

# **LE ROLE DES ACTEURS LOCAUX DANS LA RESISTANCE DES TERRITOIRES FACE AU PROCESSUS DE DECENTRALISATION, DANS LA COMMUNE DE GUIDIMOUNI, AU NIGER**

**ADO SALIFOU Arifa Moussa**  
Département de Géographie,  
FLSH/Université de Zinder - Niger  
E-mail : arifados@gmail.com

## **RESUME**

La décentralisation est apparue comme une alternative à explorer, face aux insuffisances des politiques publiques de développement proposées jusque-là, par les Etats africains. Elle prône un nouveau type de développement basé sur la responsabilisation et l'implication des populations locales au processus. L'exemple de la commune rurale de Guidimouni (République du Niger) illustre une situation caractéristique du dysfonctionnement de la décentralisation et sa difficulté d'articulation avec le local. Pour une meilleure réussite des actions de développement au niveau local, n'est-il pas déterminant de tenir compte des configurations socio-spatiales existantes. Une approche méthodologique combinant l'exploitation documentaire, des observations de terrain et des entretiens auprès de groupes sociaux, a permis d'évaluer la dynamique de changement impulsée par la décentralisation sur les configurations socio-spatiales. En tant que processus de changement social, le développement implique une approche globalisante prenant en considération tous les aspects de la vie des acteurs territoriaux. En dehors de ce cadre, tout effort de développement reste hypothétique.

**Mots clés** : Décentralisation, développement, configurations socio-spatiales, Guidimouni, Niger

## ABSTRACT

### *The role of local actors in the resistance against the territorial decentralization, in the rural district of Guidimouni, Niger*

Decentralization appeared as an alternative to explore, against the inadequacies of public policies of development proposed until now by African countries. It advocates a new type of development based on the empowerment and the implication of the local populations in the process of development. The example of the rural district of Guidimouni (Republic of Niger) illustrates a characteristic situation of decentralization dysfunction and the difficulty articulating between existing socio-spatial configurations and the proposed model of development. For a better success of development actions, isn't it determining to take into account existing socio-spatial configurations? Direct field observations and social groups interviews have allowed to assess the dynamic of change impulsed by decentralization on existing socio-spatial configurations of this town. As process of social change, development implies an all-embracing approach taking into account all aspects of actors life. Any development remains hypothetical outside this framework.

**Keywords:** decentralization, development, socio-spatial configurations, Guidimouni, Niger

## INTRODUCTION

Depuis quelques décennies, au Sud comme au Nord, la recherche de cadres territoriaux adaptés à la représentation politique, à l'action publique et à la promotion du développement est devenue un impératif pour tous les gouvernements et organisations internationales de développement. La révision récurrente de la problématique de développement trouvera en la décentralisation un outil d'affermissement de la responsabilité démocratique des acteurs locaux, à travers le désengagement de l'État et la participation des catégories sociales locales au processus de développement. La production du développement partant des effets d'entraînement de la décentralisation est sujette à des interrogations. La réorganisation administrative et territoriale provoquée par la décentralisation bouscule les anciennes formes d'organisations spatiales adoptées par les différentes communautés de populations. La perturbation des configurations territoriales par la décentralisation peut-elle servir le développement ?

L'implication des acteurs locaux dans la prise de décisions est l'un des enjeux majeurs de la décentralisation. La non-participation des populations dans la mise en œuvre du projet (de la conception à l'exécution) est susceptible de provoquer des discordances entre attentes de la population et projet-d'État. De ce fait, comment la décentralisation pourrait-elle répondre aux besoins des populations, si celles-ci restent en marge du processus ? La commune rurale de Guidimouni (centre-est du Niger) livre un aperçu du changement opéré par la décentralisation sur l'organisation territoriale et administrative de cette localité. Ce travail s'inscrit dans une démarche exploratoire des rapports entre décentralisation et développement local ; l'objectif étant de saisir principalement les éléments de changement sur les configurations socio-spatiales.

L'inscription de la décentralisation dans le cadre de vie des populations locales dépend de la façon dont seront prises en compte les spécificités locales, et mobilisées au profit du développement du cadre de vie et des activités des populations locales. Pour mener ce travail, deux hypothèses serviront de fil conducteur :

- la configuration territoriale adoptée par la décentralisation n'est pas conforme aux réalités socio-culturelles et spatiales des populations de la commune ;
- l'implication des acteurs locaux dans la conception du projet de décentralisation est indispensable pour impulser une dynamique de changement, et permettre un développement harmonieux de la commune.

Ces hypothèses permettront d'appréhender la mise en œuvre de la décentralisation, notamment son impact sur les communautés locales.

L'étude s'articule autour de trois points : le premier présente la démarche méthodologique et le contexte de l'étude ; le deuxième analyse l'impact de la décentralisation sur les configurations existantes ; le troisième traite du rôle des acteurs dans la dynamique du changement animée par la décentralisation.

## **1. CADRE THEORIQUE, METHODOLOGIQUE ET GEOGRAPHIQUE**

### **1.1. Cadre théorique**

Le recours à la recherche documentaire est indispensable pour disposer de référents théoriques sur les dynamiques territoriales. Plusieurs chercheurs issus de disciplines variées et praticiens du développement, se sont prononcés sur le paradigme de décentralisation. De nombreuses contributions pensent que les politiques de décentralisation ont dans leur majorité été inspirées par les pays occidentaux, par le biais de bailleurs de fonds internationaux au rang desquels la Banque Mondiale et le FMI (Le Bris, 2005 ; Otayek, 2005). La décentralisation fait référence aux processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local, de l'État à des institutions différentes (Demante et Tyminsky, 2008, p. 4). Elle a ouvert la voie d'une nouvelle conception de l'action publique, moins univoque, plus partagée et plus proche des réalités (Richard, 1995, p. 12), permettant la libération des énergies à l'échelon local et la valorisation des initiatives de « terrain ». Au Nord comme au Sud, la décentralisation s'impose tant dans le discours des bailleurs de fonds que dans celui des gouvernants et gouvernés.

La décentralisation a impulsé un renouvellement des rapports entre acteurs sociaux locaux et vis-à-vis de l'État. Les rapports entre les sociétés et leurs espaces connaîtront également de profondes mutations. Totté (2003) révèle l'émergence de nouveaux acteurs de développement sur la scène locale (élus locaux, leaders d'associations, de quartiers ou d'organisations professionnelles) et l'exacerbation des conflits fonciers liée d'une part à l'impréparation du monde rural à cette réforme ; et d'autre à la dichotomie Etat/tradition en matière de gestion foncière. D'autres chercheurs (Lesourd, 2003 ; Rochegude, 2001) ont également soulevé la question foncière en Afrique, insistant surtout sur les défis à relever dans ce domaine.

Le processus de communalisation des territoires nationaux africains amorcé dans le cadre de la décentralisation, a été un facteur déclencheur de nouveaux rapports entre les sociétés et leur espace. Une démarche qui se heurte aux enchevêtrements du contexte territorial. Lima (2003) s'interroge

sur les perspectives de développement local au Mali, au regard de la mise en œuvre des réformes de décentralisation ; entre choix de mailles territoriales pertinentes, découpage administratif et logiques d'acteurs. Giraut (2000) retrace les tensions qui se sont développées après le découpage administratif au Niger, notamment autour du choix des chefs-lieux des entités décentralisées. A travers l'« Observatoire de la décentralisation » au Niger, mis en place par le Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement (LASDEL), Olivier de Sardan (2006) souligne une variété de configurations politiques locales relevée au niveau de quatorze sites. La décentralisation constitue aujourd'hui un principe essentiel de la définition des stratégies de développement ainsi que des politiques d'aide et de coopération.

### **1.2. Approche méthodologique**

Les entretiens ont constitué le principal outil d'investigation de cette recherche. Deux villages sédentaires (Guidimouni et Mazamni) et un campement nomade (Illo) ont servi de cadre d'investigation. Les questions se rapportent à l'impact de la décentralisation sur les activités de production, l'évolution des rapports entre agriculteurs et éleveurs, ainsi que la gouvernance locale. Il s'est agi de recueillir les éléments d'appréciation de la dynamique de changement impulsée par le processus de décentralisation, tant dans les limites territoriales de la commune de Guidimouni, que dans ses rapports avec certaines entités avoisinantes, et spécifiquement avec la commune rurale de Mazamni.

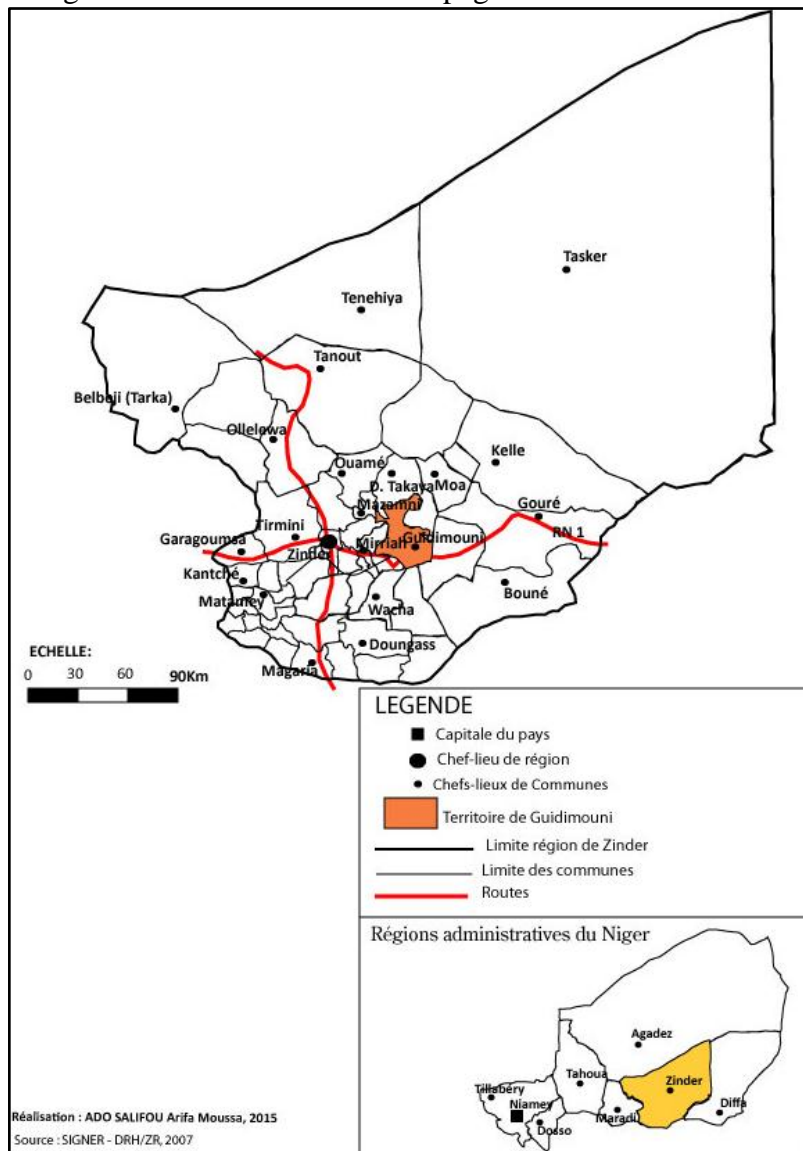
Les entretiens sont soutenus par des observations directes qui ont permis de constater les manquements dans la mise en œuvre de la décentralisation, notamment ceux relatifs au découpage administratif et à la gestion territoriale. Un support cartographique a été utilisé pour illustrer certaines situations du terrain. Dans les processus de territorialisation, comme celui de la décentralisation, le graphisme et le verbe se rejoignent (Pourtier, 1991, p. 195) pour nous renseigner sur les stratégies d'acteurs ou d'État.

### **1.3. Cadre géographique de l'étude**

L'organisation administrative du Niger s'appuie sur trois niveaux territoriaux : au sommet une régionalisation des entités départementales et de la communauté urbaine de Niamey ; au niveau intermédiaire une départementalisation des arrondissements ; et à la base une communalisation intégrale des espaces traditionnels des entités coutumières que sont les cantons en zone agricole sédentaire et les groupements en zone pastorale nomade. Ce dispositif territorial fait ressortir une carte administrative à trois paliers, avec huit régions, soixante-trois départements et deux cent soixante-

six communes dont cinquante-deux urbaines et deux cent quatorze rurales. La commune rurale de Guidimouni est l'une des six communes du département de Damagaram Takaya (région de Zinder, carte 1).

Carte 1 : Région de Zinder selon le découpage administratif de 2004



En 2012, Guidimouni compte 69 587 habitants répartis sur une superficie de 1 123 km<sup>2</sup>. Deux groupes sociaux composent l'effectif de sa population, les sédentaires et les nomades. Les deux communautés cohabitent sur le terroir de Guidimouni ; leurs interprétations de l'espace et les rapports

de leurs activités, complémentaires ou conflictuels, mettent en jeu deux types de rapport à l'espace.

L'analyse des communautés nomades et sédentaires rend compte des oppositions quant à la manière dont ces deux groupes envisagent l'espace. Même s'ils partagent le même espace, ils se distinguent par le système social, le mode de vie, ainsi que la conception du rapport avec l'espace. Le terroir désigne le territoire des sédentaires, c'est-à-dire un espace où la surface constitue le module spatial de base. Chez les nomades, la territorialité porte sur la disponibilité rythmée en eau et en herbe, hiérarchisée par la priorité d'accès (Retaillé, 1997). Les rapports entre les groupes sociaux sont régis par des normes sociales qui participent au règlement des conflits liés à l'utilisation de l'espace et de ressources naturelles. Les formes d'utilisation et d'organisation de l'espace, spécifiques à chaque groupe social, présentent des faciès du terroir permettant de déceler les enjeux réels de développement auxquels les populations prétendent, notamment à travers la mise en évidence des difficultés rencontrées par les différents groupes sociaux dans leur rapport à l'espace.

Par la diversification des échelles territoriales de décision et la multiplication des acteurs, la décentralisation devient porteuse d'enjeux socio-structurels, économiques, politiques et spatiaux. La construction des territoires communaux, pour servir de cadre de développement, se doit de mobiliser toutes ces caractéristiques de l'organisation spatiale de la commune de Guidimouni. La construction territoriale se fonde sur la combinaison de plusieurs facteurs complémentaires et adaptés aux conditions géographiques du milieu (socio-culturels, politiques et environnementaux, spatiaux, etc.). A l'instar de plusieurs localités nigériennes, Guidimouni a connu une recomposition sociopolitique, spatiale et territoriale. Le découpage territorial et administratif, a entraîné une nouvelle configuration socio-spatiale qui a abouti à l'éclatement des limites territoriales de Guidimouni, mais aussi à l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène politique locale. Compte tenu des difficultés inhérentes à ces recompositions, il est important d'examiner le cas de Guidimouni, afin de dégager sa spécificité par rapport aux autres localités.

## **2. LE POIDS DES CONFIGURATIONS SPATIALES**

La fabrication des territoires de développement se heurte aux pratiques et représentations spatiales des communautés humaines. Deux faits majeurs, liés à la recomposition spatiale issue du découpage administratif et territorial de 2004, ont marqué l'avènement de la décentralisation au Niger :

la promotion ou l'éclatement de certains territoires ; une décomposition spatiale du terroir de Guidimouni avec pour corollaire la perturbation du mode de vie nomade.

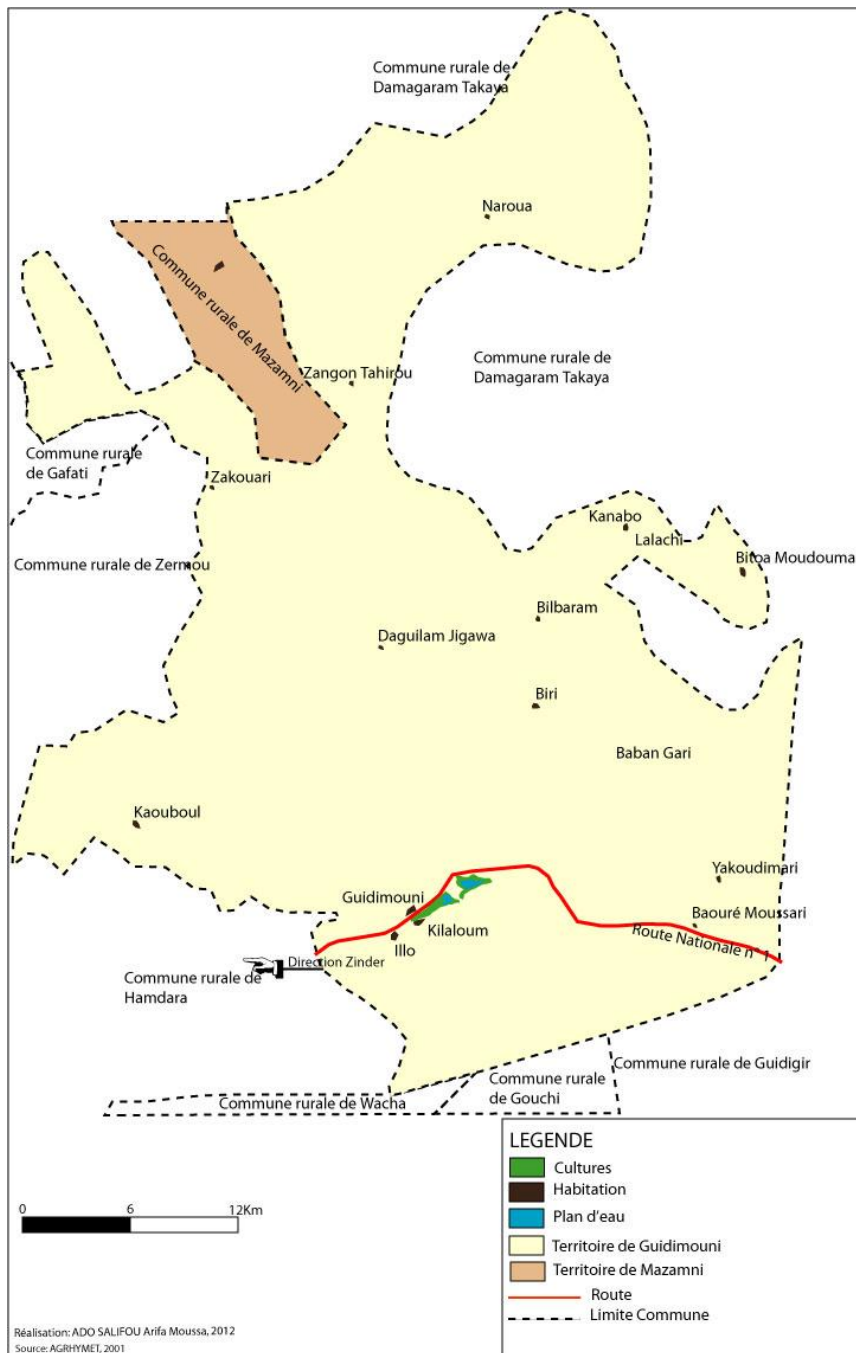
### **2.1. Eclatement du canton de Guidimouni**

Pour garantir la stabilité des entités sociales traditionnelles et la logique rationnelle, l'État a décidé de maintenir les limites territoriales des anciens cantons. A première vue, une telle démarche paraît raisonnable, car elle prône le maintien des configurations existantes. Cependant, il faut savoir que le canton n'est pas une entité territoriale traditionnelle ; il s'agit plutôt d'une circonscription administrative de la période coloniale (valable pour tous les pays francophones d'Afrique), et qui s'est éloignée progressivement des entités politiques précoloniales. À la faveur de la décentralisation du pays en 2004, tandis que certaines sont amputées d'une partie de leur territoire, d'autres s'agrandissent ou se créent. Le canton de Guidimouni, devenu commune rurale, constitue un exemple typique du renouveau territorial (carte 2).

Même si la logique rationnelle de conservation des anciennes limites territoriales est admise, en dépit des réserves émises sur la nature « *traditionnelle* » des cantons, la dislocation du canton de Guidimouni révèle l'impertinence du découpage. Guidimouni se verra amputer d'une partie de son espace, avec le rattachement de 13 de ses villages à la commune rurale de Mazamni. En plus des villages de Guidimouni, les recompositions territoriales, qui ont consacré la création de la commune de Mazamni, ont concerné d'autres villages de l'ancien poste administratif de Damagaram Takaya (devenu département depuis le 29 juillet 2011) et du canton de Moa. Ce regroupement artificiel de villages peut déboucher sur une démobilisation des populations ou des conflits. De toute évidence, « il est essentiel que soient articulées sur la base des solidarités, la structure administrative et la communauté des habitants car, sans cette articulation, l'identité d'habitants affrontera sans cesse celle des architectures de l'administration territoriale et compromettra à terme, son fonctionnement optimal » (Danda, 2004, p. 192).



Carte 2 : Création de Mazamni, à partir du regroupement de villages de Guidimouni et de Damagaram Takaya



S'exprimant sur la création de la commune rurale de Mazamni, le chef de canton de Guidimouni souligne qu'« *il s'agit tout simplement d'un acte politique. Une personnalité politique très influente et ressortissante de Mazamni a beaucoup pesé sur cette décision de rattachement à Mazamni des villages en question* ». La promotion de Mazamni illustre l'appropriation d'une « *opportunité extérieure* » au profit d'un projet déconstruction territoriale, et qui se traduit par un ancrage territorial et une conquête spatiale.

## 2.2. Promotion du canton de Mazamni

Dans cette configuration, Mazamni fait figure de « *promu* », passant du statut de village à celui de commune rurale. Le village de Mazamni dépendait du canton de Moa. Avec l'avènement du multipartisme au Niger, au début des années 1990, une promesse faite par un leader politique influent affilié à la CDR-Rahama (parti politique très représenté dans la zone), prévoyait l'érection de Mazamni en canton. Cette promesse n'ayant pas abouti, le processus de décentralisation dans lequel le pays s'est engagé a servi de tremplin aux élites de Mazamni pour conférer à Mazamni le statut de commune rurale au même titre que les cantons environnants.

Face au « *mutisme* » des élites de Guidimouni (chefferie, société civile, association des ressortissants, ONG), la dislocation du canton n'a souffert d'aucune contestation. Par contre, après la création de Mazamni, les municipalités de Guidimouni et de Mazamni ont enregistré des réactions spontanées de villageois relevant de l'ancien canton de Guidimouni. Ces derniers refusent en effet tout rattachement à Mazamni, réclamant leur retour dans l'espace territorial de Guidimouni, auquel ils ont appartenu depuis des générations. En effet, lors de l'établissement des listes électorales en 2009, les populations de deux villages (Kouïkam et Tomassa) ont marqué leur attachement à l'ancien canton de Guidimouni en refusant de s'inscrire sur les listes de la commune de Mazamni. Une intervention du chef de canton de Guidimouni a calmé l'ardeur des populations de ces villages qui finirent par accepter la nouvelle configuration administrative et territoriale.

Dans la définition des grilles territoriales établies par l'État, les considérations techniques ont prévalu sur celles sociales et locales. La logique rationnelle de découpage territorial a procédé à un émiettement de l'ancien canton de Guidimouni sans se soucier des dynamiques en jeu dans son contenu. On constate qu'avec la création de Mazamni, la rationalité prônée par l'État subit une influence politique qui pulvérise la rigueur affichée. Lors de ce découpage, aucun groupe social n'a été associé au processus de conception des limites territoriales ; seule la chefferie

traditionnelle est sollicitée à titre consultatif. Dans un processus de découpage territorial, les activités humaines, les formes de représentations mobilisées par les groupes sociaux dans la construction de leur terroir sont autant de facteurs à prendre en compte.

### **3. LE MODE DE VIE NOMADE : ENTRE RECOMPOSITION TERRITORIALE ET DECOMPOSITION SPATIALE**

L'enjeu autour de l'espace entre sédentaires et nomades en cache d'autres que la décentralisation révèle, avec ses nouveaux acteurs dans la gestion des ressources territoriales. La survie du mode de vie nomade dépend des conditions de sa mise en œuvre (environnementales, politiques, spatiales, etc.). Tout changement de celles-ci affectera le bon fonctionnement du système nomade. La recomposition territoriale a fortement affecté le rapport à l'espace des communautés nomades.

#### **3.1. Décomposition des territoires nomades**

La redéfinition des limites territoriales de Guidimouni a fait apparaître de nouveaux enjeux (politiques, identitaires, économiques) dans la gestion de l'espace et des rapports sociaux. Le choix d'un modèle de gestion ou d'organisation spatiale peut réactualiser d'anciennes idéologies territoriales dans un espace géographique bien défini. Cela nécessite un effort d'harmonisation entre trame spatiale héritée et nouveaux enjeux spatiaux. A ce titre, Di Méo (1996, pp. 85-86) souligne que « le rapport spatial des individus socialisés résulte d'un processus dialectique dans lequel interviennent et interfèrent des pratiques spatiales réelles, concrètes, et des représentations idéologiques très variées, faites d'informations et d'apprentissages divers qui nous replacent dans le temps long de l'histoire sociale, aussi bien que dans le temps court de l'existence individuelle et de ses conditions objectives de déroulement ».

En fait, les nomades confinés dans des « terroirs d'attache » sont une communauté sans territoire véritable. Le groupement peul de Guidimouni a été créé pour administrer sans support territorial concret les nomades et semi-nomades dispersés dans l'ancien canton. Dans le contexte de décentralisation, il s'est produit une extension du groupement hors de ses limites « traditionnelles » ; son étendue couvre plusieurs communes des départements de Mirriah et Takaya. Malgré cet élargissement à d'autres communes, le groupement reste une entité ou « *collectivité territoriale sans territoire* » (Komlavi Hahonou, 2006), composé de plusieurs « *terroirs d'attache* ». La configuration territoriale ainsi créée situe les nomades comme une communauté « *dedans* » et « *dehors* » à la commune rurale de

Guidimouni. « *Dedans* », car leurs rapports à l'espace et avec les sédentaires, placent les nomades au cœur de la dynamique spatiale globale de Guidimouni. « *Dehors* », car en dépit de ces rapports, ils appartiennent à un ensemble socio-culturel symbolisé par le groupement dont l'étendue dépasse les limites territoriales de Guidimouni. Il ne faut pas lire cette extension dans le sens d'une simple ouverture vers d'autres communautés ; mais plutôt comme un enjeu d'appropriation territoriale permettant au groupement peul de consolider son emprise sur les ressources des territoires sous son autorité.

A travers le remaniement du groupement peul, c'est surtout la primauté politique qui est mise en avant, au détriment des particularismes locaux. Cette nouvelle configuration ne permet pas aux nomades de disposer d'un espace territorial spécifique qui se révèle être un moyen extraordinaire de mobilisation sociale, et de base pour la définition d'un territoire ressource qui constituerait, « *une première enveloppe d'identité spatiale* » (Retailié, 1997). Ce remaniement territorial, loin de favoriser les nomades, sert les intérêts du chef de groupement qui bénéficie d'une extension de son pouvoir au-delà des limites traditionnelles du groupement. Pour pallier les insuffisances de la décentralisation, un sous-zonage par découpage interne à la commune, en zone pastorale, est prônée par l'État, l'objectif étant la réconciliation de l'organisation territoriale exigée par la décentralisation avec l'organisation lignagère traditionnelle à ancrage spatial relatif (Marty et Mohamadou, 2005). Ce sous-zonage est censé doter les nomades d'un territoire géré et contrôlé de façon beaucoup plus autonome. Prenant l'exemple sur l'Aïr, Gagnol (2009) trouve cette proposition utopique, du fait notamment de l'éclatement des tribus ; soulignant également que leur répartition ne correspond nullement aux sous-zones. L'implantation discontinue des campements nomades dispersés à travers les terroirs villageois de Guidimouni et le déploiement des groupes sur plusieurs communes constituent un obstacle sérieux à la constitution d'un « *territoire nomade* ».

### **3.2. Recomposition spatiale et enjeux territoriaux chez les nomades**

Sur fond de marginalisation de la communauté nomade, d'autres effets pervers de la décentralisation se sont manifestés, à travers des entraves à la mobilité des éleveurs, fondement principal du système pastoral. La menace d'une taxation de l'accès à l'eau des puits à laquelle les nomades de Guidimouni font face, dans les communes du nord, illustre cette situation. Au fait cette situation découle d'une mauvaise interprétation des textes de la décentralisation sur l'administration des collectivités territoriales. En effet, les nouveaux principes de la libre administration et de l'autonomie des

collectivités territoriales sont assimilés, par certains élus locaux, à une gestion autarcique de leurs communes, à l'intérieur desquelles ils peuvent imposer toute sorte de pouvoirs décisionnels. C'est dans cet ordre d'idées qu'une contrepartie financière est demandée aux populations n'appartenant pas à leurs circonscriptions administratives, pour l'accès aux ressources (puits, cours d'eau, espaces de pâturages). Les nomades de Guidimouni en déplacement sont ainsi confrontés à de nouvelles exigences fiscales dès qu'ils quittent leurs limites territoriales. Ils sont sommés de payer des taxes pour accéder aux points d'eau villageois de certaines communes au nord. Un éleveur d'Illo témoigne que, « *dans certaines communes rurales, au nord de celle de Guidimouni, les maires exigent aux éleveurs le paiement d'une somme de 20.000 FCFA avant d'avoir l'autorisation d'accéder aux puits* ». Certains maires nourrissent même l'intention d'instaurer une taxe de transhumance sur tout cheptel qui traverserait leur commune. La taxe de transhumance, instituée par le régime militaire des années 1970, a été aussitôt suspendue pour ne pas handicaper davantage l'activité pastorale qui dépend beaucoup des déplacements saisonniers.

Les enjeux territoriaux, mis à jour par la décentralisation, ramènent la « question nomade » au centre des débats politiques. Il est intéressant de souligner que les « communautés nomades » ont longtemps été gardées en marge des décisions publiques, souvent représentées par la chefferie traditionnelle qui a du mal à imposer sa marque sur ces décisions. Le statut d'administrateur du chef de groupement peut l'empêcher de poser le problème des nomades en termes d'enjeux territoriaux. Dans un contexte marqué par l'hégémonie des sédentaires, la décentralisation n'a pas su proposer un rééquilibrage des forces en présence. Un autre aspect réside dans le traitement réservé, par l'État, à la « question nomade ». Pratiquement réduite à l'économie pastorale et à la gestion partagée et concertée des ressources naturelles, la « question nomade » évacue la dimension culturelle et géopolitique du nomadisme au profit surtout de la dimension productive (Gagnol, 2009).

## **4. LE ROLE DES ACTEURS LOCAUX DANS LA DYNAMIQUE DE CHANGEMENT**

### **4.1. Forces du processus de décentralisation au Niger**

La décentralisation est prescrite dans les politiques de développement et les stratégies de réduction de la pauvreté, pour servir de socle au redéploiement des acteurs locaux appelés à mener des actions visant l'amélioration des conditions de vie dans leur territoire, en s'appuyant sur la valorisation des ressources locales. Ces actions, auxquelles participent

collectivement toutes les catégories d'acteurs locaux, sous-entendent une totale implication de ces derniers au processus local de prise de décision. L'implication de tous les acteurs locaux est essentielle dans tout processus de changement social et de développement. Selon Olivier de Sardan (1995, p. 48), « *les faits de changement social et de développement mettent en valeur simultanément les contraintes externes et l'autonomie ou les capacités d'initiative (ou de résistance) des individus et des groupes locaux* ». Le changement porté par la décentralisation a permis d'élargir la gestion locale à d'autres acteurs de la société. La chefferie traditionnelle est remplacée par un conseil tripartite constitué d'élus locaux, de la chefferie locale (chefs de canton et de groupement) et de parlementaires. Ce changement est fondé « *sur la présomption que les communautés locales sont les mieux à même de gérer correctement, c'est-à-dire dans l'intérêt collectif, leurs ressources renouvelables. Tout se passe comme si on découvrait soudain que les populations locales sont de bonnes gestionnaires de leur environnement naturel* » (Boutrais, 2000, p. 151).

En plus de l'implication de nouveaux acteurs dans la gestion des affaires locales, le gouvernement nigérien a opté pour une décentralisation « progressive », qui se fera graduellement. Ce choix s'explique par le souci de corriger d'éventuelles insuffisances du processus mis en œuvre. En 2004, la « communalisation intégrale » n'a seulement rendu opérationnel qu'un seul échelon, la commune. Deux échelons décentralisés (région et département) et un échelon déconcentré (arrondissement) sont mis en attente. Les conseils régionaux et départementaux ne sont donc pas installés, seuls les conseils communaux assurent une gestion décentralisée. En 2010, cette configuration connaîtra un remaniement avec l'adoption par l'État d'un Code général des collectivités territoriales (CGCT). Avec la nouvelle architecture administrative et territoriale, la région et la commune deviennent les seules collectivités territoriales et niveaux de gestion décentralisée. À ce jour, la commune et la région sont les deux niveaux territoriaux décentralisés fonctionnels, disposant de conseils délibérants. Dans la même logique, le gouvernement décide en août 2011, de l'érection des postes administratifs (PA) en départements. Cette décision ne prévoit pas un nouveau découpage administratif, car les départements créés restent dans les limites territoriales des anciens PA.

Malgré la diversification des acteurs locaux et l'inscription de la décentralisation dans la continuité, des problèmes persistent. Les défaillances sont surtout dues à une fâcheuse conduite du projet de décentralisation. Les espoirs suscités par la mise en œuvre des politiques de décentralisation, notamment ceux d'offrir de réelles opportunités de développement aux

populations locales, de consolider la démocratie sociale et de faciliter l'accès aux services sociaux de base (santé et éducation) et de proximité (au plus près des populations locales), se sont dissipés.

#### **4.2. Faiblesses du processus de décentralisation au Niger**

La définition de critères de regroupement et de découpage territorial par la Commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif (CSCR/RA), sans entière implication des acteurs locaux, constitue l'un des principaux manquements dont souffre le schéma de décentralisation. Le regroupement et le découpage territorial sont des processus complexes qui nécessitent l'implication de tous les acteurs présents du territoire, puisqu' « ils intègrent la pluralité des dynamiques engagées dans la fabrication de territoires. Celles-ci reposent sur des forces, des intérêts et des représentations différentes et déploient des stratégies et des argumentaires dans des registres pluriels » (Giraut, 2000, p. 78).

La CSCR/RA n'a pas privilégié des actions de proximité à l'endroit des acteurs de développement et des populations. C'est après avoir formulé des propositions de délimitation et de dénomination des futures collectivités territoriales que la commission a jugé nécessaire l'envoi de délégations dans les départements, arrondissements et communes du pays. La démarche vise à conduire des campagnes d'information et de sensibilisation, et à recueillir les opinions des acteurs territoriaux locaux. En réalité, il n'y a pas eu d'échanges d'opinions, et aucun rapport officiel ne fait cas du résultat des contacts entre les membres de la délégation de la CSCR/RA et les acteurs locaux. Il s'agissait plutôt de missions d'information que de concertation. La participation de la chefferie traditionnelle aux réunions de la Commission, ne saurait être perçue comme une preuve de l'implication des acteurs locaux au processus de décentralisation. La composition des membres de la CSCR/RA confirme cette démarche « exclusiviste ». Sur les 65 membres de la commission, 58 soit plus de 89%, appartiennent aux administrations centrales de l'État. C'est dans cette configuration que la commission sera élargie à quelques représentants de la rébellion, conformément aux dispositions prévues dans l'accord de paix signé entre le gouvernement de la république du Niger et l'Organisation de la Résistance Armée (ORA), le 15 avril 1995 à Ouagadougou (Burkina Faso).

Interrogés sur la participation des populations locales, le chef de canton de Guidimouni et le chef de groupement Peul nient catégoriquement toute implication de celles-ci, et rétorquent que « si vraiment les populations ont participé à ce projet, qu'on nous donne la preuve ». À Guidimouni, les populations n'ont jamais été approchées pour donner un quelconque avis sur le cadrage territorial qui devait consacrer l'autonomie de leur commune. Elles



restent sous-informées sur le rôle qu'elles ont à jouer dans le fonctionnement de leur commune. Seulement 15% de villageois (enseignants, services techniques de l'État, membres scolarisés d'associations) comprennent le contenu des réformes de décentralisation. La question de l'engagement pratique des acteurs locaux de la commune de Guidimouni se pose alors, et amène à réfléchir sur les formes de mobilisation en faveur du développement.

#### **4.3. L'implication des acteurs locaux gage d'une meilleure appropriation de la décentralisation**

La création d'un espace public local est un enjeu majeur, autant dans la perspective des politiques de décentralisation que dans celle des politiques de développement. La mise en place d'un espace public local de participation de toutes les communautés de Guidimouni à la prise de décisions, permettra de débattre des projets de développement et de leur mise en œuvre, ainsi qu'une meilleure articulation des différentes initiatives locales. La participation ne prend tout son sens que « *par rapport au vécu des populations et à leur perception des réalités* » (Totte, 2003, p. 378). Chaque acteur pourrait jouer un rôle dans le processus, car ne disposant pas du même poids politique ou social : chefferie traditionnelle, élus locaux et nationaux, organisations socioprofessionnelles, etc. Leur capacité d'agir suppose aussi une capacité de décision, et toutes participent au déploiement de stratégies en vue d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Avec l'exemple malien, Lima (2003) et Fay (2006) montrent qu'une implication des populations permet de prévenir des contestations ou un rejet probable du schéma proposé. Au Mali, la délimitation des communes a été effectuée sur la base de regroupements volontaires de villages. Par contre au Niger, le souci de transfert de compétences a prévalu sur celui d'une articulation du processus de décentralisation avec l'organisation des terroirs locaux. Une telle configuration est préjudiciable à l'émergence d'un cadre local de régulation entre acteurs propice au développement.

Une implication de tous les acteurs locaux serait un gage d'efficacité pour le processus de décentralisation. La CSCR/RA peut s'inspirer de la démarche adoptée par la Mission de Décentralisation au Mali (MDD). Pour associer les acteurs locaux à la réorganisation territoriale, la MDD a créé, au niveau de toutes les échelles territoriales (régions, cercles, arrondissements, villages), des instances locales sur lesquelles elle s'appuierait pour recueillir les opinions des populations locales ; une façon de les impliquer dans le processus de décentralisation, de sa préparation jusqu'à sa réalisation. Ce dispositif de concertation directe a permis aux populations locales d'émettre des propositions dans la détermination des mailles territoriales lors du



découpage (Lima, 2006). Dans la démarche du MDD, l'accent est surtout mis sur la représentation de toutes les composantes géographiques, ethniques, sociologiques, culturelles et économiques à tous les niveaux, afin d'adapter les réformes aux préférences locales et pour une efficacité des mesures de réorganisation territoriale envisagées.

La décentralisation est un processus multidimensionnel qui s'inscrit dans des temporalités et des spatialités multiples, selon les trajectoires et les rythmes sociopolitiques. Il y a donc nécessité d'adapter toute réorganisation territoriale aux spécificités locales, afin de donner plus d'efficacité aux actions à entreprendre, mais aussi de valoriser les dynamiques territoriales (activités de production, échanges commerciaux, flux migratoires, etc.) qui structurent l'existence des populations locales. Comme le souligne Raynaud (1987, p. 105), « *on entend souvent parler des communautés paysannes de base, de la nécessité de promouvoir leur développement autocentré, comme si le monde rural nigérien constituait une entité homogène sur le plan économique et social* ». Les stratégies de développement proposées ont besoin de s'adapter au contexte local de Guidimouni, pour une prise en compte de la diversité des acteurs en présence, ainsi que de leurs logiques.

Il faut donc se garder de présenter la décentralisation comme une combinaison d'idéologies salvatrices conduisant à une revitalisation à la base des synergies de communautés locales. Le local, c'est aussi des populations avec des particularités dans leur système social, économique et politique, et dans leurs rapports avec l'espace. Les particularismes de chaque terroir, ceux des différents types de populations qui le composent, changent les préoccupations de développement. Comme le souligne Alvergne (2008, p. 21), « le territoire est le résultat des représentations inconscientes collectives, de comportements spécifiques et d'une réalité géographique objective. L'aménagement sans le territoire, c'est un aménagement qui ignore l'existence de ces cartes mentales, de ces comportements et de ces réalités spécifiques ».

## CONCLUSION

Initiée par l'Etat nigérien pour pallier les insuffisances des opérations de développement mises en œuvre depuis quelques décennies, la décentralisation a entraîné une réorganisation socio-spatiale et territoriale du pays. Les modes de vie des populations ainsi que leurs rapports à l'espace se trouvent alors bouleversés. A Guidimouni, ce changement s'est traduit par une décomposition socio-politique et spatiale du territoire. La configuration territoriale adoptée par la décentralisation n'est pas conforme aux réalités

socio-culturelles des populations de la commune. Elle a entraîné une perturbation des limites territoriales traditionnelles, avec comme corollaire une dispersion d'une partie de la population au profit de Mazamni nouvellement créée. Cela n'est pas sans conséquences sur la stabilité socio-politique des deux communes. Aussi, la non-implication des acteurs locaux dans le processus de décentralisation constitue un préjudice significatif dans le mécanisme d'appropriation de la réforme par les populations locales. Les communautés sédentaires et nomades occupant cet espace doivent construire leur développement en intégrant cette nouvelle donne dans leurs pratiques spatiales. Pour que cette transition aboutisse, il faudra que tous les acteurs locaux de la commune se mobilisent pour s'approprier les principes de décentralisation. Si la décentralisation offre des opportunités en matière de gouvernance des territoires (implication de tous les acteurs locaux dans la gestion de leur commune), elle menace parfois des perceptions déjà ancrées dans le territoire. De la manière d'assurer ce transfert dépendra la réussite du processus de décentralisation. Dans cette dynamique, le rôle des acteurs locaux est déterminant. Les insuffisances dans la mise en œuvre de la décentralisation à Guidimouni, relance la réflexion sur l'impact des politiques publiques en milieu rural nigérien. Comment susciter l'intérêt des ruraux pour les initiatives publiques ? La problématique de décentralisation est-elle conciliable avec les idéaux de démocratie sociale et de bonne gouvernance ? Les investigations devraient se poursuivre dans ces directions en vue d'améliorer la maîtrise des enjeux transitionnels et des finalités de la décentralisation.

## BIBLIOGRAPHIE

ALVERGNE (C.), 2008. *Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Paris, Karthala – PDM, 263 p.

BOUTRAIS (J.), 2000. « Gestion sociale locale », in BOUTRAIS (J.), GILLON (Y.), CHABOUD (C.) et MULLON (C.), (dirs.) -*Du bon usage des ressources renouvelables*, IRD, Paris, pp. 147-152.

DANDA (M.), 2004. *Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas du Damagaram*, thèse de doctorat de Science politique, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 420 p.

DI MÉO (G.), PRADET (J.G.), 1996. « Territoire vécu et contradictions sociales. Cas de la vallée de l'Aspe (Pyrénées Occidentales) », in DI MÉO (G.) (dirs.) - *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, Paris, pp. 51-86.

GAGNOL (L.), 2009. *Pour une géographie nomade. Perspectives anthropogéographiques à partir de l'expérience des Touaregs KelEwey (Aïr-Niger)*, thèse de géographie, Institut de Géographie Alpine, Université J. Fourier, Grenoble I, 723 p.

GIRAUT (F.), 2000. « Innovation territoriale et référent communautaire : Du renouveau des provinces nigériennes à celui des pays français » in CHALÉARD (J. L.), POURTIER (R.), *Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud*, publications de la Sorbonne, Paris, pp. 77-107.

KOMLAVI HAHONOU (É.), 2006. « Une communauté "nomade" face à la décentralisation » in FAY (C.), KONE (Y. F.), QUIMINAL (C.), (dirs.) - *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, IRD, Paris, pp. 385-406.

LE BRIS (E.), 2005. « La décentralisation, émergence d'un nouvel espace de politique au niveau local ou fragmentation du politique ? » in COLL (J.L), GUILBERT (J.J), (dirs.) - *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, pp. 61-76.

LESOURD (M.), 2003. *L'Afrique. Vulnérabilité et défis*, Du Temps, Nantes, 447 p.

LIMA (S.), 2003. *Découpages entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes (Mali)*, thèse de géographie, Université de Poitiers, France, 532 p.

MARTY (A.) et MOHAMADOU (A.), 2005. *Décentralisation et communautés nomades*. Rapport de consultation pour le Haut-Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRA/D), IRAM, Niamey, 62 p.

OLIVIER DE SARDAN (J. P.), 1995. *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD-Karthala, Paris 221 p.

OLIVIER DE SARDAN (J. P.), 2006. « Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger », in FAY (C.), KONE (Y. F.) et QUIMINAL (C.), (coord.) - *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, IRD, Paris, pp. 407-426.

POURTIER (R.), 1991. « Imagerie, imaginaire et stratégies territoriales » in THÉRY (H.) (resp.) - *L'État et les stratégies du territoire*, CNRS, Paris, pp.189-195.

RAYNAUT (C.), 1987. « L'agriculture nigérienne et la crise du Sahel » in *Politique africaine*, N°28, pp. 97-107.

RETAILLE (D.), 1997. *Le monde du géographe*, Presses de Sciences po, Paris, 283 p.

ROCHEGUDE (A.), 2001. « Foncier et décentralisation : Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », in *Bulletin de liaison du LATP*, N°26, Paris, pp. 13-32.

TOTTÉ (M.), 2003. « Comment tisser les liens entre décentralisation et développement ? Le point de vue d'un géographe » in TOTTÉ (M.), DAHOU (T.) et BILLAZ (R.), (dirs.) - *La décentralisation en Afrique de l'Ouest, Entre politique et développement*, Karthala, Paris, pp. 371-391.