préfecture.

L'opposition à l'installation d'une autorité administrative dans un chef-lieu coutumier apparaît également à plusieurs reprises à la fin de la période coloniale, lors de l'instauration de quelques postes administratifs. C'est notamment le cas en pays sonrhai où les postes administratifs sont implantés à Bankilaré (1959) et à Gotheye (1956) et non à Yatakala (siège éphémère d'un premier poste au début

du siècle) ou Dargol, les chefs-lieux de canton respectivement voisins. Si pour le premier l'antériorité d'un poste militaire au contact des Touareg peut expliquer ce choix, en revanche seule l'hostilité de la chefferie de Dargol semble justifier le choix de Gotheye.

La normalisation et la territorialisation des pouvoirs locaux autochtones ou la mystification

Au niveau local et sur l'ensemble du territoire la présence de l'administration coloniale est assurée par ce que J.-P. Olivier de Sardan appelle « la chefferie administrative » qui n'a plus grand chose de coutumière²⁰, malgré la nomination fréquente de titulaires héritiers. En effet :

« Les mécanismes qui sous-tendaient le pouvoir précolonial, en particulier l'hégémonie militaire de l'aristocratie, ont disparu, au profit d'un système entièrement nouveau [...] Les chefs ne sont plus que des sous-traitants locaux de cet appareil d'État, dont ils transmettent les ordres et satisfont les exigences. Ils en constituent le dernier échelon, celui qui est en contact avec la population, qui l'encadre, la surveille, la conseille. Ils ne tiennent personnellement leur pouvoir que de la colonisation, qui les a nommés et peut les déposer à tout moment [...] qui fait et défait les cantons, définit et redéfinit minutieusement les attributions et prérogatives qu'il concède ou délègue aux chefs » (Olivier de Sardan, 1984, p. 212)

Il ne s'agit donc pas d'une simple récupération des structures en place, mais d'une véritable mystification. Celle-ci procède d'un ensemble de mesures²¹

19. Les Français créèrent d'abord (en 1904) les cantons de Keïta, Tahoua et Illela, dans un second temps (1913), la maille se resserra et celui de Keïta fut subdivisé par la création des cantons de Tamaské et de Garhanga.

20. « Ces redécoupages, conjugués avec les révocations répétées des responsables traditionnels qui ne se montraient pas assez soumis, avaient pour objectif de transformer les chefs traditionnels en agents dociles de l'administration. Dans un territoire sous-administré, doté de moyens et de subsides modestes, la bureaucratie coloniale avait absolument besoin de ces auxiliaires pour exercer son contrôle sur des populations dispersées sur un vaste territoire, souvent difficilement accessibles et avec lesquelles, de surcroît, il était difficile de communiquer. » (Abba, 1990, p. 53)

21. « La territorialisation géographique progressive des entités sociales locales, la nomination et/ou la confirmation administrative des chefs de principautés dans certains cas, de villages ou de cantons le plus souvent, mais aussi la scolarisation, la monétarisation, le recrutement militaire et le travail forcé expriment autant de modalités d'une "administratification" progressive de ces zones » (Darbon, 1991, p. 176).

qui vise à s'assurer le contrôle des populations en déléguant au niveau local certaines prérogatives administratives à des instances pourvues d'un capital de légitimité, mais dans un cadre institutionnel et spatial très largement inventé ou caporalisé.

L'élaboration de la carte cantonale (Cf. Séré de Rivière, 1965) dans laquelle s'inscrit cette chefferie instrumentalisée réalise un pavage de plus en plus régulier du territoire colonial²². Elle s'éloigne ainsi progressivement de la carte des entités politiques précoloniales aux limites floues, aux solidarités largement aspatiales, à l'absence fréquente de continuité territoriale et aux emboîtements systématiques.

E. Séré de Rivière, encore admiratif devant ce travail auquel il a participé, nous livre ses secrets : « Les petites principautés ont été regroupées, le plus souvent en cantons. Les contrées non structurées, ou ne comportant que des villages plus ou moins indépendants, ont été organisées en chefferies d'abord conventionnelles, mais devenues très vite traditionnelles au point que le principe d'hérédité y a joué aussitôt. Les premiers commandants de circonscription français se sont livrés à ce travail, souvent de tâtonnement, jusqu'à ce que des collectivités homogènes et viables se confirment. » (1965, p. 238) « Les anciens sultans, amirou, serki ou may, devenus chefs de canton, furent désignés dans le respect attentif de la coutume, mais avec le souci de l'administration d'obtenir une collaboration efficace. C'est pour cela que les premiers temps furent marqués souvent par des cascades de révocations et que, dans les régions où le droit héréditaire était mal établi – en raison des luttes précédentes – des chefferies ou des cantons furent créés de toute pièce. L'on obtint ainsi un quadrillage territorial qui, s'il ne fit pas disparaître les particu-

laires, fut néanmoins un moule dans lequel put se forger l'unité nationale. » (1967, p. 480)

Trois modalités vont ainsi permettre d'aboutir à l'homogénéisation des espaces dits coutumiers :

- création de cantons dans des aires où le pouvoir local est atomisé et où des solidarités existaient au niveau régional (exemples : cantonalisation des pays du Bornou à l'Est, du Dendi autour de Gaya, ou encore du Damagaram au sein duquel seuls les royaumes Sossébaki et le Guidimouni s'individualisaient préalablement) ;
- rassemblement ou rattachement²⁵ de villages indépendants (exemple : région du fleuve) et accréation de petits cantons (exemples : Tamou, Ouest du Djermanda, et Dendi dans un second temps) ;
- subdivision de vastes cantons où l'autorité d'un groupe aristocratique et minoritaire a été initialement reconnue (exemples : chefferie Lissaouane de Keita déjà évoquée et canton de Tanout).

Si le tracé de détail des cantons reste sinueux, la dimension emboîtée et aspatiale des relations politiques sans continuité territoriale est largement gommée grâce à la constitution de « cantons factices ».

« En fait jamais le canton ne recoupe exactement la chefferie précoloniale. Parfois cependant il s'en rapproche, dans la mesure où les dimensions de celle-ci correspondent à l'optimum de gestion administrative coloniale (de

22. « En outre, pour mieux exercer son contrôle, elle imposa un découpage territorial en cantons et en provinces là où existaient naguère des réseaux, parfois géographiquement discontinus, liant des sujets à leur maître. Ce placage d'un nouveau schéma d'administration territoriale donna lieu à la création ex nihilo de cantons qui n'avaient aucune réalité historique. » (Abba, 1990, p. 53)

23. Rattachement qui s'effectue cependant parfois en fonction des affinités lignagères, éventuellement sans continuité territoriale, ce qui vient souligner le caractère artificiel de la délimitation systématique. Ainsi une enclave coïncée entre le canton de Tamou et la frontière de la Haute-Volta comprenant les villages de Diantiandou et de Dar-Salamou, est rattachée au canton de Torodi en 1932 ; deux autres enclaves relèvent également de ce canton.

5 000 à 20 000 personnes environ), et dans la mesure où l'aristocratie villageoise semble être apte à contrôler la population concernée. Le canton, base de la pyramide de l'appareil d'État colonial, est en effet au carrefour de deux ordres de préoccupations : une dynamique institutionnelle d'inspiration administrative, qui regroupe les anciennes unités si elles sont jugées trop petites ou les brise si elles sont trop grandes ; et une pratique politique, qui cherche à s'appuyer sur la couche dominante du monde rural et voudrait faire si possible coïncider "zone d'influence" et découpage territorial (quitte à l'inverse à les dissocier si cette influence est perçue comme hostile). » (Olivier de Sardan, 1984, p. 215)

Les concessions coloniales aux spécificités politico-culturelles résident dans l'instauration ou la reconnaissance d'un niveau « coutumier » supérieur : provinces de Say (statut éphémère de 1907 à 1912), Dosso, Gobir (Tibiri), Katsina (Tessaoua puis Maradi) ; et sultanats de Zinder et Agadez (dont la reconnaissance juridique fluctue jusqu'à aujourd'hui).

Cependant l'existence de ces entités ne doit pas laisser penser qu'il s'agit d'un système de gouvernement indirect sur le modèle de la Nigeria britannique. En effet, leur pouvoir est essentiellement honorifique et l'institution est étroitement contrôlée par l'administrateur avec lequel elle cohabite au chef-lieu, ce qui se traduit par des révocations et des suspensions de l'institution. Enfin, l'institution peut être instrumentalisée pour assurer la promotion de certaines cheffe-

ries méritantes, au regard de leur soutien à la Colonisation. Ainsi la province de Dosso dont les péripéties ont été narrées (voir note infrapaginale) est une invention coloniale, car son Djermaakoye n'était en rien hégémonique en pays Djerma, de plus il était vassal du Kébi plus au sud .

En pays haoussa, les entités politiques précoloniales rebelles à la domination de Sokoto dont a hérité la France se voit reconnues. Là aussi la caporalisation s'effectue par la voie des nominations et des révocations²⁴, voire par celle d'une modification des hiérarchies : ainsi les tribulations dynastiques et politiques des sultanats de Maradi et Tessaoua²⁵ furent utilisées par les Français pour installer dans les deux cités des « pouvoirs provinciaux » étroitement contrôlés.

Un autre aspect de la reconstruction coloniale des réalités coutumières est la simplification qui affecte le pouvoir à un seul chef sur un ressort territorial, avec parfois un découplage des institutions politiques et spirituelles ou foncières. En effet, les chefs spirituels²⁶ ou les chefs de terre²⁷ ou encore des chefs de confédération nomade²⁸, lorsqu'ils sont distincts de la chefferie politique, sont ignorés dans « l'organigramme coutumier », ils continuent cependant à exercer un certain pouvoir, parfois prépondérant, en dehors de l'encadrement colonial. D'où, dans certains cas, un contournement ou un fonctionnement parallèle des institutions, avec un double jeu des élites autochtones. Phénomène également enregistré à

24. Le Sultanat de Zinder reconnu après sa défaite, fut amputé des principautés sossébaki, du Damagaram et de « l'état-tampon » du Mounio. Il fut en outre supprimé de 1906 à 1921 au profit de trois provinces après la destitution du sultan pour complot (celui qui avait été nommé par les Français après la défaite de Amadou).

25. A l'arrivée des Français le sultan de Maradi avait du fuir à Tessaoua où il cohabitait avec le souverain vassal de Tessaoua. Les Français tirèrent parti de cette situation pour installer à Maradi un souverain parmi les notables restés dans la localité, et pour jouer à Tessaoua sur la rivalité des deux familles régnantes au départ sur des ressorts territoriaux différents.

26. Le « Baoura » installé à Bagagi en pays Maouri en est le « chef spirituel » et son pouvoir est respecté par le Serki n'Aréoua, chef politique installé à Matankari et seul à être reconnu par les autorités coloniales.

27. En pays Djerma notamment.

28. L'Anastafidet des Kel-Oui, référence pour une majorité de Touareg de l'Aïr, est ainsi en théorie sous l'autorité administrative du sultan d'Agadez.

l'échelle locale, mais cette fois orchestré par la chefferie elle-même :

« Il arriva très fréquemment que le chef de village présenté au commandant de cercle, nommé par lui et désormais organe administratif de base pour toutes les fonctions, collecte d'impôts, convocations, recrutement, main-d'œuvre, etc., ne soit en réalité qu'un "homme sacrifié" ; le vrai chef, le chef de la terre, l'héritier du fondateur du village, le détenteur des droits coutumiers, demeurait caché, anonyme, inconnu de l'administration, et le village présentait au "commandant", avec toutes les apparences voulues de sincérité, un homme de paille, parfois un serviteur du véritable chef, assumant par ordre de son groupe les corvées, les responsabilités, et les risques. » (Séré de Rivière, 1967, p. 480)

Ainsi, « les stratégies locales de contournement et de détournement des procédures administratives commencent à se développer dès l'implantation de ce nouveau système, entraînant le dévoilement d'une administration incapable de saisir les expressions spécifiques du politique dans ces sociétés » (Darbon, 1991, p. 176).

Il s'agit là des prémisses des relations complexes qu'entreprendront les élites autochtones avec l'administration. Entre contournement, évitement, collaboration et récupération, les « dynamiques du dedans » sont déjà à l'œuvre qui créeront l'État africain contemporain (Bayart, 1989).

Troisième étape - parthénogenèse et emboîtement ; les territoires de l'État-nation²⁹

L'Indépendance constitue à l'évidence une coupure majeure dans l'histoire de la mise en place du système d'administration territoriale, sa logique étant dorénavant liée à la fabrication d'un État-nation. Celle-ci va s'opérer par construction systématique d'un espace politique et économique centralisé, contrôlé directement par

l'appareil d'État. Parallèlement, un équipement planifié du territoire s'opère par la diffusion progressive d'équipements et par une zonation fonctionnelle de l'espace. Cependant, ce processus correspond à la continuation de tendances d'origine coloniale et le modèle reste celui de l'ancienne métropole.

L'héritage en indivision

Suite à la proclamation de l'Indépendance le 3 août 1960, une constitution est adoptée le 8 novembre 1960. Elle affirme le caractère unitaire de la République du Niger, mais pose les fondements d'une décentralisation en son article 68.

La traduction institutionnelle et territoriale de ces principes est contenue dans la loi n° 61-50 du 31 décembre 1961 portant *organisation des collectivités territoriales*. Dans une assez large mesure, cet apparent bouleversement est dans la continuité de la dynamique héritée.

On assiste ainsi à un gel des principales structures territoriales en place avec la transformation des 27 subdivisions de cercles et des 4 cercles unitaires en 31 « circonscriptions administratives ». Absence de redécoupage donc, mais nivellement théorique des entités (dans les faits les ex chefs-lieux de cercle continuent de bénéficier d'une présence administrative plus étoffée, et le représentant de l'État y coiffe ceux des anciennes subdivisions).

Par ailleurs, la création de conseils de circonscription élus ne constitue pas en soi une rupture. Dirigés et orientés par les chefs de circonscription nommés, ces conseils élus en décembre 1961 sur des listes du Parti Progressiste Nigérien/Rassemblement Démocratique Africain sont, en fait, dans la continuité des « conseils de notables », assemblées consultatives présidées par les commandants de cercle et instituées en 1919, dont le rôle fut légè-

29. Voir Pourtier (1983 et 1989) pour une description et une interprétation de la transcription territoriale de la construction des États-nations africains.

rement accru après l'instauration d'une taxe de cercle en 1947.

La confusion entre décentralisation et déconcentration est donc originelle, elle apparaît désormais comme structurelle et non plus comme transitoire, à l'instar de la progressivité municipale instaurée par la loi du 18 novembre 1955 relative à *la réorganisation municipale en Afrique noire et à Madagascar*. Les trois communes mixtes créées l'année précédente avaient alors été transformées en deux communes de moyen exercice (Zinder et Maradi) et une de régime plein (Niamey).

La subdivision comme projet

Les institutions issues des lois de 1964-1966, toujours en place, s'inscrivent, comme nous l'avons vu, dans une logique d'administration territoriale sous-tutelle. Le projet vise à formaliser et à hiérarchiser le dispositif institutionnel et territorial. Il relève d'une logique institutionnelle identique à la précédente, même si elle instaure un système plus complexe à deux niveaux systématique et un niveau subsidiaire qui s'appuie sur les postes administratifs et les communes.

Le système alors mis en place s'accompagne d'une nouvelle hiérarchisation des entités et des chefs-lieux. Aux 16 chefs-lieux de cercles sont substitués 7 chefs-lieux de départements.

La réorganisation fait des promus et des déçus : Zinder et Maradi retrouvent des ressorts importants ; Dosso voit confirmée sa promotion coloniale en chapeautant Birni N'Gaouré et Dogondoutchi ; Tahoua s'impose sur l'ensemble du centre en intégrant Birni-N'Konni ; tandis qu'une ville nouvelle administrative (Diffa) apparaît pour arbitrer entre deux chefs-lieux rivaux : N'Guigmi (Kazel) et Maïné Soroa (Manga), il s'agit là du dernier avatar du démantèlement de l'empire du Bornou. Outre Dogondoutchi, Birni-N'Konni et N'Guigmi, d'autres localités anciennement chefs-lieux de cercle régressent dans l'organigramme administratif : Filingué, Gouré,

Madaoua, Magaria, Téra et momentanément Tillabéry.

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 une petite trentaine à l'heure actuelle). 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. Les promotions ultérieures de postes administratifs dans l'organigramme administratif sont restées tout à fait exceptionnelles : dans le contexte explosif de l'arrondissement de Tchinn Tabaraden, Abalak dernière sous-préfecture en date (1992) avait été promue poste administratif quelques années plus tôt, Madarounfa bénéficie du transfert de la sous-préfecture de Maradi (1972), et Tibiri connaît une réelle promotion en commune rurale (1972).

Quatrième étape - Embrigadement et administration partisane : l'administration territoriale aux mains du parti unique

Le Niger apparaît rapidement comme un cas d'école pour illustrer le modèle d'évolution de l'appareil administratif des nouveaux États africains :

« Les États ont, sinon toujours accru le nombre des circonscriptions administratives, au moins le plus souvent renforcé le nombre des échelons de l'administration territoriale dans le but de resserrer le quadrillage administratif. À côté d'une administration classique à quatre ou cinq échelons, associant le plus souvent organes déconcentrés et représentation populaire contrôlée, s'est constituée une administration du développement (comités économiques et sociaux, Development Committees) représentée à chaque échelon et souvent reliée à un réseau de coopératives. L'ensemble de ces appareils, strictement hiérarchisé, est étroitement contrôlé par une administration centrale pléthorique et inefficace. Le contrôle des populations est l'enjeu

politique de cette multiplication des réseaux administratifs localisés. Cependant, faute de moyens et de véritable séparation des fonctions, 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. » (Darbon, 1991, p. 177-178)

La mainmise

Dés le milieu des années 1960, le pouvoir central souhaite mettre en œuvre « le développement participatif » et impose au niveau local de nouvelles structures d'encadrement économique et politique, qui viennent concurrencer les chefferies dites traditionnelles. Il s'agit des services de la « promotion humaine », (dont « l'animation rurale »), des coopératives, et parallèlement des comités du Parti Populaire Nigérien, devenu rapidement parti unique.

Union Nigérienne de Crédit et de Coopération créée par la loi 62-37 du 20 septembre 1962 (Établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière). Le principe est l'articulation à chaque niveau des structures d'animation et des structures mutualistes : l'unité de base est le « village animé » (VA), dans lequel se situe un Groupement Mutualiste Villageois (GMV). Le Regroupement de Villages Animés (RVA) correspond à une section coopérative de 5 à 10 villages.

L'utopie totalitaire. Corps, corporations et religion : la convocation des traditions

Après le coup d'État de 1974, un retour à l'encadrement traditionnel est annoncé, mais une « rénovation » de la chefferie l'accompagne. « Derrière ce discours de modernisation, se dessinait une volonté de transformer profondément l'institution pour mieux la contrôler. » (Abba S., 1990) Il s'agissait notamment de conférer la nomination et la révocation des chefs de canton au ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet, et celle des chefs de villages et de quartiers urbains aux sous-préfets et aux maires. Après cette première étape, l'organigramme du nouveau

parti unique (le Mouvement National pour la Société de Développement) se greffe sur l'administration territoriale en 1983. A la base, se trouvent des institutions dirigées par les chefs coutumiers : le Conseil Villageois de Développement qui dépend, au niveau cantonal, d'un Conseil Local de Développement. Pour les communes, il existe un Conseil Local de développement dirigé par le maire. Aux échelons supérieurs, les conseils Sous-régionaux et Régionaux de Développement sont dirigés, respectivement, par les sous-préfets et les préfets. Les membres de droit de ces conseils, sont, outre les chefs coutumiers, les représentants de la société civile organisée par grands corps : jeunes, femmes, croyants, mutualistes...

Décret n° 74-56/PCMS du 29 octobre 1979 portant *mise en place d'une société de développement*

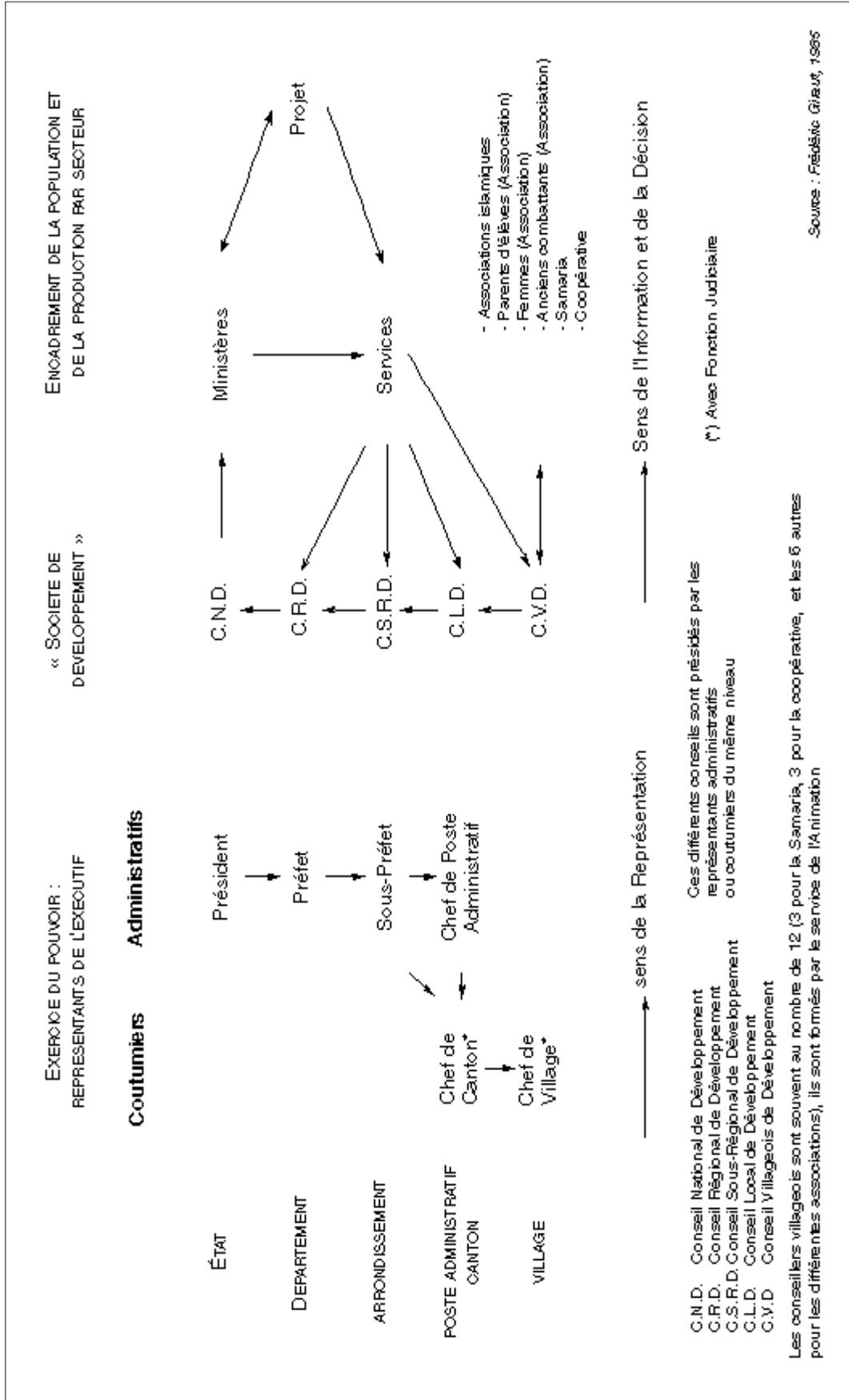
Décret n° 83-139 du 13 octobre 1983 portant *statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger*

Dans l'administration territoriale la liste du personnel du commandement, mise à jour le 1^{er} août 1989 par le ministère de l'Intérieur, indique la mainmise de l'armée sur l'administration territoriale : les préfets des 7 départements et le préfet-maire de la CUN sont des officiers des Forces armées nationales (avec des grades de capitaine à lieutenant-colonel). 5 capitaines figurent dans la liste des 35 sous-préfets, et 15 militaires ou assimilés (FAN, Gendarmerie, Garde républicaine, Police) sont chefs de poste administratif sur 27. (Niandou-Souley, 1990)

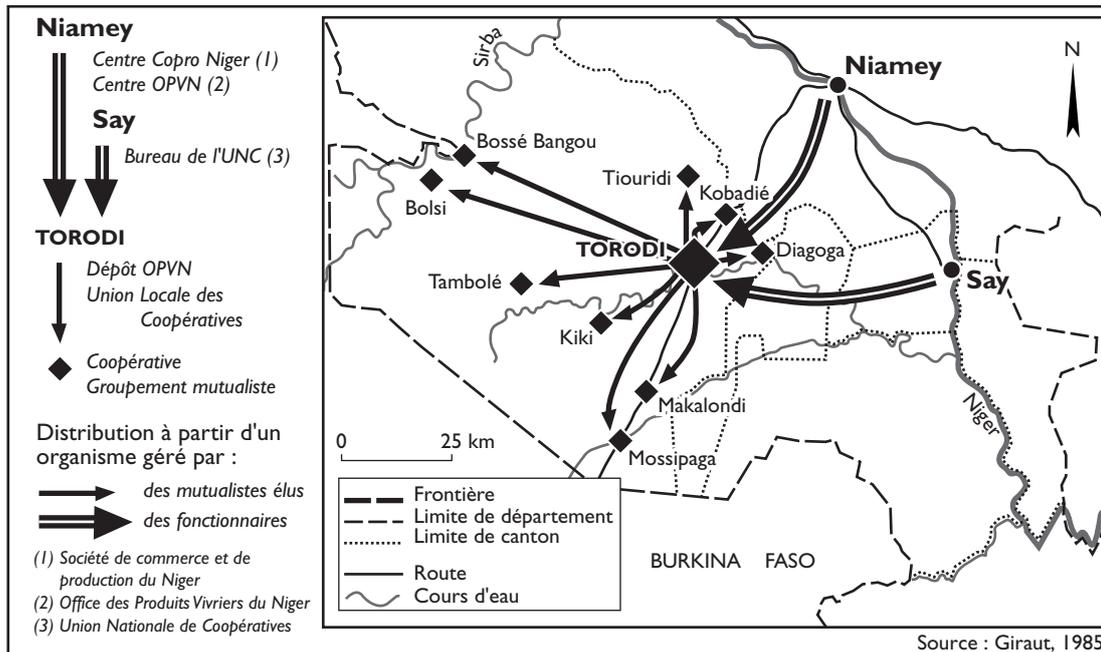
« A Torodi, le chef de poste administratif et le chef du bureau des douanes en place sous le régime Kountché, incarnent des figures de dirigeants locaux de l'administration qui accumulent rapidement grâce à leurs fonctions, et se constituent un patrimoine en investissant sur place compte tenu des opportunités que leur offre un milieu en devenir.

Le chef de poste administratif de Torodi de 1985 à 1990 était adjudant chef dans l'armée nigérienne. Promu dans l'administration à la faveur du régime militaire, il fut nommé chef de poste administratif à partir de 1981. En

Figure 4 - Organigramme de la « société de développement »



Carte 7 - Le réseau de coopératives et son système de distribution



**Torodi en position charnière :
 chef-lieu de canton, poste administratif et siège d'un conseil local de développement**

Centre politique local précolonial (chef-lieu d'une principauté peul), Lamordé Torodi, sa chefferie et son marché (Lamordé="lieu du marché" en Foulfouldé) sont promus au rang de chef-lieu de canton par les autorités coloniales françaises (1901). La localité est de taille très réduite (577 habitants en 1948), mais dans le cercle de Say elle rayonne sur un très vaste espace cantonal (près de 7 000 km², soit plus de la moitié de l'arrondissement) peu peuplé. Son pouvoir administratif est renforcé dès l'Indépendance par l'implantation d'un poste douanier en 1961 ; un fonctionnaire investi d'une réelle autorité est dorénavant en poste dans le centre. Mais, c'est en 1971 que Torodi devient un poste administratif et bénéficie du mouvement de diffusion de l'encadrement administratif du territoire national amorcé en 1964. Avec cette promotion, arrive un chef de poste dont les prérogatives s'exercent sur l'aire cantonale. Il coordonne les services et équipements publics dont la localité est dotée, mais son rôle est également policier et judiciaire. Le pouvoir local est donc bicéphale puisque le chef de canton a des prérogatives voisines sur la même aire administrative et qu'il est également sous la tutelle du sous-préfet.

Le début des années quatre-vingt est marqué par l'avènement de la "Société de développement" dont l'organigramme (fig. 4) attribue au niveau cantonal un "conseil local de développement" présidé par le chef de canton mais dont la représentation des services est coordonnée par le chef de poste administratif lorsqu'il en existe un. Le canton est alors représenté conjointement par les deux chefs au niveau supérieur ("Conseil sous-régional de développement").

Paradoxalement, la mise en place de ce système politique déconcentré d'encadrement des populations s'accompagne d'un mouvement de désengagement de l'État. Ainsi le bureau de l'Union Nationale de Coopératives de Torodi est supprimé en 1985, la localité rétrogradant au rang d'une Union Locale de Coopératives. Les conséquences en sont doubles, d'une part la localité dépend à nouveau de la sous-préfecture et perd une partie de son autonomie (carte 7) ; d'autre part, l'encadrement administratif et technique du secteur coopératif et mutualiste se retire au profit d'un notable commerçant. Celui-ci se retrouve élu à la tête d'une structure potentiellement concurrente de sa boutique et de son commerce, sans offrir aucune garantie pour le soutien et les conseils aux investissements productifs que doit faciliter en principe le courant mutualiste.

poste d'abord à Abala puis à Bosso, sa nomination à Torodi lui permet de réintégrer sa région d'origine puisqu'il est peul, natif de Say. Lors de son passage à Torodi, il investit dans l'immobilier en se faisant construire deux villas sur des parcelles offertes, il obtient également un vaste jardin au bord du Goroubi qu'il met en valeur en faisant forer un puits et en employant un manœuvre, enfin il se constitue un troupeau qu'il fait garder dans un village à quelques kilomètres. Ses investissements multiformes, il a également acquis quelques parcelles du nouveau lotissement, sont en fait un complément du patrimoine immobilier qu'il s'est constitué à Niamey où il dispose de deux villas.

Un chef du bureau des douanes est devenu l'une des principales figures économiques de la région, notamment lors de ses séjours professionnels prolongés à Torodi. Il y fut affecté à trois reprises depuis le début des années soixante-dix, alternant notamment avec des postes à Niamey. Il a investi dans la construction à Niamey et à Torodi où il dispose de deux maisons. Il fut notamment le promoteur d'une grande villa équipée d'un château d'eau et d'une superbe salle de bain sise face à l'ancien bureau des douanes, mais en son absence aucun locataire n'occupe cette maison suréquipée par rapport à la demande locale. Outre la constitution d'un patrimoine immobilier considérable, ses investissements se sont dirigés vers le commerce et l'agriculture régionale. Mais qu'il s'agisse du grand domaine rural (53 ha) dévolu à l'élevage et à l'agriculture qu'il a ouvert grâce à un forage, ou qu'il s'agisse des trois boutiques coopératives gérées par sa femme, ces différentes activités économiques sises au nord-ouest du canton sont dirigées depuis Niamey. En revanche, un de ses fils est installé comme taxi à Torodi où il dessert justement les sites aurifères du nord du canton. » (Giraut, 1994)

Cinquième étape - L'État rentier et les bailleurs de fonds aménageurs

Parallèlement au phagocytage systématique des instances de représentations sociales, économiques et politiques, l'État se fait « bâtisseur » (Pourtier, 1989). La

construction du territoire de l'État-nation s'opère par deux grands types de moyens :

L'équipement et l'aménagement du territoire

C'est l'époque des grandes infrastructures routières : axes structurants à l'échelle nationale (route de l'Unité) et antennes en direction des principaux sites d'extraction de richesses naturelles (route de l'Uranium, qui relie également le Nord touareg et touristique au Niger méridional). Parallèlement, un effort d'équipement des villes principales ("métropoles régionales") est entrepris, ainsi qu'une diffusion des services administratifs vers le bas de l'armature urbaine.

Voir les créations de postes administratifs postérieures à la première vague (1956-1965) (Bagaroua 1970 ; Torodi 1971 ; Baleyara 1971 ; Tassara 1971 ; Malbaza-Usine 1973 ; Tesker 1978 ; Akokan 1979 ; Dungass 1988 ; Tibiri 1988 ; Takiéta 1988 ; Belbéji 1988 ; Bermo 1988 ; Aderbissinat 1988) – les créations de sous-préfectures (Arlit 1969 ; Guidan Roumdji 1972 ; Aguié 1972) – et les transferts de chefs-lieux de sous-préfecture dans de petites cités voisines des préfectures (Mirriah en 1966 ; Madarounfa 1972 ; Kollo 1980 ; Tchirozerine 1983, Tillabéry 1987).

Le développement programmé par grandes aires et par zones

Le cadre régional (département) est conçu dès le redécoupage de 1964 comme celui de la planification³⁰.

Les services du plan y prennent place, assistés d'une Commission consultative départementale et d'un Comité technique départemental (COTEDEP instauré en 1971 ; décret 71-130/PRN du 7 août 1971). Un fonds de développement régional est également prévu. Il sera alimenté par une contribution des

30. « Le souci de doter le pays d'une structure efficace permettant une régionalisation (par ailleurs indispensable) du développement national a abouti à la réalisation d'un découpage en sept départements. Tels qu'ils se présentent, ils correspondent chacun à ce qu'il est convenu d'appeler une "zone homogène de développement" » Rapport de présentation de la loi 64-023, cité par SEDES/Groupe Huit, 1993.

arrondissements, et géré à la discrétion de l'autorité préfectorale, mais n'aura jamais d'existence juridique. La régionalisation de l'aménagement est essentiellement assurée par les grands projets financés par les bailleurs de fonds internationaux qui prennent pour cadre les départements³¹ ou les arrondissements³² et confient la maîtrise d'ouvrage aux services déconcentrés de l'État.

Parallèlement, la plupart des programmes sectoriels de mise en valeur des ressources sont conçus par zones climatiques et par milieux spécifiques. La limite officielle des cultures sous pluies, qui matérialise le zonage climatique, prend valeur de frontière intangible entre mondes agricole et pastoral.

Les milieux spécifiques font l'objet de programmes :

- équipement industriel du bassin arachidier ;
- valorisation des ressources minières de l'Aïr pour l'uranium et le charbon, et du site de Malbaza pour l'implantation d'une cimenterie ;
- périmètres irrigués pour la riziculture et le maraîchage, essentiellement sur les rives du fleuve ;
- extension à l'Aïr du domaine faisant l'objet de mesures conservatoires (parcs nationaux, réserves de faune, forêts classées) : au total 6 % des 1 267 000 km² du Niger sont des aires protégées.

13 octobre 1926 : création par décret du parc refuge du W sur les cercles de Say et de Fada

4 août 1954 : le parc du W devient Parc national (qualifié de réserve totale de faune depuis l'année précédente) : 220 000 ha au Niger

1954 : Réserve totale de faune de Tamou. En 1976 modification des limites face à la pression du front pionnier (144 000 ha)

1955 : Réserve totale de faune et forêt classée de Gdabeji

1962 : Réserve partielle de faune de Dosso

(366 000 ha.)

Décret n° 88-019/PCMS/MAG/E du 22 janvier 1988, portant *classement de la réserve nationale de l'Aïr et du Ténéré* : 80 000 km² et 2600 personnes (1988)

Décret n° 88-020/PCMS/MAG/E du 22 janvier 1988, portant *classement de la réserve naturelle intégrale dite « sanctuaire des Addax »*.

La tyrannie des offices

Les outils spécifiques de la politique volontariste de construction et d'aménagement du territoire de l'État-nation vont se multiplier sous forme d'offices, d'établissements publics ou encore de sociétés d'économie mixte pour prendre place dans l'imposant dispositif d'encadrement public et parapublic de la production, des échanges et de l'aménagement.

« La prise en charge par l'administration de toutes les fonctions de souveraineté de l'État, mais aussi des actions d'interventions économiques et sociales, conçues dans les années soixante/soixante dix comme partie intégrante des prérogatives et des charges de l'État, a provoqué la multiplication des structures et des activités administratives, et a contribué à la naissance d'une administration hypertrophiée et démembrée. La constitution puis la rapide croissance d'une administration du développement, d'un secteur parapublic très large (agences, missions, parastatals et corporations), d'un contrôle monopolistique de la commercialisation des produits agricoles et miniers caractérisent cette extension des fonctions de l'administration d'État. » (Darbon, 1991, p. 177)

Cette description d'un fâcheux penchant commun aux États d'Afrique subsaharienne vaut particulièrement pour le Niger.

Dans le désordre, quelques éléments du dispositif nigérien :

COPRO-Niger : Société de commerce et de production du Niger (1962) ;

OPVN : Office des produits vivriers du Niger

31. Tel que l'imposant « Projet Productivité Niamey » au milieu des années quatre-vingt.

32. A l'image de deux grands projets aux limites de la zone d'agriculture sous pluie dans lesquels la coopération italienne fut impliquée avec la F.A.O. dans les années 1980 : « Projet Damergou » (arrondissement de Tanout) et « Projet de développement rural intégré de Keïta ».

(1970) ;
SONARA : Société nigérienne de commercialisation de l'arachide (1962) ;
ONAREM : Office national des ressources minières ;
ONT : Office national du tourisme (1977) ;
RINI : Société de production de riz du Niger ;
NIGELEC : Société de production et de distribution de l'électricité ;
SNE : Société nationale des eaux ;
ONAHA : Office national des aménagements hydro-agricoles ;
OFEDES : Office des eaux du sous-sol .

L'aménagement du territoire s'effectue donc à grands coups d'axes unificateurs, de zones fonctionnelles et spécialisées par « vocation », et de grandes régions, terrains des « éléphants blancs ». Il néglige dans un premier temps les finages complexes, les parcours et les chaînes de terroirs complémentaires. Ce que dénoncent deux bons observateurs des réalités, nomades pour l'un :

« Enserrés dans des frontières difficilement contrôlables, cloisonnés dans des découpages administratifs insignifiant pour eux, "zonés" dans des écosystèmes déjà spécialisés, l'ensemble étant incompatible avec leur système de production pastoral, quel peut-être alors le devenir de ces Kel Tamacheq ? Marginalisés ou assimilés par obligation, ils détourneront les adaptations nécessaires, mais imposées, sur leur finalités propres, à partir de leurs dynamiques économiques et culturelles. » (Bourgeot, 1990, p. 75)

et sahéliennes pour l'autre :

« La distinction zonale habituellement retenue n'a pas grand sens, malgré les apparences, sinon par la projection, à l'échelle régionale, de systèmes de production fondés sur la position en latitude et sur les caractères ethniques des populations observées.

« L'intervention externe menée par les services des ministères techniques et la multitude des ONG, qui s'appuie sur une évaluation simpliste des situations en zones très larges, tendent à spécialiser les secteurs et maintiennent les lieux en renforçant les orientations qui semblent dominantes. Non seulement la complexité du territoire est lissée mais aussi celle de la société. D'ailleurs l'un ne va pas sans l'autre. » (Retaillé, 1994, p. 136-137)

LES MUTATIONS CONTEMPORAINES

Un système en crise

Un ensemble de crises liées entre elles de manière systémique affectent l'économie politique nigérienne depuis le début des années quatre-vingt engendrant toute une série de mutations dans le fonctionnement des institutions et de l'économie et dans l'organisation de l'espace.

A la base on trouve la crise d'un certain modèle de constitution de l'État-nation et de développement par un État rentier aménageur, appliquant un projet relevant exclusivement et caricaturalement du *top down*. Dans le cas nigérien, ce modèle de développement se traduisait par une économie dépendante de l'extérieur mais totalement encadrée par l'appareil d'État reposant essentiellement sur quatre piliers :

- le principal, l'extraction de l'uranium à partir de l'enclave d'Arlit dans l'Aïr rattachée au réseau méridional par une antenne routière ;
- les grands projets issus de l'aide bilatérale qui obéissent à un mode d'intervention lourde pourvoyeuse d'infrastructures selon une logique de spécialisation zonale et d'équipement par grandes régions ;
- une économie agraire marchande liée à la traite de l'arachide, assez tôt diversifiée grâce à l'élevage et au maraîchage ;
- le tourisme international essentiellement déployé sur le nord à partir du pôle d'Agadéz.

Ces « secteurs » économiques, parfois animés par des sociétés étrangères (uranium et tourisme), évoluent dans un encadrement étatique étroit. Cet encadrement est assuré par une fonction publique pléthorique constituée de grandes administrations, de sociétés et d'offices qui contrôlent, outre la production industrielle, l'essentiel des filières commerciales des produits d'exportation et d'importation. Ce contrôle étatique s'étend à l'ensemble de la société comme

nous l'avons vu en évoquant la mainmise de l'administration et du parti unique sur les collectivités territoriales et sur les comités techniques ou consultatifs, ou encore sur les conseils de développement. La caporalisation d'une chefferie dite coutumière, d'abord tenue à l'écart par le pouvoir civil, puis fortement sollicitée par le pouvoir militaire, rentre dans cette logique de contrôle systématique.

La faillite politique et économique de ce système est parallèle à la promotion à l'échelle continentale, et même planétaire, d'autres modes d'intervention et d'autres modèles de développement qui prônent tous à un titre ou à un autre la décentralisation et la reconnaissance et l'implication de l'ensemble des acteurs locaux (Stöhr et Taylor, 1981 ; Jaglin et Dubresson, 1993 ; Giraut, 1997b).

Ainsi une mutation profonde s'amorce dans les années quatre-vingt pour affecter progressivement, mais de manière concomitante, les fonctionnements économiques, administratifs, politiques et territoriaux. En schématisant, il est possible de distinguer ce qui relève du domaine économique et ce qui relève du domaine institutionnel.

Privatisation et envahissement de l'informel dans la sphère économique

Le démantèlement progressif de l'appareil d'administration publique de l'économie³³ et le développement d'un secteur privé légal dans certains domaines auparavant monopolisés (import-export, télécommunications, bureaux d'études d'aménagement et de développement rural). La constitution d'une agence (la Nigetip), contrôlée par la Banque mondiale, à qui les bailleurs de fonds et les collectivités locales délèguent la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement et d'aménagement (document de présentation en annexe), s'inscrit également dans

ce processus de recul de l'administration publique.

La prolifération des activités informelles et illégales est un autre aspect des mutations structurelles en cours. Si ces activités ne sont pas nouvelles, leur poids croissant dans l'économie globale et urbaine en particulier change la nature des fonctions urbaines et nécessite de repenser les modes de mobilisation des ressources locales, fiscales notamment. Le développement de l'orpaillage et l'apparition de cités champignons est un aspect anecdotique de ce phénomène. Mais de manière plus significative, de nouvelles filières réactualisent des courants commerciaux intracontinentaux pour des produits de contrebande, comme pour le vivrier marchand ou plus généralement les produits de consommation d'origine continentale. Avec ces filières, ce sont des chaînes de marchés et de cités qui sont animées (Grégoire, 1996). La dynamique urbaine enregistre donc cette mutation globale avec une modification en profondeur des fonctions urbaines et du rôle du statut administratif.

À la recherche de la participation, l'amorce de bouleversements institutionnels

Dans *le domaine institutionnel*, l'impératif de la mobilisation et de la « participation » des populations comme relais aux interventions étatiques est tôt apparu. Il fut en quelque sorte théorisé à partir du milieu des années quatre-vingt avec les institutions de « la société de développement », prémisse d'un désengagement de l'État en matière notamment d'équipement et de service public, et occasion d'instaurer un parti unique corporatiste d'un genre nouveau.

33. En janvier 1998, l'Union Nigérienne de Coopérative est mise en liquidation, tandis que la COMINAK et la Société des cimenteries de Malbaza cherchent des repreneurs privés.

Municipalisons, il en restera toujours quelque chose

La fin des années quatre-vingt est marquée par une progression importante de la municipalisation sous tutelle administrative mais livrée à elle-même sur un plan financier. Dans la quête du relais participatif des populations, les pouvoirs publics semblent avoir cédé à une injonction : municipalisez, il en restera toujours quelque chose ! Ce sont quatorze nouvelles communes qui vinrent rejoindre les sept préalablement installées (carte 8). Parmi les nouvelles promues, trois communes rurales sans fonction administrative préalable et dont l'érection est liée à l'évergétisme supposé de ses élites : les chefferies coutumières de Tibiri et Matankari, qui ont parti lié au grand commerce, et les riches ressortissants de Tamaské, qui constituent une diaspora de commerçants au Nigeria, au Tchad et au Gabon.

Des conseils municipaux jumelés par anticipation

Du fait de l'absence de pouvoirs municipaux élus, la coopération décentralisée sous forme de jumelages-coopération est encore assez peu développée (carte 9) ;

Outre les quatre jumelages franco-nigériens, la coopération décentralisée lie deux collectivités canadiennes (Hull et Rockland) avec les communes de Niamey III et Dosso ; pour l'Italie, Pesaro et Alfonsine sont jumelées respectivement avec Keïta et Mayahi ; enfin la Communauté Urbaine de Niamey est jumelée avec la ville de Dakar. Quatre projets sont en cours, ils concernent Matankari et Okoutama (Japon), Téra et Libramont (Belgique), Mirriah et Yazoo (États-Unis) et enfin Maradi et Thiès (Sénégal)

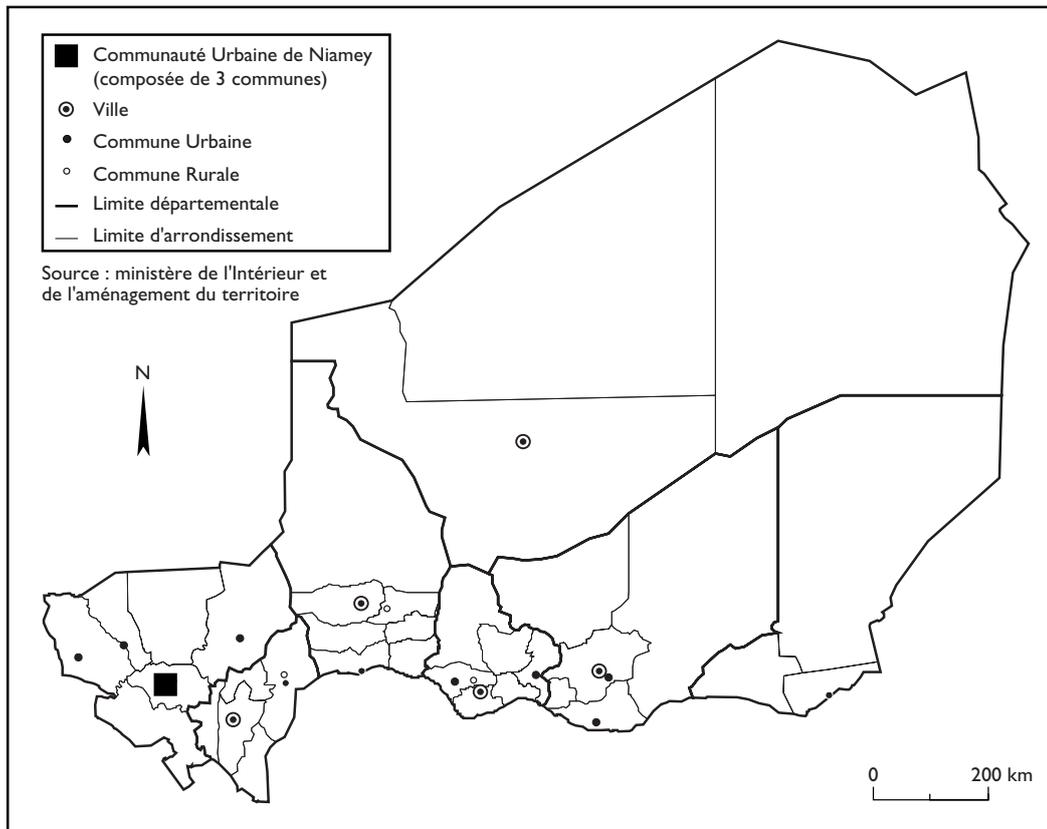
mais elle est particulièrement active et innovante – avec l'interface de l'ONG Association Française des Volontaires du Progrès – sur quelques petites villes (Tillabéry, Dogondoutchi, Filingué) jumelées à des communes françaises de l'Essonne (Juvisy, Orsay et Athis Mons) et

bénéficiant du soutien de la coopération française.

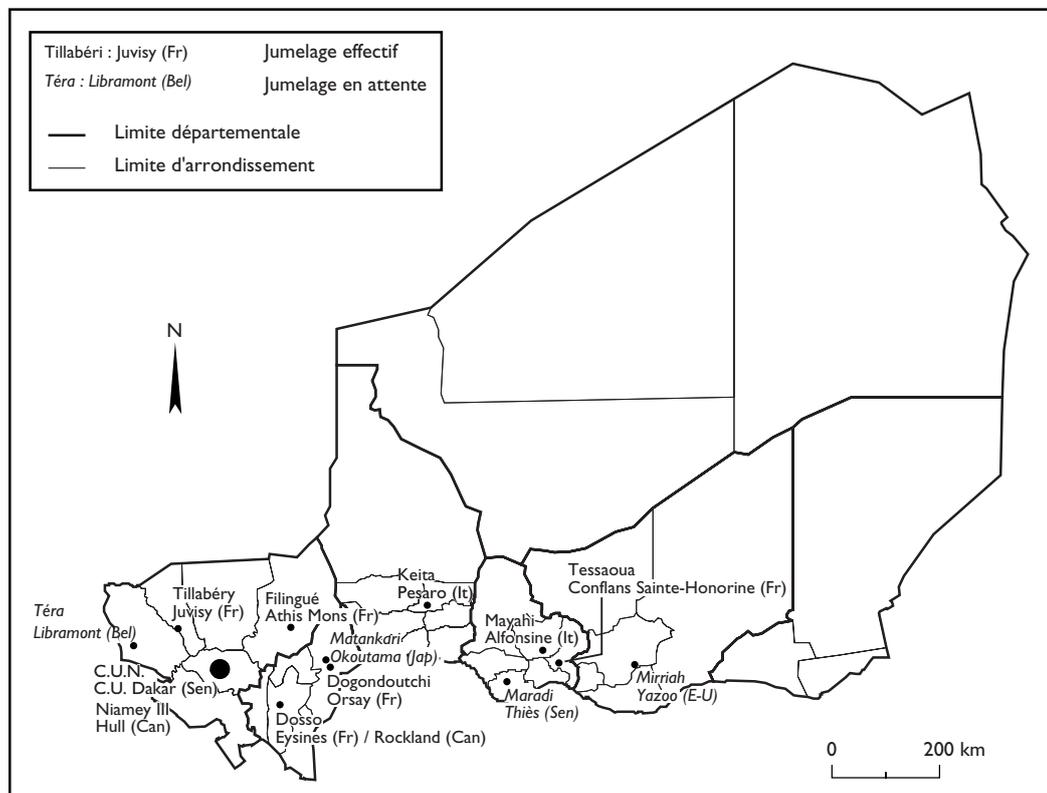
À titre d'exemple, de 1990 à 1994, le projet quadriennal de coopération décentralisée qui lie Juvisy (la commune s'est engagée à consacrer à la coopération une somme équivalente à 0,5 % de ses investissements) et Tillabéry fut doté de 800 000 FF. Le volet urbain de ce projet étant essentiellement constitué par un programme d'assainissement, avec la mise en place de comités de quartier, qui œuvrent au ramassage des ordures en collaboration avec les services municipaux. Dans ce cadre, une participation à l'extension du réseau d'adduction d'eau était également au programme, tandis que du côté du soutien au développement des activités économiques urbaines, des crédits pour l'embouche ovine ont été accordés à des groupements de femmes. Sur le même principe et toujours avec l'aide de l'AFVP pour la définition et le suivi du projet, le jumelage Orsay-Dogondoutchi (en attente d'élections pour être officialisé) s'oriente, en plus de l'assainissement, vers l'économie urbaine en organisant des groupements de crédit et en mettant en place l'auto-gestion d'un nouvel abattoir par l'association des bouchers.

Le dernier jumelage en date (Conflans-Sainte-Honorine et Tessaoua en février 1998) vient souligner la permanence de ce type de relations. L'anecdote du « débauchage » de la ville de Dakar par la Communauté urbaine de Niamey montre la concurrence féroce que se livrent les édiles sur ce terrain. Lors de la réunion des maires francophones tenue à Niamey en 1992, les maires de Dakar et de Mirriah se rencontraient (le premier ayant fait son service militaire dans la base militaire coloniale implantée dans la cité du second !) et envisageaient un jumelage. Bien vite les autorités de la capitale détournèrent à leur profit la procédure engagée pour cette union contre nature. La petite cité de Mirriah, décidément très appréciée de l'extérieur, se retrouve néanmoins au côté de la capitale comme site urbain retenu en 1996 pour le projet Banque mondiale de réhabilitation des infrastructures, ceci grâce à l'existence d'un récent schéma directeur réalisé par une ONG italienne !

Carte 8 - Communalisation en 1998



Carte 9 - État des jumelages urbains au Niger



Le projet nouveau est arrivé

Aux grands projets régionaux ou sectoriels stigmatisés par J. Gallais³⁴ succèdent à partir des années 1980, des projets locaux plus modestes et reposant sur la participation des populations concernées. Ils affirment souvent des principes antiurbains, même si dans les faits ils continuent à conforter certaines places locales et régionales.

« À Keïta, le projet de développement intégré (PIK) financé par la FAO et la coopération italienne, qui intervient sur l'ensemble de l'arrondissement, a pour principe de ne pas privilégier le centre administratif où sa base logistique est implantée. Ainsi le terroir de Keïta, l'encadrement de son artisanat et ses équipements scolaires et sanitaires ne bénéficient pas de l'aide du "projet". Mais les investissements à Keïta ont néanmoins été de loin les plus considérables, puisque les locaux du projet y sont installés ainsi que toute sa logistique. Il s'agit d'un pôle d'emploi important avec dix-sept agents et de nombreux employés temporaires (jusqu'à trois cents). Mais, le "projet" est aussi le premier promoteur immobilier de la localité. Outre ses propres locaux, il a fait construire quelques villas pour loger ses cadres. Sur la dizaine d'employés ayant acquis des lots sur le nouveau lotissement de Keïta entre 1989 à 1991, tous étaient affectés au "projet" ou employés par lui. Les acquisitions d'un "entrepreneur" ou celles d'une employée de maison et d'un cuisinier sont également à mettre à l'actif des revenus tirés du PIK. Par ailleurs, le "projet" a entrepris à titre privé l'électrification de la petite ville. Les effets induits sur le centre sont donc considérables. Ils se ressentent dans son dynamisme démographique, considérable

depuis le début des années quatre-vingt, après une longue période de quasi-stagnation que le statut de sous-préfecture n'avait pas entravée. Ils se ressentent également sur l'activité du marché et de l'autogare, pour lesquels les recettes fiscales sont en nette progression, passant de 325 000 F CFA en 1984 à un million en 1988 pour le marché, et de 900 000 à 3,5 millions pour l'autogare. La question se pose donc du devenir de la localité au départ de l'administration du "projet". » (Giraut, 1994b)

Le primat de ces nouveaux projets plus locaux, intégrés et participatifs est lié au paradigme du développement « à la base » ou « bottom-up » (Stöhr et Taylor, 1981 ; Baechler, 1994). Celui-ci s'impose désormais à la coopération qu'elle soit bilatérale, ou de plus en plus multilatérale et décentralisée avec implication quasi systématique d'organisations non gouvernementales.

La région de Tanout (nord du département de Zinder) a ainsi fait l'objet d'une succession de projets :

- "Projet Damergou", financé par la FAO et la coopération italienne. Il fut mis en œuvre durant les années quatre-vingt 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.
- Projet d'Élevage Niger Centre-Est (PEN-CE), financé par la Banque Mondiale entre 1980 et 1989, avec pour objectif atteint de créer six centres de ressources hydrauliques et sanitaires appelés "centres pastoraux".
- Projet Pastoral Nord Zinder (PPNZ), qui se proposait de "renforcer les capacités des com-

34. « Par la localisation de leurs principales activités, les opérations de développement renforcent la société urbaine ou les ruraux les plus en contact avec la ville. 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. Les habitudes anglo-saxonnes de confortables infrastructures s'accordent avec les intérêts du corps administratif local pour justifier une telle pratique. Dans un second temps, l'opération ouvre ses activités par celles qui trouvent place en ville, choix des casiers rizicoles, construction d'abattoirs, aménagement de marchés de bétail, services sociaux, d'alphabétisation, de santé. 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. Le donateur est ici représenté par une mission d'experts dont les carrières de fonctionnaires internationaux sont favorisées par un déroulement sans complication diplomatique des projets qu'ils supervisent. Dans ces conditions, il faut un réel courage pour "empêcher de tourner en rond" » (Gallais, 1984, p. 239)

munautés dans la gestion du développement local” et de “favoriser un processus d'autodéveloppement en zone pastorale”. Financé par la coopération française avec l'appui d'ONG, son déroulement était prévu de 1996 à 2001, mais il fut arrêté en 1997, pour cause d'attaques répétées avec vol de véhicules.

Le dernier en date (PPNZ) tenta de se démarquer de ces prédécesseurs. La prise de distance fut totale vis-à-vis du “projet Damergou” au bilan apparemment catastrophique³⁵, puisque l'administration du PPNZ à Tanout refusa même d'occuper les locaux laissés vacants au voisinage de la sous-préfecture. En revanche, la filiation avec le PENCE était revendiquée, mais avec l'affirmation d'une autre démarche qui reposait sur la responsabilisation des populations et sur la dimension territoriale et durable du projet qui privilégie donc la gestion des ressources en eau et en pâturages.

Grandes manœuvres politiques autour du local

Multipartisme et circonscriptions spéciales pour minorités

Le multipartisme une fois reconnu en 1991, la législation (Acte n°24/CN du 3 novembre 1991 portant *charte des partis politiques*) puis la constitution stipulent son caractère obligatoirement non régionaliste, tout en admettant que les partis puissent œuvrer à « toute entreprise d'intégration régionale et sous-régionale qui ne porterait pas atteinte aux intérêts nationaux ». Dans l'attente d'élections locales qui devaient enraciner une vie politique d'abord parlementaire, il a été décidé que des circonscriptions spéciales assurent la représentation de groupes minoritaires. Ainsi, en plus des sept départements et de la communauté urbaine de Niamey, un arrondissement (Bilma) et sept postes administratifs (Torodi, Tesker, Tessara, Bermo, N'Gourti, Bankilaré, Banibangou) sont érigés en circonscriptions électorales spé-

ciales. Avec huit députés sur quatre-vingt-trois, c'est près de dix pour cent de la représentation nationale qui est issue de ces circonscriptions spéciales !

Ordonnance n° 92-043 du 22 août 1992 portant *code électoral* et modifiée et complétée par les ordonnances n° 92-059 et n° 92-058 du 9 décembre 1992 portant *fixation et répartition des sièges des députés à l'assemblée nationale par circonscription électorale*

Ces circonscriptions spéciales constituent en quelque sorte une compensation à la cantonalisation pour des groupes minoritaires ou de statut servile, qui furent marginalisés lors de la reconnaissance coloniale d'autorités coutumières. Elles orientent la vie politique vers l'expression de communautés qui ne bénéficient pas du canal coutumier. Mais paradoxalement c'est aussi la porte ouverte aux circonscriptions électorales explicitement ethniques.

Une chefferie autonomisée mais mise à l'écart

Les nouvelles institutions démocratiques du Niger réservent un statut ambigu à la chefferie coutumière. Celle-ci s'autonomise par rapport aux pouvoirs publics en étant à nouveau élue par un collège de notables et non plus nommée, et son avis est systématiquement requis, puisqu'il est prévu que les chefs coutumiers soient membres des exécutifs des collectivités territoriales avec voix consultative (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). Des événements récents (bagarre rangée impliquant un député et faisant plusieurs dizaines de blessés lors de l'élection à la chefferie coutumière de Loga en août

35. Seuls cinq pompes, deux pistes latéritiques, une friche constituée 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 F CFA.

1998) ont d'ailleurs montré que les enjeux étaient réels autour du pouvoir coutumier et que les passions pouvaient s'exacerber à l'occasion d'élection.

Ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993, portant *statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger*
Décret n° 93-085/PM/MI du 15 avril 1993 portant *modalité d'application de l'ordonnance n°93-28*

Parallèlement, plusieurs des fondements du pouvoir de la chefferie coutumière sont attaqués, par la présence systématique (mais non encore effective) de collectivités territoriales à l'échelle locale, mais aussi par l'affirmation de la propriété foncière individuelle en milieu rural (l'origine coutumière du droit de propriété est cependant requise en l'absence de droit écrit)

Ordonnance n° 93-015 portant *principes d'orientation du code rural*

Enfin l'impossibilité de cumuler une charge coutumière avec un mandat de député³⁶ exclut de fait la chefferie de la vie politique au niveau national³⁷ (si l'on exclut la parenthèse du « conseil des sages » instauré après le coup d'État de 1996 et présidé par le dirigeant de l'Association des chefs traditionnels du Niger, décédé récemment), au même titre que les militaires, en principe !

Conclusion - Une transformation profonde mais encore virtuelle du système d'administration territoriale

Le recul de l'État s'effectue en fait en deux temps : désengagement des fonctions de maître d'œuvre sur le terrain au profit de la mobilisation des collectivités locales ; contournement de sa fonction de médiateur entre bailleurs de fonds et collectivités locales.

La démocratisation de la vie publique, qui se traduit entre 1992 et 1996 par le multipartisme et des élections libres au niveau national, constitue un aspect important de la mue de l'État, mais ne s'apparente pas à son recul.

L'arrêt brusque de ce processus politique en 1996 ne vient donc en rien entraver celui du désengagement administratif et économique, mais rend momentanément caduque les principes de démocratisation et de décentralisation affirmés au début de la décennie. La récente (février 1999) perturbation des élections locales par le pouvoir putschiste s'est soldée par l'annulation des élections, mais ouvre, après l'assassinat d'Ibrahim Baré, une nouvelle période politique toujours dominée par les militaires... à titre transitoire ?

La gouvernance, une notion riche mais potentiellement mystificatrice

La gouvernance, concept anglo-saxon prisé des organismes internationaux, était à l'honneur lors du sommet franco-africain de Ouagadougou. Admirons tout d'abord la performance dans ce cénacle essentiellement francophone où les bailleurs de fonds multilatéraux n'ont pas toujours bonne presse.

Fréquemment traduite par gouvernement ou gouvernement local, la gouvernance privilégie en fait la négociation et la mobilisation là où le gouvernement arbitre et impose. La gouvernance est l'art d'articuler les sphères politiques et socio-économiques, en d'autres termes, d'associer à la gestion publique les différents segments de la société civile. On l'aura compris, c'est l'esprit de la gouvernance qui souffle en principe sur les conseils économiques et sociaux, mais leur peu de poids sur les décisions politiques et leur notabilisation indique la difficulté de faire triompher cette approche dans le système politique français.

Appliquée à l'administration territoriale africaine la notion peut devenir féconde, mais elle peut aussi être particulièrement mystificatrice. Dans le contexte contemporain de décentralisation annon-

[suite p. 44]

36. Art. 81 de l'Ordonnance n° 92-043 du 22 août 1992 portant *code électoral*.

37. Un député élu en 1993 dut démissionner quelques mois plus tard pour occuper, à la mort de son père, la charge de chef de canton à Bouza (dans l'Ader Doutchi).

[.../...]

cée et forcée sur l'ensemble du continent, celle-ci peut prendre des formes variées qui vont d'une simple déconcentration (transfert de pouvoirs vers les représentants et les services extérieurs de l'État au niveau local) à une véritable décentralisation au profit de collectivités territoriales dans le cadre d'une municipalisation intégrale du territoire national. De même, l'invocation de la gouvernance peut recouvrir des réalités contrastées. Prenons deux cas exemplaires, le Ghana et le Niger.

Au Ghana, un système original fonctionne depuis 1988, 110 districts disposent d'un conseil aux membres partiellement élus (les deux tiers) et partiellement nommés (un tiers) par l'État, dans le but d'assurer la représentation systématique des partis, des entrepreneurs, des organisations non gouvernementales..., la direction de ce conseil et des services de l'État étant assurée par un fonctionnaire qui se retrouve chef de l'exécutif. Déconcentration, décentralisation et gouvernance sont donc mêlées dans ce système qui combine différentes traditions administratives et qui satisfait particulièrement la Banque Mondiale.

En revanche, la situation nigérienne désespère les bailleurs de fonds et les observateurs, une décentralisation annoncée et exigée par la rébellion touareg se fait toujours attendre. Elle a peu de chance d'être effectivement mise en place, dans la mesure où l'un des principaux soutiens de l'armée au pouvoir est constitué par la chefferie dite coutumière qui s'oppose farouchement à une décentralisation qui déstabiliserait sa position rentière. Si la chefferie conserve partout un rôle très important en tant que médiateur entre l'administration et le monde rural, son crédit politique est loin d'être sans faille et sa capacité à mobiliser l'opinion et les énergies dans les campagnes est souvent hypothétique. Dans un territoire immense et sous encadré, les sultans, chefs de province, chefs de canton, chefs de groupement nomade et chefs de village furent d'abord des auxiliaires précieux de l'administration coloniale qui les avait reconnus et parfois institués. Si les premiers temps de l'indépendance furent marqués par une prise de distance progressive vis-à-vis de la chefferie, celle-ci fit un retour au premier plan après le coup d'État de 1974. Il s'agissait dès lors d'une chefferie aux ordres, dont les procédures de nomination étaient étroitement contrôlées par le pouvoir. La considération pour l'institution était définitivement ébranlée même si son rôle était considérablement renforcé. Rien d'étonnant donc pour qu'à l'heure actuelle les véritables leaders d'opinion dans les campagnes se recrutent davantage parmi les fonctionnaires et les commerçants que chez les chefs coutumiers. Cependant, au nom d'une gouvernance mal comprise ou instrumentalisée par un pouvoir sur la défensive, le primat accordé à la chefferie coutumière serait justifié par la pseudo-africanité de cette institution qui deviendrait ainsi la plus capable d'une bonne gouvernance. C'est toujours au nom de la bonne gouvernance africanisée que le pouvoir putschiste nigérien a instauré un conseil des sages (nommés) qui prime sur l'assemblée nationale.

Gouvernance : attention à la mystification !

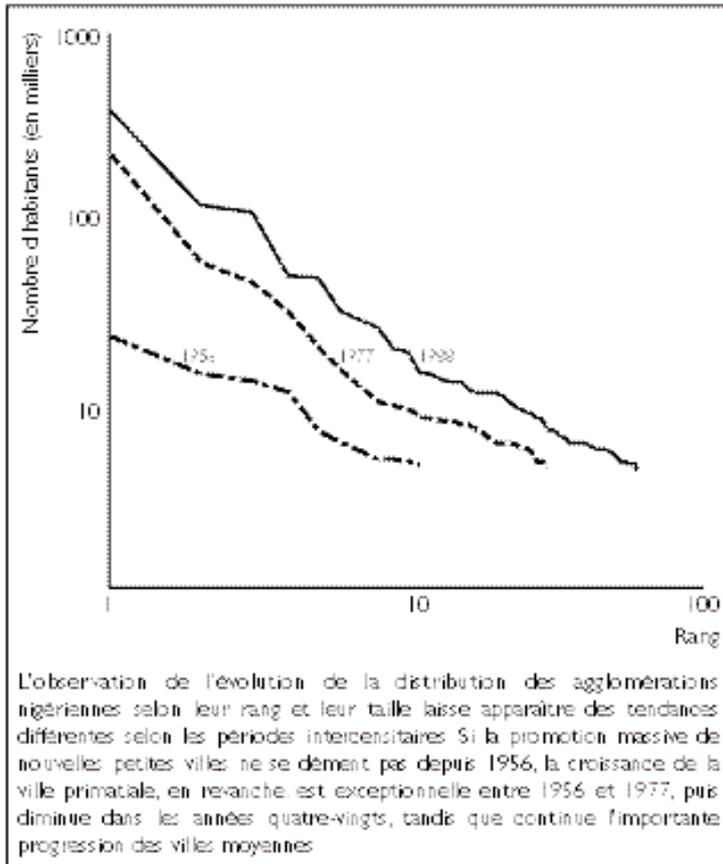
UN SYSTÈME URBAIN ÉMERGENT

Avec le système urbain nigérien contemporain, c'est la diversification et la densification d'une trame urbaine et l'amorce du phénomène de transition que nous pouvons observer (Bruneau, Giraut et Moriconi, 1994). Cette transition urbaine se traduit par un gonflement de la catégorie des villes moyennes qui intègre différentes générations de cités, un ralentissement de la croissance métropolitaine et une explosion du nombre des petites villes (figure 5). Le schéma macrocéphale opposant une métropole hypertrophiée à un ensemble limité de villes secondaires stagnantes que rejoignent quelques nouveaux chefs-lieux promus est donc dépassé. Simple stade

d'évolution ou plutôt de mise place d'un système, il n'avait rien de structurel (Giraut, 1994b).

Espace partagé entre un immense nord désertique et un sud « utile » réduit à l'étroite bande sahélienne, le Niger apparaît pourtant dans son ensemble comme un pays de très vieille tradition urbaine, mais où la ville est restée paradoxalement, jusque vers l'indépendance, un élément statistiquement marginal. La généralisation du fait urbain est donc ici un phénomène contemporain, et d'ailleurs plutôt tardif par rapport à bien des pays de l'Afrique tropicale. Sur un tiers de siècle environ, le processus peut se décomposer en deux périodes bien distinctes. A une première phase d'essor économique lié à la fièvre de l'uranium

Figure 5 - Distribution rang-taille des agglomérations du Niger en 1956, 1977 et 1988



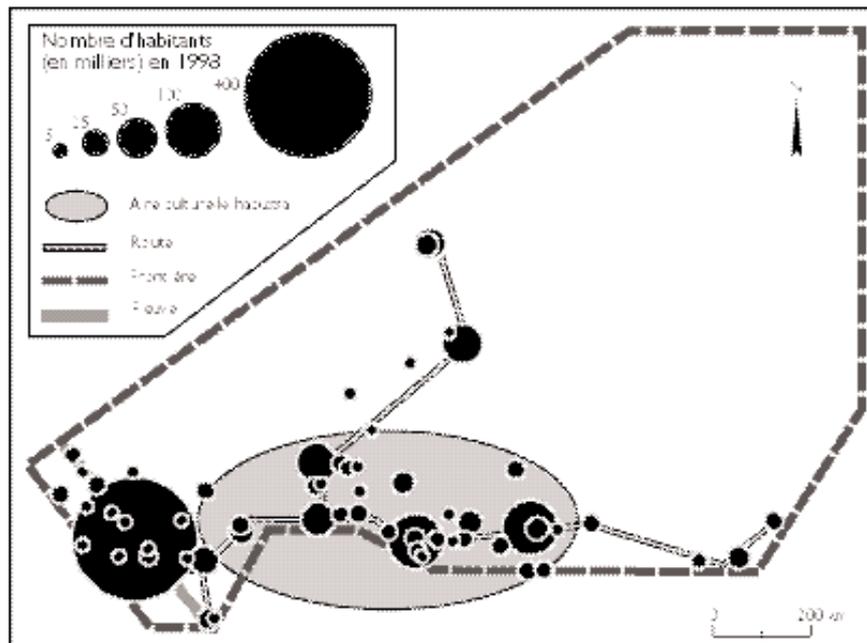
en résulte, essentiellement dans le sud, oblitère quelque peu par son ampleur la diversité des facteurs d'émergence et des types de localisation.

L'armature urbaine du Niger semble donc finalement résulter de l'articulation de plusieurs familles de villes (figure 6), celle du fleuve, celle de la route, celle de la frontière, sans compter les cités minières ou les simples centres ruraux, chaque ville pouvant d'ailleurs participer à la fois de plusieurs catégories. Il est également possible d'identifier un véritable réseau urbain hiérarchisé en pays haoussa nigérien. Celui-ci étant méridional dans le cadre national, frontalier et traversé par « la route de l'Unité », on peut penser qu'il est logique, indépendamment du fait culturel, que de nombreux

correspond le temps des forts taux de croissance urbaine et de l'hypertrophie de la capitale. La phase suivante est celle de la crise grave et prolongée de l'État rentier, elle se traduit par une « informalité généralisée » de l'économie urbaine (Lecompte, 1994). A cette phase contemporaine, correspond le temps de la croissance ralentie, et du renforcement relatif des villes moyennes et des petites villes. La densification du semis urbain qui

types de villes secondaires y soient représentés ; mais deux éléments, du côté nigérien, donnent à penser que cette vaste

Figure 6 - Les familles de villes nigériennes



région ethnique transnationale constitue un milieu spécifiquement urbanisant. D'une part, de grandes villes (Maradi et Zinder, elles-mêmes dominées par Kano, Katsina et Sokoto, grandes villes haoussa du Nigeria septentrional avec lesquelles elles sont en relation) dominent l'armature régionale (constituée de 32 des 60 villes nigériennes en 1988), et d'autre part, l'on y trouve plus de la moitié des simples centres d'encadrement ruraux du pays (8 sur 13 en 1988), qui ne doivent pas leur vocation urbaine aux avantages de localisation précités.

L'EFFET CHEF-LIEU N'EST PLUS CE QU'IL ÉTAIT

Le fléchissement relatif mais général de la croissance urbaine accompagne une mutation économique structurelle profonde qui voit se substituer partiellement différentes activités informelles à l'économie urbaine rentière de la décennie soixante-dix. De là aussi et surtout la fixation partielle des flux migratoires par un semis de petites villes³⁸ ou de gros bourgs associant urbanité et ruralité, et qui ménagent à leurs habitants une gamme variée de petites activités fondées sur leur rôle de marché rural, d'étape routière, voire de postes-frontière, tout en assurant l'encadrement de terroirs qui restent, en dépit ou à cause de la crise, la base économique primordiale du pays. Divers indices témoignent même d'un début d'inversion de l'exode, du haut vers le bas de la pyramide urbaine, ce qui ne peut évidemment que contribuer au renforcement relatif des petits centres, et à leur multiplication. Ainsi le rééquilibrage contemporain de l'armature urbaine nigérienne, que traduit fort bien l'évolu-

tion de la distribution « rang-taille » au cours de la période, résulte moins d'une action concertée des pouvoirs publics que de la récession économique qui frappe brutalement le pays depuis le début des années quatre-vingt.

La chute des cours de l'uranium, la contraction des investissements et celle de l'aide internationale, ont considérablement réduit l'activité économique formelle du Niger, et par là même les revenus d'un État qui se trouve désormais en cessation de paiement. On comprend que le temps des « villes nouvelles » à la fois extractives et administratives soit révolu : la dernière, Akokane, date de 1978, et ce n'est pas le charbon d'Anou Araghène qui est responsable de l'essor récent de Tchirozérine, pas plus que le phosphate d'Aneker ne soutient le développement bien ralenti de Tahoua. Fondée sur l'exploitation artisanale de l'or, la fortune (toute relative et spontanée) de Dogona, sur la frontière burkinabé, est l'exception qui confirme la règle. Même si les chiffres n'en rendent pas toujours bien compte (le fort accroissement moyen d'Arlit et Akokane, par exemple, est hérité des dernières années fastes de l'uranium), les effets de la crise ont été particulièrement sévères dans les cités minières du nord et dans la capitale, qui concentraient l'essentiel d'un emploi industriel maintenant en pleine déconfiture. Le commerce officiel et les services ont subi la même contraction, et c'est finalement le monde urbain « moderne » dans son ensemble qui a perdu de son attrait³⁹ tandis qu'une « informalisation » généralisée de l'économie se fait sentir (Lecompte, 1994). Quoique plus nombreuses qu'avant, les villes moyennes échelonnées le long de la grand-route semblent tirer moins de dynamisme désormais de leur fonction

38. Leur nombre a plus que doublé parmi les villes durant la dernière période intercensitaire, passant de 10 à 22.

39. « Du point de vue des services offerts, les villes du Niger, petites ou plus grandes, ne sont plus en mesure de fournir à leurs habitants ou aux ruraux des régions environnantes les services de santé, d'éducation... qu'elles offraient il y a quelques années, diminuant par là même probablement leur caractère attractif » (Lecompte, 1994, p. 119)

administrative, comme de leur rôle de carrefour régional. C'est le trafic international (légal ou non) qui apparaît à Birni-N'Konni et ailleurs comme la principale source d'enrichissement. E. Grégoire (1996) révèle d'ailleurs que certaines cités peuvent relever simultanément :

- d'un « maillage en filet », que structure notamment le marché parallèle des changes de part et d'autre de la frontière avec le Nigeria, et qui implique toute une série de localités de tailles contrastées (Maradi, Zinder, Birni- N'Konni, Diffa, Gaya, Dan Issa, Madarounfa, Magaria)⁴⁰ ;
- d'un « maillage en toile d'araignée » à partir de Niamey pour la lucrative filière des matériaux de construction qui relie des métropoles nationales (Abidjan, Kano, Sokoto, Tamanrasset) et implique secondairement quelques villes de l'intérieur comme point de rupture de charge (Arlit) ou comme des places d'écoulement des produits dans des succursales contrôlées par les importateurs (Dosso, Tahoua, Tillabery, Maradi) ;
- d'un « maillage en chapelet » pour le non moins lucratif négoce des cigarettes qui de Cotonou au sud libyen draine dans son sillage quantité de produits depuis l'embargo décrété en 1992 par le Conseil de sécurité de l'ONU. La réactivation de routes commerciales sud-nord profite ainsi du côté nigérien aux cités de Gaya, Agadez, Bilma et Dirkou. Il s'agit d'une « petite bouffée d'oxygène » (*sic*) pour une ville comme Agadez qui souffre durement du ralentissement de l'activité, notamment touristique et de transit depuis le déclenchement en 1991 des hostilités entre

forces armées nigériennes et groupes armés touaregs.

Dans ce contexte, l'effet chef-lieu n'est plus ce qu'il était et un décalage apparaît entre les dynamiques urbaines et les fonctions administratives.

L'octroi d'une fonction politico-administrative à une cité procède d'une double logique : d'une part, assurer un maillage régulier et de plus en plus fin du territoire (d'abord pour la construction de l'État-nation puis pour le désengagement de l'État dans un contexte de crise) et d'autre part, pourvoir en infrastructures et en institutions de gestion (municipalités) les centres urbains émergents. Avec sa banalisation et la paralysie financière des pouvoirs publics, le fait administratif devient un facteur d'urbanisation parmi d'autres, sauf dans les régions largement sous-urbanisées où il peut toujours être un des moteurs du décollage urbain.

En fait, de moteur, la promotion administrative est devenue un simple enregistreur de la dynamique urbaine. Toutes les fortunes urbaines lui étaient liées, même si toutes les promotions ne se traduisaient pas par une urbanisation accélérée (voir notamment le faible effet des promotions au rang de sous-préfecture de cités voisines des principales préfectures en vertu du principe de non cumul de fonctions pour faciliter l'aménagement du territoire). Les croissances les plus fortes des années soixante-dix peuvent être corrélées aux fonctions administratives (Niamey, Diffa) même pour les villes nouvelles basées sur l'industrie extractive, mais qui ont immédiatement bénéficié de promotions administratives (Arlit, Tchirozerine, Malbaza). Ce n'est pas un hasard si 38 petites villes sur 52 ont un

40. « A une hiérarchie de niveaux d'activité des agents de change correspond une hiérarchie des villes. Par le biais des réseaux de cambistes, cette structure verticale est doublée, tant au niveau des acteurs (les grands patrons de change de Kano ont des correspondants au Niger) que des villes par une structure horizontale : chaque ville nigérienne a une « jumelle » de l'autre côté de la frontière même si son importance économique n'est pas considérable. Kano a pour pendant Maradi et Zinder, Sokoto et Illéla traitent avec Birni-N'Konni et Maiduguri avec la modeste localité de Diffa. A un niveau moindre, le marché frontalier de Kamba est le pendant de celui de Gaya, Djibya de Dan Issa et Madarounfa, Mai Adoua de Magaria et Damasak de Diffa. » (p. 151)

rôle d'encadrement territorial qui va de celui de chef-lieu de département (dans le cas de Diffa et, depuis 1987, de Tillabery) à celui de poste administratif ou commune rurale, le rôle de chef-lieu d'arrondissement étant de loin le plus fréquent. Du reste, 33 des 36 sous-préfectures du Niger sont statistiquement des centres urbains en 1988, selon les critères adoptés dans ce travail. La même année, la population moyenne d'un arrondissement (celle que « commande » chaque chef-lieu) est de l'ordre de 200 000 habitants. Ce sont en grande majorité des ruraux, et en ce sens les petites villes jouent le rôle de lieux centraux qui encadrent les terroirs environnants, par leurs institutions et par leurs services, mais aussi parce qu'y sont basés la plupart des multiples projets de développement opérant au Niger. Notons en outre la présence dans la liste de 1988 des trois « communes rurales » de Tibiri, Tamaské et Matankari, dont la population dépasse ou approche les 10 000 habitants, et dont la promotion administrative relative (elles ne sont pas devenues des sous-préfectures pour autant) a cette fois suivi, au lieu de la précéder, la mutation du rural à l'urbain. Par ce système de convergence, 11 des 13 petites villes qui ne doivent leur taille urbaine qu'à leurs fonctions d'encadrement du monde rural, sont des centres administratifs : outre les trois nouvelles

« communes rurales », huit (Keïta, Tchintabaradem, Ouallam, Bouza, Dakoro, Tanout, Filingué et Illéla) sont des sous-préfectures promues en 1964, une (Baleyara) est poste administratif depuis 1971 ; en fait, seules Ibohamane et Dargol émergent comme simples centres ruraux sans aide, ni reconnaissance administrative.

La présence d'une fonction politico-administrative apparaît donc encore comme un indicateur de la réalité urbaine, mais l'analyse des corrélations entre dynamiques récentes et promotions administratives (tableau 2) montre l'inefficacité contemporaine de l'effet chef-lieu.

Dans les années quatre-vingt (1977/1988), les croissances urbaines les plus fortes (7 %) vont aux centres non chef-lieux lors de l'indépendance, et ce ne sont pas les nouveaux promus qui explosent, au contraire, puisque les deux catégories qui enregistrent les plus forts taux sont :

- d'une part les préfectures (7,2 %), autrement dit les principales villes secondaires du pays que l'on pensait court-circuitées par les nouvelles cités promues en lien direct avec une capitale accaparante. La « résistance » des préfectures relève en fait des dynamiques propres liées à leur base fonctionnelle diversifiée ;

Tableau 2 - Dynamique des villes nigériennes selon leur statut administratif**

Statut administratif en 1961	Nombre	Population (milliers)		Croissance
		1977	1988	1977/1988
Aucun *	25	93	195	7,0 %
Poste administratif **	4	22	33	4,1 %
Chef-lieu de subdivision	12	61	108	5,3 %
Chef-lieu de cercle	15	253	496	6,3 %
Capitale (Niamey)	1	225	392	5,2 %
Total	57	654	1224	5,9 %
Statut administratif en 1977	Nombre	Population (milliers)		Croissance
		1977	1988	1977/1988
Aucun *	15	48	97	6,6 %
Poste administratif **	7	31	47	4,0 %
Sous-préfecture	27	174	310	5,4 %
Préfecture	7	176	377	7,2 %
Capitale (Niamey)	1	225	392	5,2 %
Total	57	654	1224	5,9 %

* Village et chef-lieu de canton

** Sauf Gotheye, Bengou, Dogona (pas d'informations 1977)

- d'autre part, des centres urbains non intégrés dans l'organigramme administratif et dont la dynamique peut être qualifiée de spontanée dans la mesure où elle ne bénéficie pas du renfort des investissements publics.

Le cas des quatre petites villes (Tchadoua, Aguié, Gazaoua et Tessaoua) qui s'égrenent sur la route à l'est de Maradi offre une illustration de l'inefficacité contemporaine du statut administratif pour la dynamique démographique. Tessaoua au nord-ouest avec ses 20 000 habitants en 1988 et ses très anciennes fonctions administratives comme relais de Maradi (fonctions qui remontent à la période précoloniale et n'ont jamais disparues) connaît le taux de croissance le plus faible dans les années quatre-vingt. Les trois autres centres doivent leur taille de 6 à 7 000 habitants en 1988 à des dynamiques :

- fortes et à peu près équivalentes (5,2 et 5,9% par an) pour Gazaoua et Aguié. La première étant poste administratif depuis 1962, et la seconde sous-préfecture nouvellement promue (1972) ;
- exceptionnelle (21,3 %) pour Tchadoua, simple village administratif, qui doit son dynamisme à la proximité d'une usine de décorticage et à sa position sur la route de l'Unité à la périphérie immédiate de Maradi.

Ainsi, l'évolution contemporaine du réseau urbain nigérien correspond-elle à une double transition urbaine : transition morphologique d'une armature urbaine qui accède à la maturité, et transition fonctionnelle avec le passage d'un réseau embryonnaire et externe à un réseau lié à une économie marchande endogène dans le contexte de crise d'une économie rentière.

Les réseaux commerciaux contemporains reposent très largement sur l'informel et s'affranchissent des organisations spatiales mises en place dans le cadre des États. Ils ne peuvent être cependant réduits à l'expression du «désordre et de l'incertitude» ou à celle d'«une modernisation anarchique particulièrement dangereuse» (Raison, 1993), sauf à assimiler l'organisation transnationale du marché des produits vivriers aux nombreux trafics et contrebandes, sous prétexte qu'ils échappent conjointement aux contrôles

étatiques et à leurs relais déconcentrés. Ce ne sont pas les logiques politiques et économiques dont elles sont porteuses, ni les acteurs qui les animent, qui sont communes aux filières les plus performantes de l'économie africaine contemporaine, mais la nature de leur fonctionnement. En effet, ces filières nécessitent toutes médiation et souplesse. Elles s'appuient sur différents milieux complémentaires (pour la production, la commercialisation et la circulation) qu'elles valorisent. Le problème reste celui de l'accès et des distances-temps induits par un réseau de transport routier inégalement entretenu et dont la logique de drainage (totalement inappropriée à ces nouveaux circuits) sélectionne les potentialités de position. L'observation attentive des dynamismes urbains laisse apparaître le poids de la localisation relative aux artères routières, et ce aux différents niveaux de l'armature urbaine (villes moyennes et nouvelles petites villes). Les positions privilégiées sont celles d'étape sur une grande artère au débouché d'un bassin offreur, ou celles d'intermédiaire et de contact (contact de milieux écologiques et de régions agricoles ; périphérie des grandes agglomérations ; frontière politique).

La triple mutation économique, institutionnelle et territoriale que révèlent partiellement les transformations du système urbain, peut être située par rapport à une transition encore plus globale que celles qui affectent le seul système urbain, il est possible de parler de transition territoriale majeure. Nous entendons par là : passage d'un territoire national qui se construit comme un ensemble de zones fonctionnelles, structuré par un réseau de places centrales, à un territoire national qui se construit (ou se déconstruit) comme un ensemble de territoires socio-économiques, qui s'articulent par certaines filières marchandes. Autrement

dit, d'une organisation spatiale tournée vers la valorisation des ressources fonctionnelles (richesses naturelles, pôles d'activités et de services), à une valorisation des ressources sociales et territoriales

(systèmes socio-économiques localisés et réseaux marchands). On note en fait un changement d'échelle et un changement de nature de la division spatiale du travail.



Chapitre 2 • Les révélations d'un projet grandiose

A PARTIR des années quatre-vingt-dix, la crise du modèle économique, institutionnel et territorial de l'État rentier prend des formes particulièrement prononcées au Niger. Les transitions institutionnelles et territoriales doivent nécessairement se traduire par une réforme du système d'administration territoriale, d'autant que de nouvelles contraintes émergent.

UN PROJET HYPERTROPHIÉ MAIS RÉVÉLATEUR

L'impératif de réforme

La démarche de réforme globale du système d'administration territoriale s'engage en 1993.

Avril 1993 : discours de politique générale du premier premier ministre d'après « la transition » réaffirmant la mise en œuvre du principe constitutionnel de décentralisation, avec comme objectif *le rapprochement de l'administration des administrés et l'autodéveloppement, ou prise en charge du développement* à la base par une participation active. Création ministère de la réforme administrative.

Mai 1994 : Commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif (création le 16 mai 1994 par arrêté n° 0010/MRA/D et installation le 3 janvier 1995). Termes de références initiaux définis en septembre 1993.

Octobre 1994 : Loi n° 94-028 du 21 octobre 1994 déterminant les principes fondamentaux de *la libre administration des arrondissements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources*

Loi n° 94-029 du 21 octobre 1994 déterminant *le régime de tutelle applicable aux arrondissements et communes*

Il s'agit d'un cadre législatif sur l'administration territoriale décentralisée censé se substituer aux lois 64-023, 65-005, 65-006, 66-105 sur *l'organisation et l'administration des communes et des arrondissements*. Cependant il s'agit d'une réforme inachevée sur le plan des textes car n'ont pas été adoptés le projet de loi sur *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, et les projets de décrets sur le régime *de tutelle et les attributions des représentants de l'État*.

Un nouveau dispositif législatif organisant la décentralisation en intégrant la régionalisation est adopté début 1996 quelques semaines après le coup d'État militaire. En attente de décrets d'application et de calendrier électoral, il reste lettre morte.

Février 1996 : Loi n° 96-005 du 06 février

1996 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales.

Loi n° 96-006 du 06 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Fin 1998 : nouveau dispositif législatif sur l'administration territoriale renonçant au redécoupage et transformant les départements en régions (collectivités territoriales élues), les arrondissements en départements (circonscriptions administratives), l'ensemble des chefs-lieux d'arrondissement en communes (collectivités territoriales élues) et la communauté urbaine de Niamey en collectivité territoriale élue.

Au début des années quatre-vingt-dix, cette réforme semble alors impérative car viennent s'ajouter au nécessaire désengagement de l'État et à la mobilisation systématique des acteurs locaux et de la société civile, les revendications majoritaires de démocratisation et de libéralisation de la vie publique locale :

1991 : Conférence nationale souveraine, puis transition et début d'un processus électoral devant déboucher dans un second temps sur des élections locales

Mars 1993 : premières élections pluralistes remportées par Mahamane Ousmane à la tête d'une coalition d'opposition

Janvier 1995 : élections législatives anticipées

Les bailleurs de fonds internationaux font écho à ces revendications en exigeant des mesures de décentralisation (élection, tutelle a posteriori, modification de la fiscalité locale). C'est notamment le cas pour les centres urbains potentiellement concernés par un premier projet urbain du Niger envisagé par la Banque mondiale depuis 1992, ou encore pour les communes ou cités engagées dans un jumelage/coopération dont l'officialisation est conditionnée à la tenue d'élection (Orsay/Dogondoutchi et Mirriah/Yazoo (EU) notamment).

Par ailleurs, avec les accords de paix du 9 octobre et du 24 avril 1995 entre l'Organisation de la Rébellion Armée et le gouvernement du Niger, l'État nigérien

s'engage à créer des collectivités territoriales régionales. Il s'agit là d'une obligation supplémentaire que doit intégrer le processus de décentralisation.

Épilogue, la fossilisation ?

27 janvier 1996 : Coup d'État militaire, mené par le colonel Ibrahim Baré Maïnassara. Institution d'un Conseil de salut national (CSN) de 10 membres.

Projet de constitution approuvé par référendum le 12 mai 1996

7-8 juillet 1996 : élections présidentielles et "putsch électoral" (suppression de la commission électorale indépendante pendant le scrutin) qui débouche sur la proclamation de la victoire de Ibrahim Baré Maïnassara.

Après plusieurs reports des élections locales ont lieu en février 1999 ; perturbées par les militaires, elles sont finalement annulées par le nouveau pouvoir installé après l'exécution d'Ibrahim Baré Maïnassara en mars 1999.

À objectifs multiples... usine à Gaz

La réforme engagée sous pressions multiples et mise entre parenthèse, sera donc complexe, puisqu'elle doit aboutir à une décentralisation reposant conjointement sur la municipalisation (figures 7 et 8) et la régionalisation (figures 9 et 10).

Le résultat final (textes de loi et projets de redécoupages) laisse penser que d'autres objectifs sont venus se greffer à ces exigences politiques et économiques, comme le reflète également la doctrine de la CSCRRRA en matière de redécoupage.

« Pourquoi le redécoupage ? »
Rapport général intérimaire CSCRRRA
20 mars 1995

Les principales préoccupations qui sous-tendent le redécoupage actuel sont :

- rapprocher l'administration des administrés au regard des distances parfois considérables pour un encadrement plus efficace des populations ;
- réduire la surcharge de certaines structures dues à la forte concentration des populations portant préjudice à la satisfaction de leurs besoins et à la promotion de leur participation ;

[.../...]

[.../...]

- tenir compte des réalités du pays dans sa double dimension sédentaire et pastorale dans le contexte nouveau de démocratie ;
- favoriser l'intégration des populations à travers la reconnaissance du droit à chacun de résider dans le cadre approprié à son épanouissement ;
- créer des pôles homogènes de développement économique, social et culturel ;
- viabiliser l'espace nigérien au regard des potentialités dont il regorge.

Tels sont les objectifs du redécoupage et cela dans le but d'assurer le développement du pays par la base. Cette démarche met au centre des préoccupations, l'homme, seule ressource intarissable, qu'il faut libérer, responsabiliser, encadrer en vue de stimuler son initiative, son adhésion son engagement et cela, où qu'il se trouve sur le territoire national.

La réforme inévitable et imposée apparaît en fait pour l'État comme une opportunité pour reprendre l'initiative et s'insérer dans un dispositif nouveau qui lui échappait¹. Dès lors deux objectifs supplémentaires sont assignés à la réforme par les pouvoirs publics :

- ne pas simplement subir la mise en place d'un nouveau jeu institutionnel dans lequel l'État et ses services seraient marginalisés au profit des collectivités territoriales et de leurs partenaires internationaux ;
- adapter l'appareil administratif et ses cartes aux nouvelles configurations spatiales.

Les poupées russes

Reprendre l'initiative pour l'État et ses services, cela peut vouloir dire encadrer et appuyer l'action municipale tout en évitant la cohabitation entre instances communales et représentants de l'État, d'où

la création d'un échelon intermédiaire de déconcentration (l'arrondissement) (figure 11) regroupant quelques communes (de 2 à 5). Outre l'impossibilité logistique d'assurer une présence de l'État dans un maillage aussi fin, cela apparaît nécessaire pour garantir le transfert de charges vers les collectivités locales seules interlocutrices des populations à l'échelon local².

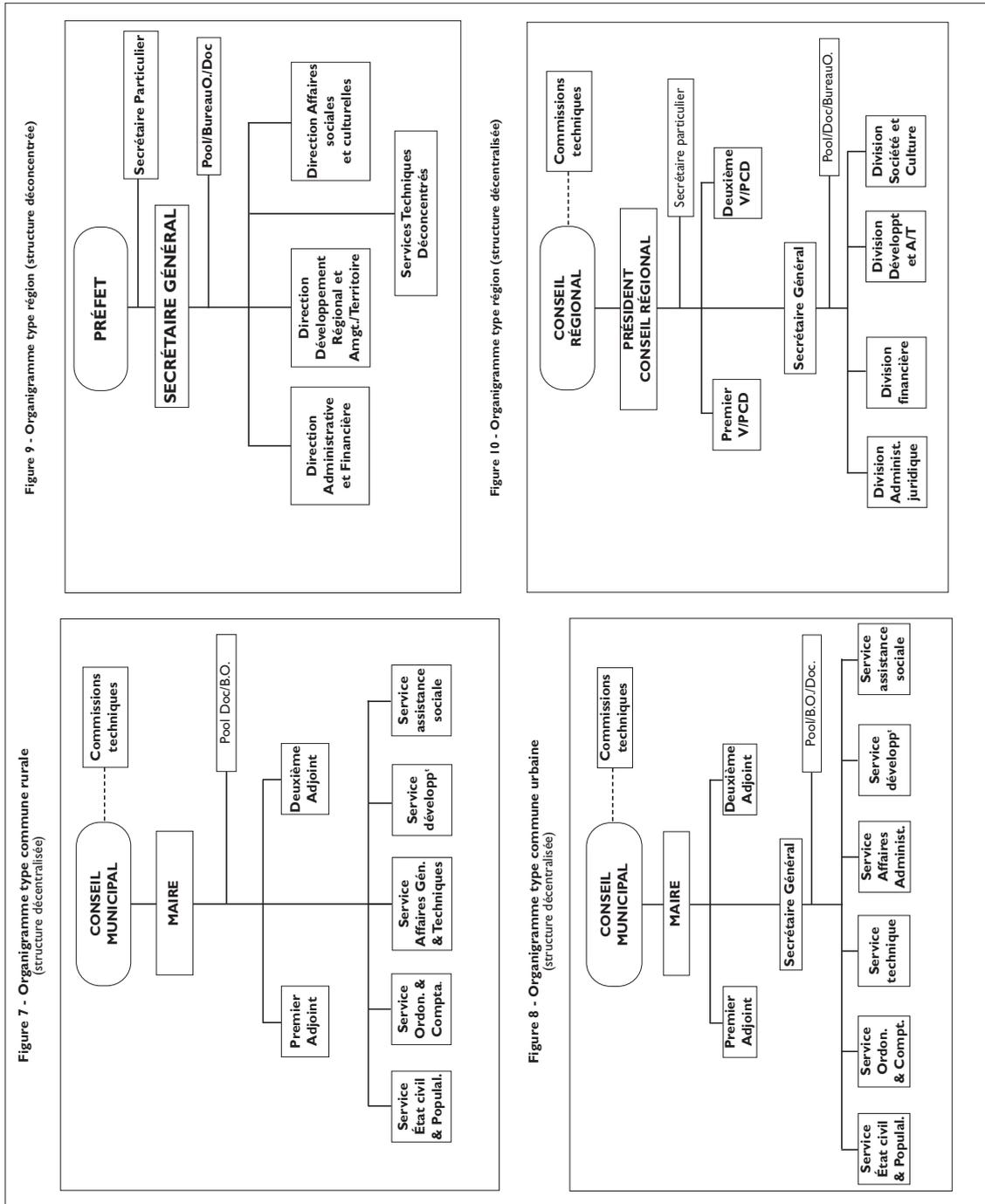
La volonté de l'État de ne pas se laisser marginaliser par l'instauration de collectivités territoriales au niveau régional peut par ailleurs expliquer l'instauration d'un quatrième niveau. Il s'agit du département, subdivision des régions qui serait à la fois un niveau de déconcentration (figure 12) et de décentralisation (figure 13) et qui bénéficierait de l'attribution de « blocs de compétences » en toute indépendance vis à vis des régions (il est cependant « chargé de la mise en œuvre et de la coordination des programmes de développement définis par la région » Art. 2 de la loi n° 96 006).

Un dispositif à quatre niveaux emboîtés (trois de décentralisation et trois de déconcentration) qui aurait comme caractéristique de satisfaire aux exigences de décentralisation tout en saupoudrant les pouvoirs sur trois niveaux de collectivités territoriales indépendantes et en assurant une présence de l'État comme coordinateur nécessaire entre ces échelons (avec notamment un « gouverneur » de région, un préfet de département et un sous-préfet d'arrondissement).

Le dispositif institutionnel apparaît donc pour finir en tous points conforme à celui du modèle contemporain de l'ancienne puissance coloniale, mais sa genèse peut s'expliquer par un ensemble de contraintes internes.

1. « Le contexte de démocratie et d'État de droit qui caractérise aujourd'hui le Niger, constitue un cadre logique à la mise en œuvre d'une politique concertée de développement national où la base doit jouer un rôle déterminant. Ainsi le développement à la base, sous le contrôle vigilant d'un État lui-même à réformer, paraît la meilleure voie à dynamiser avec plus de volonté pour la relance et la poursuite du développement économique, social, culturel et politique du pays. » (CSCRRA, rapport final, janvier 1996, p. 3)
2. « La commune est chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de l'État. » Art. 3 de la loi 96 006.

Figures 7 à 10 (commune et région)

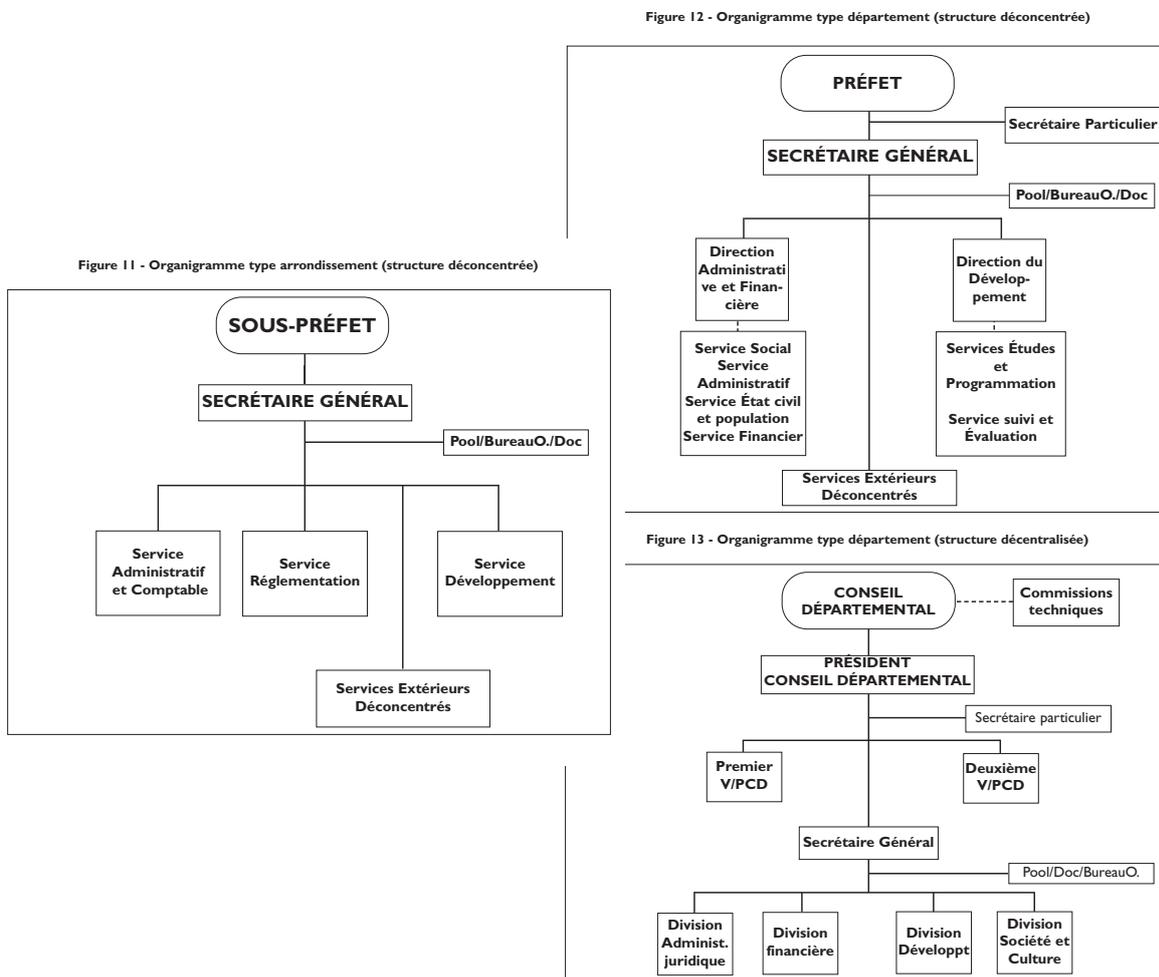


« Le mimétisme administratif signifie qu'il y a acquisition de l'image, mais rarement appropriation de sa signification et de sa logique. Le produit administratif que l'on importe est un bien fini, issu d'un long processus de mise en œuvre réalisé dans une autre société. Seul le produit final est acquis, le cheminement, les détours de production étant ignorés. L'achat d'une usine clé en main permet de se doter d'un appareil de

production de biens dans le cadre d'un protocole préétabli et strictement délimité, mais en aucun cas de maîtriser la technologie de production de l'usine elle-même ou d'en modifier les contraintes. » (Darbon, 1991, p. 179)

La critique n'a peut-être jamais été aussi juste tant le produit apparaît conforme à la référence, mais elle tombe

Figures 11 à 13 (arrondissement et département)



aussi partiellement car le protocole est original et le résultat est légitimé par la prise en compte des contraintes spécifiques : satisfaire les exigences de démocratisation, tout en assurant le maintien de l'État postcolonial, et son désengagement au profit de collectivités issues de terroirs à l'historicité reconnue.

A la recherche de l'optimum territorial

Les objectifs et les contraintes politiques que l'on vient d'évoquer aboutissent à un projet qui identifie quatre niveaux d'administration territoriale, dont le dernier s'inscrit fatalement dans un maillage très fin du territoire.

Parallèlement, l'objectif politique et économique de la participation et de la mobilisation de l'ensemble des formations sociales locales et régionales implique également la recherche systématique ou la prise en compte de « l'historicité des terroirs », selon l'expression de J.-F. Bayart.

Enfin, l'objectif de rationalisation de la carte des entités politico-administratives à des fins d'aménagement du territoire implique également la prise en compte des critères d'accessibilité aux chefs-lieux conçus comme des centres de services et des pôles d'activités aux différentes échelles emboîtées.

Pour accentuer les vertus d'un système emboîté, la Commission décide du principe de non cumul des fonctions de chef-lieu, autrement dit un chef-lieu de région, de département ou d'arrondissement ne peut être également celui d'une maille de niveau inférieur.

L'ensemble des critères évoqués est repris dans la doctrine de la Commission (voir encadré ci-contre et le tableau 3)

Les normes retenues initialement se sont vues précisées après les premiers travaux sur le terrain en juin 1995 (ta-

bleau 4). Ainsi le minimum requis de deux communes par arrondissement, de deux arrondissements par département et de deux départements par région est réaffirmé, mais les plafonds sont revus à la hausse. Surtout de nouveaux critères enrichissent la grille :

- « • valeurs et dénominations socio-culturelles et historiques ;
- accès à une frontière internationale ;
- écologie ;
- viabilité économique en terme de potentialités économiques. »

Tableaux 3 et 4 - Classification des critères (mars 1995 et janvier 1996)

Zones	Commune urbaine	Commune rurale	Arrondissement (2 à 6 communes)	Département (2 à 5 arrondissements)	Région (2 à 6 départements)
ZONE PASTORALE	<ul style="list-style-type: none"> • Population ≥ 1000 habitants • Consentement • Superficie • Limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • Consentement • Distance • Limites des collectivités coutumières • Population ≥ 400 habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • superficie • distance (75 km de rayon) • population • limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • Population • Superficie • Limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • Homogénéité dans des grands ensembles géographiques, économiques et humains • Limites des collectivités coutumières
ZONE AGRICOLE	<ul style="list-style-type: none"> • Population ≥ 5000 habitants • Superficie • Distance < 5 km • Consentement • Limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • Limites des collectivités coutumières • Population ≥ 2000 habitants • Distance ≤ 10 km • Superficie 	<ul style="list-style-type: none"> • Distance (25 à 30 km de rayon) • Population • Superficie • Limites des collectivités coutumières • nombre de villages, cantons, groupements 	<ul style="list-style-type: none"> • Population • Superficie • Limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • Homogénéité dans des grands ensembles géographiques, économiques et humains • Limites des collectivités coutumières

Source : CSCRRRA : Rapport général intermédiaire, 20 mars 1995

Zones	Commune rurale	Commune urbaine	Arrondissement (2 à 10 communes)	Département (2 à 5 arrondissements)	Région (2 à 5 départements)
ZONE PASTORALE	<ul style="list-style-type: none"> • regroupement de villages de 800 hab. au moins • rayon de 75 km au plus • village centre de 200 hab. au moins • consentement des populations • respect limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • regroupement de villages de 2000 hab. au moins • rayon 40 km au plus • village centre de 600 hab. au moins • consentement des populations • respect limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • superficie • distance (75 km de rayon) • population • respect limites des collectivités coutumières • nombre de communes 	<ul style="list-style-type: none"> • population • superficie • respect limites des collectivités coutumières • nombre d'arrondissements 	<ul style="list-style-type: none"> • homogénéité dans de grands ensembles géographiques, économiques et humains • respect limites des collectivités coutumières • nombre de départements
ZONE AGRICOLE	<ul style="list-style-type: none"> • regroupement de villages de 5000 hab. au moins • rayon de 15 km au plus • village centre de 2000 hab. au moins • consentement des populations • respect limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • regroupement de villages de 10.000 hab. au moins • rayon 10 km au plus • village centre de 5000 hab. au moins • consentement des populations • respect limites des collectivités coutumières 	<ul style="list-style-type: none"> • distance (25 km de rayon) • population • respect limites des collectivités coutumières • nombre de villages, cantons, groupements • nombre de communes 	<ul style="list-style-type: none"> • population • superficie • respect limites des collectivités coutumières • nombre d'arrondissements 	<ul style="list-style-type: none"> • homogénéité dans de grands ensembles géographiques, économiques et humains • respect limites des collectivités coutumières • nombre de départements

Source : CSCRRRA, rapport final, janvier 1996

**Comment faire le redécoupage ?
Rapport général intérimaire CSCRR
20 mars 1995**

« A la lumière des objectifs cités, la Commission a retenu sept critères principaux :

- l'homogénéité dans les grands ensembles géographiques, économiques et humains ;
- le respect des limites des collectivités coutumières (villages, cantons, groupements) ;
- la superficie et la topographie ;
- la population : mais ce critère est fonction du caractère sédentaire ou pastoral de la zone considérée. Il est d'utilisation moins rigoureuse dans la zone pastorale vaste et peu peuplée ;
- le nombre de villages, tribus, groupements et cantons, notamment dans la détermination des communes ;
- la distance : éviter de créer des centres administratifs trop distants. Par ce critère, il est recherché le rapprochement et le bénéfice des équipements et services publics par les populations ;
- le consentement des populations dans des cas spécifiques en rapport avec la liberté de résidence. »

La démarche s'apparente donc à la recherche d'un « optimum territorial »

qui intégrerait ordre historico-naturel et ordre fonctionnel³. Mais avec une certaine lucidité et une certaine humilité, la Commission, comme inspirée par un géographe avisé⁴, admet que ces différents critères ne sont pas toujours conciliables et que des consultations et des arbitrages devront être rendus.

La prolifération

Il découle de ce processus un très ambitieux projet de redécoupage administratif présenté par le Haut-Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation en mars 1996, à l'issue des travaux de la CSCRR. Ce redécoupage prévoit la création de très nombreuses collectivités territoriales emboîtées⁵ en trois niveaux (14 régions ; 55 départements ; 774 communes, dont 156 urbaines) au sein desquels vient s'intercaler un niveau de déconcentration (155 arrondissements) (tableau 6).

On assiste donc à une prolifération des mailles à chaque échelon comme en attestent le tableau 5 et la figure 14, où l'on constate la rupture que représente-

3. Ce qui n'est pas sans rappeler le processus de cantonalisation entrepris par le pouvoir colonial au début du siècle, ou dans un tout autre contexte, celui de la recherche des pays dans la France contemporaine.
4. « La netteté des découpages proposés, soit par la carte administrative des États, soit par les ouvrages des géographes, ne doivent pas faire illusion. Les coupures établies ou proposées résultent d'un choix entre plusieurs formules également justifiées, et ce choix est infléchi, en définitive, moins par la nature des choses, qui se prête à un grand nombre de combinaisons différentes, que par les idées, les intentions ou les objectifs de ceux qui en ont eu l'initiative [...] Cette difficulté à cerner des régions incontestables tient, pour une part, à la superposition de structures discordantes, les unes héritées du passé, les autres en cours d'élaboration autour des villes modernes et des axes de communication servant au développement. Le remodelage de la carte administrative des États procède en partie, précisément, d'un effort pour diviser l'espace en conformité avec les points forts et les lignes maîtresses de l'économie moderne, à mesure que s'affirme leur emprise sur la géographie, tandis que diminue celle des facteurs de régionalisation traditionnels. Dans bien des cas cependant, l'indécision se manifeste même au niveau de ces derniers. Deux sortes de discordances ouvrent la voie à une variété d'options. Des discordances de configuration tout d'abord : les aspects à prendre en considération, milieu naturel, densité de population, système agricole, etc., ne se recouvrent pas ; les limites correspondantes sont décalées les unes par rapport aux autres, ou se chevauchent. Les discordances d'échelle ne sont pas moins gênantes. Il est souvent possible, à l'aide des faits traditionnels, de définir des espaces de taille inégale, emboîtés ou étroitement imbriqués, entre lesquels on hésite : les espaces juxtaposés dans la région maximale sont à la fois suffisamment semblables (ou soudés par un facteur d'organisation commun) pour mériter d'être réunis, et suffisamment différents pour que chacun fasse figure de région. » (Sautter, 1968)
5. Ces propositions finales (janvier 1996) sont pourtant en deçà des premières propositions de la Commission (juin 1995) qui annonçait : 58 départements, 171 arrondissements et, au niveau local plus de 1000 communes avec : 3 communautés urbaines (les agglomérations de plus de 100 000 hab. : Niamey, Maradi et Zinder), 166 communes urbaines (dont 5 pour Niamey et 3 pour Maradi et Zinder), 644 communes rurales et 359 communes indéterminées !

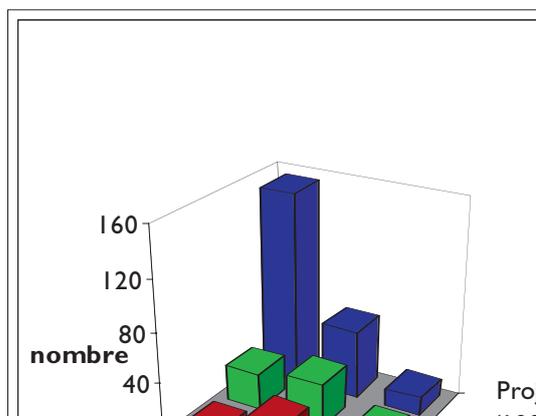
Tableau 5 - Correspondance des niveaux de circonscriptions administratives

Niveau	1961	1997	Projet 1996
4	Canton (128) et groupement (54)	Canton (128) et groupement (54)	Commune (774)
3	Poste administratif (7)	Postes ad. (27) et com. rur. (3)	Arrondissement (155)
2	Subdivision (27)	Arrondissement (36)	Département (55)
1	Cercle (16)	Département (8)	Région (14)

Tableau 6 - Nombre de départements, arrondissements et communes par région proposée

N°	Régions	Nb. départ.	Nb. arrond.	Communes		
				Urbaines	Rurales	Tout compris
1	ADDER MAGGIA	6	22	31	70	101
2	AIR	5	13	11	37	48
3	AREWA	3	9	6	43	49
4	AZAWAK	4	14	15	35	50
5	DALLOL TAPOA	5	13	14	51	65
6	DOSSO	3	10	9	55	64
7	FLEUVE	6	15	19	62	81
8	GOBIR	4	11	9	63	72
9	KATSINA	3	8	12	50	62
10	KAWAR	2	0	3	3	6
11	LAC	3	7	5	25	30
12	MANGARI	4	10	6	44	50
13	ZINDER	7	23	11	80	91
14	CUN	0	0	5	0	5
Total		55	155	156	618	774

Figure 14 - Circonscriptions administratives héritées, actuelles et proposées



rait ce projet par rapport à la relative stabilité des maillages hérités de la période coloniale.

Maillage fin et hétérogène et multiplication des chefs-lieux

Des mailles plus fines apparaissent à tous les échelons. Si l'on exclut l'agglomération niaméenne, le gabarit moyen d'un département actuel est d'environ 1,2 million d'habitants, avec un maximum de

1,8 million pour Zinder. Le redécoupage en 13 régions aboutit à un gabarit moyen de 650 000 habitants, et des écarts impressionnants entre Zinder et ses 1,5 million et le Kawar peuplé de 11 000 habitants ! Compte tenu des écarts de densité, les différences de superficie sont également impressionnantes : taille moyenne d'un peu moins de 100 000 km² et rapport de 1 à 20 entre le Katsina et l'Air. Les gabarits moyens des nouveaux départements, arrondissements et communes seraient respectivement d'environ 150 000, 50 000 et 11 000 habitants et de 23 000, 8 000 et 1700 km². Pour atteindre dans la nouvelle région de Zinder : 220 000, 67 000 et 17 000 habitants, et 6 500, 2 000 et 500 km². On constaterait donc une division par cinq de la taille de la maille chargée d'assurer la présence de l'État à l'échelle locale sur l'ensemble du territoire (dénommée arrondissement dans l'actuel système d'administration territoriale, ainsi que dans le projet).

La multiplication des mailles et le principe de non cumul des fonctions de

chef-lieu aboutiraient à la promotion de très nombreuses agglomérations dans l'organigramme de l'administration territoriale (cf. tableau 7 et cartes 10 et 11) : 168 promotions toutes catégories confondues hors communes, 4 régressions et 46 maintiens, alors que depuis la fin de la période coloniale seules 27 promotions ont été enregistrées pour 7 régressions !

nouvelle région du Fleuve disposerait d'un maillage de centres urbains suffisant pour échapper à cette règle (cf. tableau 8). A l'échelon départemental, certaines régions particulièrement sous-urbanisées (comme celle du Mangari) verraient encore des communes rurales accéder au statut de préfecture (cf. tableau 9).

Tableau 7 - Promotions et régressions administratives des centres

Statut en 1961	Statut actuel	Dynamique		Statut actuel	Proposition CSCRRRA	Dynamique	
			nb				nb
Néant	Poste adm. ou com. rur.	>	19	Néant	Commune	>	44
Néant	Sous-préfecture	>>	6	Néant	Chef-lieu d'arrondissement	>	13
Néant	Préfecture	>>	1	Néant	Chef-lieu de département	>>	14
				Néant	Chef-lieu de région	>>	1
				Poste administratif	Commune	<	2
Poste administratif	Poste administratif	=	8	Poste adm. ou com. rur.	Chef-lieu d'arrondissement	=	13
Poste administratif	Sous-préfecture	>	1	Poste adm. ou com. rur.	Chef-lieu de département	>	12
				Poste adm. ou com. rur.	Chef-lieu de région	>>	
Chef-lieu de subdivision	Sous-préfecture	=	15	Sous-préfecture	Chef-lieu d'arrondissement	<	1
				Sous-préfecture	Chef-lieu de département	=	26
Chef-lieu de cercle	Sous-préfecture	<	9	Sous-préfecture	Chef-lieu de région	>>	5
Chef-lieu de cercle	Préfecture	=	7	Préfecture	Chef-lieu de département	<	1
				Préfecture	Chef-lieu de région	=	7

Le passage de 74 à 224 chefs-lieux de circonscriptions administratives supra-communales traduit la promotion massive que provoquerait la mise en place de ce projet. Une conséquence de cette promotion serait alors l'intégration dans l'organigramme administratif de nombreux centres non urbains, puisque seules 60 agglomérations pouvaient être qualifiées d'urbaines en 1988 (Bruneau, Giraut et Moriconi, 1994). Ainsi, une grande majorité des chefs-lieux d'arrondissement serait constituée de communes rurales, n'ayant pas encore franchies le seuil dimensionnel de l'urbain. Seule la

Un dispositif institutionnel délirant ?

Le coût d'installation et de fonctionnement et les moyens humains nécessaires à la mise en œuvre d'un tel système peuvent apparaître faramineux : l'estimation des coûts de mise en place de l'ensemble des entités faite par la Commission (cf. tableau 10) approche les 140 milliards de F CFA, soit près de 15 % du PIB national. Son application intégrale est donc hypothétique, voire impossible. Une mise en place progressive est donc envisagée par la Commission (conformément à sa mission précisée dans l'arrêté de création) qui propose trois scénarii, dont aucun ne reprend la totalité du dispositif (cf. tableau 11), mais dont les coûts d'installation avoisinent tout de même les 100 milliards de F CFA. Les

Tableau 8 - Fonction municipale des chefs-lieux d'arrondissement proposés

	Zinder	Mangari	Dalol Tapoa	Fleuve	NIGER
Chef-lieu de commune rurale	16	8	6	4	81
Chef-lieu de commune urbaine	4	2	7	7	59
Non chef-lieu de commune	1	0	0	4	4

Tableau 9 - Fonction municipale des chefs-lieux de département proposés

	Zinder	Mangari	Dalol Tapoa	Fleuve	NIGER
Chef-lieu de commune rurale	0	2	0	0	4
Chef-lieu de commune urbaine	6	2	5	5	47
Non chef-lieu de commune	1	0	0	0	1

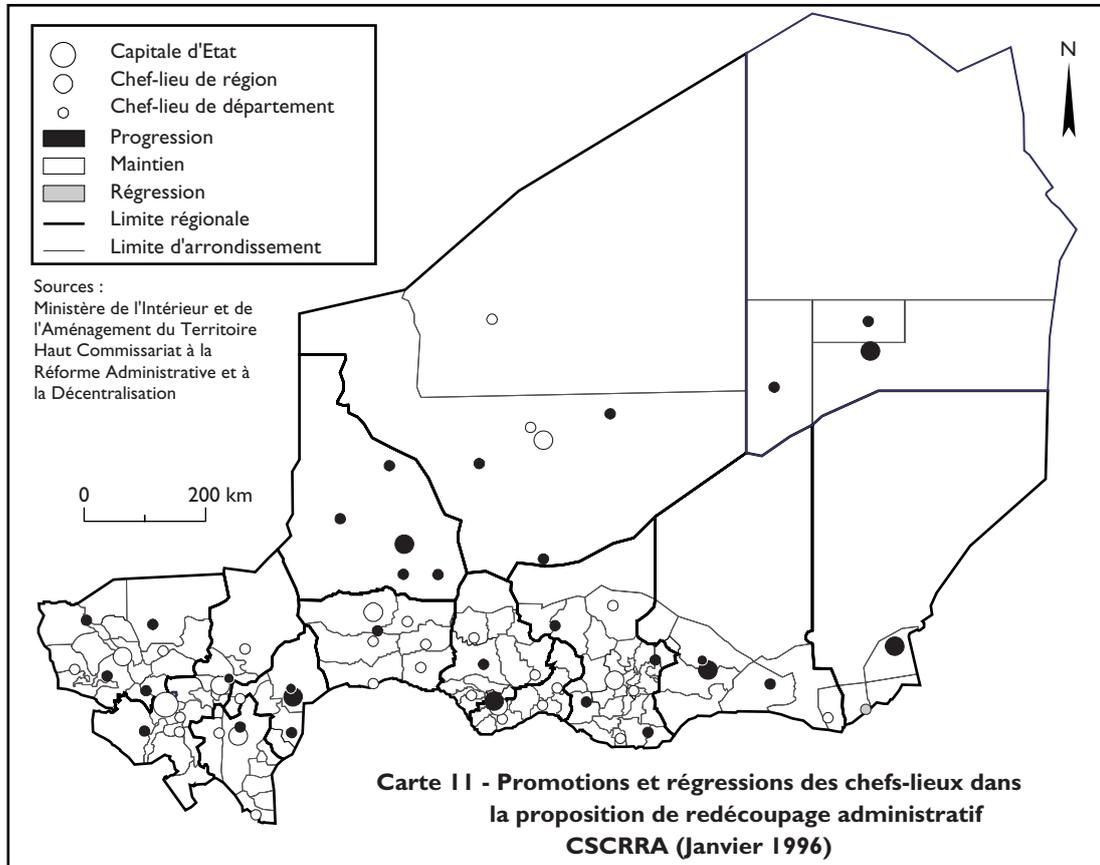
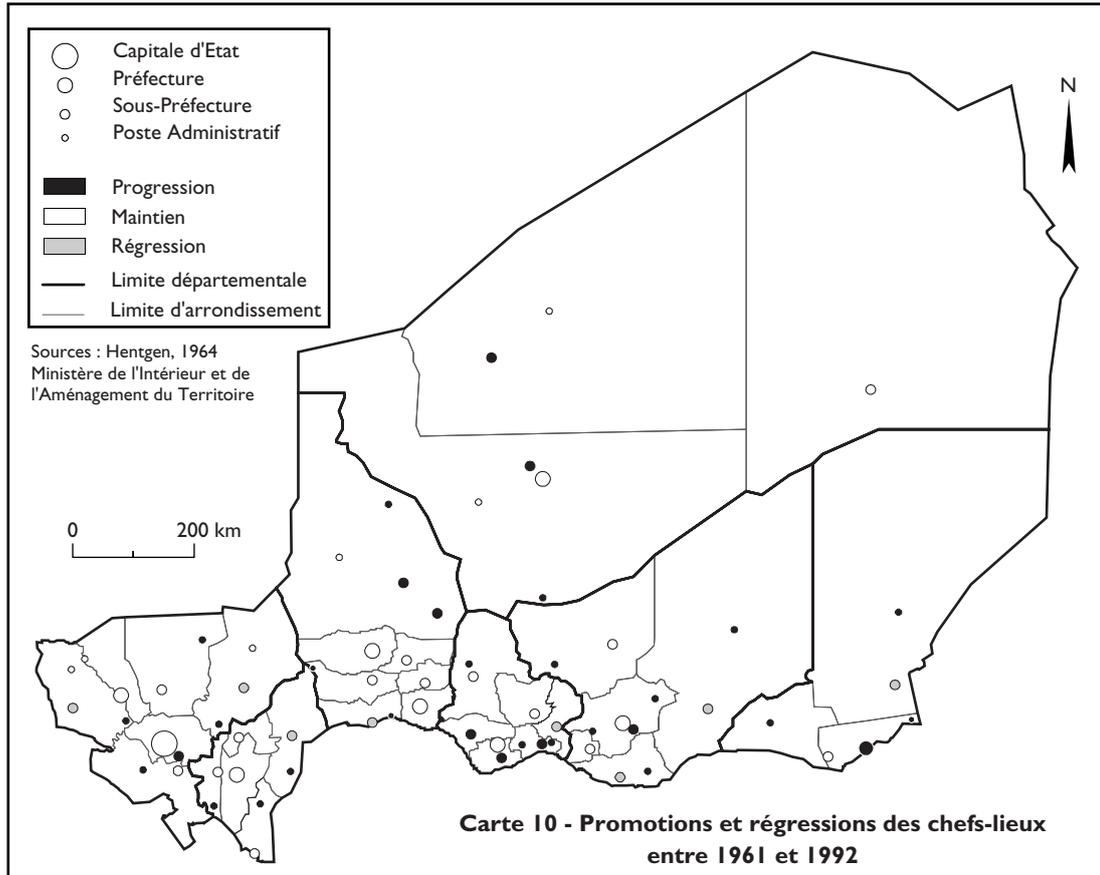


Tableau 10 - Coûts globaux pour la mise en œuvre de la décentralisation

AIRE GÉOGRAPHIQUE	Coûts d'installation (en franc CFA)											
	Région		Département		Arrondissement		Commune urbaine		Commune rurale		Total zone	
	Nb	Coût total	Nb	Coût total	Nb	Coût total	Nb	Coût total	Nb	Coût total	Nb	Coût total
ADER MAGGIA	1	53 045 000,00	6	1 983 300 000,00	22	5 857 370 000,00	31	2 074 540 000,00	70	3 040 210 000,00	130	13 008 465 000,00
AIR	1	51 845 000,00	5	3 317 335 000,00	13	3 742 155 000,00	11	777 740 000,00	37	2 534 405 000,00	67	10 423 480 000,00
AREWA	1	709 020 000,00	3	2 361 455 000,00	9	2 559 615 000,00	6	278 140 000,00	43	2 106 055 000,00	62	8 014 285 000,00
AZAWAK	1	2 816 930 000,00	4	4 073 940 000,00	14	4 138 890 000,00	15	1 545 900 000,00	36	2 802 869 000,00	70	15 378 529 000,00
DALLOL TAPOA	1	4 011 275 000,00	5	2 584 095 000,00	13	3 539 955 000,00	14	850 100 000,00	51	2 595 935 000,00	84	13 581 360 000,00
DOSSO	1	53 545 000,00	3	1 357 370 000,00	10	2 551 950 000,00	9	650 340 000,00	55	2 191 365 000,00	78	6 804 570 000,00
FLEUVE	1	1 959 875 000,00	6	4 615 325 000,00	15	4 273 425 000,00	19	1 438 735 000,00	62	3 190 790 000,00	103	15 478 150 000,00
GOBIR	1	4 011 275 000,00	4	1 578 270 000,00	11	3 150 885 000,00	9	378 450 000,00	63	2 876 695 000,00	88	11 995 575 000,00
KATSINA	1	53 045 000,00	3	488 575 000,00	8	2 061 780 000,00	12	678 770 000,00	50	2 286 865 000,00	74	5 569 035 000,00
KAWAR	1	2 918 895 000,00	2	2 393 780 000,00	0	0,00	3	171 440 000,00	3	169 155 000,00	9	5 653 270 000,00
LAC	1	2 414 635 000,00	3	1 889 950 000,00	7	1 948 390 000,00	5	288 440 000,00	25	1 380 145 000,00	41	7 921 560 000,00
MANGARI	1	2 816 930 000,00	4	3 016 430 000,00	10	2 956 350 000,00	6	326 400 000,00	44	2 504 200 000,00	65	11 710 310 000,00
ZINDER	1	53 045 000,00	7	3 090 140 000,00	23	5 998 770 000,00	11	468 160 000,00	79	2 905 110 000,00	121	12 515 225 000,00
CUN	1	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAUX	14	21 923 360 000,00	55	32 839 965 000,00	155	42 779 535 000,00	151	9 927 155 000,00	618	30 583 799 000,00	992	138 053 814 000,00

Source : CSCRRRA

N.B. : Dans ce tableau, ne sont pas pris en compte les coûts de la CUN.

Tableau 11 - Estimation des coûts des scénarii

RUBRIQUE	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
Nombre de régions à créer	13	13	13
Nombre de départements à créer	55	55	55
Nombre d'arrondissements à créer	155	155	---
Nombre de communes urbaines à créer	70	106	156
Nombre de communes rurales à créer	---	100	617
Coût d'installation des régions	21 923 360 000 F	21 923 360 000 F	21 923 360 000 F
Coût d'installation des départements	32 699 965 000 F	32 699 965 000 F	32 669 965 000 F
Coût d'installation des arrondissements	42 779 535 000 F	42 779 535 000 F	---
Coût d'installation des communes urbaines	1 831 750 000 F	}	9 927 155 000 F
Coût d'installation des communes rurales	---	} 8 787 160 000 F	}
Coût total de la mise en œuvre	99 234 610 000 F	106 190 020 000 F	95 077 834 000 F

Source : CSCRRRA

N.B. : Dans ce tableau, ne sont pas pris en compte les coûts de la Communauté Urbaine de Niamey.

régions et les départements apparaissent dans tous les cas, mais seule une partie des communes serait installée dans l'hypothèse de la mise en place des arrondissements.

Par ailleurs, le directeur de cabinet du Premier ministre indiquait en mai 1995 qu'une mise en place rapide de municipalités élues (Niamey avec éventuellement les grandes villes, voir même l'ensemble des communes urbaines actuelles) était envisageable. Cela semblait signaler que la question de la municipalisation de la gestion urbaine pouvait être dissociée de celle du redécoupage et de la régionalisation, ou constituer une première phase du projet de décentralisation (Giraut, 1995b). Le tout nouveau dispositif législatif (fin 1998) concrétise ce report du

redécoupage au profit d'une transformation d'entités existantes (les départements) en régions (collectivités territoriales élues) et de l'érection en commune de l'ensemble des chefs-lieux d'arrondissements (transformés à l'occasion en départements, simples circonscriptions administratives).

Il apparaît donc clairement que le projet dans sa globalité tient compte de l'ensemble des engagements des pouvoirs publics et se veut idéal en matière d'aménagement et d'administration du territoire. Il constitue en fait un objectif à long terme. C'est en tant que tel qu'il nous intéresse car, à travers ses présupposés, ses propositions et les réactions qu'il a engendrées et éventuellement enregistrées, il révèle des représentations et des

structures à l'œuvre, parfois de manière sous-jacente. Certaines sont consensuelles et d'autres entrent en conflit et font l'objet de rapports de force.

MOBILISATION COMMUNAUTAIRES À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Les enseignements des découpages sont nombreux. Il convient cependant d'adapter l'interprétation des propositions et de leurs modifications aux enjeux propres à chaque échelon et à chaque territoire. Certaines prises de positions ou revendications sont avant tout offensives et relèvent de l'opportunité, tandis que d'autres sont réactives et visent à neutraliser ou contrecarrer des propositions considérées comme néfastes ou agressives.

Retour et affranchissement des entités précoloniales réinterprétées

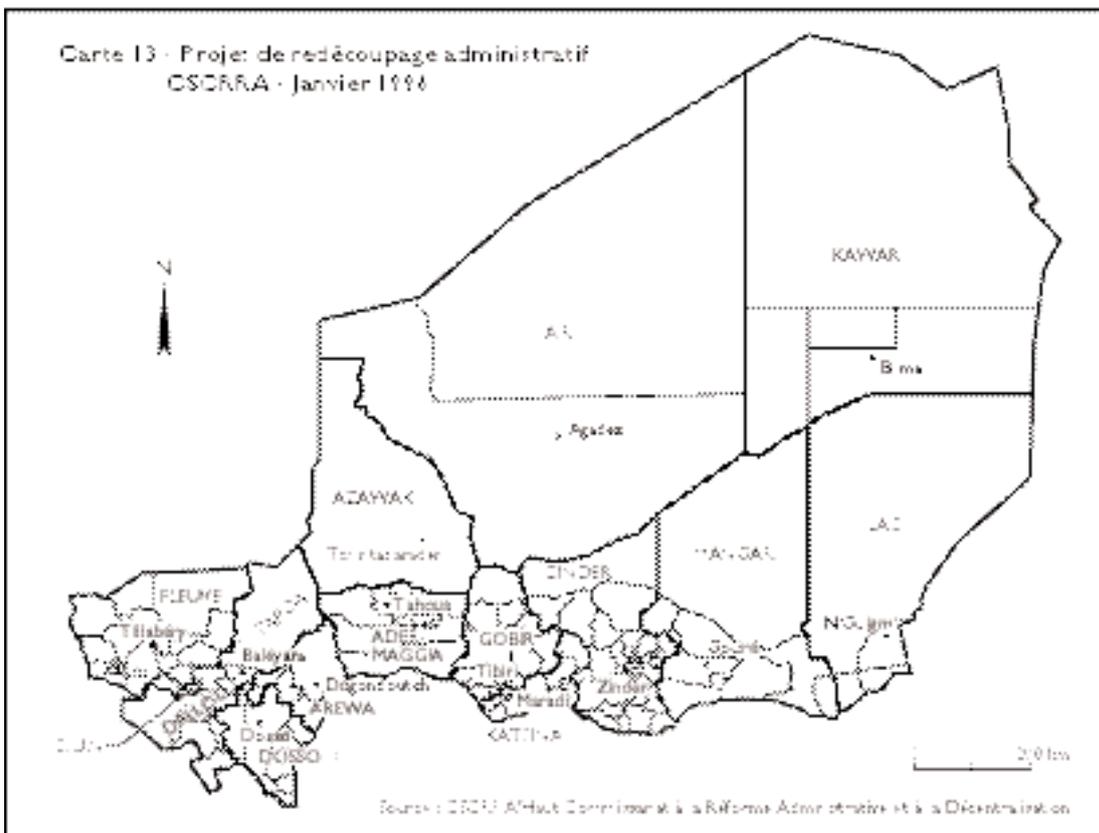
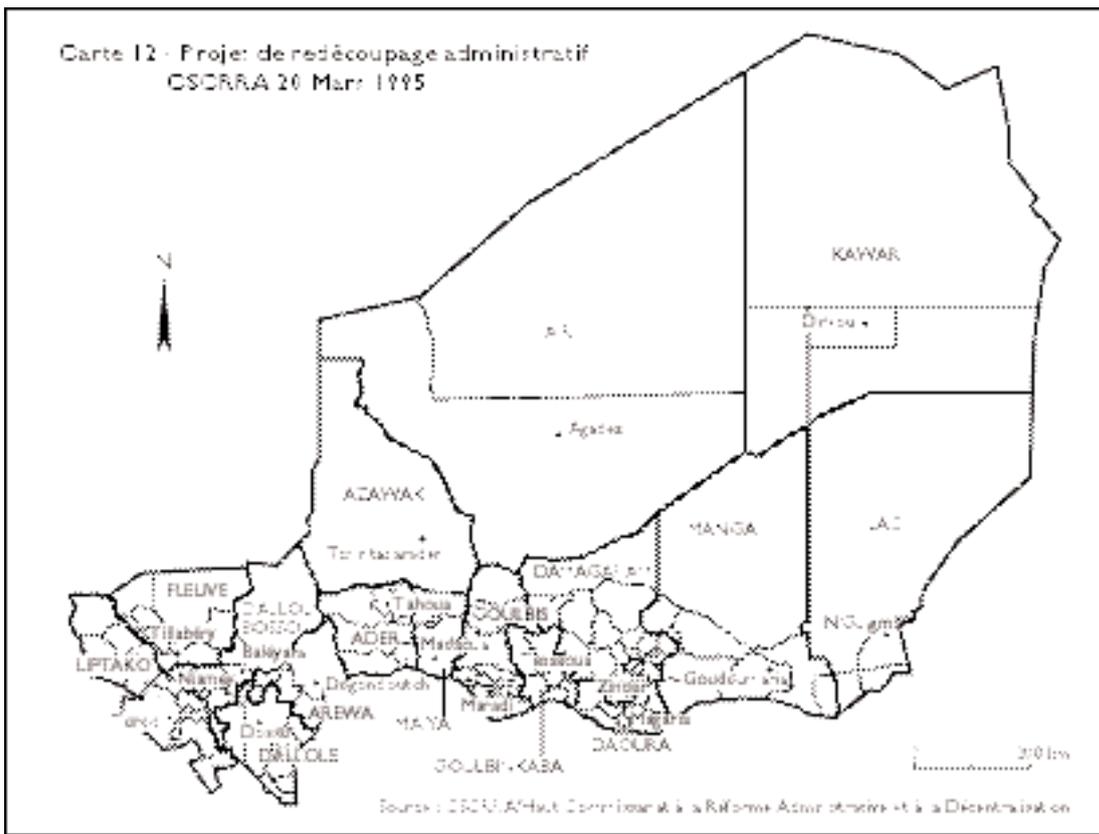
La régionalisation est une concession faite aux représentants de la rébellion. Elle est perçue par les pouvoirs publics comme un risque pour l'unité nationale. Le système proposé est donc aux antipodes d'une conception fédéraliste (sur le modèle belge) ou autonomiste (sur le modèle espagnol) de l'instauration d'un niveau régional dans l'administration territoriale d'un État unitaire. Cela apparaît clairement pour les aspects institutionnels vus plus haut, cela transparaît également dans les propositions de découpages pour cet échelon. Le choix d'emblée d'un maillage serré aboutit à une subdivision des entités départementales actuelles et évite la constitution de collectivités territoriales fortes de grandes dimensions géographique, démographique et financière. La première mouture prévoyait 16 régions (carte 12) et la dernière 13 (carte 13). Il s'agit donc d'un retour au gabarit des cercles coloniaux.

Il découle de ce choix la non apparition de grandes entités culturelles et linguistiques regroupant la majorité d'un

groupe ethnique, et le rétrécissement du ressort des principales villes secondaires ou métropoles régionales (Maradi, Zinder, Agadez). Le découpage proposé est surtout basé sur des entités sociales relevant de formations politiques historiques : des provinces historiques en quelque sorte. C'est en fait le second niveau de clivage politique précolonial qui est recherché, celui des royaumes et principautés (carte 14), et non des aires d'influence des empires ou des grands sultanats. Ce parti pris n'est pas remis en cause par la rébellion qui y adhère pleinement. La démarche n'est pas sans rappeler celle plus empirique et pragmatique de la constitution coloniale des cercles et provinces dites coutumières. Mais, cette fois, de nombreuses revendications vont s'exprimer.

Avec ce découpage, tous les chefs-lieux de province et les sultanats officiels sont chefs-lieux de région, ceux-ci étant au minimum chefs-lieux de canton (mise à part Balleyara, voir ci-après). De plus, des entités historiques occultées resurgissent, ainsi le pays Maouri retrouve son autonomie (vis-à-vis de Dosso) et une certaine unité (en récupérant des cantons de l'arrondissement de Loga) sous la dénomination historique de l'Arewa. Par ailleurs, le Gobir et le Katsina avec leurs capitales historiques (Tibiri et Maradi) situées dans la même agglomération s'imposent dans la carte finale. Ceci au détriment de Tessaoua dont la légitimité en tant que capitale du Katsina était liée aux pérégrinations et à l'exil du souverain, et aux interventions coloniales dans les affaires dynastiques.

Cette reconnaissance, qui apparaît comme un juste retour à la réalité historique, s'effectue au détriment d'un maillage et d'un choix de chefs-lieux rationnels en terme d'aménagement de l'espace (voir ci-dessous les mésaventures de Dakoro). Contrariétés du même ordre pour Goudoumaria un peu vite promue capitale de la région du Manga pour sa position, mais qui devra s'effacer derrière la prééminence de la capitale historique



(Gouré).

Cette restauration de chefs-lieux et d'entités qui puisent leur légitimité dans l'histoire précoloniale va de même balayer certaines créations politico-administratives contemporaines. C'est totalement le cas pour la ville nouvelle de Diffa à l'est, c'est partiellement le cas pour nombre de créations ou de promotions coloniales qui voient leur ressort amputé (Dakoro, Filingué et même Dosso), tout en s'intégrant en bonne place dans le nouvel organigramme. La plupart de ces centres auront préalablement tenté de faire reconnaître le particularisme territorial de leur circonscription acquis au cours d'un siècle de fonctionnement en tant qu'entité politico-administrative.

Le cas de Dakoro est presque pathétique. Dans le schéma initial (mars 1995) la cité se trouve incluse dans une région des Goulbis que dominerait Maradi. Les élites de Dakoro contribuent alors à contester ce schéma, mais elles le font en revendiquant l'autonomie régionale pour la cité et son arrondissement (en acceptant de s'associer éventuellement à l'arrondissement « sécessionniste » voisin de Tanout qui souhaite s'ériger en « Damergou » face à Zinder). Dans le reste de l'actuel département de Maradi, c'est le retour aux deux entités historiques du Gobir et du Katsina qui est revendiqué pour contester les deux régions proposées. La Commission doit accepter dans un second temps (juin 1995) de revenir à ce schéma « historique » en deux régions, mais elle propose d'établir le chef-lieu du Gobir à proximité de Dakoro (Birni Lalé située à dix kilomètres et présentée comme l'« une des capitales historiques du Gobir ») plutôt que dans la capitale historique Tibiri, qui constitue maintenant une conurbation avec Maradi. Peine perdue, la capitale sera bien à Tibiri dans la proposition finale (janvier 1996) et Dakoro sera l'un de ses quatre départements.

La démarche peut cependant être couronnée de succès dans les régions qui

n'ont pas connu d'organisation politique précoloniale à cet échelon (Tahoua pour l'Ader et Tillabéry pour le Fleuve).

Parmi les revendications régionales, certaines ne seront enregistrées qu'à l'échelon inférieur (celui des départements) rappelant la dimension emboîtée des solidarités ou des liens politiques et historiques. Quitte à les réinterpréter une nouvelle fois : parmi les espaces tampons vides d'hommes (Manga et Damergou) ou plein (Boboye, Dendi et Arewa) certains accèdent à l'autonomie régionale (Manga et Arewa) et d'autres non (Damergou, Dendi et Boboye). Les raisons pouvant être d'ordre géopolitique (Manga et Damergou en tant que périphérie de Zinder et zone pastorale, ou Dendi en tant qu'espace frontalier) ou liées aux rapports de force instaurés par les représentants des intérêts régionaux (Arewa et Boboye).

L'analyse de trois situations régionales contrastées va nous permettre d'envisager de manière plus précise la variété des compositions en matière d'enjeux géopolitiques.

Fédération des autonomies et gestion des rivalités dans le Nord

Dès leur intégration à la CSCRR, les représentants de l'Organisation de la Résistance Armée réaffirment l'impératif de la régionalisation mais se prononcent pour l'existence de trois régions pour le Nord, correspondant aux trois grands groupes nomades : les Toubou du Kawar, les Touareg de l'Air et les Touareg de l'Azawak. La limite de la zone pastorale prenant donc une valeur de frontière administrative de premier niveau sur la partie centrale du Niger (ex département de Tahoua).

De plus, des équilibres entre groupes rivaux doivent être trouvés au sein de ces régions. Abalak avait ainsi été promue sous-préfecture en 1992 au même titre que Tchintabaraden où s'était déroulé un sanglant affrontement entre Touareg d'Abalak et militaires. Dans le projet de



Carte 15 - Hypothèse de découpages après réaction des « populations »
(documents de travail de la CSCRRRA, juin 1995)

redécoupage, Abalak, bien que chef-lieu de département, retourne sous la coupe de Tchir Tabaraden, chef-lieu de région.

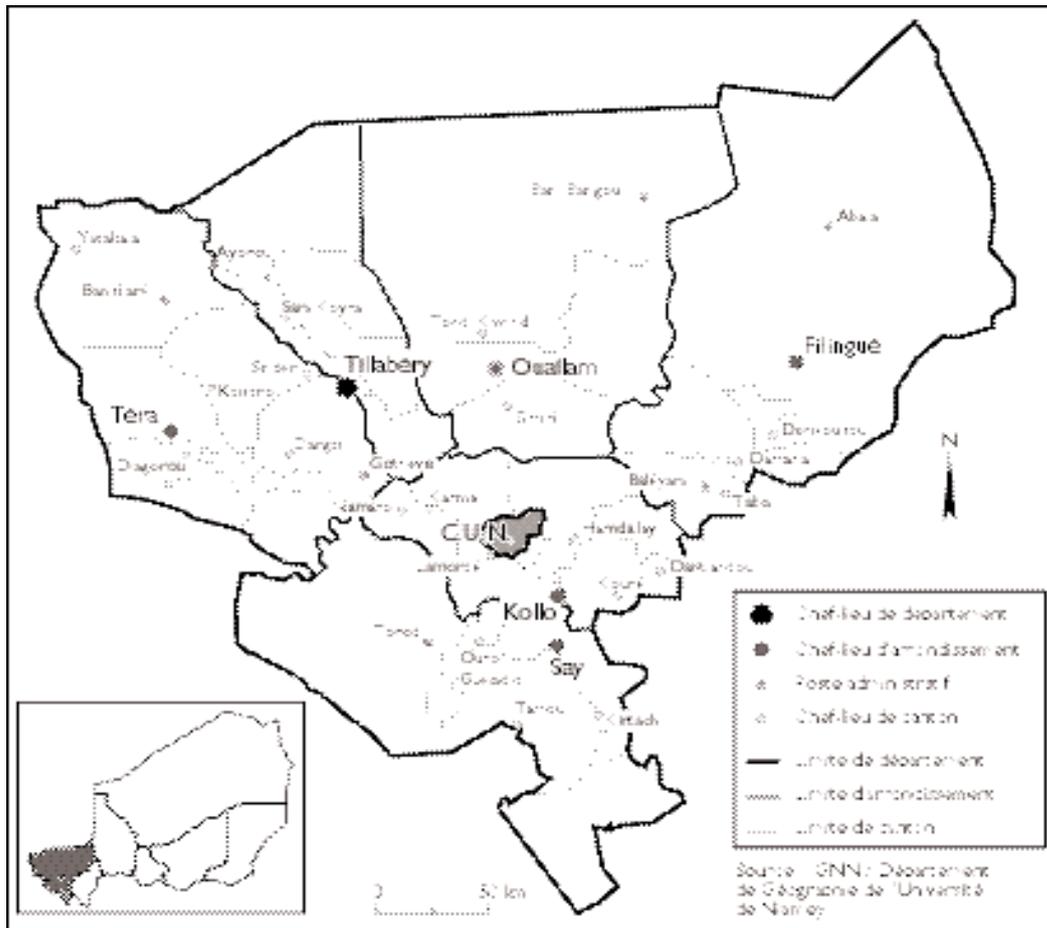
Dans l'Aïr, la population de Timia (relayée par le groupe de pression de ses ressortissants niaméens) refuse catégoriquement la domination d'Iférouane proposée initialement comme chef-lieu de département, et revendique également le statut de chef-lieu de département. Les deux localités figurent donc comme préfectures dans les premières propositions officielles de la Commission. Lorsque la population d'Iférouane déclare finalement vouloir rester attachée à Arlit et ses équipements, les représentants de Timia ne voient plus d'inconvénients à rester également dans le département d'Arlet. Le pôle économique d'Arlet finit donc par fédérer les deux anciens centres de peuplement de l'Aïr, Iférouane et Timia, le

seul problème de cette dernière était de ne pas être sous la domination administrative de la première.

Le difficile aménagement du bassin niaméen

En l'absence de grandes unités historiques et culturelles (principautés peul, djerma et sonhraï ont cohabité ou voisiné dans le temps et dans l'espace aux marges des empires de Gao puis de Sokoto), l'organisation territoriale de l'Ouest nigérien est dominée par la question de l'aménagement du bassin niaméen. Les deux grandes options classiques de découpage des bassins métropolitains sont présentes : secteurs et auroles. Le choix de la seconde option a été effectué dans les années quatre-vingt avec la création de la Communauté

Carte 16 - Configuration de l'actuel département de Tillabéry (1997)



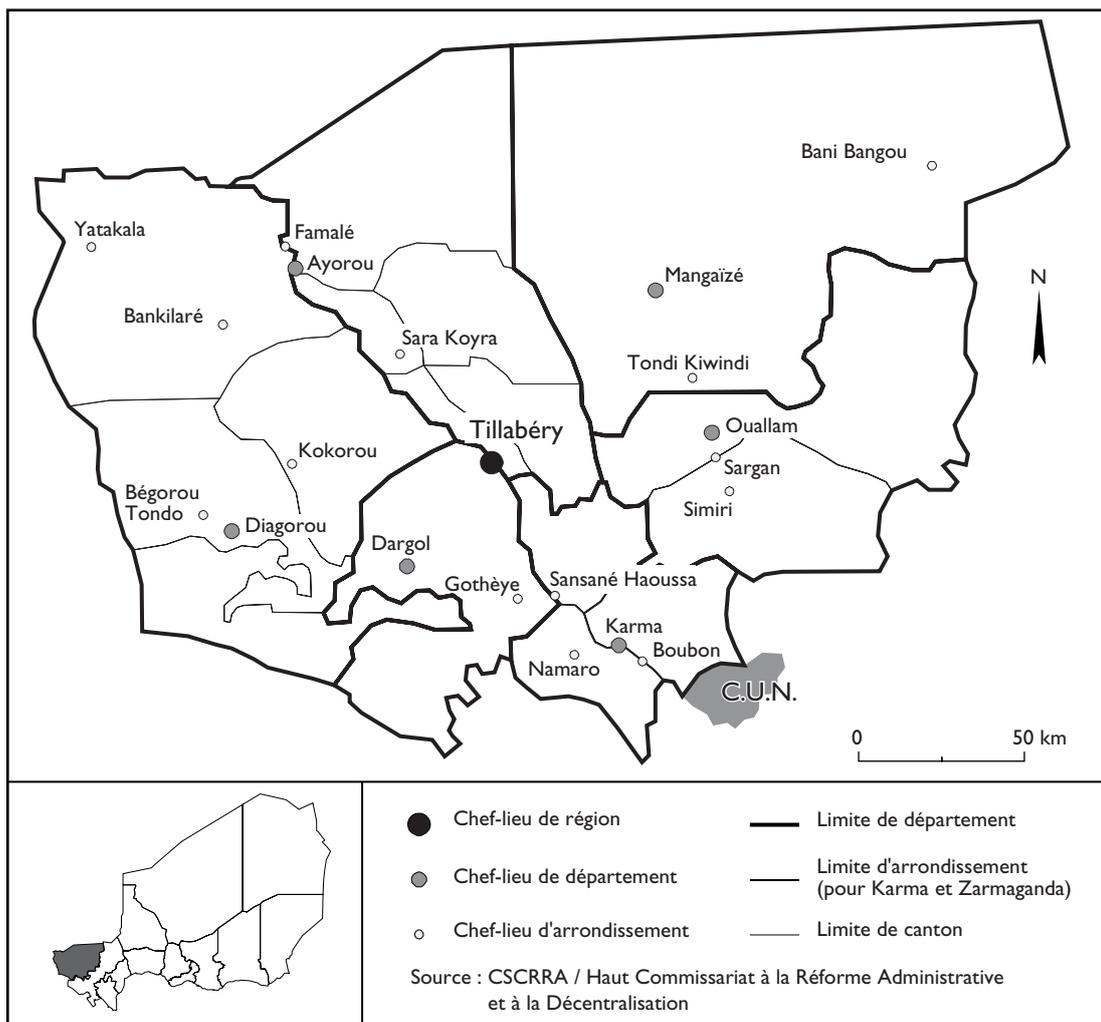
Urbaine de Niamey (1988), assimilée à un département, consécutive au transfert du chef-lieu d'arrondissement à Kollo (1980) et du chef-lieu de département à Tillabéry (1987) (carte 16). Le territoire métropolitain constituant donc une enclave à l'intérieur d'un arrondissement et d'une préfecture. Limitation du ressort local et régional de la capitale, et diffusion de l'effet chef-lieu apparaissent comme les principaux avantages de cette réorganisation. A l'usage, le recours à des services administratifs situés dans de petits centres au delà de la capitale pour une partie des administrés s'avère aberrant. L'option d'une division sectorielle du grand bassin niaméen préside donc aux choix de la Commission.

Les premières propositions consistent

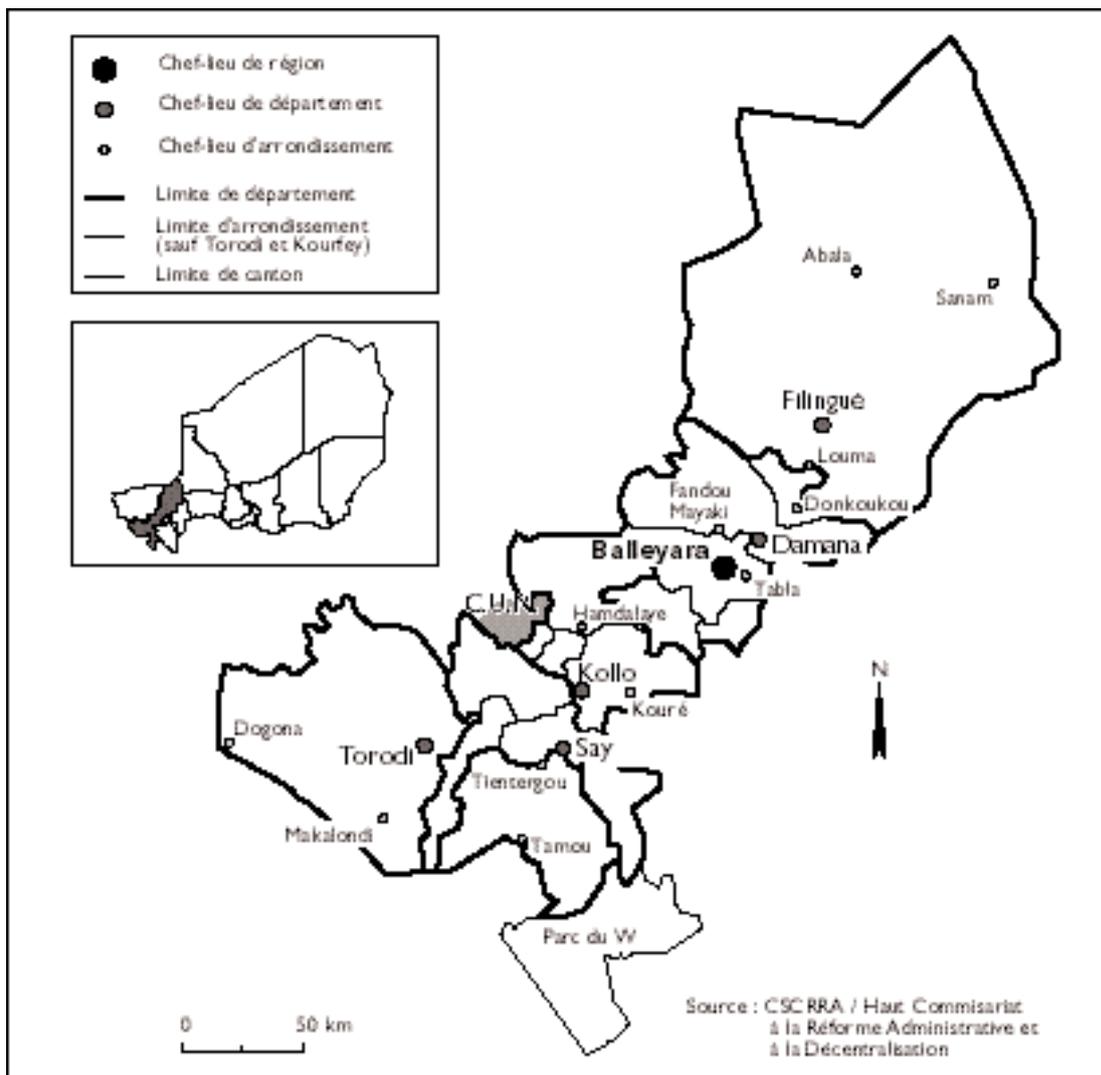
en une sectorisation par rive avec promotion, comme capitales régionales, de centres dynamiques et situés sur les axes principaux (Torodi et Balleyara). Cette vision rationnelle en rupture partielle avec les organisations politico-administratives héritées se heurte à de multiples oppositions. Les chefs-lieux hérités des périodes précoloniales et coloniales (anciens chefs-lieux de cercles) se rebiffent :

- Ouallam et surtout Filingué par la voie de son député, revendiquent un statut de chef-lieu de région ;
- les élites sonhaï de Téra s'insurgent contre la domination d'une petite capitale peu très mal reliée avec le nord d'une éventuelle région du Liptako ;
- à Say, des résistances s'expriment face à

Carte 17 - Proposition de configuration d'une région du Fleuve en 1996



Carte 18 - Proposition de configuration d'une région du Dallol-Tapoa en 1996



la domination administrative d'une cité située à la périphérie de l'aire de cette ancienne capitale spirituelle et politique qui se verrait ainsi définitivement et totalement ravalée en situation de confins administratif. Elles font valoir les liens qui unissent Say aux populations situées de l'autre côté du fleuve (Kollo).

L'opposition à Torodi l'emporte et le projet définitif prévoit une coupure perpendiculaire à l'axe du fleuve (cf. cartes 17 et 18). Parmi les anciens chefs-lieux de cercle, seul Tillabéry, promu de la période post-coloniale, s'impose. Balleyara à l'est est confirmée face à Filingué et Say trop périphériques et qui se neutrali-

sent. Les centres coutumiers majeurs sont donc écartés de la tête des régions au profit de cités relativement neutres qui font valoir leurs avantages de position. Le principe de la sectorisation est maintenu, mais la principale innovation des propositions initiales (utilisation de l'axe fluvial comme frontière administrative) est abandonnée au profit de divisions actuelles.

Le statut de Niamey

L'évolution du statut et des instances de gestion de la capitale lors des trois dernières décennies reflète les enjeux politiques et techniques qui lui sont liés

(SEDES/Groupe Huit, 1993).

Décret n° 67-155/MI du 18 novembre 1967 *donnant la dénomination de ville à la commune de Niamey et l'assimilant à un arrondissement*

Décret n° 74-56/PRN du 4 janvier 1974, *divisant la ville de Niamey en arrondissements et déterminant le nombre, les noms et les limites de ces arrondissements*

Décret n° 79-22/PCMS du 1^{er} mars 1979 *divisant la ville de Niamey en 5 districts et déterminant le nombre, les noms et les limites de ces districts*

Décret n° 83-85/PCMS du 14 juillet 1983 *portant statut particulier de la ville de Niamey*

Décret n° 88-392/PCMS/MI du 24 novembre 1988 *portant création et installation des communes de Niamey I, Niamey II et Niamey III*

Décret n° 88-393/PCMS/MI du 24 novembre 1988 *portant création et installation de la Communauté Urbaine de Niamey (CUN) et fixant ses limites*

Arrêté n° 018/PPCUN du 15 septembre 1992 *portant organisation et attribution des services de la CUN*

À partir de la situation actuelle (cf. carte 19), diverses options paraissent envisageables dans le cadre d'une réforme administrative et d'un redécoupage. L'application stricte et absurde du schéma général de redécoupage à la capitale est en effet apparue bien vite inappropriée : dans les propositions initiales de la Commission, l'agglomération était découpée en une région, 2 départements, 5 arrondissements et 17 communes. Si quelques communes de base et une communauté urbaine chargée des questions intercommunales en vertu du principe de subsidiarité, semblait être un dispositif satisfaisant, des questions se posaient (Giraut, 1995a) :

- faut-il, à l'image du dispositif actuel, que la communauté urbaine soit uniquement une circonscription administrative administrée par un préfet (ce qui limiterait considérablement la

municipalisation) ?

- faut-il qu'elle soit une « super-mairie » élue au suffrage direct (avec le risque de la voir se constituer en bastion politique et en contre-pouvoir potentiel à l'échelle nationale) ?
- ou faut-il qu'il s'agisse d'une instance de coopération intercommunale à présidence tournante gérée par des délégués des communes (avec le risque d'un fonctionnement peu efficace voire d'une paralysie et la nécessité de bénéficier d'un important appui technique) ?

Les dernières propositions de la Commission Spéciale Chargée de Réfléchir sur le Redécoupage Administratif vont dans le sens d'une Communauté Urbaine aux compétences larges qui prendrait la forme juridique d'un Établissement public administratif doté de la personnalité morale et d'une autonomie financière. Gérée par un conseil composée de délégués de communes (cinq sont prévues, cf. carte 20), elle serait présidée par un membre du conseil élu en son sein. Ce statut de Communauté Urbaine s'appliquerait à toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants, soit Niamey, Zinder et Maradi.

La question du *périmètre* de la communauté urbaine est également très importante, car elle peut conditionner la vocation des communes et de la communauté.

L'option finale d'un périmètre réduit à l'agglomération actuelle et à ses franges⁶, et de l'existence de cinq communes, dont une « enclavée » dans le tissu urbain, présente l'avantage de permettre aux collectivités territoriales de se concentrer sur la gestion de la ville existante et d'éviter le recours aux ventes de parcelles pour alimenter leur budget, par contre elle rend plus délicate la planification de la croissance urbaine qui s'effectuerait sur une ou des collectivités territoriales en charge

6. Au cours des consultations, la Commission a constaté que quelques villages de l'arrondissement de Kollo relevait de la CUN, elle a décidé d'intégrer l'ensemble du canton de Saga dans le nouveau périmètre de la Communauté urbaine.

de la seule périphérie de l'agglomération.

Il faut noter le problème apparemment anecdotique d'un chef-lieu coutumier (Lamordé) englobé dans l'agglomération. Celui-ci se retrouve coupé administrativement de son ressort territorial (son canton s'étend en rive droite au sud de l'agglomération), une commune rurale portant même son nom devrait être installée dans un de ses villages en position suburbaine. Cette situation montre les limites en milieu métropolitain d'un redécoupage qui combinerait divisions fonctionnelles de l'espace et divisions politiques héritées.

Zinder ou la crispation géopolitique

L'actuel département de Zinder correspond au ressort du sultanat, élargi à la zone tampon du Manga à l'Est (carte 21). Il constitue un bastion d'opposition politique au pouvoir militaire en place jusqu'en 1993 et depuis le coup d'État de janvier 1996 ; et à l'ex-parti unique (le MNSD), au pouvoir avec une coalition de

janvier 1995 à janvier 1996, c'est-à-dire pendant la durée des travaux de la Commission.

Cet ensemble géopolitique est confronté à des forces d'éclatement qui s'expriment à travers le projet de redécoupage (carte 22), la Commission adoptant le principe d'un nécessaire démantèlement de l'ex-département au nom de l'impossible précédent d'un statu quo.

Les forces d'éclatement retenues dans un premier temps par la Commission sont de deux ordres :

- les revendications d'autonomie des marges tampons (exprimées de l'extérieur par les représentants de la rébellion pour Tanout, et de l'intérieur pour Gouré et le Manga) ;
- les dynamiques frontalières liées au commerce qui sont à l'origine de la croissance de nombreux marchés et cités méridionales.

Le résultat est donc la proposition (mars 1995) d'un découpage en trois régions de l'actuel département de Zinder, avec un Manga autonome renforcé de

l'arrondissement de Maîné Soroa à l'est et une région du Damagaram pour Zinder amputée du sud frontalier, qui deviendrait la région de la Daoura.

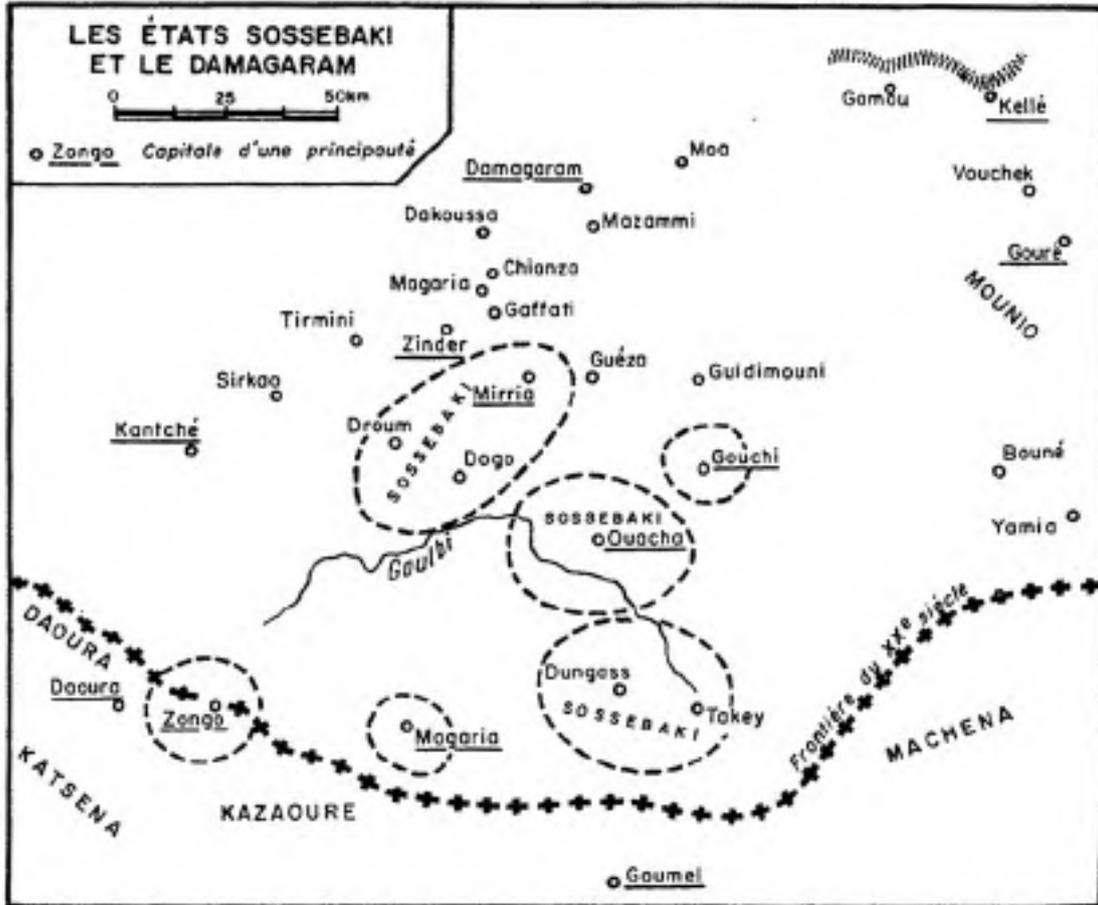
La riposte contre ce démantèlement s'appuie sur des arguments de trois ordres :

- politique, avec la dénonciation de la volonté de scinder un bastion d'opposition ;
- historique, avec le rappel du ressort du sultanat qui dépasse les frontières étroites du Damagaram, ce dernier n'en cons-



Carte 21 - Configuration de l'actuel département de Zinder (1998)

Carte 23 - Les États de Sossebaki et le Damagaram
(d'après E. Séré de Rivière, 1965)



fonctions de chefs-lieux administratifs aboutit à de nombreuses revendications contradictoires exprimées lors des réunions avec les administrateurs et les notables (représentants de la chefferie, des partis politiques et des associations consultés sur le terrain en mars-avril 1995 sur les premières propositions de la Commission), parfois relayées par des groupes de pression de ressortissants dans la capitale, ou des émissaires inscrits dans l'appareil d'État ou parlementaire.

Certains arguments utilisés sont classiques dans de telles situations (Ozouf-Marinié, 1989) : démonstration de l'antériorité des fonctions d'encadrement territorial ; démonstration de la centralité économique⁸, démographique ou géogra-

phique ; au contraire imploration au nom de l'enclavement ou du retard économique. Mais de nouvelles argumentations se développent à partir du dynamisme démographique et économique lié à une position sur des axes de communication ou surtout à proximité d'une frontière active, donc par définition excentrée.

Suite aux premières propositions de la Commission, les réactions enregistrées sur le terrain (avril 1995) dans le Kawar (nord-est de l'actuel département d'Agadez), illustrent la diversité des arguments et contre-arguments en présence :

« Les populations de Fachi et de Bilma, réunies autour de leurs chefs de canton respectifs rejettent la proposition de Dirkou comme chef-lieu de la région du Kawar.

Le canton de Djado s'abstient sur cette ques-

8. Avec des indicateurs qui peuvent paraître farfelus, ainsi Madame la Haute-commissaire à la réforme administrative nous confie avoir reçu en 1995 un courrier des édiles d'une localité qui revendiquaient le chef-lieu d'arrondissement au motif que l'on y fabrique de la glace.

tion, l'essentiel pour lui est que la réforme apporte une solution à l'enclavement général de la région, en particulier celui de Djado.

Fachi et Bilma invoquent les raisons suivantes :

- le critère d'équidistance géographique retenu par la Commission ne doit pas être plus important que le critère d'équidistance démographique, les cantons de Fachi et de Bilma étant plus peuplés que ceux de Dirkou et Djado, ce qui équivaut à éloigner l'administration des zones plus peuplées et approcher des zones moins peuplées ;

- Bilma a toujours été le centre administratif et politique de la région. Même si aujourd'hui, à la faveur des problèmes lybiens, Dirkou semble jouer le rôle de centre économique, il serait injuste de le renforcer par le politique ;

- le comportement des habitants de Dirkou face au désenclavement interne des autres localités de la région.

En raison de son enclavement dans la région, Fachi demande d'abriter le chef-lieu du département de Bilma.

Deux villages du canton de Djado (Chirfa et Séguidine) demandent chacun d'abriter le chef-lieu du département de Djado. » (Rapport de terrain de la délégation du département d'Agadez de la CSCRRRA, avril 1995)

Résultats : dans les propositions finales de la Commission, la région du Kawar a pour capitale Bilma. Elle est subdivisée en deux départements (Fachi et Dirkou). L'échelon de l'arrondissement est absent. Dirkou, Bilma et Fachi sont des communes urbaines, tandis que Chirfa et Séguidine sont des communes rurales.

De la méfiance à l'engouement, l'incorporation massive des chefs-lieux coutumiers

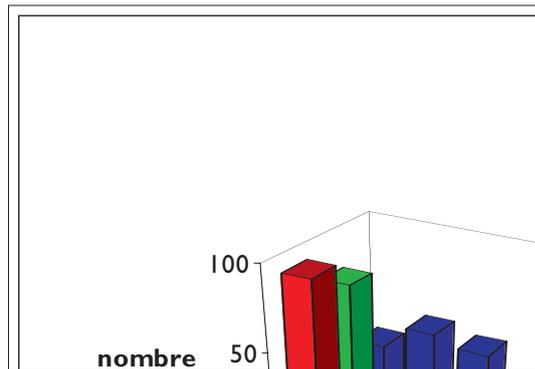
L'hostilité de la Chefferie au principe de la municipalisation exprimée à de nombreuses reprises au niveau national⁹ et au niveau local (cf. les rapports des missions sur le terrain des équipes de la CSCRRRA en avril et octobre 1995), ne doit pas occulter la mobilisation fréquente des élites locales pour obtenir une

fonction de chef-lieu pour leur localité.

Le chef de Kollo, représentant des chefs traditionnels du Niger, s'oppose au processus de municipalisation et de décentralisation au profit de nouvelles collectivités territoriales, mais son chef-lieu de canton avait obtenu en 1980 le statut de sous-préfecture sans opposition de sa part, et il revendique aujourd'hui un chef-lieu de région pour sa localité.

Cette adhésion partielle est facilitée par le fait que le gabarit des arrondissements proposés correspond approximativement à celui des cantons, et les départements et régions sont en règle générale des agglomérations d'entités coutumières. Seul le découpage communal démantèle quasi systématiquement les cantons.

Figure 15 - Niveau de fonction administrative des chefs-lieux de canton



Sur les 128 chefs-lieux de canton, 98 intégreraient l'organigramme de l'administration territoriale proposé (arrondissement, département ou commune), alors qu'il ne sont que 48 à l'heure actuelle et qu'ils n'étaient que 33 à la fin de la période coloniale (figure 15 et

Tableau 12 - Le poids des chefs-lieux de canton parmi les chefs-lieux administratifs

Niveau	1961		1997		Projet (1996)	
	Nb	Part clc	Nb	Part clc	Nb	Part clc
1	95		80		30	
2	3	33 %	11	37 %	45	29 %
3	14	93 %	29	81 %	40	73 %
4	16	100 %	8	100 %	13	93 %

9. Cf. en annexe l'article du Démocrate du 5 juin 1995 intitulé « Les chefs traditionnels se rebifent » qui relate les réactions aux premières propositions de la Commission lors d'une assemblée générale extraordinaire de l'association des chefs traditionnels.

tableau 12). Il est donc possible de parler d'une incorporation massive des chefs-lieux coutumiers. Mouvement qui peut apparaître logique compte tenu de l'augmentation très importante du nombre d'entités administratives qui provoque automatiquement la promotion de nombre de bourgs ruraux, dont une partie est constituée de chefs-lieux de canton. Cependant, on note la mobilisation systématique des élites de ces cités pour obtenir une promotion et pour rattraper ou dépasser les cités rivales roturières dans l'organigramme. Les chefs-lieux coutumiers seraient donc toujours hégémoniques dans le haut de la hiérarchie, et leur proportion resterait importante dans les niveaux inférieurs malgré la multiplication des entités. Leur part (ainsi que celle des chefs-lieux de groupement) est réduite au bas de la hiérarchie (arrondissement, commune) sur la frange pastorale, autrement dit sur le nouveau front de la territorialisation fine, à l'instar de ce qui se passait avec les postes administratifs à la fin de la période coloniale et aux débuts de l'Indépendance.

Quelques cas exemplaires de la diversité des situations qui contribuent au processus

Avec Kantché se présente le cas où le refus de l'influente chefferie de canton de cohabiter avec un administrateur colonial avait provoqué l'installation d'une subdivision de cercle dans une localité voisine, Matameye. Quarante ans plus tard, lors des travaux de la Commission, la chefferie de Kantché défend une position inverse et obtient de devancer le chef-lieu administratif devenu sous-préfecture après l'Indépendance.

Après vingt ans de pénitence (en 1973 le poste administratif était transféré du chef-lieu de canton vers la cité industrielle voisine), Doguéraoua n'a pas de mal à effacer l'éphémère ville nouvelle de Malbaza qui décline avec sa cimenterie en attente de repreneur privé bien improbable.

La rivalité Keïta-Tamaské fait apparaître un autre cas de figure : l'alternance domination-rattrapage continue. Keïta (résidence de la chefferie touareg lissouane dominante), chef-lieu de canton dès le début du siècle voit quelques années plus tard le détachement d'un nouveau canton de Tamaské (grosse agglomération commerçante haoussa). En 1959, grâce à l'intervention d'un député ressortissant de Keïta, la cité est promue chef-lieu de subdivision du cercle de Tahoua. En 1988, Tamaské, devenue le berceau d'une importante diaspora, accède au statut de commune rurale. Enfin, le projet actuel entérine la supériorité de la sous-préfecture et du fief lissouane en érigeant Keïta chef-lieu d'un département qui intégrerait l'arrondissement de Tamaské. Ceci après que les représentants de Tamaské aient tenté de se détacher de Keïta en soutenant le projet initial de création d'une région de l'Adar, à laquelle ils souhaitaient appartenir sous la tutelle directe de Tahoua, et d'une région de la Majia dans laquelle Keïta se serait inscrite !

Dans l'arrondissement de Téra le retour annoncé des chefs-lieux coutumiers est spectaculaire. Yatakala et Bankilaré se retrouveraient à la tête d'un arrondissement et Dargol devancerait dorénavant Gotheye.

Enfin, le cas des trois petites villes (Tchadoua, Aguié et Gazaoua) qui s'égrenent sur la route de l'Unité à l'est de Maradi apparaît exemplaire des différentes forces à l'œuvre dans le projet de redécoupage. Avec des dimensions comparables (entre 6 et 7 000 habitants en 1988), c'est d'abord Aguié, le chef-lieu coutumier, qui s'impose pour le statut de préfecture, à l'inverse, Gazaoua s'efface et n'apparaît plus que comme simple commune. Ce choix entérine l'érection d'Aguié comme sous-préfecture en 1972 qui détrônait à l'occasion le vieux poste administratif de Gazaoua, la croissance des deux bourgs restant comparable durant la décennie suivante. En marge de cette guerre de chefs-lieux locaux, le

bourg périurbain de Tchadoua a connu une extraordinaire croissance (passant de moins de 1000 habitants en 1977 à près de 7000 en 1988) sans la moindre fonction politique. C'est ce dynamisme qui est reconnu dans le projet de redécoupage avec l'obtention du statut de chef-lieu d'arrondissement.

L'enregistrement de certains dynamismes spontanés ou informels

L'intégration de nombreux centres s'effectue également en direction de petites villes et de bourgs au fort dynamisme démographique et/ou économique non porté par des fonctions politiques (de gros marchés comme Bandé ou Guidimouni, une cité frontalière d'orpailleurs comme Dogona...). Mais force est de constater que ce mouvement d'enregistrement de dynamisme spontané s'exerce plutôt pour les bourgs émergents que pour les villes. En effet, les villes de 1988, qui font l'objet d'une promotion dans le projet, sont parmi les moins dynamiques démographiquement puisque leur catégorie a connu le taux de croissance le plus faible pour la période 1977/1988 (tableau 13).

Ce mouvement relatif d'enregistrement de dynamiques spontanées n'est cependant pas nouveau, une partie des promotions administratives récentes en relève, notamment pour les communes rurales.

De même, si la géographie des adductions d'électricité (centres desservis par la

Nigelec) et d'eau (présence de la Société Nationale des Eaux qui propose des branchements individuels et dessert des bornes fontaines) reflète l'ordre administratif et aménagiste,

La quasi totalité des sous-préfectures (sauf Bilma, Gaya et Birni N'Gaouré), les trois communes rurales (Tamaské, Tibiri et Matankari) et quelques postes administratifs (Ingal, Goudoumaria, Dioundiou, Gazaoua, Torodi, Bagaroua, Tillia, Tassara, Abalak) bénéficient de l'adduction d'eau en 1991, le réseau étant parfois dans un état piteux, voire totalement hors service. A cette liste de chefs-lieux administratifs, il faut ajouter le centre de Ibohamane voisin de Keïta, qui doit sa fortune aux équipements hydro-agricoles.

L'électricité en 1991 fait défaut dans onze sous-préfectures, et n'est disponible que dans un seul poste administratif : la cité industrielle et minière de Malbaza, dont la cimenterie nécessite une centrale. Au moment de la construction de l'usine, en 1973, le poste administratif fut transféré du chef-lieu de canton voisin Doguéraoua. Le centre déchu a gardé un réseau d'adduction d'eau et neuf bornes fontaines en témoignage de son éphémère rôle administratif.

celle de l'implantation des ONG (carte 24)

La répartition du personnel de l'Association Française des Volontaires du Progrès en 1995 indique la priorité accordée hors Niamey aux sous-préfectures plutôt qu'aux préfectures, un poste administratif (Goudoumaria) est également bien doté. La répartition géographique des centres laisse apparaître la prédominance de l'Est, mais également de localités qui puisent une partie de leur dynamisme ou de leur activité de leur position frontalière ou d'étape.

et surtout des interventions de la NIGETIP (cartes 25 et 26)

Certes, le rural (les localités, les aires et les routes hors agglomérations urbaines de 1988) ne draine que 25 % des 15 milliards de francs CFA gérés par la Nigetip de janvier 1992 à juin 1995, loin derrière les chefs-lieux administratifs qui captent donc près des trois quarts de ces investissements. Au sein des agglomérations, la hiérar-

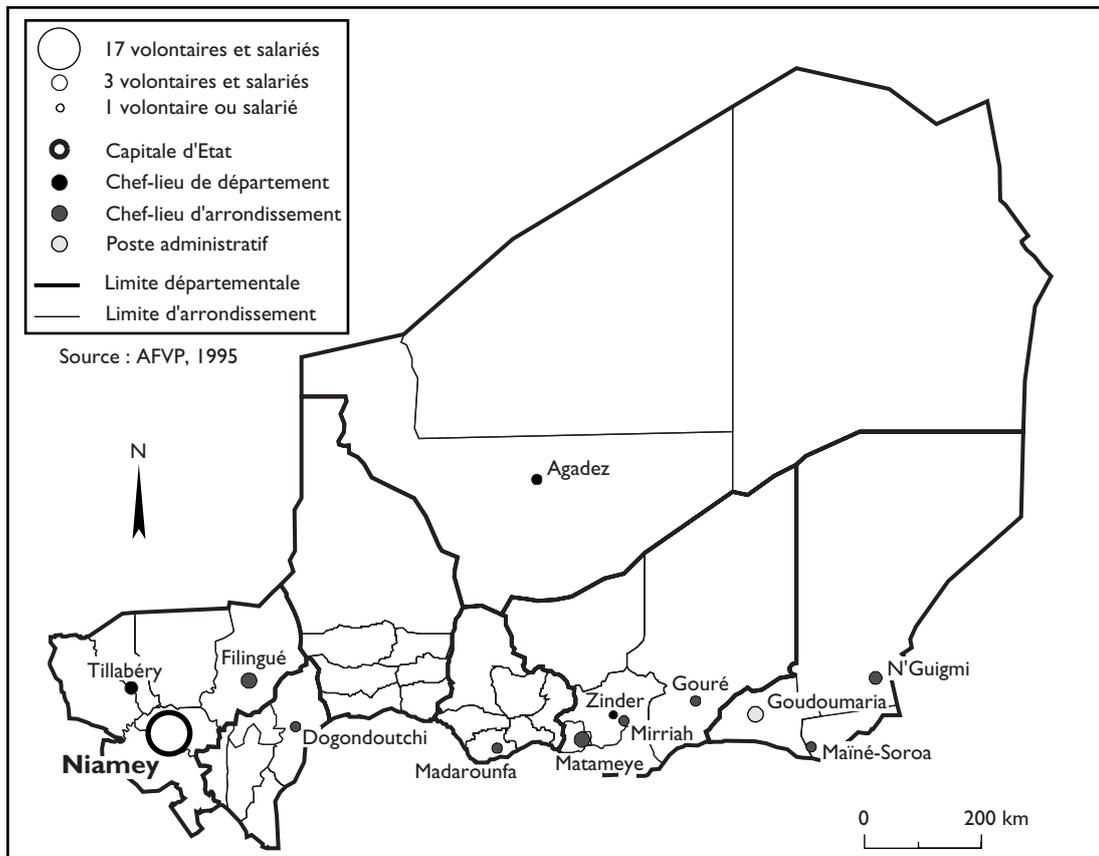
Tableau 13 - Dynamique des villes nigériennes selon leur évolution administrative**

Dynamique administrative 1961/1997	nb	Population (en milliers)		Croissance 1977/1988
		1977	1988	
Sans fonction* (stagnation)	12	41	81	6,4 %
Maintien	20	243	485	6,5 %
Promotion	15	63	133	7,2 %
Régression	9	81	132	4,5 %
Proposition de redécoupage	nb	Population (en milliers)		Croissance 1977/1988
		1977	1988	
Sans fonction* (stagnation)	1	1	14	28,2 %
Maintien	33	327	645	6,4 %
Promotion	20	87	142	4,5 %
Régression	3	14	31	7,5 %

* Village et chef-lieu de canton

** Sauf Gotheye, Bengou, Dogona (pas d'informations en 1977)

Carte 24 - Répartition du personnel de l'Association Française des Volontaires du Progrès en 1995

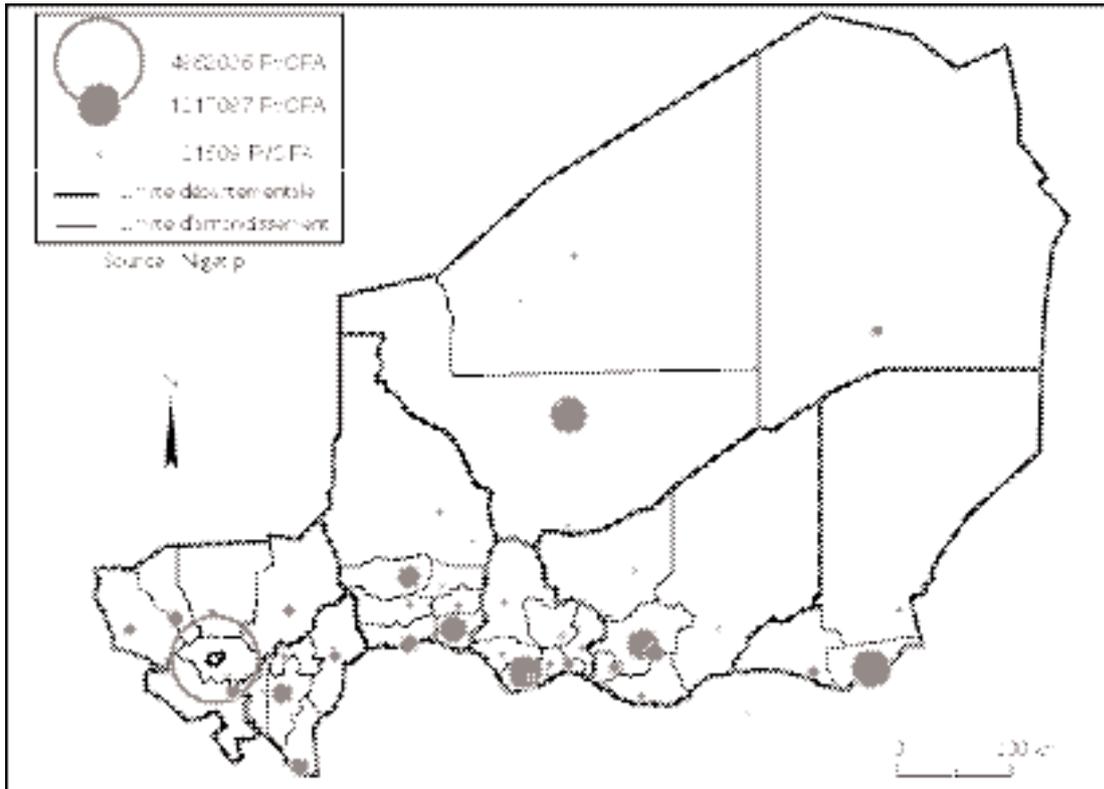


chie administrative est respectée car la réhabilitation des infrastructures et les projets pilotes se font prioritairement en capitale régionale. Diffa, actuel chef-lieu de département, avec plus de 72 000 F CFA d'investissements par habitant voit l'effet chef-lieu jouer à plein. Mais avec 15 % des investissements, la part des sous-préfectures est importante. Quelques hauts-lieux des interventions extérieures (Mirriah) et des aménagements hydro-agricoles (Say, Birni) se distinguent, mais aussi nombre de centres frontaliers (Gaya, Madarounfa, Aguié, Matameye, Magaria) se distinguent. A l'inverse, les sous-préfectures des arrondissements (Keïta, Tanout) qui bénéficient ou ont bénéficiés par ailleurs de grands projets intégrés d'origine internationale sont absentes de la liste des localités bénéficiaires (Keïta), ou voient leur circonscription « asséchée » (Tanout). Enfin quelques localités dynamiques, mais non chef-lieu administratif, bénéficient d'une certaine reconnaissance anticipée par les bailleurs de fonds internationaux, il s'agit des importants marchés ruraux et routiers de Galmi (département de Tahoua), Tchadoua

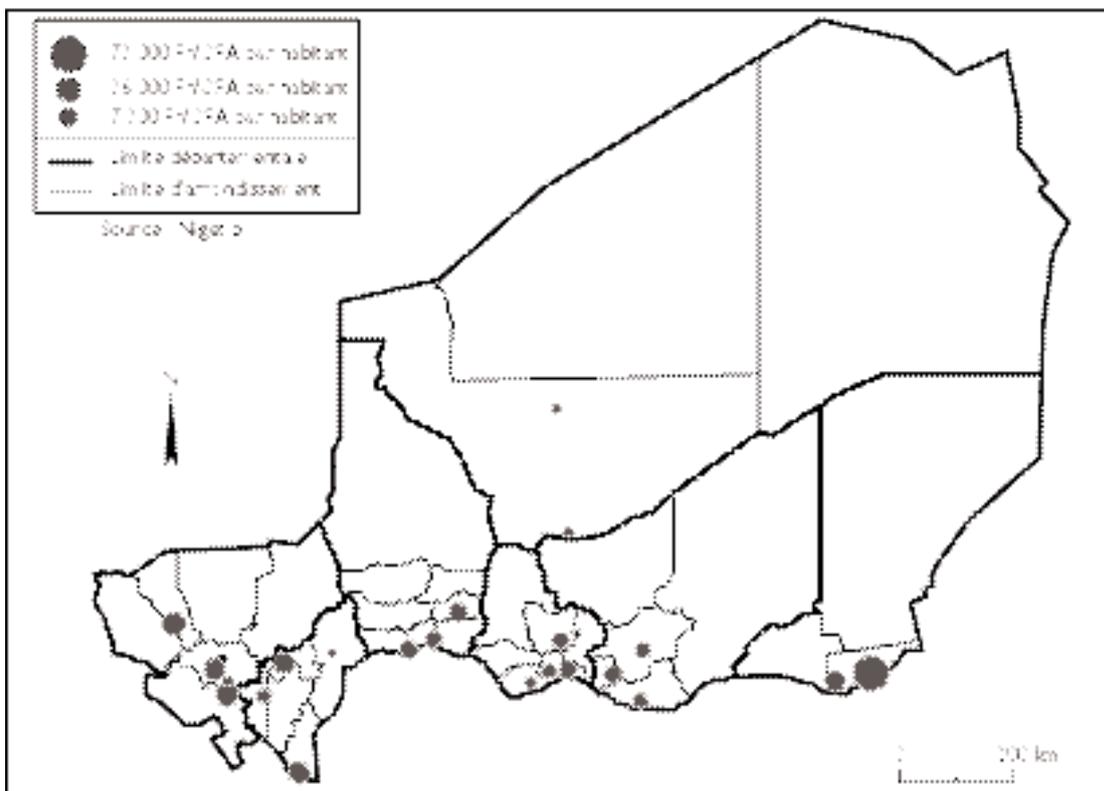
(département de Maradi) et Bandé (département de Zinder), et de la commune rurale de Matankari (département de Dosso).

se rapprochent davantage de la réalité de l'armature urbaine.

Cette réalité fait donc l'objet d'un enregistrement partiel dans le projet de redécoupage au profit essentiellement des bourgs. Les sous-préfectures frontalières et dynamiques (mise à part Matameye, détrônée par le chef-lieu coutumier voisin et tout aussi dynamique de Kantché ; voir plus haut) sont ainsi intégrées sans problème dans l'organigramme des nouveaux départements, mais aucune ne connaît une promotion spectaculaire, à la différence des postes administratifs frontaliers de Goudoumaria ou Tibiri qui les rejoignent parmi les préfectures. Pour les marchés ruraux préalablement marginalisés sur un plan administratif, mais dont la reconnaissance est anticipée par les bailleurs de fonds internationaux, les for-



Carte 25 - Les investissements urbains gérés par la Nigetip (de janvier 1992 à juin 1995)



Carte 26 - Les investissements urbains gérés par la Nigetip (de janvier 1992 à juin 1995) en francs CFA par habitant

tunes sont diverses dans le projet de redécoupage. Ainsi, le centre de production maraîchère, marché d'étape et grand centre sanitaire privé de Galmi, ne s'affranchit pas dans le projet de redécoupage du chef-lieu politique voisin de Doguerawa, à l'inverse Bandé et Tchadoua, ou encore Badéguichiri sont érigés en chefs-lieux d'arrondissement, de même que le marché frontalier de Dan Issa.

De la territorialisation à partir des points d'eau

Le projet de redécoupage fait apparaître de nouveaux chefs-lieux administratifs (communes, arrondissements) aux lisières de la limite administrative des cultures sous pluies¹⁰. Dans le même temps, la nouvelle législation foncière du code rural prévoit des terroirs d'attache pour les pasteurs.

Ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural
Décret n° 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs.

« Au sens du présent décret, il faut entendre par terroir d'attache, l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent, que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations. »

Amorcée par le régime Kountché dans les années quatre-vingt avec la multiplication des chefs de groupement, une certaine volonté de territorialisation systématique de l'espace nomade et pastoral se fait donc jour, sorte de prolongement vers le nord du travail de cantonalisation réalisé lors de la période coloniale.

Où sont les centres ?

10. Limite fixée dans les premières années de l'indépendance : décret de 1961, revu en 1964.

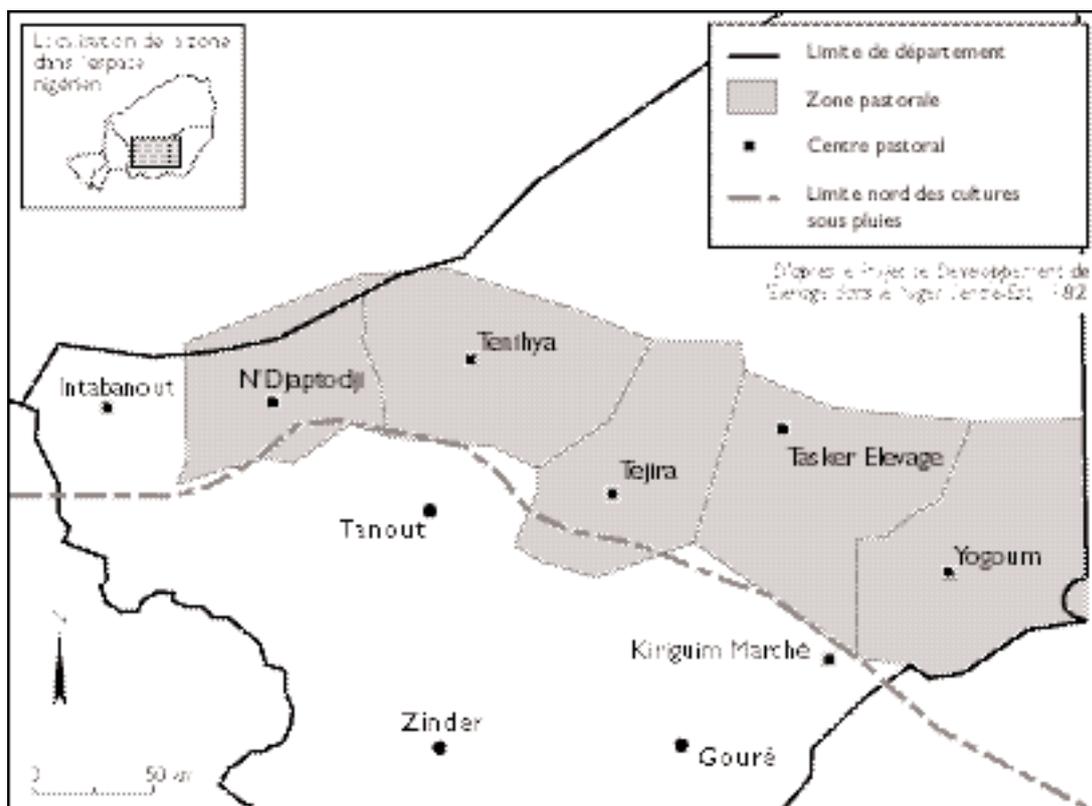
Le projet de territorialisation au delà de la limite des cultures nécessite des points d'appui, des chefs-lieux potentiels, or il existe une certaine dichotomie entre les centres politiques et les centres logistiques créés à partir de forages profonds par les projets de développement financés par la coopération multilatérale ou bilatérale. Ainsi les six centres pastoraux (infrastructures socio-éducatives et sanitaires) créés au nord du département de Zinder (carte 27) entre 1978 et 1986 dans le cadre du Projet d'Élevage Niger Centre-Est (PENCE), financé par la Banque mondiale, ne correspondent pas aux points d'attache des chefs de groupement.

De plus, la logique de quadrillage qui caractérise selon D. Retailé la zone proprement sahélienne ne correspond pas à des polarisations emboîtées caractéristiques des structures maillées, mais davantage à des positions de relais sur des parcours ou des axes méridiens.

Pour sa démonstration, l'auteur oppose le Sud du département de Zinder (canton de Doungass et plus généralement arrondissements de Magaria et Matameye, mais aussi canton de Bouné au sud de Gouré où les densités sont moindres) où la distribution des unités de peuplement selon leur rang et leur taille est régulière, et le Nord sahélien (avec l'exemple de l'Alokoss) où les répartitions rang-taille laissent apparaître un ensemble de centres de peuplement équivalents qui quadrillent l'espace, ceci malgré les mouvements de colonisation agricole qui densifient les vides (plaine de Kazoé), les centres de peuplement (Boultoum, Kellé-Maja, Kazoé, Moa) fonctionnant comme niches de repli en cas de crise climatique (1984).

"A la seule échelle régionale, la cartographie des marchés montre la superposition des deux structures. Le maillage, c'est à dire l'organisation hiérarchique des surfaces, apparaît à travers la disposition plus ou moins régulière des lieux centraux ; le quadrillage, c'est-à-dire l'organisation des surfaces par la circulation, apparaît à travers les alignements de ces mêmes lieux le long de routes grossièrement

Carte 27 - Les centres pastoraux du département de Zinder



méridiennes. La corrélation de l'évolution des prix souligne les liens existants dans les alignements et les écarts entre deux voies "parallèles" malgré la polarisation générale de Zinder. Le quadrillage l'emporterait encore ? Les mêmes résultats étant obtenus dans l'observation des réseaux villageois à travers leur évolution au cours des deux décennies passées, un modèle commence à prendre forme. Il est établi sur une structure de "quadrillage" de l'espace en alignements méridiens. (...) Signalons que l'étalement spatial correspondant à l'expansion agricole s'est réalisé sur la base d'une structure maillée (hiérarchie des lieux) et que les regroupements et les polarisations de crise ont plutôt souligné la hiérarchie des lignes et singulièrement des lignes méridiennes (quadrillage sahélien). » (Retailé, 1995, 144-145)

Ainsi la zone de Njaptodji déterminée en 1982 par le Projet PENCE (carte 28) semble constituée de segments d'axes méridiens qui ne convergent évidemment pas vers le « centre ».

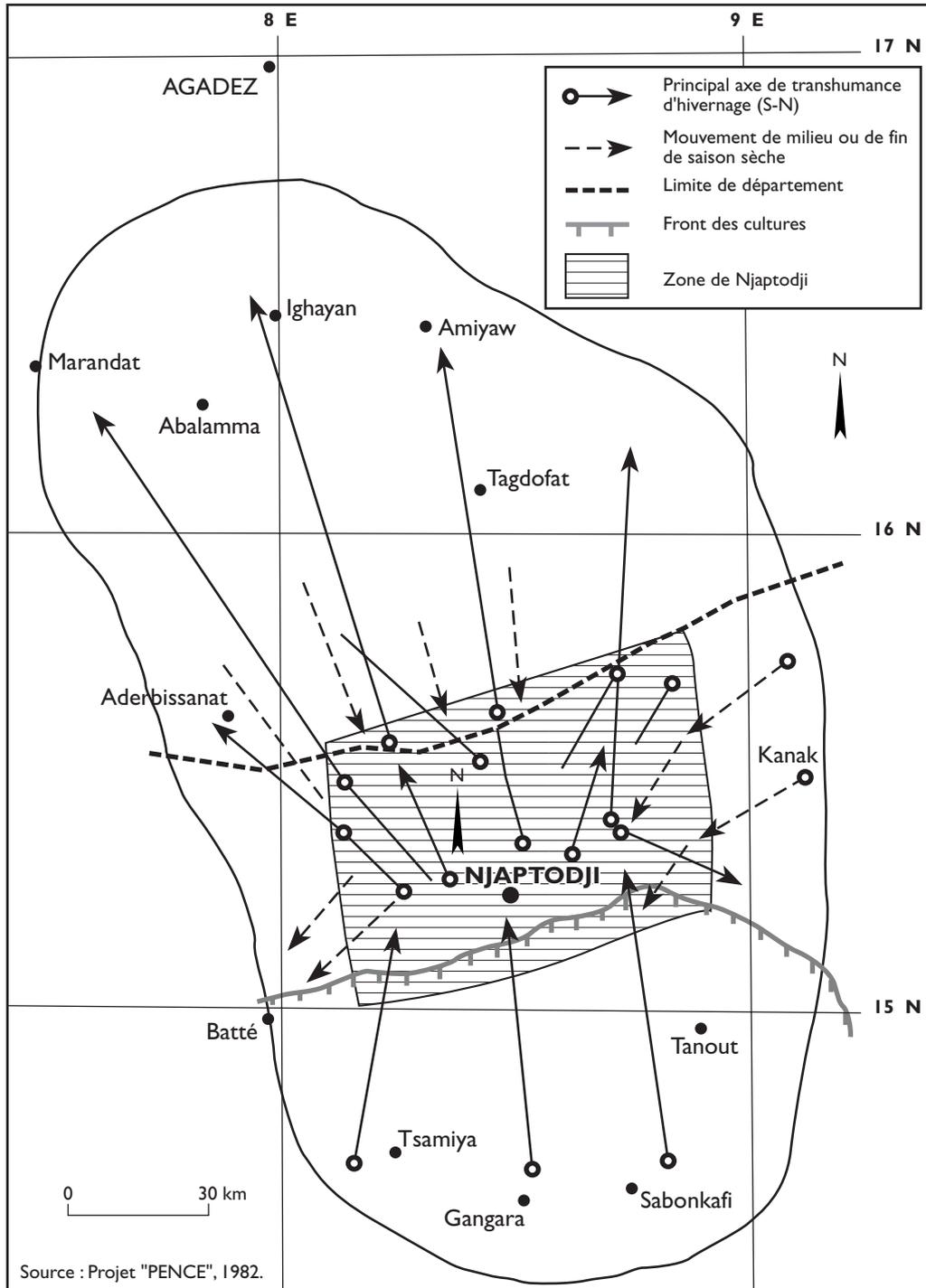
L'arbitrage des conflits de confins par la territorialisation

Dans ces régions de confins ou de marche, où cohabitent pasteurs, nomades et sédentaires, des conflits d'usage peuvent se doubler de conflits de souveraineté sur l'espace entre chefs de cantons et chefs de groupements, tandis que la circulation et l'échange assurent la complémentarité entre les lieux.

Le projet de redécoupage du département de Zinder rend ainsi des arbitrages. Il accorde une certaine autonomie politique au nord pastoral vis à vis des chefs-lieux actuels situés plus au sud (Tanout la sous-préfecture, et Belbédji le poste administratif) qui deviennent des chefs-lieux de département). Mais cette autonomie relative passe par un maillage en arrondissement, avec imposition du « centre pastoral » comme chef-lieu dans

11. Chef historique de groupement, non reconnu par la colonisation.

Carte 28 - Envergure des mouvements effectués par les éleveurs utilisant à un moment ou à un autre la zone de Njaptodji



un cas (Tenihya), et affirmation de la résidence du chef de groupement⁴¹ dans l'autre (Tendé).

En fait, les volontés d'affirmation des chefferies de Tanout et de Belbéji s'expriment différemment. Si l'on peut parler d'impérialisme expansionniste contrarié dans le cas de Tanout dont les élites revendiquaient la capitale d'une région du Damergou ou au moins celle d'un vaste département, il faut parler d'affermissement d'un fief pour la double chefferie de la Tarka qui cumule à Belbéji des fonctions cantonales et de groupement. L'action d'influence de la chefferie menée par ses ressortissants inscrits dans les hautes sphères de l'État s'exerce pour

l'obtention d'équipements et infrastructures (Pistes du Projet Damergou, Université islamique). Nous sommes là dans un cas de « pays » agro-pastoral (une vallée) et cosmopolite où la légitimité du pouvoir politique tend à s'exercer sur l'ensemble d'une société locale composite, ce qui limite les crispations ethnico-zonales. Pouvoir politique qui tente d'assurer la croissance des ressources par la captation d'investissements extérieurs et non par une tentative de domination régionale.

Les marges ou confins septentrionaux du département de Zinder s'apparentent donc localement soit à un creuset territorialisé, soit à une zone de tension poli-



tique maillée artificiellement à partir de points d'appui techniques.

Conclusion • Une interprétation du processus en cours

La fonction administrative ne fait plus la ville, pourtant l'enjeu du chef-lieu n'a jamais été aussi crucial. Les vertus symboliques de la fonction n'expliquent pas tout, dans un contexte de décentralisation et de désengagement, elle garantit l'accès aux ressources locales et le contrôle économique par la médiation avec les partenaires extérieurs.

La recherche d'une promotion administrative pour une localité et ses élites, s'apparente donc à celle d'une garantie d'une certaine hégémonie économique-politique sur un ressort territorial : elle donne accès aux ressources politico-économiques, et elle évite la domination d'autres formations sociales territorialisées, vécue comme une incorporation dans un fief. Elle offre donc l'assurance d'une base locale pour des élites issues d'un chef-lieu local ou régional, et investies dans des réseaux économiques de niveau national ou transnational.

Mais pourquoi ce nouvel engouement se traduit-il par la reconnaissance administrative des circonscriptions coutumières ? Le maillage historico-économique pourrait être le produit territorial achevé de « l'assimilation réciproque des élites » (Bayart, 1989), l'adoption d'une

représentation exogène ne signifiant pas renoncement à des représentations endogènes (Pourtier, 1989). Le référent identitaire et généalogique choisi constitue une couche de plus dans les logiques de territorialisation. Il renvoie à des solidarités effectives et pourra être instrumentalisé dans la mobilisation des ressources locales et dans les relations avec l'extérieur. Il s'agit d'un plus identitaire (Igué, 1995) dans la mondialisation qui met en rapport direct des collectivités locales et les agents du développement. Autrement dit, on assiste à une compensation identitaire et à la garantie de l'institutionnalisation de certains réseaux sociaux à base généalogico-territoriale, parallèle à la généralisation et à l'acceptation d'une modernité individualiste (nouveau code rural, collectivités territoriales élues) portée par le modèle universel du développement et de l'État, maintenant décentralisé.

Le refoulé dans l'ordre politico-territorial encore en vigueur, c'était l'informel et les chaînes de sociétés emboîtées (Amelle, 1985). Ici s'expriment des formations sociales rivales nées des clivages de la réinterprétation coloniale des solidarités coutumières précoloniales (Idrissa,

1997). Nous passerions donc d'une organisation territoriale basée sur un réseau fonctionnel et des zones de mise valeur spatialisées, à une organisation basée sur des territoires économico-politiques maillés. Les chaînes de sociétés et surtout les complémentarités axiales (Retailé, 1993 et 1994) restent ignorées, de même que les solidarités aspatiales (sans continuité territoriale). Autant de réalités qui s'expriment dans les filières et les réseaux économiques et sociaux qui animent le système de villes et marchés du sous-continent.

La réforme dans son ensemble peut donc apparaître comme un produit aberrant ou comme un syncrétisme réussi. A l'époque où la quête des « pays » agite l'ex-métropole, ici les entités qui relèvent d'un pseudo ordre historico-naturel s'affirment et s'expriment. Le « pays » n'est pas qu'un mythe et il trouve place dans un système susceptible d'assurer la pérennité d'un État désengagé mais toujours impliqué. Si le coût d'un système aussi complexe paraît inapproprié, ses vertus en font peut-être un produit exportable !



Bibliographie

- ABBA S., 1990. La chefferie traditionnelle en question. In *Le Niger; Chroniques d'un État*. Politique Africaine 38, p. 51-60.
- AGIR ICI-SURVIE, 1996. *Tchad, Niger. Escroqueries à la démocratie*. Paris : L'Harmattan (Dossiers noirs de la politique africaine de la France 8). 111 p.
- AMSELLE J.-L., 1985. Ethnies et espaces : pour une anthropologie topologique. In *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*, Amselle J.-L. et M'Bokolo E. (dir.). Paris : La Découverte (Textes à l'appui), p. 11-48.
- ARNAUD M., 1994. *L'urbanisation en Afrique de l'Ouest, mécanismes et logiques*, Document de travail n°8 de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, J.-M. Cour (dir.). Paris : OCDE (Club du Sahel), BAD (Cinergie), CILSS, 33 p.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRÈS (É. Hahonou), 1994. *Coopération décentralisée, Juvisy (France)/Tillabery (Niger) : développement rural, développement urbain*. 44 p.
- BAECHLER A., 1994. Élaboration d'un programme d'aménagement participatif en milieu précaire : le Nord-Ader. In *Au contact Sahara-Sahel, Milieux et sociétés du Niger*, vol. 2, *Revue de Géographie Alpine* (Ascendance), p. 95-112.
- BAKER J. (dir.), 1990. *Small Town Africa : Studies in Rural-Urban interaction*, seminar in Uppsala and Enköping, September 1989. Uppsala : Scandinavian Institute of African Studies (Seminar proceedings 23). 268 p.
- BAKER J. (dir.), 1997. *Rural-Urban Dynamics in Francophone Africa*. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, 201 p.
- BAKER J. et PEDERSEN PO. (dir.), 1992. *The rural-urban interface in Africa : expansion and adaptation*, seminar in Gilleleje, September 1990. Uppsala : Scandinavian Institute of African Studies (Seminar proceedings 27). 320 p.
- BANQUE DE DONNÉES URBAINES, 1993. *Les Arrondissements du Niger, Images socio-politiques*. Niamey : Min. des Fi. et du Plan/Min. de l'Eqpt., de l'Habt et de l'A du T, 25 planches.
- BARBIER J.-C., BURGEL G., DELPECH B. et GIRAUT F. (dir.), 1995. *Villes secondaires d'Afrique, Villes en parallèle*, 22, p. 17-36.

- BATAILLON C. (dir.), 1977. *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*. Paris : IEDES (Tiers Monde) – PUF. 289 p.
- BAYART J.-F., 1989. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard. 439 p.
- BAYART J.-F., 1996. *L'illusion identitaire*. Paris : Fayard. 307 p.
- BELLOT J.-M., 1980. *Kel Tamasheq du Gourma nigérien et Peul du Torodi. Sociétés agro-pastorales en mutation*, Université de Bordeaux III (Géographie), T3. 219 p.
- BERNIER X., FARET L. et MOREL A., 1994. 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.). *Revue de Géographie Alpine* H.-S. (Ascendances), vol. II, p. 149-158.
- BERTRAND M. et DUBRESSON A. (dir.), 1997. *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*. Paris : Karthala. 326 p.
- BOUREIMA A., 1994. Crise alimentaire et conquête agricole des nouvelles terres dans le Sud-Ouest du Niger. In *Au contact Sahara-Sahel. Milieux et société du Niger*, Bridel L., Morel A. et Ousseini I. (dir.). *Revue de Géographie Alpine* H.-S. (Ascendances), vol. II, p. 171-184.
- BOURGEOT A., 1990. Le désert quadrillé : des Touaregs au Niger. In *Le Niger; Chroniques d'un Etat*, Politique Africaine 38, p. 68-75.
- BRIDEL L., MOREL A. et OUSSEINI I. (dir.), 1994. *Au contact Sahara-Sahel. Milieux et société du Niger*, *Revue de Géographie Alpine*, H.-S. (Ascendances), 2 vol. 279 p. et 186 p.
- BRILTEY B., 1995. Gestion municipale sous tutelle au Cameroun. In *Villes secondaires d'Afrique*, J.-C. Barbier, G. Burgel, B. Delpech et F. Giraut (dir.), *Villes en Parallèle*, 22, p. 69-84.
- BRUNEAU J.-C., GIRAUT F. et MORICONI F., 1994. Villes nigériennes. L'émergence d'une armature urbaine nationale en pays sahélien. In *Au contact Sahara-Sahel, Milieux et sociétés du Niger*, vol. 1, *Revue de Géographie Alpine*, (Ascendance), p. 241-257.
- CEPERE, 1994. *Actes du séminaire : aménagement du Territoire et gestion des entités décentralisées*. Niamey : ENA, Paris : IIAP.
- CHAMPAUD J., 1977. Pouvoir central, pouvoirs locaux et développement au Cameroun. In *Etat, Pouvoir et Espace dans le Tiers Monde*, Bataillon C. (dir.). Paris : IEDES (Tiers Monde) – PUF, p. 153-165.
- CHAUVEL J.-P. et BELKO GARBA MAIGA, 1991. *Rapport de la mission en fiscalité foncière et immobilière*. Niamey : Ministère de l'Équipement.
- COUR J.-M. (dir.), 1994. *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : Une vision à l'horizon 2020*. Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, Club du Sahel (OCDE)/Cinergie (BAD)/CILSS. 67 p.
- CRÉDIT LOCAL INTERNATIONAL, 1990. *La situation financière des collectivités territoriales du Niger*. Niamey : Ministère des Finances/Ministère de l'Intérieur/Ministère du Plan. 250 p.
- DOMINGO J., 1993. Espaces africains en crise : formes d'adaptation et de réorganisation, *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, 83-84. 140 p.
- DUBRESSON A., 1992. Collectivités locales et dynamismes économiques : que faire ? In *La gestion sociale urbaine dans les pays en développement*, Recherche Cahiers (Laboratoire Théories des mutations urbaines, Institut français d'urbanisme), n° 3, p. 31-38.
- DUBRESSON A., 1993. Urbanistes de l'intérieur : les cadres de la préfecture de Toumodi (Côte-d'Ivoire). In *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Jaglin S. et Dubresson A. (dir.). Paris : Karthala. p. 259-284.
- ECHARD N., 1975, *L'expérience du passé, histoire de la société paysanne haoussa de l'Ader (République du Niger)*. Paris-Niamey (Études Nigériennes 36). 232 p.

- ECHARD N., 1985. Note sur l'histoire du peuplement en Ader hausa (Niger). *Cahiers de l'ORSTOM*, série Sciences humaines, XXI(1), p. 13-17.
- EGUNJOBI L., 1990. The Development Potentials of Local Central Places in Nigeria. In *Small Town Africa : Studies in Rural-Urban interaction*, Baker J. (dir.), seminar in Uppsala and Enköping, September 1989. Uppsala : Scandinavian Institute of African Studies (Seminar proceedings 23), p. 69-88.
- ENQUÊTE LÉGÈRE SUR L'ARMATURE URBAINE AU NIGER, 1991. Niamey : Direction du Développement Régional et de l'Aménagement du Territoire.
- FAURE A., 1993. Niaogho *versus* Beghedo. Un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé. *Cahiers des Sciences Humaines*, 29(1), p. 105-119.
- GANNE B. et OUEDRAOGO M., 1997. « 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, p. 221-240.
- GIRAUT F., 1993. 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, p. 177-204.
- GIRAUT F., 1994a. Centres et périphéries des petites villes nigériennes (Keïta, Malbaza, Tamaské, Torodi). In *Au contact Sahara-Sahel, Milieux et sociétés du Niger*, vol. 1, *Revue de Géographie Alpine* (Ascendance), p. 195-214.
- GIRAUT F., 1994b. *La petite ville, un milieu adapté aux paradoxes de l'Afrique de l'Ouest*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 443 p.
- GIRAUT F. (Banque Mondiale et Fonds d'Aide et de Coopération), 1995a. *Rapport de la mission d'analyse du secteur urbain*. Niamey : Projet de Réhabilitation d'Infrastructures. 94 p.
- GIRAUT F., 1995b. Pour une modélisation de la petite ville ouest-africaine. In *Monde arabe, le retour du local*, M. Lavergne (dir.), *Peuples Méditerranéens*, p. 72-73 ; 317-329.
- GIRAUT F., 1995c. Les petites villes du Sahel : un système social à l'épreuve des crises régionales. In *Villes secondaires d'Afrique*. J.-C. Barbier, G. Burgel, B. Delpech et F. Giraut (dir.), *Villes en Parallèle*, 22, p. 215-233.
- GIRAUT F., 1996. La violence politique dans les petites villes d'Afrique de l'Ouest. In *Villes du Sud. Sur la route d'Istanbul...*, Le Bris (dir.). Paris : ORSTOM Editions, p. 245-258.
- GIRAUT F., 1997a. Contemporary Dynamic of Small Towns in West Africa. In *Rural-Urban Dynamics in Francophone Africa*, J. Baker (dir.). Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, p. 26-50.
- GIRAUT F., 1997b. Quel bilan des relations entre la petite ville et son environnement ? In *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, M. Bertrand et A. Dubresson (dir.). Paris : Karthala, p. 17-37.
- GRÉGOIRE E., 1986. *Les Alhazai de Maradi. Histoire d'un groupe de riches marchands sahéliens*. Paris : Orstom (Travaux et documents 187). 228 p.
- GRÉGOIRE E., 1990. Le fait économique haoussa. In *Le Niger, Chroniques d'un État*, Politique Africaine 38, p. 61-67.
- GRÉGOIRE E., 1993. Réseaux de pouvoir et contrôle urbain : l'exemple d'une ville moyenne au Niger, Maradi. In *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Jaglin S. et Dubresson A. (eds). Paris : Karthala, p. 205-218.
- GRÉGOIRE E., 1996. Réseaux de commerce et maillages urbains en Afrique de l'Ouest. In *Villes du Sud. Sur la route d'Istanbul...*, Le Bris (dir.). Paris : ORSTOM Editions, p. 147-165.
- GRÉGOIRE E., LABAZEE P., 1993. Mobilité marchande et urbanisation. Le cas de Korhogo (Côte-d'Ivoire) et de Maradi

- (Niger). In *Mobilités spatiales et urbanisation. Asie, Afrique, Amérique.* V. Dupont et C.Z. Guilimoto (dir). *Cahiers des Sciences Humaines*, 29(2-3), p. 527-546.
- GUILLAUMONT P. et S. (dir.), 1991. *Ajustement structurel, ajustement informel. Le cas du Niger.* Paris : L'Harmattan. 311 p.
- GUILLEMIN J., 1982. Note sur l'évolution de l'organisation administrative territoriale de la République du Niger. *Le mois en Afrique 202-203*, p. 97-103.
- HAMANI D. M., 1989. *Au carrefour du Soudan et de la Barbarie : le Sultanat de l'Ayr*, Niamey : Études Nigériennes 55. 522 p.
- HARDOY J.F., SATTERTHWAITE D. (dir.), 1986. *Small and intermediate urban centers. Their role in national and regional development in the Third World.* Londres : Hodder and Soughton. 422 p.
- HARDOY J.F., SATTERTHWAITE D., 1988. Small and intermediate urban centers in the Third world, what role for the government ? *TWPR* 10(1), p. 5-26.
- HESSELING G., 1988. Vers un nouvel ordre urbain local ? In *Naissance d'une ville au Sénégal.* Paris : Karthala, Postface, p. 163-171.
- HUGON P., POURTIER R. (dir.), 1993. Villes d'Afrique, numéro spécial *Afrique Contemporaine*, 168. 270 p.
- IDRISSA K., 1997. Ethnicité, politique et démocratie au Niger. *Société Africaine et diaspora* 5. Paris : Harmattan, p. 45-71.
- IGUE J. O., 1995. *Le territoire et l'État en Afrique.* Paris : Karthala, 277 p.
- IRSH, 1976. *Sans cheval, on se faisait vite tuer ou attraper.* T. 5 (Torodi), Niamey, 396 p.
- IRSH et PNUD, 1977. *Etude de Say : Rapport final.* Niamey. 240 p.
- JAGLIN S., DUBRESSON A. (eds), 1993. *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions.* Paris : Karthala. 312 p.
- KALASA MUKANDA-BANTU, 1994. *Description du peuplement de l'Afrique de l'Ouest. Commentaire de la base de données* (WALTPS : Document de travail n°1). Abidjan : CINERGIE/ OCDE/ BAD/CILSS, 123 p.
- LECOMPTE D., 1994. 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, p. 114-121.
- LEMARCHAND R., 1991. La violence politique. In Coulon C. et Denis-Constant M. (dir.). *Les Afriques politiques.* Paris : La Découverte, p. 200-212.
- LE ROY E., 1992. L'effet de la crise mondiale sur la gestion municipale. Courtiers, filières d'acteurs et associations d'usagers dans trois villes moyennes du Sénégal. In *Etat et Société dans le Tiers-Monde. De la modernisation à la démocratisation ?* Paris : Publications de la Sorbonne, p. 267- 275.
- LEVY J., 1991, « Contrôle » : un concept incontrôlé ? Pouvoir, espace et société. In *L'Etat et les stratégies du territoire*, H. Théry (dir.). Paris : CNRS (Mémoires et documents de géographie), p. 33-43.
- LEVY J. (dir.), 1991. *Géographies du politique.* Paris : Presses de la FNSP/EspacesTemps.
- LEVY J., 1993. A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? In *Les apories du territoire. Espaces, couper/coller. Espaces Temps Les cahiers* 51/52, p. 102-142.
- MAHARAUX A., 1992. 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, Limoges, 5-6 octobre 1989. Limoges : PULIM, p. 65-80.
- MARGUERAT Y., 1988. L'État et l'organisation territoriale du Togo. *Afrique Contemporaine* 145, p. 47-54.
- de MARTONNE E. (dir. pour le Gouvernement général de l'A.O.F.), 1922. *Atlas des cartes administratives et ethnographiques des colonies de l'A.O.F.*, 2^e éd. Paris : Forest, 9 planches.

- de MARTONNE E. (dir. pour le Gouvernement général de l'A.O.F.), 1926. *Atlas des cercles de l'A.O.F.* Paris : Forest, 8 fascicules, 115 cartes.
- MAUREL M.-C., 1984. Géopolitique du territoire : le maillage politico-administratif. In *Les géographes, l'action et le politique*, *Hérodote* 33-34, p. 131-143.
- MAWHOOD P. (ed.), 1983. *Local government in the third world. The experience of tropical Africa*. Chichester, New York : J. Wiley. 261 p.
- MONTGLOS de M.-A., 1994. *Le Nigeria*. Paris : Khartala/IFRA. 324 p.
- NIANDOU-SOULEY A., 1990. L'armée et le pouvoir. In *Le Niger, Chroniques d'un État*, *Politique Africaine* 38, p. 40-50.
- NORDMAN D., OZOUF-MARIGNIER M.-V. (dir.), 1989. Le territoire (1), Réalités et représentations. In *Atlas de la Révolution française*, t. 4, 107 p.
- NORDMAN D., OZOUF-MARIGNIER M.-V. (dir.), 1989. Le territoire (2), Les limites administratives. In *Atlas de la Révolution française*, t. 5, 126 p. + 6 cartes.
- NYASSOGBO G., 1997. Développement local, villes secondaires et décentralisation au Togo. In *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, M. Bertrand et A. Dubresson (dir). Paris : Karthala, p. 89-109.
- OLIVIER de SARDAN J.-P., 1984. *Les sociétés songhay-zarma (Niger-Mali). Chefs, guerriers, esclaves, paysans...* Paris : Karthala. 303 p.
- OUALLET A., 1997. Développement urbain et décentralisation dans le nord-est du Mali. L'exemple de Gao. In *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, M. Bertrand et A. Dubresson (dir). Paris : Karthala, p. 125-143.
- OUSSEINI I., 1994. Répartition spatiale de l'occupation humaine et ressources naturelles dans la région du fleuve Niger. In *Au contact Sahara-Sahel. Milieux et société du Niger*, Bridel L., Morel A., Ousseini I. (dir.). *Revue de Géographie Alpine*, H.-S. (Ascendances), vol. II, p. 159-170.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., 1989. *La formation des départements*, Paris : Ed. de l'EHESS. 363 p.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., 1994. Les dimensions du département : la permanence d'un débat. In *Le département : hier, aujourd'hui, demain. De la Province à la Région, de la centralisation à la décentralisation*, G. Chianéa., R. Chagny et J.-W. Derymez (dir.). Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, p. 199-207.
- PADLOS/ARD inc., 1998. *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Niger; rapport final et synthèse*.
- PEDERSEN P.O. (dir.), 1991. The role of small and intermediate centres in planning in Africa. *African Urban Quarterly*, 6(3-4), 135 p.
- POURTIER R., 1983. Nommer l'espace. L'émergence de l'État territorial en Afrique. *Espace Géographique*, 4, p. 293-304.
- POURTIER R., 1986. Encadrement territorial et production de la Nation (Quelques propositions illustrées par l'exemple du Gabon). In *L'État contemporain en Afrique*. Paris : L'Harmattan, p. 341-358.
- POURTIER R., 1989. Les espaces de l'État. In *Tropiques, lieux et liens*. Paris : Orstom (Didactiques), p. 394-401.
- POURTIER R., 1989. Les États et le contrôle territorial en Afrique centrale : principes et pratiques. *Annales de Géographie* 547, p. 286-301.
- POURTIER R., 1991. Imagerie, imaginaire et stratégies territoriales. In *L'État et les stratégies du territoire*, H. Théry (dir.). Paris : CNRS (Mémoires et documents de géographie), p. 189-195.
- RAFFESTIN C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : LITEC.
- RAISON J.-P., 1993. Les formes spatiales de l'incertitude en Afrique contemporaine. In *Espaces africains en crise : formes d'adaptation et de réorganisation*, J. Domingo (dir.), *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, 83-84, p. 5-18.

- RAYNAL J.-J., 1993. *Les institutions politiques du Niger*. Saint-Maur : SEPIA, 334 p.
- RAYNAUT C. (dir.), 1990. *Le Niger; Chroniques d'un État*, Politique Africaine 38, 110 p.
- RAYNAUT C., 1990. Trente ans d'indépendance : repères et tendances. In *Le Niger; Chroniques d'un État*, Politique Africaine 38, p. 3-29.
- RESADEP/Institut PANOS, 1996. *L'environnement au Niger*. 312 p.
- RETAILLÉ D., 1991. Le contrôle de l'espace entre territorialité et géographicit . Les problèmes d'intégration des  tats sahélo-sahariens. In *L' tat et les stratégies du territoire*, H. Théry (dir.), Paris : CNRS (Mémoires et documents de géographie), p. 89-100.
- RETAILLÉ D., 1993. Afrique : le besoin de parler autrement qu'en surface. In *Les apories du territoire. Espaces, couper/coller*, EspacesTemps Les cahiers 51/52, p. 52-62.
- RETAILLÉ D., 1994. 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.), *Revue de Géographie Alpine*, H.-S. (Ascendances), vol. II, p. 127-148.
- REYNAUD A., 1981. *Société, espace et justice*. Paris : PUF. 263 p.
- RICHARD C., 1995, *Fonction géopolitique, économique et environnementale du Parc national du W*. Mémoire de Maîtrise de géographie, Université Joseph Fourier-Grenoble I. 195 p.
- RODOT A., RAGOT G., 1965. *Habitat semi-rural au Niger. Rapport de synthèse*. Paris : SMUH, 40 p.
- RONCAYOLO M., 1990. *La ville et ses territoires*. Paris : Gallimard (Folio Essai). 278 p.
- SALIFOU A., 1977. *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, 2 tomes.
- SALIFOU A., 1981. La chefferie du Niger revue et corrigée par le colonisateur. *Afrique-Histoire* 1, 30-34.
- SANTOS M., 1975. *L'Espace partagé*. Paris : M.T. Génin. 405 p.
- SAUTTER G., 1968. La région traditionnelle en Afrique tropicale. In *Régionalisation et développement*, Colloque international des sciences humaines de Stasbourg, juin 1967. Paris : CNRS, p. 65-107.
- SAUTTER G., 1978. Réflexions sur les petites villes dans les pays en voie de développement, TDGT 45, p. 393-420.
- SEDES/Groupe Huit (Banque Mondiale), 1993. *Aspects institutionnels de la décentralisation au Niger*, Niamey : Cellule de Coordination et du Suivi du Projet Urbain. 288 p.
- SÉRÉ de RIVIÈRE E., 1965. *Histoire du Niger*. Paris : Berger-Levrault. 310 p.
- SÉRÉ de RIVIÈRE E., 1967. La chefferie au Niger. *Penant* (Revue de droit des pays d'Afrique) 718, 463-488.
- SEYBOU MOUSSA KASSEY. *Politique de planification urbaine au Niger. Le cas de Niamey*. Cahiers du CIDEP, 94 p.
- SIDIKOU AROUNA HAMIDOU, 1980. *Niamey :  tude de géographie socio-urbaine*. Rouen : Université, TE, 4 tomes, 448 p. et 308 p. d'annexes.
- SNRECH S., 1994. *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020*, (Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, J.-M. Cour (dir.). Paris : OCDE (Club du Sahel), BAD (Cinergie), CILSS, 67 p.
- SOUTHALL A. (dir.), 1979. *Small towns in African development*, Africa 49(3).
- SOUTHALL A. (dir.), 1979. *Small urban centers in rural development in Africa*. Madison : African Studies Program, University of Wisconsin. 409 p.
- SOUTHALL A. (dir.), 1988. *Small towns in Africa revisited*, ASR 31(3).
- ST HR W.B. et TAYLOR D.R.F. (dirs.), 1981. *Development from above or below , The dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester : John Wiley.

- SUBERU R.T., 1994. *1991 state and local government reorganizations in Nigeria*. Bordeaux : CEAN et Ibadan : IFRA (Travaux et documents 41). 31 p.
- THÉRY H. (dir.), 1991. *L'Etat et les stratégies du territoire*. Paris : CNRS (Mémoires et documents de géographie).
- TINGUIRI K.L., 1990. Crise économique et ajustement structurel (1982-1988). In *Le Niger, Chroniques d'un État*, Politique Africaine 38, p. 76-86.
- USAID et COTE D'IVOIRE, 1989. *Conférence de l'Afrique sub-saharienne sur les villes-marchés et le développement rural : Relations économiques et sociales*, 8 au 13 janvier 1989, Yamoussoukro. 242 p.
- Van HOEY L., 1968. The coercive process of urbanization. The case of Niger. In *The new urbanization*, Greer, Scott A. et al. (dir.). New York : St Martin's Press, p. 15-32.
- VENNETIER P., 1991. *Les villes d'Afrique tropicale*. 2^e éd. Paris : Masson. 244 p.
- VILLES NOUVELLES DE FRANCE (Banque Mondiale), 1993. *Mobilisation des ressources communales et dynamisation de la gestion financière*. Niamey : Cellule de Coordination et du Suivi du Projet Urbain. 153 p.
- ZIAVOULA R.E., 1996. *Villes secondaires et pouvoirs locaux en Afrique subsaharienne. Le Congo*. Uppsala : Nordiska Afrikaninstitutet (Document de recherche 1). 143 p.



Sigles et acronymes

- AFVP**, Association française des volontaires du progrès
AOF, Afrique occidentale française
CLD, Conseil local de développement
CLU, Commission locale d'urbanisme
CN, Conseil national
CND, Conseil national de développement
COPRO-Niger, Société de commerce et de production du Niger
COTEAR, Comité technique d'arrondissement
COTEDEP, Comité technique de département
CPCT, Caisse de prêts aux collectivités territoriales
CRD, Conseil régional de développement
CSCRRA, Commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif
CSRD, Conseil sous-régional de développement
CUN, Communauté urbaine de Niamey
CVD, Conseil villageois de développement
FAN, Forces armées nigériennes
FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
IGNN, Institut géographique national du Niger
MNSD, Mouvement national pour la société de développement
NIGELEC, Société nigérienne d'électricité
NIGETIP, Agence nigérienne de travaux d'intérêt prioritaire
OFEDS, Office des eaux du sous-sol
ONAHA, Office national des aménagements hydro-agricoles
ONAREM, Office national des ressources minières
ONG, Organisation non gouvernementale
ONT, Office national du tourisme
ONU, Organisation des Nations-Unies
OPVN, Office des produits vivriers du Niger
ORA, Organisation de la rébellion armée
PCMS, Présidence du conseil militaire suprême
PENCE, Projet d'élevage Niger centre-ouest
PIK, Projet de développement intégré de Keïta
PPN, Parti populaire nigérien
PPNZ, Projet pastoral nord Zinder
RINI, Société de production de riz du Niger
SNE, Société nationale de l'eau du Niger
SONARA, Société nigérienne de commercialisation de l'arachide

LISTE DES CARTES

Carte 1 :	Les centres administratifs nigériens en 1997	14
Carte 2 :	Fonction administrative des chefs-lieux en 1997	15
Carte 3 :	Limites administratives des cantons	17
Carte 4 :	Densité de la population par canton en 1988	18
Carte 5 :	Organisation territoriale en 1961	26
Carte 6 :	Fonction administratives des chefs-lieux en 1961	26
Carte 7 :	Le réseau de coopératives et son système de distribution	37
Carte 8 :	Communalisation en 1997	40
Carte 9 :	Etat des jumelages urbains au Niger	40
Carte 10 :	Promotion et régressions des chefs-lieux entre 1961 et 1992	60
Carte 11 :	Promotions et régression des chefs-lieux pour la proposition de redécoupage administratif CSCRRA en 1996	60
Carte 12 :	Projet de redécoupage administratif CSCRRA (mars 1995)	63
Carte 13 :	Projet de redécoupage administratif CSCRRA (janvier 1996)	63
Carte 14 :	Le Niger au XVIII ^e et XIX ^e siècle	64
Carte 15 :	Hypothèses de découpages après réactions des « populations »	66
Carte 16 :	Configuration de l'actuel département de Tillabéry (1997)	67
Carte 17 :	Proposition de configuration d'une région du Fleuve en 1996	68
Carte 18 :	Proposition de configuration d'une région du Dallol-Topoa en 1996	69
Carte 19 :	Niamey : périmètre de la communauté urbaine	71
Carte 20 :	Proposition pour une communauté de Niamey composée de cinq communes	71
Carte 21 :	Proposition de configuration d'une région de Zinder en 1997	72
Carte 22 :	Proposition de configuration d'une région de Zinder en 1996	73
Carte 23 :	Les États de Sossebaki et le Damagaram	74
Carte 24 :	Répartition du personnel de l'Association française des volontaires du progrès en 1995	78
Carte 25 :	Les investissements urbains gérés par la Nigetip	79
Carte 26 :	Les investissements urbains gérés par la Nigetip (en F CFA par habitant)	79
Carte 27 :	Les centres pastoraux du département de Zinder	81
Carte 28 :	Envergure des mouvements effectués par les éleveurs utilisant à un moment ou à un autre la zone de Njaptodji	82

LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Organigramme de l'administration territoriale de la République du Niger (1991)	16
-------------------	---	----

Figure 2 :	Organigramme des structures de participation au niveau régional et local	19
Figure 3 :	Organigramme des structures administratives de l'État	19
Figure 4 :	Organigramme de l'administration nigérienne (structures et représentants)	33
Figure 5 :	Distribution rang-taille des agglomérations du niger en 1956, 1977 et 1988	45
Figure 6 :	Les familles de villes nigériennes en 1988	45
Figure 7 :	Organigramme type commune rurale (structure décentralisée)	54
Figure 8 :	Organigramme type commune urbaine (structure décentralisée)	54
Figure 9 :	Organigramme type région (structure déconcentrée)	54
Figure 10 :	Organigramme type région (structure décentralisée)	54
Figure 11 :	Organigramme type arrondissement (structure déconcentrée)	55
Figure 12 :	Organigramme type département (structure déconcentrée)	55
Figure 13 :	Organigramme type département (structure décentralisée)	55
Figure 14 :	Circonscriptions administratives héritées, actuelles et proposées	58
Figure 15 :	Niveau de fonction administrative des chefs-lieux de canton	75

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Budget global et d'investissement de quelques collectivités territoriales en 1994 et 1995	21
Tableau 2 :	Dynamique des villes nigériennes selon leur statut administratif	48
Tableau 3 :	Classification des critères (mars 1995)	56
Tableau 4 :	Classification des critères (janvier 1996)	56
Tableau 5 :	Correspondances des niveaux de circonscriptions administratives	56
Tableau 6 :	Synopsis des régions, départements, arrondissements et communes	58
Tableau 7 :	Promotions et régressions administratives des centres	58
Tableau 8 :	Fonction municipale des chefs-lieu d'arrondissements proposés	59
Tableau 9 :	Fonction municipale des chefs-lieux de département proposés	59
Tableau 10 :	Synopsis des coûts globaux pour la mise en œuvre de la décentralisation	61
Tableau 11 :	Estimation des coûts des entités	61
Tableau 12 :	Le poids des chefs-lieux administratifs	75
Tableau 13 :	Dynamique des villes nigériennes selon leur évolution administrative	77

Résumés

• FRANÇAIS

En 1994, le Niger se lance dans un projet quelque peu utopique de refonte totale de son système d'administration territoriale avec l'instauration de quatre niveaux emboîtés, de la commune à la région. Un patient travail de redécoupage s'engage. L'ambition est de réaliser un pavage intégral du territoire dès le niveau le plus fin, celui des municipalités. Voici une fantastique opportunité d'observation et d'analyse des dynamiques et des recompositions territoriales à l'œuvre dans le Niger contemporain.

Dans ce contexte, la reconnaissance de certaines dynamiques *contemporaines* ou au contraire le primat accordé aux fonctions héritées ne sont évidemment pas neutres et permettent de découvrir les forces socio-territoriales sur lesquelles l'État entend s'appuyer ou qui s'imposent à lui.

Sur fond de recherche d'un système rationnel basé sur le mythe de l'optimum territorial, la défense d'intérêts locaux et régionaux fait rage. Des argumentaires contradictoires se déploient sur de multiples registres. Les dynamiques écono-

miques contemporaines se heurtent ou rencontrent les légitimités historiques et identitaires. De ces expressions qui empruntent les canaux officiels de la consultation ou la voie des groupes de pression dans l'appareil d'Etat nait un compromis territorial.

Un apparent retour du refoulé s'exprime alors massivement par la reconnaissance d'entités précoloniales autour de leurs chefs-lieux historiques.

En fait, le refoulé dans l'ordre politico-territorial encore en vigueur, relève de l'informel, des chaînes de sociétés emboîtées et des complémentarités axiales. Celles-ci restent ignorées, de même que les solidarités aspatiales (sans continuité territoriale). Autant de réalités présentes ailleurs, dans les filières et les réseaux économiques et sociaux qui animent le système de villes et marchés du sous-continent.

Dans la bataille territoriale du redécoupage et du chef-lieu ce sont des formations sociales rivales nées des clivages de la réinterprétation coloniale des solidarités coutumières qui apparaissent. Le référent identitaire et généalogique choisi renvoie à des solidarités effectives. Mais surtout il pourra être instrumentalisé

dans la mobilisation des ressources locales et dans les relations avec l'extérieur. Sur fond de mutation des fonctions de chef-lieu, crispations et innovations territoriales sont en marche.

• ANGLAIS

The crisis of an *hypertrophied* state based on the uranium generated incomes. A territorial system wich have run *his* course. The demands of a population avid for democracy. The claims of the Tuareg population in rebellion. The pressure from investors driven by a concern for governance and sustainable development... Institutional and territorial reform must be global, radical and utopian.

This process of reform reveals new challenges relating to the functions of administrative centres, and the spatial representation of different social groups. The arguments put forward are extremely diverse, tanging from a modern reinterpretation of regional historical divides to major principles of spatial rationalisation. But, once again, the search for an ideal territorial organisation is faced with the complexities of the social and spatial realities, and a wide range of strategies, customs and perceptions.

In contemporary Niger, the foudations of territorial restructuring are emerging, embracing the forces of globalisation, the search for new idntities and new paradigms of local development.

