

LASDEL

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

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

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

**Observatoire
de la décentralisation au Niger**
(enquête de référence 2003)

Les pouvoirs locaux dans la commune de Tillabéri

Eric Komlavi Hahonou

enquêteurs : Salou Ali, Younoussi Issa

février 05

Etudes et Travaux n° 33

Financement FICOD (KfW)

Sommaire

Sigles et acronymes 4

1. Introduction 5

Groupes stratégiques 5

Le déroulement des enquêtes 6

La documentation existante 6

Présentation 6

2. Présentation de la commune de Tillabéri 8

Situation géographique et organisation administrative 8

Caractéristiques socio-économiques de la zone 9

Histoire du peuplement 10

Rappel sur l'histoire du pouvoir administratif local 13

3. Les acteurs de la commune urbaine de Tillabéri 15

3.1. L'administrateur délégué 15

3.2. Personnel de la commune 17

3.3. Le COTECOM 18

3.4. Les services municipaux 20

3.5. Fiscalité locale 21

4. La chefferie coutumière 27

4.1. Chefferie de canton 27

4.2. Chefferies de village 28

4.3. Chefferies de quartier 28

5. Les pouvoirs magico-religieux 30

6. Les organisations de la « société civile » 34

6.1. Les structures coopératives 34

6.2. Coopération décentralisée et structuration du milieu 37

6.3. Les autres associations 38

6.4. L'associatif informel 39

7. Les partis politiques 40

7.1. Aperçu de l'histoire politique locale récente 40

7.2. L'expérience des élections municipales de février 1999 41

8. Le pouvoir économique 48

9. Débats et stratégies d'acteurs autour de la décentralisation à Tillabéri 49

Négociations autour du partage du territoire 49

Stratégies des partis politiques pour le partage du pouvoir communal 50

Leçons du démarrage de la commune de Tillabéri 50

10. Conclusion 52

Annexe 1. Bibliographie 55

Annexe 2. La fiscalité locale des collectivités territoriales au Niger 56

1. Textes sur la fiscalité des collectivités locales au Niger 56

2. Création des COTEDEP, COTEAR, COTECOM 56

3. Organes d'exécution et attributions 58

4. Les ressources des collectivités territoriales 59

5. Exécution du budget local 61

6. Le contrôle d'exécution du budget local 63

7. La gestion foncière communale 65

8. Changements juridiques et techniques consécutifs aux lois sur la décentralisation notamment en ce qui concerne les lois sur les compétences des communes 68

Annexe 3. Liste indicative des projets de développement en cours 70

Annexe 4. Listes des candidats aux élections municipales du 7 février 1999 (et lieux de résidence) 71

Annexe 5. Planification budgétaire de la commune de Tillabéri de 1991 à 1999 76

Annexe 6. Liste des bureaux des GMP des coopératives de Tillabéri 78

Annexe 7. Part des dépenses en personnel sur le budget annuel réalisé de la commune de Tillabéri (1994-2002) 80

Sigles et acronymes

ANDP Zaman Lahiya : Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès

CARITAS : organisme caritatif d'aide au développement

CDS Rahama : Convention démocratique et sociale

CEG : Collège d'enseignement général

CENI : Commission électorale nationale indépendante

COSIMBA : Comité de soutien à Ibrahim Mainassara Baré

EHESS : Ecole des hautes études en sciences sociales

ENA : Ecole nationale d'administration

FCFA : Franc de la communauté financière d'Afrique

HCRA/D : Haut commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation

MNSD Nassara : Mouvement national pour la société de développement

ONG : Organisation non gouvernementale

PADL : Programme d'appui au développement local

PNDS Tarayya : Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PPN RDA : Parti progressiste nigérien section du rassemblement démocratique africain

PRA Sawaba : Parti du regroupement africain

PRD Mahiba : Parti pour le renouveau démocratique

PUND Salama : Parti pour l'union nationale et la démocratie

RDP Jama'a : Rassemblement pour la démocratie et le progrès

UDPS Amana : union pour la démocratie et le progrès social

UNIRD : Union des nigériens indépendants pour le renouveau démocratique

1. Introduction

Groupes stratégiques

La méthodologie du programme de recherche "Observatoire de la décentralisation" est essentiellement basée sur des enquêtes qualitatives auprès de "groupes stratégiques". Il convient de préciser ici que les "groupes stratégiques" ne sont pas des groupes sociaux réels, mais sont pour nous un concept utile, sorte d'agrégats sociaux artificiels, à géométrie variable, qui défendent des intérêts communs, en particulier par le biais de l'action sociale et politique (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998: 262-265).

Les sept groupes stratégiques retenus dans le cadre de cette recherche sont grossièrement définis ici de la manière suivante:

- Les pouvoirs coutumiers: ce groupe comprend les "chefs traditionnels" sédentaires (chefs de canton, chefs de villages et de quartier) et les personnes rattachées (représentants, ayant-droits, notables, conseillers, délégués)
- Les "pouvoirs administratifs" : ce sont les agents de l'administration déconcentrée (agents des services administratifs et techniques), en particulier les agents de la commune et les représentants de l'Etat (préfecture, sous-préfecture, mairie).
- Les "pouvoirs associatifs" : les membres des associations locales, endogènes ou exogènes, formelles ou informelles, telles que les associations et comités de quartier ou de village mis en place par les projets de développement, les coopératives, les mouvements de jeunes, les associations féminines, etc.
- Les "pouvoirs politiques" : ils seront ici pris dans le sens limité des acteurs impliqués dans les activités des partis politiques, politiciens ou simples militants, leaders de campagne, membres des bureaux locaux, députés...
- Les "pouvoirs religieux": ce groupe recouvre les marabouts ou imams, mais aussi les tenants d'autres pouvoirs magico-religieux
- Les "pouvoirs économiques" : tous les individus dont le pouvoir réside dans la possession d'un capital économique important: gros producteurs, commerçants...
- Enfin, les « ressortissants » : c'est une catégorie d'acteurs extra-locaux en lien discontinu avec les arènes locales et particulièrement engagés dans la lutte pour la conquête du pouvoir local que permet la mise en œuvre de la décentralisation.

Il est à noter que certaines personnes se trouvent parfois appartenir à plusieurs groupes stratégiques et cumulent ainsi plusieurs types de pouvoir à leur niveau. Par exemple, parmi la trentaine d'entretiens menés spécifiquement auprès de politiciens locaux (dont la plupart étaient candidats aux élections municipales de février 1999), certains appartiennent à une famille de la chefferie, et/ou sont membres d'association ou de bureaux coopératifs, en même temps qu'ils peuvent être cadres de l'administration locale ou nationale.

Cette catégorisation des enquêtés n'est pas exhaustive et il apparaîtrait difficile ou arbitraire d'insérer certains interlocuteurs dans les groupes stratégiques ainsi définis. C'est notamment le cas des agents des projets de développement, de certaines personnes ressources, simples citoyens ou sujets (ménagères, cultivateurs, ressortissants de la zone), qui ont aussi été enquêtés.

Une liste indicative (non-exhaustive et respectant l'anonymat des interlocuteurs) des groupes stratégiques et des sites d'enquêtes où ont été réalisés les entretiens est présentée dans le tableau ci-après.

<i>Groupes stratégiques</i>	<i>Enquêtés</i>
Pouvoir coutumier	- chef de canton de Sakoirra à Tillakaina
Pouvoir coutumier	- chefs de village à Foulé, Daïbéri, Daikaina, Mari, Tillabéri, Tillakaina koira zeno, Neini - chefs de quartier à Tillabéri
Pouvoir religieux	- imams de la prière du vendredi - marabouts
Pouvoir magico-religieux	- devins-guérisseurs hommes et femmes
Pouvoir économique	- commerçants à Tillabéri
Pouvoir administratif	- préfet et secrétaire général à Tillabéri - sous-préfet et adjoint à Tillabéri, - maire de Tillabéri et adjoints - services administratifs de la mairie - services techniques de l'environnement, de l'agriculture, de l'élevage, du plan, des travaux publics, de l'enseignement à Tillabéri
Pouvoir associatif	- membres des bureaux coopératifs de Tillakayna, Daïbéri, Daïkayna et Toula, - membres d'associations de quartier - membre d'association (MJD, APP Tass, RDFN, Timidria, etc.)
Pouvoir politique	- leaders de campagne - candidats aux élections locales de février 1999 - représentants locaux de partis politiques - ressortissants à Niamey

Les présents résultats d'enquête intègrent certains éléments des recherches du LASDEL menées à Tillabéri sur la corruption en 2000, et sur l'assainissement en 2001-2002.

Le déroulement des enquêtes

La phase d'enquête correspond à l'année de référence (avant la décentralisation) du programme de recherche sur les dynamiques politiques locales. Les enquêtes ont été menées par un chercheur du LASDEL et un assistant de recherche (maîtrise de sociologie à l'UAM de Niamey) durant un mois et demi à Tillabéri (dans les différents quartiers et villages de la commune) et Niamey. Deux stagiaires ont également participé à cette enquête : l'un d'entre eux (ENA moyen) a surtout travaillé sur les finances locales, tandis que l'autre s'est focalisé sur la question de la gestion des infrastructures publiques.

A la périphérie de cette arène politique locale, il eut été intéressant de poursuivre l'enquête au niveau de certains canton (Sinder, Sakoirra) dont une partie des populations relèvent, depuis 1988, de la commune de Tillabéri, mais cela n'a pas été possible durant cette phase.

La documentation existante

Les résultats des travaux de recherche présentés dans ce rapport prennent en compte des rapports et études (consultations, documents de projets, rapports de services administratifs), mémoires et thèses sur la zone disponibles au Niger, les ouvrages et articles scientifiques à caractère plus général sur l'organisation sociale et politique des différents groupes de populations en présence (sociétés zarma-songhay, sociétés touarègues relevant du groupe des Oulliminden de Ménaka), les documents d'archives (archives nationales du Niger). Le détail des sources documentaires utilisées figure en annexe 1 (bibliographie).

Présentation

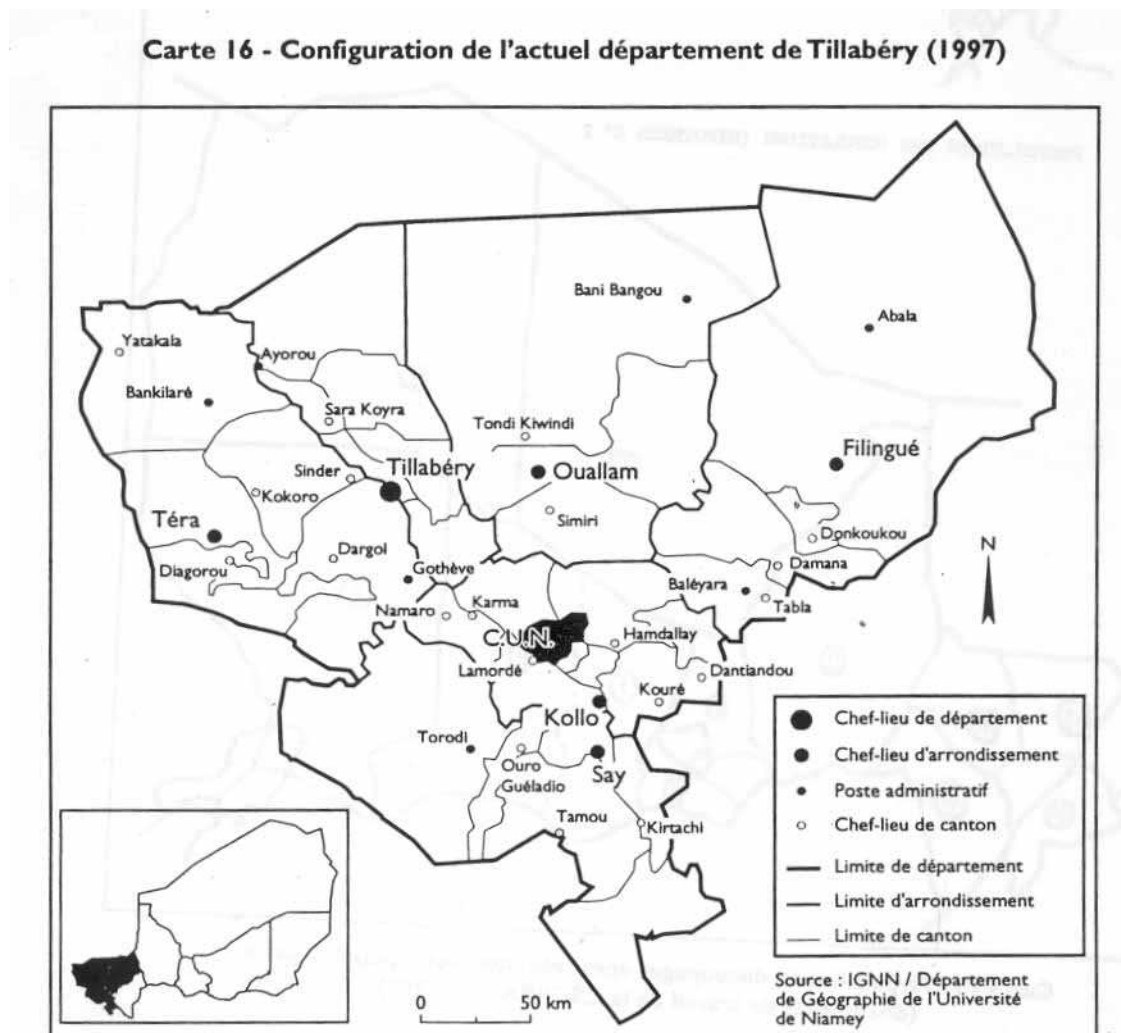
On précisera dans un premier temps le contexte géographique, administratif et humain dans lequel s'insère l'arène locale de Tillabéri. On présentera ensuite les groupes stratégiques et les différents acteurs de cette arène communale. Enfin, l'attention sera portée sur les débats

locaux que suscite le projet de loi sur la décentralisation. En conclusion, des pistes de recherche seront proposées, ainsi que des indicateurs dont l'évolution dans le temps mérite selon nous d'être suivie.

2. Présentation de la commune de Tillabéri

Situation géographique et organisation administrative

La commune de Tillabéri se situe dans le département du même nom au sein de la région de Tillabéri, à 115 km au Nord-Ouest de la capitale Niamey.



La région de Tillabéri couvre la majeure partie du Nord-Ouest du pays et comprend 6 départements : Filingué, Kollo, Ouallam, Say, Téra et Tillabéri (cf. carte ci-dessus et organigramme administratif en annexe 1). Il faut préciser ici que c'est en application des lois de 1996¹ qu'ont été adoptées les dénominations de région, département et commune, correspondant aux trois niveaux de collectivités territoriales. Les anciens termes (respectivement : département, arrondissement et commune), issus de la réforme

¹ Il s'agit en particulier de la loi n° 96-05 du 6 février 1996, portant création de circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, article premier : « La République du Niger est organisée en régions. Les régions sont divisées en départements, les départements en arrondissements et les arrondissements en communes » (JORN, 1^{er} mars 1996).

administrative de 1964², sont encore parfois employés dans le langage courant, ce qui entraîne quelques confusions. Le tableau ci-après récapitule la situation passée et présente.

Tableau de l'évolution du statut de Tillabéri dans l'organisation territoriale du Niger indépendant

1961	1964	1988	1998	2002
Cercle de Tillabéri	Département de Niamey	Création du département de Tillabéri	Région de Tillabéri	Région de Tillabéri
Circonscription de Tillabéri	Arrondissement de Tillabéri	Arrondissement de Tillabéri	Département de Tillabéri	Département de Tillabéri
2 postes administratifs (PA) à Ayorou et Banibangou	1 PA à Ayorou	1 PA à Ayorou (villages ou tribus rattachés au territoire du canton d'Ayorou)	Commune rurale à Ayorou (villages ou tribus rattachés au territoire du canton d'Ayorou)	
Cantons et groupements	Cantons et groupements	Création de la commune urbaine de Tillabéri	Commune urbaine de Tillabéri	Commune urbaine de Tillabéri 8 communes rurales correspondant aux cantons et groupements
Villages et tribus	Villages et tribus	Villages et tribus	Villages et tribus	Villages et tribus

La création de l'arrondissement de Tillabéri (actuel département) remonte à la réforme administrative de 1964. Cette entité dotée de la personnalité morale est érigée en collectivité territoriale et administrée par le sous-préfet. Son autorité s'exerce dans les limites territoriales fixées par la loi :

« A l'Ouest, les limites Ouest des cantons de Kourtheyes, Tillabéry, Sinder, Dessa et Ayorou. Au Nord, la frontière Nigéro-Malienne. A l'Est, les limites Est des cantons d'Amzourou, Tillabéry et Kourtheyes. Au Sud, les limites Sud du canton des Kourtheyes » (extrait de la loi n° 64-039 du 5 novembre 1964 fixant le nom, le chef-lieu et les limites des arrondissements et des départements de la République du Niger, JORN du 15 novembre 1964).

Il faut noter ici que les arrondissements ainsi créés étaient délimités par les cantons mais qu'aucun texte ne permet de délimiter précisément ces derniers. L'actuel département de Tillabéri est divisé en huit cantons et groupements : Anzourou, Ayorou, Bibiyergou (groupement), Dessa, Inatès (groupement), Kourteye, Sakouira³ et Sinder. Dans le cadre du nouveau découpage administratif issu des lois de 2001-2002⁴ qui consacrent une « communalisation intégrale du territoire national par la création de communes urbaines et de communes rurales à partir des cantons et de certains groupements », chacune de ces entités sera érigée en commune rurale, de même que l'actuelle commune urbaine de Tillabéri (cf. débats et stratégies d'acteurs face à la décentralisation).

Caractéristiques socio-économiques de la zone

² Loi n° 64-023 du 17 juillet 1964 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales.

³ L'ancienne dénomination du canton de Sakouira est « canton de Tillabéry ».

⁴ Loi n° 2001-023 du 10 août 2001 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales et loi n° 2002-014 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux.

Dans un environnement austère caractérisé par une économie de subsistance et un faible niveau de vie, les populations de Tillabéri bénéficient de la présence du fleuve qui permet la diversification des activités de production et notamment les cultures irriguées (riz, tabac, courges), la pêche et l'élevage. Le développement de Tillabéri doit beaucoup à cette situation géographique privilégiée que la réalisation de plusieurs aménagements hydro-agricoles (AHA) a permis de valoriser. La commune de Tillabéri compte à elle seule quatre AHA : Daïbéri, Daikaina, Toula, Tillakaina, qui permettent les cultures rizicoles et maraîchères. Ces périmètres jouent un rôle quasi-vital dans l'économie locale. Aux produits locaux de la culture (riz et cultures dunaires) s'ajoutent ceux de l'élevage (bovins et petits ruminants) qui sont en grande partie écoulés sur le marché de Tillabéri.

Mais c'est la présence de l'administration territoriale et des services techniques de l'Etat qui a sans doute plus encore contribué au développement économique de la localité. La concentration de trois niveaux d'administration (département, arrondissement, commune, devenus aujourd'hui région, département, commune) au sein de la ville génère des débouchés pour les productions locales. Les fonctionnaires de l'administration et des services techniques jouent un rôle particulièrement important dans la dynamique économique de par leur pouvoir d'achat. Les fins de mois, moment de la perception des salaires des agents de l'administration, constituent des temps forts dans l'économie locale (afflux de monnaie et croissance de la demande de biens de consommation) qui se traduisent notamment par une plus forte animation du marché hebdomadaire et le remboursement des crédits auprès des commerçants.

Histoire du peuplement

Différents groupes ethniques composent la population de Tillabéri. Les principaux groupes identifiés sont les *Songhay*, les *Soudjé*, les *Kel Tamasheq*, les *Wogo* et les *Kurtey* (dans les îles), et enfin les Peuls. Les langues parlées sont le zarma-songhay, le tamasheq et le peul. Les identités culturelles et ethniques de chacun de ces groupes restent très marquées même si certains groupes ont tendance à délaisser leur langue et coutumes au profit du zarma-songhay.

Dans le contexte actuel de redécoupage territorial (lois sur la décentralisation), chacun de ces groupes défend sa version propre de l'histoire du peuplement, qui constitue un argumentaire d'importance vis-à-vis du foncier⁵. Pour une histoire générale du peuplement de la zone, nous renvoyons aux écrits historiques relatifs aux populations songhay et touarègues (Marty, 1920 ; Richer, 1924 ; Olivier de Sardan, 1969 a, 1969 b, 1976, 1982 ; Hama, 1968). Nous retracerons ci-après le peuplement spécifique de Tillabéri et ses environs immédiats sur la base des récits recueillis lors de l'enquête.

Histoire de la ville de Tillabéri

Les premières implantations stabilisées des environs de Tillabéri par des groupes *Songhay* et *Kel Tamasheq* furent Tillakayna et Daïkayna. Tillabéri émergea entre ces deux sites qui le précédèrent. Son nom proviendrait de l'expression « *tillam beeri* » qui signifie littéralement « les grands plants repiqués ». Selon la tradition orale recueillie auprès de sources concordantes, ce nom aurait été donné au site actuellement occupé par la ville de Tillabéri (précisément à l'emplacement de l'actuel lycée, site de l'ex-école normale) par le chef de terre de Sakoirra pour indiquer un lieu d'implantation à Sohanca, un nouvel arrivant en

⁵ Une grande partie des conflits se cristallise autour de l'appropriation de la terre. Ils sont généralement traités par la Justice de Tillabéri plutôt qu'au niveau du chef de canton (voir plus loin à propos de la chefferie coutumière).

provenance des îles du fleuve, repoussé par les habitants de Diamballa : « Allez vous installer là où les plants de sorgho repiqués sont grands ! » lui aurait dit le chef de terre.

Avant l'érection du village en chef-lieu administratif, Tillabéri n'était qu'un petit village en bordure du fleuve. L'organisation socio-spatiale était basée sur des quartiers dont les principaux étaient *Gandace*, *Bellaywindi*, *Sudjewindi*, *Tula*, *Labteywindi*⁶. *Gandace* est aujourd'hui considéré comme le quartier des premiers arrivants, les autochtones de la ville actuelle. Les nouveaux arrivants s'intégraient à la ville en fonction de leur origine ethnique : les *Wogo* s'installaient préférentiellement à *Labteywindi* et *Tula* (Toula), les *Kel Tamasheq* à *Bellaywindi*, les *Sudje* à *Sudjewindi*.

Avec l'extension de la ville vers le kori, furent créés les quartiers *Wari*⁷ et *Zongo*. Le quartier de *Kwara teeji* fut fondé en 1943 par l'administration coloniale. Celle-ci, à la mort du chef de canton de Sakoirra, désireuse de rapprocher du centre le jeune chef de canton entrant (père de l'actuel) afin de le protéger, installa ce dernier dans un nouveau quartier (d'où le nom *Kwara teeji* (Tillakayna Koira Tegui) qui signifie « nouveau village ») constitué autour d'un puits.

En 1965 fut conçu le premier projet de lotissement à Tillabéri. En 1968, l'administration jugea utile de procéder à sa mise en œuvre en « restructurant » la ville aux ruelles serrées qui constituaient un véritable labyrinthe entre les concessions (*windi*) : de vastes rues alignées et des réserves foncières furent créées et les habitants délogés se virent attribuer gratuitement de nouvelles parcelles. La ville restructurée comptait alors 3 quartiers officiels : Gandatché⁸, Zongo, Bagdad. En 1977, le quartier Kabia fut créé, mais il n'eut un chef de quartier qu'en 1982.

Les migrations plus tardives de populations en provenance de l'Est (Zarmaganda) furent également absorbées et occupèrent les nouveaux quartiers situés à l'Est et au Nord de la ville.

Avec l'érection de Tillabéri en commune urbaine en 1988, trois villages (Koira Tegui, Madina, Toula) sont devenus officiellement des nouveaux quartiers de la ville, qui en compte aujourd'hui sept (cf. carte page 10). Si les quartiers de la ville sont aujourd'hui très composites du point de vue ethnique, il n'en est pas de même pour les villages insulaires et périphériques qui sont quasi-mono ethniques. Les îles du fleuve sont peuplées de *Wogo*, à l'exception de Foulé dont la population est *kurtey*. Les *Kel Tamachek* sont concentrés dans les villages de Daïbéri (*Idrifan*), Daykaina (*Ikassamadan* ou *Irawelan*), Mari (*Idrifan*) et leurs hameaux. Les *Sudje* (originaires de la zone de Filingué, de langue hausa) peuplent les villages de Tillakayna koira zeno et Meberi. L'ensemble de ces populations se définissent aujourd'hui comme des autochtones, se différenciant par là des allochtones désignés par le terme *ce kanda* (littéralement « ceux qui sont venus à pied »), populations originaires du Zarmaganda, venues plus tardivement (à l'occasion des famines) à Tillabéri et installés dans les quartiers et villages plus récents (Kabia, Tillakayna Koira Tegui).

⁶ *Labteywindi* vient de *laptots* (piroguiers de l'administration coloniale) et *windi*= la concession. C'était une sorte de petit port, escale sur la route fluviale de Gao, lieu d'échanges de marchandises, de fête et de débauche, où résidaient les soldats de l'armée coloniale et les populations insulaires notamment les *Wogo*.

⁷ *Wari* signifie « pourri » en hausa. Il s'agit du quartier qui longe le kori où les gens vont déféquer.

⁸ A partir de la restructuration, les quartiers Gandatché, Zongo et Bagdad furent administrativement reconnus. Nous écrivons les noms de ces quartiers administratifs dans leur orthographe francisée plutôt qu'en langue vernaculaire.

Populations de la commune de Tillabéri

Selon le dernier recensement administratif (juillet 2000), la commune de Tillabéri a une population qui avoisine les 30.000 habitants, qui se répartissent comme suit :

Canton de Sakoirra	Village de Tillaberi 14.629 habitants divisé en 7 quartiers :	
	- Gandatché	2.208
	- Zongo	3.029
	- Bagdad	4.128
	- Kabia	2.978
	- Koira Tegui	1.239
	- Toula	804
	- Médina	243
	Tillakayna Koira Zeno	2.049
	Tillakayna Mébéri	1.527
	Daïkayna	1.270
	Daïbéri	3.744
Canton de Sinder	Garié	1.965
	Neini	1.282
	Finari	548
	Yelwani Goungou	937
Canton de Kourteye	Foulé	1.199
TOTAL	10 villages y compris la ville de Tillaberi	29.150

Source : Résultats du recensement administratif de la commune de Tillabéri de juillet 2000 – Mairie de Tillabéri

Il faut préciser ici qu'il existe de gros hameaux situés à l'Est des « villages mères » de Tillakayna, Daïbéri et Daïkayna. Ceux-ci sont en principe recensés au nom du village mère. Toutefois, il est intéressant de noter une certaine dispersion de l'habitat lié aux activités encore essentiellement agricoles des populations de Tillabéri.

La population de la future commune urbaine de Tillabéri (2004) comprendra également les habitants du village de Mari et ses hameaux, actuellement rattachés à la sous-préfecture de Les infrastructures

Les bâtiments administratifs

Les premiers bâtiments administratifs remontent à l'époque coloniale. Ils sont construits dans la partie haute de la ville (position militaire stratégique) aujourd'hui appelée « quartier administratif », qui surplombe le fleuve face à l'île de Garié. Il s'agit de bâtiments résidentiels et de bureaux en banco ou en pierres qui ont été le siège de l'administration coloniale (chef-lieu de cercle) puis de l'administration du Niger indépendant (sous-préfecture de Tillabéri). L'un de ces bâtiments est resté la propriété de la sous-préfecture, une autre partie a été rétrocédée en 1988 aux autorités communales.

Quant à la préfecture, des bâtiments neufs ont été construits par l'Etat en 1988 pour son installation.

Le caractère triplement administratif de la ville a favorisé une forte concentration d'infrastructures. On peut distinguer les infrastructures sociales et sanitaires des bâtiments abritant des services techniques.

Les infrastructures sociales et sanitaires

Les premières écoles datent de l'époque coloniale. « L'école des fils de chefs » est la plus connue (relatée notamment dans les écrits de Boubou Hama, qui en fut élève) puisque

c'est par elle qu'ont été formés les premiers « commis », dont bon nombre sont devenus par la suite des administrateurs.

Tillabéri compte aujourd'hui de nombreux établissements scolaires :

- Ecoles primaires : école expérimentale ou « école zarma », école quartier, école Médersa, école des filles, école d'application, école Kabia, école Koira Tegui. Il faut y ajouter les écoles implantées dans les villages rattachés à la commune de Tillabéri. Certains villages insulaires ne disposent d'écoles primaires que depuis deux à trois ans (cas de Neini).

- Deux collèges d'enseignement général (CEG I et II)

- Un lycée qui a remplacé l'école normale pour la formation des enseignants à partir de 1993.

Quant aux infrastructures sanitaires, elles sont composées d'un hôpital de district et d'un centre de santé intégré, qui fonctionnent de façon distincte bien qu'ils soient implantés en un même lieu.

Les différents services étatiques

Sans entrer dans une description détaillée des infrastructures locales, nous signalerons l'existence des services suivants : élevage, agriculture, travaux publics, protection des végétaux, environnement, hydraulique, plan, météorologie, paierie et impôts, palais de justice, camp de gardes et prison civile, gendarmerie, inspection du travail, maison des jeunes et de la culture, jardin public. Il faut y ajouter l'ONAHA, l'USRC, le Riz du Niger, l'OPVN dans le domaine de la production agricole. Il y a en outre un office des postes et télécommunications, un bureau de la Nigelec (électricité), un autre de la SEEN (eau potable). Depuis peu, Tillabéri compte également deux radios dont l'une est publique (« La voix du fleuve »).

Au niveau strictement communal, il faut noter le plus souvent l'absence de bureaux spécifiques pour les agents de l'Etat affecté à la collectivité.

Rappel sur l'histoire du pouvoir administratif local

Dans la région, la première implantation marquant la domination de la puissance coloniale française fut le poste militaire créé en 1898 à Sinder par le commandant Crave. Le poste fut ensuite déplacé à Doulsou en 1899 avant la création du Territoire autonome du Niger (1901). En 1905 fut créé le cercle de Doulsou qui devint le cercle de Tillabéri en 1907. Le capitaine Buck, ancien chef du poste de Doulsou, fut le premier commandant de cercle de Tillabéri. Son intervention sur le découpage administratif (création de villages, reconnaissance de chefferies, délimitation des cantons) fut décisive (Olivier de Sardan, 1969 b : 24-30). Ce découpage, quoique modifié par la suite, sert aujourd'hui encore de référence pour trancher les litiges fonciers (notamment autour du redécoupage issu des récentes lois sur la décentralisation au Niger).

Le pillage économique a caractérisé la domination coloniale française à travers l'impôt, les travaux forcés, les réquisitions... Le fleuve constituant une voie de communication naturelle, les populations insulaires et riveraines (*Kurtey, Wogo, Songhay, Peul, Twareg* surtout *Bella*) en furent les premières victimes. Il en a résulté une migration importante de ces populations des zones occupées par la puissance coloniale vers des zones plus enclavées, où la pression coloniale française se faisait moins sentir (Kimba, 1981 : 106-124) ainsi que des révoltes (1906, 1916). Le pays une fois « pacifié », des rapports de défiance réciproque entre l'administration (le commandant et ses soldats indigènes) et les administrés s'instaurèrent.

A l'indépendance, les circonscriptions administratives héritées de la période coloniale (anciens cercles unitaires et subdivisions) furent transformées en collectivités territoriales dénommées circonscriptions (loi n°61.50 du 31 décembre 1961). Les chefs de circonscription ont assuré une certaine continuité dans leur mode d'administration des entités bien que les textes prévoyaient l'élection d'un conseil de circonscription (idem et décret n°62-106 PRN du 14 avril 1962 fixant le nombre des membres du conseil de circonscription). Dans les faits, les élections ne furent jamais tenues et les circonscriptions furent administrées par des agents de l'Etat désignés par le pouvoir central. En 1971, un décret⁹ vint entériner cette situation, qui prévaut encore aujourd'hui à la veille de la mise en œuvre de la décentralisation (élections communales annoncées pour fin mai 2004).

En application de la loi de 1964 (loi n°64-023 du 17 juillet 1964) les circonscriptions ont fait place à une nouvelle organisation à trois niveaux de circonscription administrative : les départements, arrondissements et communes. Tillabéri devint donc un chef-lieu d'arrondissement et le pouvoir administratif fut dès lors entre les mains du « sous-préfet », nouvelle dénomination du « commandant ».

A travers le temps, la figure principale du pouvoir administratif local est restée celle du commandant (« *komandan* »), autorité incontestée exerçant une action autoritaire par le moyen de la contrainte. Ses aides (soldats, interprètes, commis divers) et relais locaux (chefs traditionnels) bénéficiaient directement de la peur qu'inspirait depuis la colonisation cette autorité pour faire valoir leur pouvoir.

A partir de l'indépendance du Niger (1960), on peut identifier au cours des différents régimes quelques autres figures importantes du pouvoir local :

- le « président de la jeunesse » du temps de Diori (1960-1974)
- les « *samari* » et leurs acolytes (*dangaladima*, *djermakoye*) sous le régime Kountché (1974-1989)
- les politiciens locaux depuis l'avènement du multipartisme (1991).

Ces différentes figures ont en commun une certaine capacité de mobilisation des masses, une gestion discrétionnaire des ressources financières et matérielles qui leur sont confiées et quelque prestige. Certains personnages se sont reconvertis au fil du temps, se maintenant dans les couloirs d'un pouvoir de plus en plus partagé et éclaté (cf. portrait du président des *samari* à propos des candidats aux élections locales de février 1999).

⁹ Décret N° 71-102 PRN/NI du 19 juin 1971 fixant le mode de désignation et le régime de rémunération des personnels de commandement. L'article premier précise que les préfets et leurs adjoints, les sous préfets et leurs adjoints, ainsi que les chefs de poste administratif, sont nommés par décret pris en conseil des Ministres parmi les fonctionnaires des corps ci-après du cadre de l'administration générale : directeurs administratifs, chefs de division, chefs de bureau. En cas d'insuffisance numérique des effectifs des corps désignés, le choix peut s'opérer dans d'autres corps de la fonction publique.

3. Les acteurs de la commune urbaine de Tillabéri

La sous-préfecture de Tillabéri a administré la ville de Tillabéri jusqu'à son érection en commune urbaine en 1988. En application du décret n° 88-222/PCMS/MI du 27 juin 1988), la ville de Tillabéri a été érigée en commune urbaine. A ce titre, elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui l'autorise à posséder des biens, entreprendre des travaux, contracter des emprunts, gérer ou concéder l'exploitation de services d'utilité publique, etc. La commune est administrée par un exécutif composé d'un maire et d'une équipe municipale. L'organe de décision est en principe le comité technique communal (COTECOM) qui vote le budget propre de la collectivité. Nous examinerons successivement ci-après ces différents aspects.

3.1. L'administrateur délégué

Le premier responsable de la commune est un administrateur délégué désigné par le pouvoir central. A ce titre, il est chargé d'exécuter les lois et règlements de la République du Niger et assurer les mesures de sécurité générale. Il est officier de l'état civil et de police judiciaire dans sa commune. Certaines fonctions d'intérêt général peuvent lui être conférées par le pouvoir exécutif. Il est placé sous l'autorité hiérarchique du sous-préfet, du préfet, du ministre de l'intérieur, et du gouvernement. Toutefois, il exerce ses fonctions de façon autonome dans l'espace de la collectivité territoriale dont il assure l'administration. Il est l'ordonnateur du budget de la collectivité.

Les administrateurs délégués, communément appelés « maires », sont soumis à une forte rotation. Neuf « maires » se sont succédés à la tête de la commune de Tillabéri en 15 ans. Cinq d'entre eux ont eu un mandat inférieur à une année. Les autres ont pu exercer durant plus de deux ans, mais « au jour le jour », dans l'incertitude totale sur la durée de leur mandat. Cet état de fait ne leur permet souvent pas de mener une politique de gestion soutenue ou cohérente.

Tableau récapitulatif des administrateurs délégués successifs de la commune de Tillabéri

Tableau récapitulatif des administrateurs délégués successifs de la commune de Tillabéri

Nom, qualification	Date de prise de fonction	Origine géographique
Alhassane Albade, chef de bureau d'administration	septembre 1988 - juillet 1989 (10 mois)	originaire du Tagazar (arr. Filingué)
Soumana Djibo, chef de bureau d'administration	juillet 1989 - octobre 1989 (3 mois)	originaire de l'Anzourou (arr. Tillabéri)
Nouhou Harouna, professeur de CEG	novembre 1989 – février 1992 (27 mois)	originaire de Tomaré (arr. Tillabéri)
Karidio Mahamadou, professeur de CEG	février 1992 – novembre 1992 (9 mois)	originaire de Tillabéri commune
Aboubacar Barmou, chargé d'enseignement	novembre 1992 – juin 1993 (7 mois)	originaire de Dogondoutchi
Abdoulaye Hassane Diallo, journaliste et politologue	juin 1993 – avril 1996 (34 mois)	originaire de Diagourou (arr. de Téra)
Akibou Yacouba, conseiller sportif	avril 1996 – mai 1999 (36 mois)	originaire d'Ayorou (arr. Tillabéri)
Sadou Issifi, directeur administratif	mai 1999 – avril 2000 (11 mois)	originaire de Méhanna (arr. de Téra)
Mahaouya Fatouma Mamoudou, secrétaire dactylo	avril 2000 – aujourd'hui	originaire de Chet (arr. de Filingué)

A partir de fin 1989, les administrateurs délégués ont été désignés sur la seule base de l'appartenance politique, en dehors de toute considération de compétences techniques.

« - Comment avez-vous été affecté à la tête de la commune de Tillabéri ?

- D'entrée de jeu, je pense qu'il faut le dire, c'est sur la base de critères politiques. C'était tout à fait politique. [...] Il n'y avait aucun critère technique ou critère de compétences... » (entretien avec un ancien administrateur délégué de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

On remarquera aussi que la plupart des administrateurs délégués qui se sont succédés à la direction de la mairie de Tillabéri étaient originaires du département de Tillabéri. Néanmoins, le maire n'étant pas redevable devant ses administrés mais devant une hiérarchie basée à Niamey, il dispose d'une grande latitude pour gérer sa ville. Cette marge de manœuvre est d'autant plus grande que le conseil municipal prévu par les textes législatifs n'a jamais eu un rôle effectif.

Dans un contexte de précarité (relative) des ressources financières de la commune, les liens de cet administrateur avec Niamey sont essentiels à la bonne marche de la collectivité. Nommés sur des bases politiques, les « maires » sont amenés à faire jouer leurs relations avec le pouvoir central. Parfois ces relations servent à débloquer des situations inextricables :

« Il y avait beaucoup de choses à faire. En restant dans mon bureau les choses ne pouvaient pas être réglées. Il fallait que je vienne à Niamey car tous les déplacements étaient des déplacements pour venir à la NIGETIP, essayer donc de débloquer des dossiers relatifs à l'investissement au niveau de la commune, traitement du bassin versant, etc. » (entretien avec un ancien administrateur délégué de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

Pourtant, il faut noter ici que selon des avis recueillis au cours de l'enquête peu de maires ont effectivement laissé des traces tangibles de leur passage à la tête de la municipalité.

Le revers de la médaille des nominations politiques est la précarité de la fonction de « maire ». Le « maire » est théoriquement révocable à tout moment par décision du conseil des ministres, sur proposition du ministère de l'intérieur. Il est donc largement soumis aux aléas politiques qui ont agité le Niger depuis la fin du régime d'exception (1989). Cette incertitude quant à la durée du mandat de cet administrateur pèse sur le fonctionnement de la municipalité et sur la capacité de la collectivité à envisager son développement dans des perspectives de moyen terme (planification seulement, annuelle, absence de véritable plan de développement).

Par ailleurs, le « maire » n'est pas le seul « politique » nommé au niveau de la municipalité. Les textes précisent en effet que le poste de secrétaire général relève d'une nomination du ministère chargé des tutelles des collectivités territoriales, ainsi que le poste de receveur municipal. Dans un contexte de cohabitation politique au niveau national, il est souvent procédé à un partage des postes entre les partis alliés. Ce partage du pouvoir génère localement des situations parfois délicates.

« Vous savez, même au niveau de la commune, avec la politisation, à l'époque nous étions allés après la Conférence Nationale, donc on était deux, on représentait un peu les forces nouvelles, j'allais dire les forces démocratiques qui étaient venues pour préparer l'avènement de la démocratie multipartite. On avait des gens qui essayaient de mettre des bâtons dans les roues notamment à l'époque les militants du parti X. [...] Alors les rapports avec les autres aussi n'étaient pas, j'allais dire, les meilleurs, parce qu'on était des responsables de partis différents. D'un autre côté, moi, je m'étais retrouvé entre deux responsables, le préfet et le sous-préfet, qui étaient du même parti, et moi j'étais donc d'un autre parti. Mais on n'avait pas de rapports conflictuels en tant que tels, chacun essayait de surveiller l'autre pour qu'il ne lui glisse pas une peau de banane sous les pieds, mais on a bien collaboré, notamment avec le sous-préfet qui devait être mon chef hiérarchique. Et le préfet, on le rencontrait assez rarement parce que le maire avait quand même une certaine autonomie, il avait son budget et prenait donc ses responsabilités. Mais, vers la fin,

j'allais avoir quelques accrochages avec le préfet parce qu'il avait estimé que je venais trop à Niamey » (entretien avec un ancien administrateur de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

A l'intérieur de la municipalité, comme dans ses rapports avec ses supérieurs hiérarchiques au niveau de la sous-préfecture et la préfecture, le « maire » doit savoir jouer sa partition en tenant compte des appuis en haut lieu (protection autorisant souvent une certaine impunité) dont disposent les uns et les autres. Ce point vaut également lorsque les nommés sont du même parti, surtout si celui-ci est traversé de tensions factionalistes. Les visites de personnalités du gouvernement sont souvent une occasion de constater la complexité des rapports instaurés entre les différents tenants du pouvoir administratif. Les aspects protocolaires ne sont pas des détails pour les autorités administratives¹⁰ qui posent la question de savoir qui doit accueillir l'autorité ? le représentant de la commune sur le territoire de laquelle se déroule l'accueil ? ou bien le représentant de la plus haute autorité locale d'un point de vue hiérarchique ?

« Lors de la visite du Président Tanja à Tillabéri, le maire est passé devant le préfet, vous imaginez ? Est-ce que ça peut se faire ?! » (entretien avec un habitant de Tillabéri, juillet 2003).

Les faits répondent à la question. Les discours suscités autour de ces questions soulignent le caractère paradoxal que peuvent prendre localement les réalités quotidiennes du pouvoir administratif : les rapports de force entre les différentes autorités administratives basées dans la ville ne sont pas nécessairement tels que la hiérarchie le laisserait à penser. Plus loin, chaque événement public, chaque cérémonie officielle sont des matériaux supplémentaires qui alimentent la rumeur :

« Une fois, le maire a « ramassé » le sous-préfet publiquement parce qu'il lui avait dit que son domaine de compétences s'arrête aux limites de la commune de Tillabéri. Le maire lui a répondu que le préfet lui-même ne peut rien lui dire, à plus forte raison le sous-préfet ! » (entretien avec un cadre de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

Sur la fonction sociale de la rumeur, nous renvoyons à l'analyse critique de Blundo (1998 : 26-30) et nous en retiendrons ici une lecture des ragots comme expression d'un conflit dans des situations de proximité sociale, un moyen de lutte politique pour des groupes (ici notamment des factions au sein du MNSD) et le véhicule d'une critique du pouvoir et des inégalités sociales et économiques. Notre propos ici n'est donc pas de propager des rumeurs pour dénigrer X ou Y mais d'en faire cas en tant qu'indicateur d'une contestation sociale et politique du pouvoir administratif local.

3.2. Personnel de la commune

Le maire est entouré de quelques cadres administratifs, mis à disposition de la collectivité par l'Etat, et de personnels recrutés par la mairie (sur budget municipal). Au total, en 2001, la mairie de Tillabéri comptait 33 personnes (y compris le maire et le SG).

Il faut y ajouter les bénévoles (au nombre de 5) qui reçoivent quelques petites gratifications dans l'attente d'une embauche définitive. Au passage, on précisera que le bénévolat est l'une des stratégies les plus utilisées pour intégrer les différentes structures étatiques et privées. Une partie des employés actuels de la mairie a été intégrée aux effectifs de la municipalité par ce biais. Ce point a été d'ailleurs longtemps un des éléments de la contestation des manœuvres chargés de la collecte des ordures ménagères, qui voyaient des gens de moindre ancienneté, mais venus « dans les bagages du maire », être engagés tandis qu'ils attendaient vainement leur tour depuis 1989.

¹⁰ A la sous-préfecture comme à la préfecture de Tillabéri, cette question reste sans réponse (source : entretiens, juillet 2003).

« Il y avait des maires..., vous savez, le clientélisme existait dans ce pays depuis fort longtemps, qui avaient fait des recrutements des cousins, des cousines... » (entretien avec un ancien administrateur délégué de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

Ces pratiques ont conduit à des effectifs municipaux que les administrateurs eux-mêmes jugent pléthoriques. L'une des conséquences est la part importante du budget affectée au fonctionnement de la municipalité : le montant des salaires mensuels bruts s'élève à 1.710.929 FCFA (source : mairie de Tillabéri, juillet 2001) soit 28,26 % du budget prévisionnel annuel. Le ratio peut sembler raisonnable mais rapporté au budget réalisé la situation est bien plus alarmante : si l'on compare la ligne affectée aux dépenses en personnel au budget réalisé sur la période 1993-2002¹¹, soit dix ans, les dépenses en personnel ont représenté en moyenne 49% du budget annuel moyen (cf. annexes relatives au budget de la commune de Tillabéri).

Une autre conséquence est la difficulté à gérer rationnellement une équipe hétérogène dont les compétences ne correspondent pas nécessairement aux besoins de la collectivité. A titre d'exemple, on remarque un nombre important de secrétaires pour une charge de travail très modeste. Cela conduit les administrateurs à de permanentes affectations de personnel. Les nombreux charretiers employés depuis 1989 ont été re-ventilés à divers postes de travail : domestique au domicile du maire, manœuvre au dispensaire, agent de nettoyage du marché, gardien de la fourrière, gardien de la mairie, gardien de l'arène de lutte, trois seulement sont maintenus pour assurer l'élimination des déchets de toute la ville.

La municipalité est en outre dotée de dix agents de différents services municipaux (santé, agriculture, plan, élevage...) qui relèvent de leur ministère d'origine. Ceux-ci émargent sur le budget national. Ils sont rarement dotés d'un local spécifique au niveau de la mairie. Ceci pourrait en partie expliquer que la plupart d'entre eux recherchent l'ombre du hangar situé devant la mairie. Sorte de salle d'attente extérieure où l'on peut se restaurer, croquer la cola ou boire un café, le hangar est le principal lieu de sociabilité des agents de la municipalité. On y rencontre les chefs de village, comme les simples citoyens venus chercher un service, participer à une réunion... On y échange les derniers « potins » locaux et on s'informe de l'actualité nationale et internationale qu'on commente éventuellement. La simple observation permet de constater que la plupart des employés passent la majeure partie de leur temps de travail sous le hangar tandis que le maire et quelques proches collaborateurs (le receveur municipal en particulier) croulent sous les audiences et les missions (notamment à Niamey et à l'étranger). Le décalage entre l'inactivité de la majorité de ce personnel municipal et la suractivité du maire et de ses proches collaborateurs est un trait marquant de l'institution.

3.3. Le COTECOM

A partir de 1971 fut créé par décret (n° 71-30/PRN du 7 août 1971) au niveau des collectivités locales des comités techniques : COTEDEP, COTEAR et COTECOM, respectivement comité technique départemental, d'arrondissement et communal. Leur mission est d'assurer la coordination technique des actions de développement au sein de leur entité territoriale, de donner leur avis sur les programmes de développement prévus, et de suivre les opérations en cours et l'état des réalisations.

Le comité technique communal (COTECOM) est composé du responsable administratif (en l'occurrence l'administrateur délégué, qui le préside), des chefs de services techniques et responsables d'organismes publics, semi-publics et coopératifs, et des

¹¹ Sur la période 1994-2002 (9 ans), c'est-à-dire après dévaluation du FCFA, le pourcentage moyen est resté strictement identique.

responsables coutumiers. Depuis quelques années, cet organe est également ouvert aux responsables des structures politiques, syndicales et associatives. Le COTECOM se réunit annuellement pour faire le bilan de l'année écoulée et voter le budget communal prévisionnel. Ce budget prévisionnel est ensuite soumis à l'approbation du COTEDEP et transmis au niveau central. Il est finalement agréé dès la notification des corrections par les niveaux supérieurs.

La réunion du COTECOM joue un rôle de conseil consultatif qui émet théoriquement son avis sur des questions qui touchent à la vie et la gestion de la collectivité. C'est une structure héritée de la colonisation, durant laquelle, dès 1919, des « conseils de notables » présidés par les commandants de cercles et comprenant les chefs traditionnels « débattaient » des solutions à apporter à diverses difficultés et de l'impôt en particulier. En fait, ces conseils étaient des « chambres d'enregistrement » des décisions prises par l'autorité administrative. Avec l'indépendance, les cercles ont été remplacés par les départements, les commandants français par les administrateurs délégués nationaux, mais, pour le reste, l'intensité et le niveau des débats sont demeurés peu élevés.

« Le quotidien gouvernemental de l'époque [Le Temps du Niger n°2106 du 1^{er} février 1973] rapportait que « lors des réunions des conseils, les conseillers, soit intimidés par la présence des autorités, soit perdus dans les dédales d'une organisation qu'ils ne comprennent qu'imparfaitement, n'osent pas toujours intervenir dans les débats, peut-être par crainte d'indisposer le sous-préfet ou le maire ou par crainte de commettre des bévues » (cité par Diallo, in Seeda, oct. 2000, p.7).

Entre les conseils de notables des débuts et le COTECOM de nos jours, une certaine continuité semble marquer le fonctionnement de l'institution. Aujourd'hui encore, le budget est entièrement conçu par l'équipe technique (l'agent communal du plan notamment) qui entoure l'administrateur délégué, et entériné par l'assistance, comme l'illustre l'observation suivante réalisée en 2001 :

Le « COTECOM projets » s'est tenu le 6 juillet 2001 (matin) dans la salle de réunion de la mairie de Tillabéri. Étaient présents les chefs de quartier et des villages rattachés à Tillabéri (Bagdad, Gandatché, Tillakayna Koira Tegui, Yelléwani, Toula, Finari, Foulé, Daïkayna), un représentant du chef de village de Tillabéri, l'imam de Tillabéri, des représentants d'associations locales (ANDDH, Timidria, RDFN, Tangam da mori), un représentant de la Coopération Juvisy-Tillabéri, les agents des services techniques, Environnement, DRRE, SCRA, H&A, le SG de la mairie, le maire et le communal du Plan (et un anthropologue en situation d'observation). Après une brève introduction en langue zarma, la réunion s'est déroulée essentiellement en français. Trois chefs de village sont sortis de la salle pendant l'exposé en français, un chef de quartier s'est endormi. On a fait rentrer deux chefs pour assister à une traduction en zarma. Les questions des participants ont porté avec insistance sur le problème de l'eau potable non abordé par l'exposé. Il a été demandé notamment que la SNE vienne donner des explications « séance tenante » sur la non amélioration de la qualité de l'eau de la ville. Après la pause, le sujet rebondissant de nouveau, la mairie a proposé de retourner à l'ordre du jour consistant à l'examen des projets en exécution (5) et des projets en instance (38) (extrait de notes de terrain, observations faites par l'auteur, juillet 2001).

Si on décèle dans cet extrait l'émergence d'une société civile revendicatrice, porteuse des intérêts des populations de la ville (ici la demande porte sur l'eau potable¹²), il faut souligner la permanence d'une certaine mise en scène de la « participation ». Les procès verbaux de réunion censurent généralement les interventions de ce type et les revendications sont peu prises en compte. L'objectif de la réunion est d'approuver un budget prévisionnel

¹² Il faut noter que sur ce thème, des marches ont été organisées par des mouvements associatifs pour protester contre la très mauvaise qualité de l'eau fournie par la Société Nigérienne des Eaux (SNE), notamment en 2000 et 2001.

pour l'exercice annuel. De cette approbation dépend le bon déroulement de la procédure qui permet le fonctionnement de la collectivité.

« Voyez, depuis 1960, par exemple, la sous-préfecture, la mairie, tu peux voir que dans la collectivité elle peut se retrouver avec un budget de 100 ou 120 millions à gérer en 12 mois. Mais en réalité, il n'y a pas d'investissements, ils ne font rien et s'arrangent entre eux seulement. Avant la création de la mairie, la sous-préfecture de Tillabéri faisait un budget de 110 millions à peu près, mais qu'est-ce qu'ils ont fait dans la ville ?! Il n'y a aucune route latéritique, rien du tout. Tous ces 120 millions sont détournés d'une autre manière. Même si on procède à un contrôle c'est inutile : on note que les dépenses sont normales, les factures aussi. On ne cherche pas à voir ce qui est réalisé. [...] Même durant la Première République, c'était la même chose : le sous-préfet leur dit et ils font. C'est le même parti d'appartenance, il n'y avait aucun parti pour contester. Maintenant, avec ce qu'on envisage [la décentralisation], ça pourrait aller convenablement, sauf que tout le monde veut devenir sous-préfet ou maire, chacun va chercher ces postes, pour la seule raison que c'est juteux. Tu as 120 millions de budget, tu dis à tes chefs de service de faire des projets de 12 mois, des fiches d'opération. Par exemple, concernant l'agriculture, l'agent dira qu'il faut prévoir des pesticides pour détruire les sauterelles pour tel montant, il établit son devis. L'agent d'élevage en fait de même, et tous les services en font ainsi. Maintenant, lors des réunions de COTECOM ou COTEAR, il faut justifier ces fiches en disant que les réalisations sont effectives à 30 % pour ne pas dire 100 %, donc à 30 %, 50 % par exemple. C'est comme ça qu'ils procèdent. C'est une désorganisation organisée, c'est le système qui est à la base de nos malheurs. Les gens se sont organisés pour désorganiser le pays ! » (un agent de l'administration locale, entretien juillet 2003).

Le COTECOM est aujourd'hui dénoncé par certains agents de la commune, comme par les chefs traditionnels qui ne sont pas dupes de la mise en scène qui est orchestrée devant eux. De part et d'autre, cela suscite une lassitude et une démotivation face aux pratiques de détournement des fonds de la collectivité auxquels se sont livrés plusieurs administrateurs délégués de la commune de Tillabéri.

Dans la pratique, une fois validé, le budget peut encore être remanié. Le COTECOM est alors convoqué exceptionnellement :

« Il y avait deux chapitres [budgétaires] essentiels que les maires bousillaient avant tous les autres chapitres : c'était les frais de réception [rire] et les fonds politiques. Vraiment, avant que je ne prenne fonction, après moins de deux mois d'exercice budgétaire, je n'avais rien trouvé des fonds politiques et des frais de réception. Il a fallu faire ce qu'on appelle dans le jargon un remaniement budgétaire pour permettre au maire de disposer d'un minimum pour pouvoir faire face » (entretien avec un ancien administrateur délégué de la commune de Tillabéri).

Le système des nominations politiques est ainsi fait qu'il permet à des militants du (ou des) parti(s) au pouvoir d'être récompensés sur les fonds des collectivités ou organes publics ou semi-publics. Jusqu'à présent, les instances de suivi ou de contrôle, telles que le COTECOM, ont été complètement maîtrisées par les agents de l'appareil d'état et la pratique s'est érigée en système au service des gestionnaires nommés politiquement. Le cas de la commune de Tillabéri n'est qu'une illustration de ce qui est en cours à l'échelle du pays tout entier.

3.4. Les services municipaux

Nous avons examiné à l'occasion d'une recherche sur l'assainissement dans des villes moyennes (Hahonou, 2002), la façon dont la municipalité de Tillabéri a, de 1988 à 2002, géré la question des ordures ménagères, le marché et les autres espaces publics (ruelles, caniveaux...). Ce cas nous semble assez révélateur des dynamiques de gestion des biens publics qui prévalent. Passées les premières années où la municipalité s'est dotée de quelques moyens de fonctionnement (manœuvres, charrettes, benne, etc.) pour assumer la fonction de gestionnaire de la ville qui est la sienne, les actions menées par le biais des services municipaux ont été de faible portée. L'appui de la coopération Juvisy-Tillabéri (depuis 1992) prenant en charge la question de l'assainissement a permis à la municipalité de déléguer (pour

ne pas dire se décharger de) sa mission à ce providentiel partenaire extérieur et à la « société civile » que celui-ci a tenté d'organiser (mouvements informels d'habitants de quartier assurant des balayages collectifs, comités de quartier, associations, etc.). Aujourd'hui, une grande partie de la population retient que « *la Jivizi* » (nom diminutif populaire donné au projet) agit, tandis que la mairie ne fait rien, et se contente d'une activité de façade justifiant de façon récurrente sa démission par le manque de moyens.

Cela nous conduit à examiner de plus près les ressources dont dispose la collectivité et donc le dispositif fiscal de la collectivité.

3.5. Fiscalité locale

La question de la fiscalité des collectivités locales nous paraît être au cœur de l'analyse des pouvoirs locaux dans le cadre de collectivités territoriales existantes. Moyens d'existence et d'action des entités territoriales, les ressources fiscales sont aussi un élément central de gravitation d'un grand nombre d'acteurs locaux tant au niveau de la collecte des ressources locales qui constituent le budget municipal que de leur dépense.

3.5.1. Les ressources financières

A l'instar des autres collectivités territoriales jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière (cf. textes sur la fiscalité des collectivités territoriales en annexe, « VI. Les ressources des collectivités locales »), l'examen des budgets communaux prévisionnels et réalisés sur dix ans nous montre que, contrairement aux discours relatifs au manque de moyens financiers, la commune de Tillabéri dispose en réalité de nombreuses et importantes ressources.

La nomenclature budgétaire distingue généralement les chapitres suivant : impôts directs, taxes fiscales, taxes foncières, taxes indirectes, taxes pour services rendus, cessions de services, domaine mobilier et immobilier, patrimoine financier, ressources diverses, prélèvements sur fonds de réserve (subvention d'équilibre). Par ordre décroissant d'importance, nous récapitulerons dans le tableau ci-dessous les principales ressources fiscales (moyenne sur la période 1994-2002) de la commune de Tillabéri :

Lignes budgétaires	Montant annuel moyen sur 1994-2002	Part du montant total
contribution des patentes	13.000.000 F CFA	27 %
subvention d'équilibre	6.700.000 F CFA	14 %
taxes de marché	5.900.000 F CFA	12 %
taxes de voirie	5.300.000 F CFA	11 %
contributions foncières	5.100.000 F CFA	10 %
recettes des gares routières	2.000.000 F CFA	4 %
taxe municipale	1.900.000 F CFA	4 %
taxe d'abattage des animaux	1.300.000 F CFA	3 %
Autres articles budgétaires	7.300.000 F CFA	15 %
TOTAL	48.500.000 F CFA	100 %

Le budget total moyen recouvré est d'environ 50 % du montant prévisionnel annuel. Sur dix ans, les tableaux de situation des recouvrements des recettes (source : marie de

Tillabéri) montrent que pour l'essentiel les recettes sont recouvrées dans une fourchette allant de 48 à 62 %. Sans rentrer plus loin dans une analyse fiscale fine, on retiendra l'existence de gisements fiscaux qui permettent en principe le fonctionnement de la collectivité. Il nous semble qu'à ce niveau également un discours sur l'incivisme fiscal est en décalage avec les réalités budgétaires.

3.5.2. Autour de quelques ressources fiscales

Taxe de voirie et de la taxe municipale

La taxe municipale est un impôt direct qui s'applique aux seuls villages insulaires et s'élève à 700 FCFA par imposable. C'est l'équivalent de la taxe d'arrondissement collectée au niveau des arrondissements au Niger. Elle est collectée par les chefs de village munis d'un quittancier et de carnets-valeurs infalsifiables. Le nombre total des imposables au titre de la taxe municipale était estimé, sur la base des registres de l'état civil, à 3.064 au 30-11-2001.

La taxe de voirie s'applique à tous les autres quartiers et villages de la commune, qui bénéficie *a priori* des avantages urbains (électricité, eau courante, route bitumée). Elle s'élève à 1.500 FCFA depuis 2002 (applicable à partir de 2003), suivant une directive du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Elle n'était auparavant que de 1.000 FCFA¹³. Elle est également prélevée par les chefs de quartier et village avec plus ou moins de succès. Ces taxes sont versées au receveur municipal.

L'incivisme fiscal est l'explication donnée de tous temps à la faiblesse des recouvrements de ces taxes. L'exercice d'une politique répressive sous l'occupation coloniale et pendant les premières années de l'indépendance du Niger appartenant à un passé révolu, on a aujourd'hui recours à divers moyens pour tenter d'infléchir la tendance. Le rehaussement des taux évoqué ci-dessus, la réorganisation administrative et la sensibilisation sont les principales mesures prises par les autorités.

La mairie s'est dotée à partir de l'an 2000 d'outils de gestion plus performants en matière de capacité prévisionnelle et donc de recouvrement en réorganisant son système de collecte de l'impôt par quartier en ville (août 1999) et en procédant à un recensement administratif (financé par son partenaire extérieur en juillet 2000). En effet, l'ancien découpage administratif et fiscal du territoire municipal à Tillabéri rattachait un contribuable à son chef de quartier indépendamment de son lieu effectif de résidence, ce qui favorisait les mauvais payeurs : « *les gens arrivaient à éviter l'impôt pendant des années !* » (l'agent de l'état civil, juillet 2003). En conséquence, aux dires des responsables administratifs et financiers de la mairie, on a pu observer une nette amélioration sur le montant des recettes et sur le taux de recouvrement des taxes de voirie. Les prévisions de recettes sur la taxe de voirie sont en effet passées de 7.630.000 FCFA à 8.281.000 entre 2000 et 2001. Quant au niveau du taux de recouvrement, il a atteint les 92% en 2001 (5.494.050 FCFA) contre 73% en 2000 (7.020.900 F CFA). Pourtant, ce niveau est à nouveau retombé en 2002 (5.942.500 FCFA) sans qu'une explication précise puisse être fournie par les services financiers de la municipalité.

Aussi, sous la direction du maire et en présence du commissaire de police, la municipalité a procédé à des séances de sensibilisation village par village, quartier par quartier, en mettant l'accent sur le devoir des citoyens, « surtout à la veille de la décentralisation », tout en réaffirmant par la présence de forces de l'ordre le caractère obligatoire de l'acquittement de l'impôt.

¹³ Le relèvement du montant de la taxe de voirie a eu comme conséquence immédiate une chute des rentrées de cette taxe. Comme on dit : trop d'impôts tue l'impôt !

« Il faut faire recours à la sensibilisation pour conscientiser les populations et les amener à changer » (un ancien administrateur de Tillabéri, juillet 2003).

Il reste difficile d'apprécier la portée de ces séances de « conscientisation » des citoyens.

S'il est exact que l'incivisme fiscal est une réalité et que la mairie se trouve à court de solutions, le discours des habitants de la ville apporte un autre éclairage sur le comportement fiscal des administrés et celui des administrateurs. Au sein de l'institution comme en dehors d'elle, d'autres facteurs explicatifs sont avancés. D'aucuns dénoncent les pratiques de l'interventionnisme politique et du favoritisme qui permettent à certains contribuables d'éviter le paiement de diverses taxes et entretiennent ainsi des sentiments de frustration, d'injustice sociale et alimentent une « culture de l'impunité », qui constituent des freins à l'efficacité du système fiscal.

« Ce sont des autorités « hors-la-loi ». L'incivisme fiscal, c'est la faute des autorités. Ce sont les premiers, les gros richards, ministres et autres, qui ne payent pas et on demande au pauvre de s'acquitter de son impôt et ses taxes ! Les gens ne voient pas pourquoi payer ! » (entretien avec un agent municipal, juillet 2003).

Le lien entre le paiement de taxes de voiries et la défaillance du service public que devrait assurer la municipalité est généralement avancé pour justifier le non acquittement de l'impôt. La contestation se fait entendre tous azimuts : commerçants, membres de la Mutuelle des jeunes, manœuvres de la mairie, ex-chefs de quartier, simples habitants des quartiers de Tillabéri... dénoncent l'attitude des responsables communaux :

« Il y a des gens qui nous disent : je ne paie pas ! Qu'est-ce que le maire fait avec cet argent ? Ils sont nombreux ceux qui l'affirment. Ils sont nombreux ceux qui disent : où est-ce que le maire investit l'argent ? » (un chef de quartier de Tillabéri, juillet 2003).

La situation semble plus embarrassante pour les chefs de quartiers, chargés de procéder à la collecte d'un impôt impopulaire et illégitime aux yeux de contribuables, que pour les maires qui se succèdent à la tête de la municipalité. L'émergence d'une contestation citoyenne en milieu urbain tranche avec la situation qui prévaut en milieu rural. Cependant il conviendra d'en approfondir les fondements en évitant d'assimiler trop rapidement cette contestation à l'émergence d'un contre-pouvoir (voir infra à propos des représentations politiques).

Les recettes de marché

Le marché de Tillabéri est réputé pour être un des grands marchés de la région. Il se tient chaque dimanche¹⁴ au bord du fleuve sur une place aménagée mais non clôturée, et attire les populations de la campagne avoisinante tant du Gourma (sur l'autre rive du fleuve Niger) que du Zarmaganda. Sa forte fréquentation en fait une ressource fiscale non négligeable pour la collectivité. Différentes recettes y sont perçues : taxes de marché, taxes d'identification des animaux, contributions des patentes, locations des latrines publiques...

La gestion du marché a été confiée par la mairie à un opérateur privé, un commerçant, sans pour autant donner plus de satisfaction aux usagers. Celui-ci emploie des manœuvres journaliers et donne une gratification de 10.000 FCFA par mois au manœuvre de la mairie (qui reste salarié de la municipalité) pour assurer le balayage et l'enlèvement des ordures. Les autres commerçants accusent le commerçant d'avoir obtenu cette faveur du fait de son appartenance politique. Le mécontentement est d'autant plus fort que les commerçants établissent un lien entre les taxes qu'ils paient et l'absence d'action municipale en retour :

¹⁴ Outre le marché du dimanche, un petit marché se tient également le mercredi. Chaque jour une activité minimale est également observable.

« La mairie s'occupe de percevoir uniquement les taxes, et la question que nous nous posons c'est qu'est-ce qu'ils font avec tout l'argent perçu ? » (un commerçant du marché de Tillabéri, juillet 2001).

Les soupçons et rumeurs de détournement des fonds publics par les responsables municipaux sont récurrents à Tillabéri. L'existence de certaines affaires (voir l'affaire des parcelles distribuées dans le domaine de la gestion du foncier) et le comportement de certains responsables administratifs donnent un fondement aux rumeurs publiques qui prennent une allure systématique dès lors qu'il s'agit de gestion de ressources collectives. Comme il est de mise un peu partout dans les localités disposant d'un marché, celui-ci constitue un véritable enjeu pour les différents acteurs locaux. Ceci se traduit par diverses stratégies et manœuvres pour accéder à ces « postes à manger » que sont les fonctions de collecteurs de taxes dans les marchés. Une véritable compétition s'engage entre différents acteurs qui recourent à leurs réseaux sociaux et politiques (liens avec la chefferie coutumière, appartenance politique, favoritisme sur des bases régionalistes...) pour tenter de parvenir à leurs fins. La pratique courante des agents est de disposer à des fins personnelles d'une partie de l'argent collecté dans le marché au nom de la collectivité. La chaîne de collecte fiscale est marquée par une « évaporation » de la ressource fiscale que les acteurs qui en sont écartés dénoncent.

« Nous collectons le dimanche et nous versons le lundi matin. Mais c'est dans la nuit que les responsables nous envoient quelqu'un pour nous trouver chez nous avant qu'on ne verse au receveur. C'est comme ça tous les dimanches ! Parfois, nous avons même des problèmes parce que dans le marché, ils nous envoient des bons à payer. Si bien qu'on se retrouve parfois en fin de journée qu'avec des bons » (entretien avec un ex-collecteur de taxe de marché, juillet 2003).

Les agents de collecte sont pratiquement soumis aux mêmes aléas politiques que les administrateurs délégués, quoique le degré de tolérance des détournements y est moins élevé. Si bien que les agents de collecte connaissent une forte rotation pour cause de détournement « abusif ».

Les recettes foncières

La caisse des prêts aux collectivités territoriales (CPCT) avait été mise en place pour permettre aux collectivités territoriales de réaliser des investissements. A Tillabéri, dès 1989, une benne et un véhicule de fonction pour le maire avaient ainsi pu être acquis par ce biais. Cela avait aussi permis de réaliser une classe et un jardin d'enfant, ainsi que la MJC, dans les premières années d'exercice budgétaire de la collectivité. Plus loin, c'est le fonctionnement même de la municipalité qui avait ainsi été « dépanné ».

« Au démarrage de la commune, nous avons de sérieux problèmes financiers. C'était le démarrage, il n'y avait rien. Pour même mieux démarrer les choses, nous étions obligés d'emprunter auprès de la CPCT pour pouvoir fonctionner, les six premiers mois » (entretien avec le premier administrateur délégué de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

En principe, les revenus des ventes de parcelles doivent revenir à la CPCT pour rembourser les emprunts et faire des investissements de voirie, de réseau d'eau et d'électricité, mais, dans la pratique, la mairie survit grâce à ces parcelles qui assurent une partie du fonctionnement courant. La plupart des communes créées en 1988 se trouvent dans une situation de dette à l'égard de la CPCT qui n'a jamais pu être épongée. Quant au fonds d'édilité, il n'est pas utilisé bien qu'il soit toujours budgétisé.

Sur l'ensemble des communes du Niger, les parcelles constructibles ont été de longue date (notamment à partir de 1988) une source d'enrichissement illicite très utilisée par les administrateurs délégués. Partout, on a constaté la pratique des distributions de parcelles à titre « gratuit ». Tout au moins, aucune recette n'était enregistrée au niveau des collectivités. La commune de Tillabéri n'a pas échappé pas à cette pratique : après moins de quatre années

d'exercice municipal (en 1992), un dossier de plus de 170 parcelles sans quittances était constitué au niveau de la mairie de Tillabéri. L'Etat a réagi en créant la Direction générale du contentieux de l'Etat. Tous les maires ayant fait des distributions gratuites ont été identifiés et des dossiers ont été constitués. Sur la base des doubles existants, l'Etat est censé interpeller les bénéficiaires qui doivent s'acquitter des sommes dues. Mais la mesure ne s'est pas révélée très efficace jusque là, et de nombreux propriétaires de parcelles ont leur dossier en instance depuis longtemps (source : service des domaines).

Pour faire face aux arriérés de paiement des fonctionnaires, l'Etat, compte tenu de ses difficultés de trésorerie, a mis en place une opération « parcelles contre arriérés ». Celle-ci consiste à payer les fonctionnaires à travers l'attribution de parcelles dans les communes de leur choix. Les agents de l'Etat font des demandes qui sont traitées en fonction du montant des arriérés que l'Etat leur doit, puis des parcelles disponibles leur sont accordées. Un comité d'attribution des logements et parcelles a été créé dans ce sens au niveau du MEHAT (Ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire). La première opération a été réalisée en juillet 2002 mais le procédure est longue, et on attend encore (juillet 2003) la validation par l'Etat.

Différents problèmes se posent :

- La longueur du délai pour connaître la parcelle qui revient à la personne
- Les fonctionnaires se voient attribuer des parcelles mais n'ont pas les moyens de construire (délai de mise en valeur de 4 ans). Quand on sait que la plupart vivent à crédit, la pratique la plus courante est la revente de leurs parcelles avant même d'en avoir véritablement pris possession.
- La collectivité se trouve gênée en termes de trésorerie car les rentrées sur le foncier diminuent de ce fait (coût d'opportunité) et aucune garantie n'est par ailleurs offerte quant au recouvrement à terme de l'équivalent monétaire des parcelles cédées pour le compte de l'Etat.

3.5.3. Aperçu sur les dépenses de la collectivité

Un rapide aperçu des dépenses nous permettra d'apprécier l'allocation des ressources par la mairie.

Pour l'année 2002, le niveau des dépenses s'élevait à plus de 54.000.000 FCFA. Les principaux chapitres budgétaires de dépenses figurent dans le tableau ci-après :

Chapitres budgétaires du budget général dépenses	prévisions	réalisations	Taux de réalisation
Dette	2.000.000 F CFA	0	00 %
Services généraux	600.000 F CFA	120.000 F CFA	20 %
Personnel	27.100.000 F CFA	26.600.000 F CFA	98 %
Fonctionnement	12.900.000 F CFA	13.500.000 F CFA	104 %
Charges diverses	10.300.000 F CFA	9.000.000 F CFA	87 %
Services de collectivité	900.000 F CFA	850.000 F CFA	95 %
Jeunesse, sport et culture	1.100.000 F CFA	996.000 F CFA	90 %
Voirie, H&A, incendie	1.800.000 F CFA	1.750.000 F CFA	97 %
Etablissements scolaires	600.000 F CFA	230.000 F CFA	39 %

Formations médicales	1.200.000 F CFA	436.000 F CFA	36 %
Contributions et subventions	5.155.000 F CFA	1.240.000 F CFA	24 %
Versement au fonds d'investissement	44.930.000 F CFA	0	00 %
Versement au fonds de réserve	0	0	
TOTAL	108.585.000 F CFA	54.722.000 F CFA	54 %

(source : budgets prévisionnels municipaux de la commune de Tillabéri, préfecture de Tillabéri et mairie de Tillabéri, janvier 2004).

Tandis que le personnel, le fonctionnement, et les charges diverses absorbent 89,7 % des dépenses de la collectivité, la part affectée à des investissements dans les secteurs sociaux, médicaux, culturels et sportifs, infrastructures, et établissements scolaires est particulièrement faible. Sur la base de ces chiffres, il est difficile de contredire les commentaires que font certains agents de la mairie et que partagent bon nombre des habitants de la ville interrogés :

« Les gens ne viennent pas pour travailler, les gens viennent s'enrichir et s'en aller. Tout celui qui est nommé, il se précipite pour s'enrichir avant qu'on ne le remplace, voilà tout le problème. Et puis, tous les agents de la mairie, tous ceux qui sont dans les bureaux là-bas, que font-ils ? Normalement, on doit diminuer dans l'effectif des agents des bureaux et recruter plus de manœuvres. Ça ne peut pas aller comme ça. Où va l'argent de toutes les parcelles qu'on vend ? Dieu seul sait l'argent qui rentre dans la caisse de la mairie, mais où va tout cet argent ? » (un manœuvre de la mairie, juillet 2001).

« D'ailleurs la mairie ne fait pratiquement aucun investissement. Bien sûr, il y a eu des périodes où l'on faisait le rechargement des rues, le renforcement de la digue de protection, mais depuis quelques années plus rien ! Tout le budget, c'est leur poche ! Tant que les conseillers n'arrivent pas, le Niger est foutu. C'est partout, pas seulement Tillabéri. Et il faut voir que la sous-préfecture n'a rien investi depuis la fin de la colonisation. Ce ne sont que des fausses factures ! » (un autre employé municipal, ancien agent de la sous-préfecture, juillet 2003).

Sans qu'on l'aborde spécifiquement, la dénonciation de la corruption est un leitmotiv des critiques faites par différents acteurs sociaux aux différents responsables municipaux. Pour conclure un entretien, un agent de la municipalité avoue qu'en matière d'assainissement de la ville, « *c'est d'abord la mairie qu'il faut assainir !* » (entretien avec un manœuvre de la mairie, juillet 2001).

4. La chefferie coutumière

La chefferie traditionnelle est organisée conformément aux textes de loi en vigueur (ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993). Au niveau de la commune cohabitent différents niveaux

4.1. Chefferie de canton

Un chef de canton (dont le chef-lieu est situé à Sakoira, à 30 km de Tillabéri) assure en principe des fonctions d'intermédiation entre les populations du canton sur lesquelles il exerce son autorité et l'administration. En 1943, le chef de canton (père de l'actuel chef de canton) a déménagé de Sakoira (chef-lieu) pour s'installer à Tillakayna, tout près de Tillabéri, à l'époque chef-lieu de cercle, où il a régné jusqu'en 1994. Un quartier de Tillabéri porte aujourd'hui son nom (Tillakayna Amirou Koira).

La chefferie de canton de Sakoira regroupe 11 villages administratifs : Sakoira, Namari Goungou, Bonfeba, Fallelebéri I & II, Diamballa, Tillakayna, Daïze, Mari, Tagantassou, Ayawane. Tous participent au collège électoral pour l'élection du chef de canton. Il est important de préciser que six de ces villages sont *kel tamasheq*. Leur vote a donc été déterminant pour l'élection, en 1994, de l'actuel chef de canton (14^{ème} chef de canton). Notons au passage qu'une sœur du chef de canton a épousé un riche *kel tamasheq* de Mari installé à Cotonou (Bénin)¹⁵.

Si les textes prévoient un grand domaine d'action du chef de canton (article 18 de l'ordonnance 93-28), dans la pratique, dans un centre administratif, celui-ci ne s'occupe ni de H&A, ni de production d'eau potable, ni d'agriculture, etc. Si la conciliation, le règlement des petites affaires de dégâts champêtres, les problèmes de mariage et de succession sont de son ressort, l'actuel chef préfère transmettre les doléances à l'administration ou la justice bien qu'il se plaigne de la corruption qui y règne.

« Si c'est encore les juges seulement, même nous, les chefs, il y a des brebis galeuses parmi nous !. Ça, il faut le reconnaître. J'ai fait le Niger, je suis chef, ça fait seulement 7 ans, donc partout où je vais, je reste avec les chefs de canton discuter, je vois ce qui se passe, j'étais à Karakara dans l'arrondissement de Gaya, je suis resté 13 ans dans le village, et avec un chef fonctionnaire-enseignant, donc j'ai vu tout ce qui se passe, nous-même nous nous laissons entraîner par l'argent » (chef de canton de Sakoira, enquête corruption, sept. 2000).

Ancien agent de l'agriculture qui a notamment travaillé dans l'Ouest du pays (Gaya, Dosso, Tillabéri), après ses 30 années au sein de l'administration, le chef de canton de Sakoira est très critique à l'égard de son institution qui, au même titre que la « justice moderne », semble corrompue par l'appât du gain.

« Bien, normalement le chef de canton, notre statut ne nous permet pas de faire le recouvrement nous-mêmes, mais nous contribuons au recouvrement. C'est au chef de village de récupérer, de recouvrer, de faire son versement, puis il a une remise de 10 % dedans. Maintenant le chef de canton, quand le recouvrement tarde, là il fait le tour de son canton pour sensibiliser les gens, pour les expliquer les avantages et les inconvénients du manque de paiement des taxes d'arrondissement. Là, ils contribuent, mais il y a certains chefs de canton qui acceptent que les chefs de village leur versent de l'argent, et qui viennent à leur tour verser de l'argent au niveau de l'administration, alors que dans notre statut c'est formellement interdit. C'est directement au chef de village d'aller le faire et percevoir ses 10 %, quant au chef de groupement, de province, de canton, le sultan, ils ont une prime de rendement allant de 5 à 10 %. Nous, les chefs de canton, nous avons 5 % dedans si c'est 20.000.000 FCFA, mais c'est à payer au moment du versement et à la demande du chef. [...] De toutes les façons, notre statut a été clair, pour chaque chef de canton

¹⁵ L'intérêt de ce détail apparaîtra plus tard dans la partie réservée aux stratégies d'acteurs face à la décentralisation.

prendre de l'argent auprès des chefs de village pour venir faire le versement, récupérer sa remise et lui donner la moitié, vraiment on peut le punir, ils le font, nous savons très bien qu'ils le font et ce n'est pas normal. Le chef de canton a un salaire, puisque les cantons sont classés par catégorie » (chef de canton de Sakoir, Tillabéri, enquête corruption, septembre 2000).

4.2. Chefferies de village

La commune est composée d'une ville (divisée en 7 quartiers), de quatre villages périphériques¹⁶ et cinq villages insulaires. Les chefs de village assurent les fonctions que leur attribuent les textes de lois, c'est-à-dire pour l'essentiel le règlement des conflits locaux et la collecte de l'impôt (taxe municipale et taxe de voirie).

Au niveau de la ville de Tillabéri, un chef de village¹⁷ exerce également, mais il dispose de peu de pouvoir effectif, en particulier du fait de la présence du chef de canton d'une part, et de l'administration, d'autre part. C'est en effet à partir de l'érection de la ville en commune que le chef de village s'est effacé au profit de l'administrateur délégué. Il n'intervient plus dans la collecte de l'impôt. Son titre est honorifique et son rôle essentiellement symbolique. Il se définit lui-même comme un relais d'information :

« Nos rapports avec l'administration se situent quand il y a une nouvelle à apporter à la population » (entretien avec le chef de village de Tillabéri).

Une dualité ancienne entre le chef de canton et le chef de village continue d'être alimentée par les deux antagonistes et par l'action publique. Le chef de village de Tillabéri estime être victime d'une situation d'empiètement de pouvoir de la part du chef de canton. De son point de vue, la ville de Tillabéri étant indépendante, la chefferie de village devrait l'être également. Il tente dans ce sens d'obtenir un statut particulier auprès du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Pourtant, chaque événement public auquel le chef de canton est convié par les autorités administratives est une nouvelle occasion de discrédit pour le chef de village qui se sent « contourné ». Le conflit de compétences et de légitimité entre ces deux chefs est ainsi sans cesse relancé. L'affaire aurait été transmise au chef de l'Etat qui aurait tranché en faveur du chef de canton.

4.3. Chefferies de quartier

Le village de Tillabéri était initialement composé de concessions (*windi*) devenues plus tard des quartiers (*kure*) à la tête desquels se trouvent des chefs de quartier : *Labteywindi*, *Bellaywindi*, *Gandace*, *Sudjewindi*. Avec l'extension de la ville vers le kori, furent créés les quartiers *Wari* et *Zongo*, puis *Bagdad* et *Kabia* à l'occasion des opérations de restructuration de la ville. L'organisation sociale ne suivit pas cette restructuration et les sujets relogés continuèrent à s'acquitter de leurs impôts auprès de leur ancien chef de quartier. Ainsi des habitants de *Bagdad* ou *Zongo* payaient encore leurs impôts auprès du chef de leur ancien quartier à *Gandace* ou *Sudjewindi*.

Cette situation contribuant à une grande confusion et à de réelles difficultés d'identification des imposables pour la municipalité, la mairie de Tillabéri organisa de nouvelles élections de chefs de quartier en août 1999. Ces élections ont permis un véritable renouvellement de la chefferie de quartier. Un vote a permis de départager les différents candidats. Le centre « urbain » de Tillabéri est aujourd'hui composé de sept quartiers officiels : Gandatché, Zongo, Bagdad, Kabia, Tillakayna koira tegui, Médina et Toula, sous la responsabilité de sept chefs de quartier distincts.

¹⁶ Depuis peu, le village de Mari a été intégré à la commune de Tillabéri (loi n°2003-35 du 27 août 2003, portant composition et délimitation des communes).

¹⁷ L'actuel chef de village est en fonction depuis 1980. C'est un ancien fonctionnaire de l'administration des PTT et de la CNSS.

Le chef de quartier d'une ville (*kure koy*) a les mêmes attributions de fait qu'un chef de village (*kwaara koy*). Il règle les petits conflits internes (familiaux, de voisinage...) mais, surtout, il prélève l'impôt auprès de ses sujets pour le compte de l'administration. Depuis « l'avènement de l'ère démocratique » (l'après Conférence Nationale), l'autorité de la chefferie a été mise à mal et l'obéissance au chef n'est plus la règle, même si le chef est élu par les chefs de famille.

Il peut paraître étonnant de constater que la chefferie de quartier reste malgré tout un héritage convoité bien que les critiques contre les nouveaux chefs se fasse déjà entendre :

« La fonction de chef de quartier, au nom de Dieu, c'est une fonction pénible. Le premier problème c'est l'impôt. Et, aujourd'hui, cette question de l'impôt... je suis âgé de 80 ans, donc j'ai tout vu dans la vie... au moment où j'ai connu l'impôt et ce qui se passe de nos jours, ce n'est pas la même chose. Donc, quand tu viens demander l'impôt à quelqu'un, il rit de toi. Il n'a pas peur du tout de toi [...] On a connu des temps où, quand on enfermait les gens pour non-paiement de l'impôt, on le gardait jusqu'à ce qu'un de ses parents amène l'argent. Cela n'existe plus de nos jours : c'est la démocratie et la politique qui ont tout gâté. C'est une ère politique ! Même s'il t'arrivait d'amener quelqu'un à la police, son parti ferait une déclaration pour faire valoir que c'est son militant qu'on a interpellé, et il te faudra le relâcher. D'autres ne viendront même pas à la convocation de la police ! Tu ne peux rien faire, du fait de la démocratie » (entretien avec un nouveau chef de quartier de Tillabéri).

Outre les aspects honorifiques que procure le statut, l'un des enjeux majeurs de cette fonction est la rente de situation qu'elle procure. En effet, les textes législatifs prévoient une remise de 10% aux chefs coutumiers¹⁸ (ici les chefs des villages de la commune et chefs de quartier) sur la taxe d'arrondissement (dans le cas d'une commune urbaine, on parlera de taxe municipale) dont le montant par contribuable s'élève à 700 FCFA. A Tillabéri, le montant de la taxe municipale recouvrée est compris dans une fourchette allant de 263.000 FCFA (quartier Kabia) à 3.000.000 FCFA (village de Daïbéri). La remise constitue toujours un petit revenu même si l'administration locale et les chefs de quartier l'estiment trop faible, donc peu motivant :

« Les chefs de village et de quartier perçoivent 10 % de ce qu'ils ont versé. Dans le temps, il fallait que la personne paie la totalité des taxes, mais on a compris qu'il y a des villages qui ne finissent jamais, donc on était en train de pénaliser les chefs pour rien. Etant donné que l'administration est là, elle sait que les gens n'ont pas payé, elle a fermé les yeux, donc on ne peut pas pénaliser les chefs de village et de quartier. Vous connaissez le problème de la perception dans ce pays, ça a toujours été difficile et ça continue jusqu'à présent. En plus de ça, les chefs de quartiers ont un pourcentage des taxes de tout le canton, on appelle ça une prime de rendement de 3 à 5 % » (agent chargé du recensement et de l'état civil, enquête corruption, septembre 2000).

« Les chefs de quartier et de village ne gagnent rien. 10%, c'est peu ! Ils n'ont pas de frais de déplacement et c'est un problème. Certains se découragent même de venir verser les recettes. Ou bien, ils nous envoient leurs esclaves » (un agent municipal, entretien juillet 2003).

S'il est vrai que la difficulté du travail s'est accrue du fait de l'absence de mesures contraignantes dans le contexte démocratique, la fonction de chef de village/quartier attire encore les candidats. D'aucuns avancent que les montants ne sont que rarement versés intégralement, ce qui permet aux chefs de supporter la faiblesse de la rémunération. Sur ce point, on peut remarquer une grande permissivité ou tolérance de l'administration locale.

¹⁸ Chez les sédentaires, les chefs de village sont les relais fiscaux de l'administration dans les petites bourgades tandis que les chefs de quartier sont reconnus pour les grands centres urbains. Pour les chefs coutumiers nomades (chefs de tribus) la remise est de 12 % (ordonnance de 1993 relative au statut de la chefferie traditionnelle).

5. Les pouvoirs magico-religieux

Le contexte national du multipartisme et le boom associatif des années 1990 ont eu des incidences sur la pratique de la religion islamique (particulièrement en milieu urbain¹⁹) et ses institutions. D'une association islamique « monopolistique » (l'AIN²⁰), dont le président était nommé par le pouvoir politique, on est passé en quelques années à plusieurs dizaines d'associations distinctes. On assiste à une certaine « démocratisation » du mouvement religieux au Niger.

A Tillabéri, on dénombre au moins 13 associations islamiques, dont les principales sont l'AIN, l'ARCI, l'ANASI et l'ADINI ISLAM. Il faut aussi noter une association islamique de femmes (UFMN) et une autre qui regroupe des jeunes collégiens et lycéens (AJMN)²¹. Des tentatives de fédération des associations ont été lancées mais sans succès du fait de désaccords de fonds. Différents courants religieux sont en effet à l'origine cette multiplication des associations : l'AIN est généralement classée parmi les conservateurs, tandis que l'ARCI²² est considérée comme soufiste et liée à la confrérie tidjane (branche Nyass). Quant à l'ANASI et l'ADINI ISLAM²³, ils se veulent réformateurs, proches des mouvements wahhabites et iraniens, à la recherche d'un islam purifié des pratiques non strictement conformes aux préceptes (mouvement Izala). Pour plus de détails sur les tendances religieuses au Niger, nous renvoyons à Garçon (1998 : 77-79). Toutes ces associations sont des démembrements d'association d'envergure nationale dont le siège est le plus souvent à Niamey.

A Tillabéri, la mosquée de Gandatché a longtemps été le seul lieu de réunion des fidèles de Tillabéri pour la prière du vendredi. Compte tenu de l'étroitesse des lieux, il fut décidé de trouver un nouveau site de prière du vendredi. Un espace fut identifié dans le quartier de Médina et une cotisation fut lancée pour construire une nouvelle mosquée. Un climat de suspicion de détournement de fonds vint entraver le projet et alimenta une polémique autour de la morale et l'intégrité de l'imam de Gandatché. Cette crise de légitimité du « grand imam » de Tillabéri n'est pas sans lien avec la crise de légitimité qui touche le chef de village de Tillabéri du fait de leurs liens de parenté²⁴. Grâce à des fonds extérieurs (financement d'un pays arabe) la mosquée put néanmoins être bâtie. Dès lors, la polémique fut ranimée et une lutte de leadership s'engagea autour de la direction de la grande prière. Il en a résulté un éclatement des lieux de prière du vendredi et une dispersion des fidèles, qui se trouvent aujourd'hui disséminés entre les mosquées de Zongo, Médina, Kabia, Camp pénal²⁵, de Bagdad et celles des villages périphériques de la commune. L'imam de Gandatché assure désormais la prière du vendredi à Médina, et la mosquée de Gandatché n'est plus du tout fréquentée. Tillabéri rejoint ainsi les grandes villes du Niger qui ont toutes connu ce phénomène centripète. Celui-ci est favorisé par la pratique du mécénat. Nombreux sont en effet les grands commerçants qui, ayant réalisé le pèlerinage, souhaitent marquer

¹⁹ En milieu rural, l'imam est généralement désigné par le chef de village ou de tribu.

²⁰ Association islamique du Niger. C'est l'organe religieux officiel représentant l'Etat. Elle fut créée sous le régime du général Seyni Kountché à des fins de contrôle du pouvoir religieux.

²¹ Selon Garçon (1998 : 85), l'AJMN (association de jeunes musulmans du Niger) est un démembrement de l'ADINI ISLAM, tandis que l'UFMN (union des femmes musulmanes du Niger) est proche de l'ANASI. Toutes sont issues de la secte Izala.

²² Association pour le rayonnement de la culture islamique.

²³ ANASI : association islamique pour l'appel et la solidarité islamique ; ADINI ISLAM : association pour la diffusion islamique au Niger

²⁴ Plusieurs imams de quartier ont été désignés par les fidèles (les hommes, faut-il préciser) sans que le chef de village en soit informé, alors que la tradition veut que le chef de village désigne l'imam.

²⁵ La décision de créer des mosquées du vendredi au niveau de chaque prison remonte au régime de Seyni Kountché.

symboliquement leur ferveur religieuse en finançant la construction d'une mosquée de quartier (village) en dur et parfois son fonctionnement (prise en charge de l'eau et de l'électricité). C'est ainsi qu'ont été construites à Tillabéri la plupart des mosquées de quartier devenues mosquées de vendredi.

Au delà des différences théologiques qui peuvent opposer divers courants de l'Islam, au delà du prestige lié à la fonction d'imam, les sommes d'argent (dîme coranique ou aumône, dons, quêtes du vendredi) qu'ont à gérer les imams constituent à n'en pas douter un enjeu et une motivation dans la lutte de leadership. Les stratégies et moyens mis en œuvre dans cette bataille sont diversifiés. Se rapprocher du pouvoir politique, représenté localement par les autorités administratives, semble être la stratégie la plus prisée. C'est en effet au niveau des autorités locales (préfecture et mairie notamment) que peut être négocié l'accès aux subventions ou subsides de l'Etat. Depuis 2001, le gouvernement du Niger a pris en charge au niveau local des cérémonies religieuses hebdomadaires durant toute la saison des pluies pour obtenir la grâce divine. Mais cette manne financière qu'il faut se partager suscite des appétits :

« Durant la saison des pluies, chaque vendredi matin les marabouts sont conviés à se rendre à la préfecture de Tillabéri pour y faire la *fatiya*. A cette occasion, on égorge un mouton et on donne 15 à 20.000 FCFA que les marabouts se partagent. Chacun peut se retrouver avec 750 ou 1.000 FCFA et un morceau de viande. [...] Nous autres, nous n'avons aucun rapport avec les autorités. Nous nous contentons des miettes qu'on nous jette. Mais nous ne pouvons pas nous plaindre car nous ne parvenons pas à leur niveau. Il y a un intermédiaire entre elles et nous. Nous ne sommes que les talibés. Les grands imams, ce sont eux qui ne nous permettent pas d'entrer en contact avec les autorités. C'est pourquoi nous ne sommes même pas conviés aux réunions, sinon ce serait l'occasion de dire ceci, cela. Mais ce qui est plus grave et dont nous nous plaignons, c'est qu'on nous envoie les versets de la *fatiya* à réciter. On vient, on nous dit qu'il y a telle somme d'argent, et qu'il faut lire cela. On nous traite comme des manœuvres, des exécutants d'ordres venus d'en haut » (entretien avec un marabout de Tillabéri, juillet 2003).

Dans la sphère religieuse comme dans les autres domaines de la vie sociale et politique, des intermédiaires mobilisent leur statut et leurs réseaux familiaux et politiques pour accéder aux ressources extérieures (Etat, bailleurs de fonds). Dans le respect de la hiérarchie religieuse, les imams bénéficient d'un avantage certain sur les autres marabouts pour accéder à cette fonction d'intermédiation. Bien que les simples marabouts se plaignent de l'interférence des intermédiaires, cet état de fait rentre somme toute dans l'ordre des choses et l'équité n'est pas la référence mobilisée.

« Le Coran dit que quand le grand marabout trouve une retombée de son travail, le petit aussi trouve sa part » (entretien avec un marabout villageois, juillet 2003).

« Si nous faisons la lecture et qu'on partage l'argent, les marabouts se concertent et l'imam aura par exemple 500 FCFA de plus que les autres » (entretien avec l'imam du camp pénal, juillet 2003).

La critique des marabouts porte sur l'imposition de versets prédéfinis, qui laisse peu de marge de manœuvre aux marabouts, réduisant du même coup l'expression du pluralisme religieux qui caractérise le contexte nigérien de l'après Conférence Nationale.

Enfermés dans un quotidien marqué par la recherche de revenus, les marabouts semi-urbains jonglent entre les travaux champêtres, les cérémonies religieuses familiales, le règlement de conflits (divorces, héritages), les prestations magico-religieuses (bénédictions, charmes, incantations, etc.) et les cérémonies officielles. Le soutien de l'Etat à l'AIN par le passé, et le modèle de pays arabes où les religieux sont salariés de l'Etat, restent des références très présentes dans les discours des acteurs religieux locaux.

Les autorités locales adoptent généralement une attitude prudente d'affichage et de soutien officiel à l'imam désigné comme représentant officiel de l'AIN par le niveau central

(Niamey). Toutefois, au quotidien, les unes vont prier à Kabia (le préfet) tandis que les autres se rendent à Médina (sous-préfet et maire).

Certains imams sont très critiqués à l'égard des tendances actuelles qui caractérisent les rapports entre les sphères religieuse et politique (y compris ici les partis politiques). La corruption semble avoir contaminé le milieu religieux :

« Le grand problème de nos marabouts, c'est la gourmandise et la cupidité qui les poussent à approcher le pouvoir pour obtenir ses bienfaits, en même temps qu'ils vendent leurs fidèles à ce pouvoir. [...] Quand quelqu'un vient chercher des voix et te demande de faire une prière pour qu'il obtienne des militants, alors tu perds ta dignité parce que tu vends tes fidèles pour de l'argent. Et cela est très fréquent ! » (entretien avec l'imam de Toula, juillet 2003).

Le mode de désignation des imams est surtout l'objet des critiques des tenants du pouvoir religieux officiel représentés par le « grand imam » et celui de la prison civile :

« Le prophète a dit que pour désigner un imam il faut prendre celui qui parmi tous se distingue dans la connaissance du Coran ... et non pas ce qui se passe maintenant de façon désordonnée » (entretien avec l'imam de Gandatché, juillet 2003).

« Maintenant, quand tu as ton parent qui connaît deux versets, tu lui dis de diriger la prière et les gens vont prier derrière lui, alors même qu'il ne connaît rien et qu'un érudit est là qu'on ne désigne pas ! » (entretien avec l'imam Kabia, juillet 2003).

S'il est une figure locale du pouvoir religieux à présenter ici, celle du grand imam de Tillabéri s'impose. L'imam de Gandatché a été président de l'association islamique du Niger (AIN) au niveau de l'arrondissement depuis 1976, puis au niveau départemental à partir de 1988. Sa désignation a procédé d'une consultation des marabouts représentant de l'AIN au niveau des six arrondissements de Filingué, Kollo, Ouallam, Say, Téra et Tillabéri. En tant que membre de l'AIN, il est rattaché au courant conservateur de l'islam qui est dominant au Niger. Proche du pouvoir sous le régime de Baré, il a bénéficié à trois reprises de pèlerinage financés par le pouvoir. Il se présente comme le neveu du chef de village auquel il est fidèle, ce qui en fait un opposant au maire, au sous-préfet et au chef de canton de Tillabéri. Bien que ceux-ci viennent prier derrière lui le vendredi, les relations avec eux sont tendues, notamment autour de la question du partage des sommes allouées par le gouvernement pour « la *fatiya* de la préfecture ». C'est sur ce même point qu'un conflit l'a opposé au préfet de Tillabéri sortant qui aurait indûment prélevé sa part dans les sommes réservées aux marabouts. Il fait valoir que sa mise à l'écart actuelle des arènes politico-administratives municipale et régionale résulte de cette étiquette de dénonciateur qu'il s'est ainsi forgée (source : entretien avec l'intéressé, juillet 2003).

Outre les musulmans, il faut signaler l'existence d'une paroisse chrétienne au centre de la ville et d'une autre plus récente qui regroupe les fidèles du courant pentecôtiste (Assemblées de Dieu). L'enquête ne nous a pas permis de toucher ces mouvements qui, bien qu'ils restent marginaux²⁶ dans le contexte local, témoignent de la vitalité du mouvement religieux.

La plupart de ces associations religieuses chrétiennes et musulmanes mènent des actions caritatives, font de l'éducation (à travers les *medersa* notamment) ou financent des petits projets de développement. Elles sont souvent un relais de sensibilisation et d'information des populations sur divers sujets tels que la scolarisation des enfants. Toutefois sur d'autres thèmes, plus sensibles, tels que la sexualité et les maladies sexuellement

²⁶ Ils sont surtout animés par les ressortissants de certaines communautés étrangères à Tillabéri (Béninois, Togolais, etc.).

transmissibles, il s'est avéré difficile de trouver un terrain de collaboration (conflit entre l'ANBEF²⁷ et certains chefs religieux).

Enfin, on soulignera la persistance des pratiques animistes dans le quotidien des populations locales. On notera que, chaque année à l'approche de la saison des pluies, les *zimma* de la région sont sollicités par les autorités locales pour pratiquer une cérémonie des danses de possession dénommée *yeenendi*. Les *zimma* implorent les génies de préserver la communauté des calamités (inondations, foudre, etc.). Au quotidien, les *zimma* s'occupent de protection magique, de voyance, et de guérison de toutes les « maladies de génies » (*ganji doori*). Ils sont consultés par tous ceux qui suspectent des afflictions provoquées par la magie, les sorciers ou les génies, et ne relevant pas de la thérapie bio-médicale. Chaque *zimma* est plus ou moins spécialisé dans un type donné de génies, il possède souvent une connaissance de plantes aux vertus thérapeutiques et recourt à divers rites pour intercéder envers les génies, et « guérir » le malade ou le possédé²⁸. Le soutien des autorités étatiques aux activités magico-religieuses des *zimma* est néanmoins beaucoup moins marqué que celui apporté à la religion islamique et traduit une certaine perte de vitesse, même si, aux plus hauts niveaux de l'appareil d'Etat, on recourt encore occasionnellement et à titre individuel à leurs services.

²⁷ ANBEF : association nigérienne pour le bien-être familial.

²⁸ Pour plus de précisions sur les rites de possession dans le Niger occidental, nous renvoyons aux travaux de Rouch (1960) et Olivier de Sardan (1982).

6. Les organisations de la « société civile »

Qu'elles soient initiées de façon endogène ou exogène, formalisées ou non, les organisations dites de la « société civile » à Tillabéri sont innombrables. Nous tenterons d'en donner un aperçu, nécessairement non exhaustif, suivant une démarche chronologique, en commençant par décrire et analyser le fonctionnement des organisations coopératives mises en place au niveau des AHA à partir des années 1970. Nous tenterons ensuite de présenter les principales structures de type associatif nées de la collaboration avec les projets de développement, avant d'aborder les organisations et mouvements qui ont émergé à partir du début des années 1990 et se sont multipliées depuis. Enfin, nous présenterons les regroupements sociaux de type informel qui constituent un autre pan de la vie associative à Tillabéri.

6.1. Les structures coopératives

Les quatre structures coopératives des périmètres irrigués de Tillabéri évoquées plus haut possèdent des statuts et règlements intérieurs identiques et sont régies par les mêmes textes de loi (ordonnance 96-067 portant régime des coopératives rurales et décret n°96-430/PRN/MAG.EL du 9 novembre 1996).

Pour chaque coopérative, l'organe de décision est constitué par une assemblée générale composée de l'ensemble des sociétaires (membres des groupements mutualistes de production ou GMP), qui se réunit en principe trois fois par campagne. Elle élit en son sein un conseil d'administration (organe d'exécution) de 7 à 9 membres pour un mandat de trois ans renouvelable. Les postes d'importance sont le président, le secrétaire et le trésorier. C'est en effet sur ces trois postes que repose la gestion courante de chaque coopérative²⁹. Cela implique un rôle central dans les attributions de marchés des fourniture en intrants (engrais contre paddy³⁰), dans la négociation avec les acheteurs de paddy, la gestion des comptes courants et celle de la caisse d'avance qui permet de parer aux dépenses courantes (salaires des employés de la coopérative, travaux de maintenance et réparations sur les ouvrages, frais de réunion des délégués...) et de nombreux avantages au quotidien tels que la possibilité de bénéficier de « frais de cola »³¹ (prévu par l'article 27 des statuts) et des facilités en matière de crédit (bien que la pratique ne soit pas autorisée par les textes). Il s'agit donc d'un enjeu financier de taille autour duquel différents acteurs se mobilisent pour accéder aux postes « juteux ».

« Il faut voir qu'au niveau du poste de président, toute personne qui l'occupe un temps en sort avec quelque chose [...] Mon père avait tenu la présidence de la coopérative pendant plus de dix ans » (entretien avec un membre d'un bureau coopératif de Tillabéri, octobre 2003).

Cet enjeu financier se traduit généralement par le recours au vote dans l'attribution de ces fonctions alors que la désignation sous forme d'une « investiture consensuelle » (voir Hahonou et Souley, 2003) est la règle qui prévaut ailleurs, notamment dans le choix des délégués des GMP par les exploitant(e)s. Toutefois, le recours au vote est parfois nécessaire également au niveau du choix du président et du secrétaire de GMP, car cette position permet

²⁹ Il faut noter le cas particulier de la coopérative maraîchère de Tillakayna qui connaît de grosses difficultés de fonctionnement courant (manque d'eau lié au non fonctionnement de la moitié des pompes du périmètre irrigué suite à des pannes) et de gestion : accroissement continu des dettes de la coopératives du fait des redevances impayées, suppression du service commercial et du service chargé de l'approvisionnement en intrants. On constate logiquement une très faible compétition autour de sa gestion.

³⁰ Paddy : nom donné au riz non décortiqué.

³¹ Le président, le secrétaire et le trésorier du bureau de la coopérative reçoivent respectivement 15.000, 10.000 et 5.000 F CFA mensuellement en dédommagement de l'exercice quasi-permanent de leur fonction.

souvent un accès au bureau du conseil d'administration. Bien qu'a priori tous les délégués peuvent se porter candidat aux postes clefs du bureau du conseil d'administration, on peut constater que les candidats se pré-positionnent au niveau des GMP (cf. liste des membres des bureaux en annexe).

Compte tenu de l'envergure financière des coopératives (plusieurs dizaines de millions de francs) et leur rôle moteur dans l'économie locale, l'enjeu dépasse les acteurs des villages concernés par les GMP et conduit d'autres acteurs à graviter (lobbying) autour des candidats à soutenir.

« Pour la présidence de la coopérative, des formations politiques avaient battu campagne en faveur de leur candidat en passant toute la nuit qui a précédé la mise en place du bureau du conseil d'administration à faire de la propagande auprès des délégués et exploitants. Avec les grands partis, ce genre de pratique est courant. Les commerçants aussi ont battu campagne en faveur de leur candidat pour s'assurer des marchés en cas de victoire » (entretien avec le trésorier adjoint d'un bureau coopératif de Tillabéri, octobre 2003).

« Pour les bureaux des coopératives, on fait une élection, mais ils préparent ça à l'avance. Ils informent les délégués qu'il faut voter pour untel qui est leur candidat. Ils vont chercher à corrompre les délégués. Si par exemple le vote est demain, ce soir ils iront acheter les voix des gens. Ces postes là, c'est des récompenses politiques parce que dans tous ces postes il y a à manger. Et en plus, si demain on prend une parcelle à un pauvre paysan, on peut la remettre à un militant du parti qui est intéressé » (entretien avec un politicien de l'opposition, juillet 2003).

Outre les commerçants et les politiciens locaux, il faut souligner le rôle joué par les administrateurs des collectivités territoriales et notamment ceux de la municipalité qui interfèrent directement à l'occasion de la mise en place des bureaux, y compris au niveau des GMP.

« Le SG de la mairie et d'autres personnes avaient demandé que nous nous entendions pour éviter un recours au vote et des malentendus » (entretien avec un délégué du GMP de Toula, octobre 2003).

On notera que l'article 6 des statuts des coopératives précise :

« La coopérative est apolitique et non gouvernementale. Elle est gérée et administrée par des membres démocratiquement élus en assemblée générale. Toute discussion ou activité à caractère politique, religieux ou ethnique sont interdites » (extrait des statuts).

Pourtant, dans la pratique on constate l'ingérence de l'appareil d'Etat et la forte politisation des coopératives. Les bureaux des coopératives (y compris les commissaires aux comptes) sont respectivement dominés à Tillakayna et à Toula par le MNSD, à Daïbéri par le MNSD mais avec une présidence RDP, tandis qu'à Daïkayna un équilibre semble avoir été trouvé entre le PNDS, le MNSD et (dans une moindre mesure) la CDS (cf. détails dans les tableaux en annexe 5).

Par ailleurs, les considérations relatives à la représentativité socio-géographique et donc ethnique³² sont également très présentes dans les choix des membres de bureau.

Outre l'intervention des administrateurs dans la composition des bureaux, celle-ci se manifeste également dans la gestion courante des coopératives. Les responsables de coopératives reconnaissent tous la nécessité d'une intervention de la puissance publique pour faire respecter le règlement intérieur surtout en matière de sanction.

« Tu sais, il y a des choses qui ne peuvent pas marcher tant que l'autorité ne s'en mêle pas. Par exemple, pour faire des réparations au niveau de l'aménagement ou bien encore pour que les exploitants s'acquittent de la redevance, il faut que l'autorité nous appuie. Et, si il faut arracher une parcelle à quelqu'un qui n'a pas payé... mais si ce n'est pas le pouvoir, la peur d'être

³² La plupart des villages périphériques et insulaires de la commune sont quasi mono-ethniques.

emprisonné par l'autorité, à qui peut-on reprendre une terre ? Parce qu'entre nous, nous nous allons toujours essayer de nous entendre à l'amiable sans respecter les textes » (entretien avec un membre du bureau de la coopérative de Toula, juillet 2003).

Néanmoins, l'intervention de l'autorité administrative est à double tranchant puisque l'exercice de ce pouvoir peut jouer dans l'autre sens. Un paysan ayant des dettes à l'égard de la coopérative peut parvenir à obtenir une certaine clémence (délais de paiement par exemple) s'il a des appuis politiques au niveau des autorités locales.

Il est en outre de tradition que les coopératives soient sollicitées pour subventionner des événements nationaux tels que la fête de l'indépendance :

« D'habitude, lors des fêtes comme le 3 août, nous recevons les correspondances des autorités et nous les appuyons au même titre que d'autres services en envoyant 10.000, 15.000 ou 5.000 F CFA » (entretien avec le président d'une coopérative de Tillabéri, octobre 2003).

De tels gestes sont généralement bien admis de tous. Par contre, les membres de différentes coopératives de la commune dénoncent vigoureusement l'attitude de la sous-préfecture de Tillabéri qui a récemment tenté de prélever une nouvelle « taxe » sur les quatorze coopératives que compte l'arrondissement de Tillabéri.

« Cette année, la sous-préfecture a demandé que chaque coopérative verse 300.000 F CFA pour assurer la prise en charge de ses agents lorsque ceux-ci sont appelés à intervenir dans les affaires des coopératives de l'arrondissement. Nous avons refusé catégoriquement. D'ailleurs, il n'y a aucune coopérative soumise à une telle taxe dans les autres arrondissements » (entretien avec le président d'une coopérative de Tillabéri, octobre 2003).

Globalement, les constats et analyses opérés en milieu rural en matière de gestion des coopératives et de vie associative sur les AHA valent ici. Toutefois, plutôt que dominées par de grandes familles où la chefferie parvient à maîtriser le jeu social et politique local (au sens large) comme cela est décrit par Elhadji Dagobi (2002 : 14-16) en milieu rural à propos de l'aménagement rizicole de Diomana, les coopératives de Tillabéri sont marquées dans leur fonctionnement associatif par un lobbying exercé par les commerçants, les grands partis politiques et les agents de l'Etat (ici la mairie et la sous-préfecture). Enfin, la composante ethnique (voir l'ethnisation de la politique en *infra*) n'est pas absente des considérations qui prévalent en matière de composition des bureaux :

« Avant, pour l'aménagement, les leaders que nous placions étaient de Tillabéri. Pendant un temps, ce fut le chef de village de Tillabéri. Mais après nous avons compris que cela nous blessait et nous les avons écartés pour choisir l'un d'entre nous » (entretien avec un président de GMP, Daïkayna juillet 2003).

Malgré le maintien de certains chefs dans les bureaux coopératifs³³, il semble que la chefferie villageoise et cantonale en milieu semi-urbain ait été partiellement supplantée par les pouvoirs locaux émergents.

³³ La représentation de la chefferie se manifeste de façon directe, comme le cas du chef du village de Foulé qui est trésorier du bureau de la coopérative de Daïbéri, ou bien de façon indirecte par le positionnement dans le bureau d'un descendant de captif de la chefferie comme cela est connu et pratiqué dans la région.

6.2. *Coopération décentralisée et structuration du milieu*

Les projets de développement menés sur des fonds extérieurs sont nombreux à Tillabéri (cf. liste des projets de développement en cours en 2003 en annexe 3). Le principal et le plus en vue pour les populations est sans doute celui de la Coopération Juvisy-Tillabéri. Nous nous contenterons de présenter celui-ci qui depuis près de vingt ans est devenu un partenaire omniprésent et un acteur important de l'arène locale.

La Coopération Juvisy-Tillabéri

Depuis 1984-1985, des échanges et une coopération ont été établis entre la ville de Juvisy-sur-Orge (France) et celle de Tillabéri. Dans ce cadre, diverses opérations de développement ont été menées. A chaque opération correspond la mise en place plus ou moins formalisée de structures communautaires : comités de gestion d'ouvrages hydrauliques, comités de quartiers, associations de quartiers, groupements paysans, groupes de crédit solidaire, associations de femmes, etc. Chaque structure est un relais pour le projet Coopération Juvisy-Tillabéri qui s'est mis en place à partir de 1992 (un coordonnateur volontaire expatrié et des animateurs nationaux).

A un niveau décisionnel, un « comité de jumelage » a été créé. Ce comité était d'abord composé de différents partenaires locaux : les membres du COTECOM auxquels se sont adjoints les représentants des comités de quartier mis en place par le projet dès 1992. Après la première convention quadriennale 1990-1994, dans une stratégie de retrait et de transfert de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, les différents partenaires ont promu l'érection du comité de jumelage en association de développement de Tillabéri (ADT). C'est fin 1996 que naquit l'ADT. Les personnalités en vue du comité de jumelage (anciens cadres de l'administration, enseignants, paysans alphabétisés, membres de l'association des jeunes de Tillabéri) devinrent membres de l'association, évinçant du même coup l'administrateur délégué et les techniciens qui dominaient jusque là le comité de jumelage. Il s'agissait notamment de personnes ayant tissé des relations personnelles avec les membres du bureau de l'association Juvisy-Tillabéri (basée en France) et le maire de Juvisy (cf. Hahonou, 2002 a). Suite à une évaluation externe menée en 1999 concluant à une absence de représentativité, à un manque de transparence, à une appropriation personnelle et des pratiques clientélistes, il fut mis fin à l'expérience du transfert de responsabilité et de gestion aux acteurs locaux par la dissolution de l'association.

Une nouvelle tentative, plus prudente, a été menée dans le même sens à partir de 2002 où fut instauré un comité paritaire composé d'une trentaine d'associations de quartier et de village. Il s'agit d'une instance de décision décentralisée de gestion des subventions, doté d'un fonds de développement local et d'un code de financement. Le projet, connu localement sous le nom populaire de « *la Jivizi* », est ainsi intervenu dans divers secteurs : développement de la production agricole, sécurité alimentaire (banques céréalières), appui au secteur éducatif (alphabétisation, centre d'apprentissage technique), santé, culture...

Les associations de quartier et de village

Dans des perspectives opérationnelles, la coopération Juvisy-Tillabéri a organisé les quartiers en sous-quartiers (Gandatché I à III, Zongo I à III, Bagdad I à IV, Kabia I et II) et les habitants de ces sous-quartiers en comités de quartier. Ces comités avaient initialement l'ambition de servir de « trait d'union » entre les populations et le projet d'une part et entre les populations et la municipalité d'autre part. Sur une base purement bénévole, les leaders de ces comités avaient pour mission d'informer les populations des éventuelles réunions, de sensibiliser celles-ci sur les avantages liés aux nouvelles technologies en matière de traitement

des eaux usées (puisards en pierres sèches, douches...), etc. Les comités de quartier étaient conviés aux réunions du comité de jumelage, puis de l'ADT. Certains comités se sont vus confier des responsabilités plus importantes, en matière de gestion notamment (maison de quartier, surveillance/gestion des bornes-fontaines). Au terme de neuf années d'exercice informel, il a été décidé de mettre progressivement en adéquation les tâches et responsabilités dévolues aux comités en les faisant évoluer vers un statut et un fonctionnement associatif à partir de 2001-2002.

A l'instar de cette entreprise exogène de « structuration du milieu », et parallèlement, la municipalité a initié des structures informelles d'entraide (*fada cer gaakasiney*). D'aucuns pensent qu'il s'agit d'une stratégie pour contre-carrer le travail d'*empowerment* réalisé par le projet, car l'émergence de contre-pouvoirs constituerait une contrainte pour la mairie. D'autres arguent du fait que de telles structures permettent le contrôle du mouvement associatif et la captation de l'aide. Dans ce sens, ces *fada* seraient mobilisées par exemple à l'occasion du programme spécial du Président pour présenter des « groupements » candidats au crédit.

Toutes ces structures initiées ou suscitées directement par la coopération Juvisy-Tillabéri ou la mairie ont en commun de se mobiliser uniquement dans la perspective de financement d'opérations.

6.3. Les autres associations

Outre les mouvements associatifs d'initiative exogène soumis à diverses formes d'appropriation présentées précédemment, il convient de rappeler l'existence d'un mouvement associatif local d'origine plus endogène. Deux des principaux mouvements dit de la « société civile » ont été présentés par l'auteur dans d'autres récents rapports : la mutuelle des jeunes pour le développement (MJD) est décrite dans Hahonou (2002 a : 12-14), l'association de défense des droits de l'homme Timidria³⁴ est présentée dans Hahonou (2002 b : 48-52) et dans Hahonou et Souley (2003 : 34-36).

On précisera toutefois ici que la MJD, qui a constitué depuis sa création au milieu des années 1990 un groupe de pression réel sur les autorités tant municipale que sous-préfectorale et préfectorale (voire nationale), est peu active depuis quelques temps en dépit d'une récente assemblée générale à Filingué (octobre 2003) marquée par le retour à la tête de la mutuelle de l'ancien président. En effet, les principales revendications et problèmes (l'eau potable, les arènes de lutte traditionnelle) présentés à la municipalité de Tillabéri sont résolus ou en passe de l'être (travaux de la station de pompage entamés courant 2003). Qui plus est, le parti au pouvoir soutient le président de la MJD.

Quant à Timidria, son aire d'influence est moins sensible au niveau communal bien que l'association dispose d'un siège permanent à Tillabéri. La lutte contre l'esclavage étant son cheval de bataille, Timidria est plus orientée sur des actions dans le nord de l'arrondissement de Tillabéri (villages de l'Anzourou, d'Inatès ou Ayorou) où des formes dures d'esclavages persistent et où des conflits fonciers opposent ex-nomades *Kel Tamasheq* et sédentaires *Songhay*. Toutefois, les villages de la commune à dominante *Kel tamasheq* (Daïbéri, Daïkayna, Mari) sont tous sensibles aux thèses défendues par l'association et disposent de bureaux locaux. L'intérêt croissant des populations d'origine kel tamasheq pour la politique n'est pas sans lien avec les thèses soutenues par Timidria. On retrouve notamment les militants de l'association dans deux formations politiques (PUND Salama, PRD-Mahiba) regroupant principalement des populations kel tamasheq.

³⁴ Nous n'évoquerons dans le cadre de ce rapport que les liens entre politique et mouvement de défense des droits de l'homme (lutte contre l'esclavage essentiellement), dans la partie consacrée aux partis politiques.

6.4. L'associatif informel

Enfin, il faut signaler la présence d'une forme de regroupement informel et peu stabilisé qui est devenu courant dans le paysage associatif nigérien depuis l'instauration du multipartisme: les *fada*. C'est sur la base d'affinités et plus ou moins par groupes d'âge que des jeunes³⁵ hommes (et parfois jeunes femmes) désœuvrés (chômeurs, élèves en vacances, etc.) se réunissent, spontanément, sous un hangar autour d'un thé ou d'un poste radio, pour jouer aux cartes, passer le temps, discuter... La palabre permet d'aborder ouvertement tous les aspects de la vie quotidienne locale (arènes de lutte, stade municipal, radio locale, eau potable) et nationale (la politique), en particulier sous des formes revendicatives. Mais les jeunes sont aussi intéressés par les activités rémunératrices (travaux dans les rizières, ramassage de bois, fabrication de briques, vidanges de fosses...) qui peuvent au coup par coup résoudre leurs besoins monétaires. La politique en période électorale peut constituer une autre source de revenus (tee-shirts, divers cadeaux, sommes d'argent à partager), chaque « hangar » (*tande*) de *fada* étant l'objet des sollicitations des partis en campagne. La cour des partis politiques auprès des *fada* en fait un levier électoral mais leur dispersion et l'absence de structuration ne leur permettent pas de devenir une véritable force politique dans l'arène locale. Par contre, leurs thèmes de revendication alimentent les thèmes revendicatifs d'associations plus formalisées (MJD, APP Tass, *Boη ferey*...). Par de nombreux aspects (organisation par quartier, par groupes d'âge...), la forme d'organisation choisie rappelle des formes plus anciennes d'organisation, relancées par le pouvoir central du temps de la Société de Développement (à travers les *samaria*). Toutefois, il faut souligner qu'aujourd'hui le mouvement repose sur des dynamiques spontanées et informelles et non sur une organisation imposée ou initiée par le gouvernement, et que les activités d'intérêt collectif sont passées en second plan. Ces formes de socialisation renouvelées et modernisées témoignent d'une réelle inventivité et d'un dynamisme répondant aux aspirations de nombre d'urbains d'aujourd'hui.

³⁵ La notion de « jeunes » est ici très extensive puisque certains groupes réunissent des tranches d'âge de 15 à 25 ans, d'autres des moins jeunes pouvant avoir la trentaine ou la quarantaine et plus.

7. Les partis politiques

Après avoir évoqué le contexte politique dans lequel s'insèrent les partis politiques de l'arène locale, en passant par un bref rappel des événements électoraux de 1999, nous présenterons le paysage politique local et les différentes formations politiques en compétition pour le pouvoir communal à cette époque.

7.1. Aperçu de l'histoire politique locale récente

La politique locale ne peut être comprise sans une certaine profondeur historique. Nous remonterons brièvement³⁶ les temps forts de l'histoire politique nationale issue du multipartisme instauré au début des années 1990.

Vers la fin du régime d'exception du Conseil militaire suprême (avril 1974-décembre 1989), durant la phase dite de « décrispation » instaurée par le Chef de l'Etat, le Général Ali Saibou, naissait le MNSD³⁷ parti-Etat. La nouvelle constitution de la deuxième République du Niger fut adoptée le 24 septembre 1989 et le 10 décembre 1989 furent organisés deux scrutins : du premier résulta l'élection du Général Ali Saibou comme président de la République, du second ressortit la mise en place d'une Assemblée Nationale de 93 députés. Les populations du département de Tillabéri y étaient représentées par 18 députés, dont 2³⁸ au nom de Tillabéri commune. Dans un contexte national et international mouvementé, le 15 novembre 1990, le Chef de l'Etat déclara la réinstauration du multipartisme au Niger. La Loi fondamentale promulguée le 24 avril 1991 consacra le retour du multipartisme après plus de 30 ans d'interdiction. A cette date, 18 partis avaient pu se constituer et être officiellement reconnus. Ceux-ci participèrent à la Conférence Nationale Souveraine (29 juillet au 3 novembre 1991) obtenue sous la pression des étudiants et des syndicats. En août 1991, l'Assemblée Nationale fut dissoute et, en novembre 1991, au terme de la Conférence, fut élu un organe législatif de 15 membres, appelé Haut Conseil de la République, pour une période de transition qui dura jusqu'en avril 1993 (Maman, 1999 : 81-91).

Dans la perspective des élections législatives et présidentielles devant se tenir en février 1993, des dissensions internes au MNSD-Nassara se firent entendre. Elles donnèrent lieu à l'éclatement du parti : Tanja Mamadou fut préféré à Moumouni Adamou Djermakoye³⁹, qui prit ses distances et créa l'ANDP-Zaman Lahiya. A l'instar du mouvement impulsé par Mahamane Ousmane à l'Est (création de la CDS Rahama), Djermakoye s'appuya sur un discours ethno-régionaliste (*iri ma ye fu* = « rentrons à la maison ») relayé par quelques personnalités locales influentes, pour réaliser une percée notable dans l'ensemble du département de Tillabéri lors des élections législatives de février 1993. Le MNSD-Nassara, ex-Parti-Etat, implanté sur les fondements sociaux et politiques des *samaria* et bénéficiant du soutien des chefs traditionnels, est néanmoins resté un parti très bien implanté dans la zone. Au sein d'une assemblée de 83 députés, l'ANDP Zaman Lahiya obtint 11 députés (dont 4 dans le département de Tillabéri et 4 dans celui de Dosso) lors des législatives de 1993, devenant le 4^{ème} parti du Niger derrière le MNSD (29), la CDS (22) et le PNDS (13). Au cours des deux législatures suivantes (janvier 1995-1996 ; mai 1996-avril 1999), l'ANDP et le

³⁶ Pour plus de précisions sur cette période, nous renvoyons à Maman (2003).

³⁷ Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD), parti politique unique, qui tint ses assises à Niamey du 15 au 18 mai 1989.

³⁸ Il s'agit de Salou Yaroh (natif de Tillabéri, carrière d'enseignant et de diplomate) et Soumana Djibo Maiga (natif d'Anzourou, chef de bureau d'administration générale, cadre de commandement, notamment plusieurs fois sous-préfet et maire de la ville de Tillabéri de juillet à novembre 1989).

³⁹ Moumouni Adamou Djermakoye est originaire de Dosso. En 1993, il fut élu député dans sa circonscription; il devint président de l'Assemblée Nationale de la première législature de la 3^{ème} République (avril 1993 à octobre 1994).

MNSD parvinrent toujours à tirer leur épingle du jeu en obtenant systématiquement au moins un député au niveau de l'arrondissement de Tillabéri, qui devint ainsi un « fief électoral » pour ces deux formations politiques. Parmi les autres formations politiques ayant obtenu des sièges, il faut noter les percées opérées ponctuellement par le PNDS-Tarayya (en 1993) et le PUND-Salama (en 1995). Ce dernier, qui émergea alors pour la première fois à l'échelon local, est particulièrement intéressant dans la mesure où il traduisit à cette époque un éveil politique soudain des *Kel Tamasheq*, un groupe dont les leaders d'opinion ont fait campagne sur la marginalisation politique dans le département de Tillabéri (voir infra).

Le coup d'Etat de Baré en janvier 1996 offrit des opportunités de renouvellement de la classe politique : suite au « hold-up » électoral de juillet 1996 et au boycott des élections législatives (novembre 1996) par les trois principaux partis politiques nigériens (MNSD, PNDS, CDS), le RDP devint le parti dominant jusqu'aux élections locales de février 1999 (sur les élections locales, cf. infra). Cela permit à des acteurs émergents (les jeunes surtout) jusque là maintenus dans l'ombre des aînés des partis dominants d'obtenir des sièges de député au titre du RDP⁴⁰. L'ANDP participa aux élections et obtint un siège de député au titre de la circonscription de Tillabéri commune⁴¹.

Les élections les plus significatives en termes de représentation politique au niveau local nous semblent être celles relatives à la mise en œuvre de la décentralisation au Niger en février 1999. Ces élections ont été tenues sur la base des textes de loi de 1996 instituant des collectivités territoriales (communes, départements, régions) au Niger et de ceux de 1998 définissant celles-ci (loi n°98-29 à 98-36 du 14 septembre 1998). Au niveau de la commune de Tillabéri, une véritable compétition politique put s'engager dans chaque village et quartier pour déterminer les candidats aux postes de conseillers municipaux⁴².

7.2. L'expérience des élections municipales de février 1999

Si le déroulement des opérations de vote et le dépouillement du scrutin se sont déroulés normalement dans l'ensemble, c'est au niveau de la phase des résultats que des difficultés majeures sont survenues. Un peu partout au niveau des bureaux locaux de la CENI et à Niamey au bureau central, des militants du parti au pouvoir (RDP Jama'a), constatant des premiers résultats défavorables, ont entrepris des actions de saccage de façon à détruire les preuves de la défaite du parti (Mamoudou, 1999 : 80-83).

A Tillabéri, ces élections communales ont été particulièrement entachées d'irrégularités et de fraudes. Selon des sources recoupées, c'est au niveau du village de Daïkayna que l'affaire avait initialement éclaté. A cette époque, les administrateurs de la mairie et de la sous-préfecture devaient leur nomination au parti RDP Jama'a au pouvoir (parti du président Baré). Ayant constaté que les résultats des élections leur étaient défavorables, les autorités locales ont organisé le saccage des matériels électoraux, l'incendie des enveloppes contenant les procès verbaux et des urnes, notamment au niveau de la mairie, siège du bureau de la CENI (commission électorale nationale indépendante).

Au niveau national, des résultats partiels provisoires furent néanmoins rendus publics à travers les radios et la presse écrite (le quotidien *Le Sahel* notamment) tandis que des plaintes et requêtes étaient déposées au niveau de la Cour suprême et qu'une forte mobilisation des partis d'opposition se faisait entendre. La Cour suprême rejeta le recours en annulation (pour 5 régions, 21 départements et 17 communes, dont Tillabéri), et déclara les

⁴⁰ Pour Tillabéri arrondissement, il s'agit de Tamoudari Saïbou (né en 1969 à Kandadji) nouvellement entré en politique.

⁴¹ Douramane Souley dit Ganda, natif de Tillabéri.

⁴² Les élections locales de février 1999 ont aussi porté sur les conseillers départementaux et régionaux.

résultats définitifs des élections locales le 6 avril 1999. L'opposition protesta vivement, en mobilisant ses militants et en exigeant (déclaration du 8 avril 1999) le départ du Chef de l'Etat. Le lendemain, le président Baré était victime d'un coup d'Etat. L'annulation des élections locales fut très rapidement annoncée par le Conseil de Réconciliation Nationale qui assurait la direction du pays (Mamoudou, 1999 : 88-94).

On s'intéressera ici à la représentation politique dans l'arène locale avant de se pencher sur la composition des listes et les logiques qui les sous-tendent.

Autour de la représentation politique

Comme en milieu rural (voir Hahonou, 2003), au sein de la commune de Tillabéri le mode préférentiel de sélection des candidats reste l'investiture informelle plutôt que le vote. Au sein d'un parti, c'est par consensus qu'on procède souvent à la désignation de ceux qui seront les représentant(e)s d'un groupe (les candidats titulaires et leurs suppléants). Toutefois, selon le degré d'importance (on peut l'apprécier en fonction du niveau de classement dans la liste), les enjeux étant sensiblement différents, les modalités peuvent varier.

Pour les candidats en queue de liste, ayant donc peu de chances d'être véritablement élus (cela impliquerait que le parti remporte tous les sièges), on observe rarement une compétition. A ce niveau, les enjeux sont faibles et ce sont généralement des considérations d'ordre moral qui l'emportent (l'honneur, la fierté, le dévouement). On peut y trouver des femmes et des jeunes ex-scolarisés ou bien des hommes âgés illettrés.

Par contre, la lutte est souvent serrée en tête de liste où les chances d'obtenir un siège de conseiller municipal augmentent et celles d'accéder éventuellement au poste de maire. Néanmoins, on préférera toujours tendre vers une conciliation entre les prétendants au sein d'un même parti. Plutôt que de recourir au vote au sein d'une même « famille politique » (le parti), au risque de la désunion et au risque de (faire) perdre la face, on (les sages, les anciens) conseillera aux candidats de s'entendre en *a parte*. Au-delà du consensus de façade, l'investiture d'un individu comme « candidat » du village ou du quartier, au nom de tel parti, résulte souvent d'un débat interne et d'une négociation entre membres du "comité local"⁴³ du parti. Elle se fait parfois en l'absence des personnes retenues. D'autres fois, elle résulte du jeu de leaders locaux (chefs de village ou de canton, ressortissants, grands commerçants, etc.) positionnant des pions au sein du bureau à l'occasion de réunions nocturnes. Une fois le compromis trouvé, il n'y a plus qu'à procéder à la mise en scène publique du consensus et de la cohésion de la communauté.

Présenté par les partenaires au développement comme le garant de la représentativité et de la légitimité populaire, le vote apparaît, de fait, au niveau local plutôt comme le fer de lance de la division sociale puisque la politique au village est avant tout une question de personne et non une « vision » politique de portée idéologique. Il nous semble pertinent de rapprocher cette conception de celle qui prévaut dans l'élection d'un chef « traditionnel ». Le programme politique du parti importe peu, il s'agit plutôt de sélectionner une personne, le membre d'une famille, d'un groupe social, qui peut diriger. Si les qualités requises aujourd'hui pour devenir un chef politique recourent en partie celles du chef traditionnel⁴⁴, elles les dépassent souvent. Certains partis ont d'ailleurs pris l'initiative de définir des critères et des profils de candidats, ainsi que des stratégies de campagne spécifiques (cas notamment du PNDS), ce qui traduit une certaine professionnalisation dans le courtage politique, voire un

⁴³ Selon les partis, les bureaux politiques au niveau villageois prennent diverses appellations : « comité de base », « comité local », « comité de district », « sous-section »... Ces entités ont été renommées en 2002 par chaque parti politique en perspective de la décentralisation.

⁴⁴ Dans l'idéal, le chef traditionnel a du charisme, il est sage et respecté. Il apporte la chance à ceux qu'il dirige.

indicateur du caractère de « métier »⁴⁵ qu'acquiert la fonction de politicien dans la société nigérienne.

Un parallèle peut aussi être fait avec la mise en place d'un bureau coopératif (cf. les structures coopératives en *infra*) ou encore d'un bureau associatif (voir Hahonou et Souley, 2003), où les mêmes logiques et procédures sont à l'œuvre. Les mises en place de bureaux politiques, de bureaux coopératifs ou de bureaux associatifs ont en commun cette mise en scène de l'unité communautaire (souvent marquées par des applaudissements). Dans un contexte de « localisme », c'est-à-dire d'absence de clivages idéologiques⁴⁶, ces différents types de structures de pouvoir sont autant d'espaces d'expression de la représentation politique au sens large. On a d'ailleurs pu constater précédemment la forte imbrication des sphères politique, administrative, associative, économique et religieuse.

Dès lors promouvoir un « élu », c'est spéculer sur un individu au sein de la (micro-) société, c'est investir dans un « parent, ami ou connaissance » (pour reprendre une expression populaire courante), dont la position de pouvoir au sein de l'appareil d'Etat ou des instances décisionnelles permettra un (éventuel) retour sur investissement. Dans un raisonnement économique rationnel, qui dit investissement, dit risques et spéculations sur des bénéfices futurs. L'attente de retombées concrètes, à titre collectif (intervention d'un projet de développement ou du programme spécial du Président) ou à titre individuel (argent liquide, postes radios, vêtements, denrées alimentaires⁴⁷, fourniture de marchés ou d'emplois...), est une motivation déterminante du soutien à un candidat. En la matière, un rapport parental est toujours préférable à un rapport d'amitié ou une alliance de raison :

« Mieux vaut parer la chèvre qui est à ses côtés que la gazelle qui part dans la brousse » (proverbe touareg, entretien avec un politicien touareg de Tillabéri, juillet 2003).

Si la préférence familiale est un ressort essentiel du vote, elle peut aussi donner lieu à des dilemmes lorsque celle-ci doit s'exercer au profit d'un parent et au détriment d'un autre.

« Lorsque tu ne sais pas qui choisir entre tes parents, alors tu penches du côté où tu peux obtenir à manger » (militant d'un parti politique, entretien février 2003).

Le clientélisme politique épouse donc des formes diverses (notamment individuelle ou collective, marchande ou non marchande) mais, somme toute, classiques de relations entre des personnes disposant de ressources inégales. Un parallèle avec les relations de clientèle⁴⁸ qui prévalaient avant l'ère des élections démocratiques apporterait peut-être un regard plus nuancé sur ce clientélisme politique moderne. Cependant, il convient de souligner ici l'importance de la dimension économique et financière dans la politique partisane aujourd'hui au Niger.

Du point de vue villageois, si l'ère du pluralisme politique tend à accroître les tensions internes et à briser l'image de l'unité communautaire, elle présente également le grand avantage d'offrir de plus nombreuses opportunités de « manger » c'est-à-dire de tirer des revenus de subsistance à travers l'activité politique. Avec la décentralisation, la « politique du ventre »⁴⁹ s'ouvre à de plus nombreux acteurs :

« Dans le village, il y a cette division, parce qu'en devenant président d'un parti tout ce qui tombe de Niamey est à toi. Quand tu deviens président d'un parti, tu n'iras pas suivre un autre

⁴⁵ Un métier est défini comme un « genre de travail déterminé, reconnu ou toléré par la société et dont on peut tirer ses moyens d'existence » (dictionnaire Le Robert, 1996).

⁴⁶ Zuccarelli (1987 : 149-150) cité par Blundo (1998) à propos du factionalisme au Sénégal.

⁴⁷ En milieu songhay, il s'agit souvent de mil, de sel, de noix de cola, tandis qu'en milieu tamasheq on préférera du tabac, du thé et du sucre.

⁴⁸ Sur les relations de clientèle chez les *Wogo*, voir Olivier de Sardan, 1969 : 182-185.

⁴⁹ Expression empruntée à Bayard, 1989.

président. De cette façon, tu pourras avoir l'argent du parti. Chacun veut avoir quelque chose à manger. Même si tu n'as pas de monde derrière toi, tu te dis président du parti dans ton village, et tu mens au parti » (entretien avec le chef d'un village de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

Au niveau villageois, lorsque plusieurs individus portés par l'ambition prétendent à un poste politique, la division sociale peut prendre soit la forme de la dispersion de l'électorat derrière des leaders locaux affiliés à des partis politiques différents (cas des villages kel tamasheq de Tillabéri), soit prendre la forme du factionnalisme politique qui se traduit par des mises en place de bureaux politiques houleuses et contestées (avec éventuellement l'apparition de deux bureaux fonctionnant en parallèle et clamant chacun sa légitimité auprès du bureau national).

L'interprétation villageoise populaire du projet de décentralisation porté par les bailleurs de fonds (le développement local par les populations) est particulièrement marquée par une conception clientéliste qui s'articule autour de l'autochtonie. Il n'est désormais plus question de faire venir un étranger qui va s'enrichir aux dépens des populations locales sans redistribuer localement :

« Si on amène quelqu'un de l'extérieur comme maire, il ne fera pas bien son travail. Il arrangera chez lui sans se soucier de ce qui se passe ici. Je me souviens d'un maire autochtone qui a laissé des bons souvenirs ici, et pourtant je ne suis pas de son parti. Sans lui, Kabia serait encore inondé en saison des pluies » (entretien avec un candidat MNSD aux municipales de février 1999, juillet 2003).

« [Evoquant le même maire] Il a vraiment travaillé, même s'il a mangé. Et c'est là que certains dépassent les autres : quand tu es placé devant, c'est pour que tu manges, mais il faut aussi œuvrer en faveur des autres en laissant des traces de ton passage » (entretien avec un candidat ANDP aux municipales de février 1999, juillet 2003).

Localement, les enjeux de l'accès au pouvoir municipal sont donc clairs : se positionner au niveau des instances de décision communales, c'est s'assurer des retombées monétaires, matérielles et symboliques et, dans le même temps (parfois accessoirement), améliorer les conditions de vie des populations locales. La dimension de la redistribution des avantages du pouvoir est centrale dans l'accueil positif qui est fait au projet de décentralisation.

Composition des listes de février 1999

A la différence de la situation qui prévaut en campagne, la ville de Tillabéri compte plusieurs bureaux politiques disposant d'un siège formel permanent. C'est à ce niveau que se tiennent les assemblées générales déterminant la composition du bureau du parti, que les mots d'ordre en direction des villages et quartiers sont lancés et qu'ultérieurement se tiendront les réunions relatives à la campagne électorale. En dehors de ces temps forts, le niveau d'animation ne diffère guère de celui qui caractérise la politique en milieu rural. Ce n'est qu'à la veille des élections qu'un semblant d'activité impulsé par la capitale s'y déroule :

« De Niamey, on nous envoie un message pour nous dire de nous réunir au siège. Parfois aussi nous y menons les répétitions des chansons, des sketches, des soirées de théâtre. [...] Parfois, on prépare, et on mange sur place. C'est une façon de faire pour que le siège ne reste pas vide. Nous restons causer jusqu'à 16 heures avant de nous disperser » (entretien avec une « amazone » du MNSD section Tillabéri, juillet 2003).

« Oui, nous nous réunissons quand on nous le dit. On fait des marches aussi. Il était même dit aux femmes de venir au siège pour causer » (entretien avec une candidate PNDS aux municipales de Tillabéri en février 1999, juillet 2003).

Ici comme au village, c'est au rythme de la capitale que vit la politique locale. C'est aussi au niveau du siège local que les négociations autour de la composition des listes des

candidats aux élections municipales s'engagent entre les délégués de chaque village ou quartier.

A Tillabéri, cinq partis politiques ont présenté des candidats aux élections municipales tenues le 7 février 1999 : ANDP et CDS (liste commune); MNSD ; PNDS ; PRD ; RDP. Chacune des listes est composée de 11 candidats titulaires et autant de suppléants (cf. listes en annexe 6).

Sur cette base, généralement, les délégués des différents villages et quartiers sont invités à tenir des réunions au niveau de leur comité de base pour désigner leur(s) candidat(s). L'ensemble prend un caractère formel qui empêche les gens d'appartenir simultanément à plusieurs partis politiques comme cela est observable en milieu rural songhay ou kel tamasheq (cf. Hahonou, 2003).

Les rapports qui caractérisaient les sociétés songhay-zarma⁵⁰ et kel tamasheq avant la conquête coloniale restent très prégnants aujourd'hui. Dans des sociétés fortement marquées par les statuts des individus, trois catégories d'acteurs sociaux « dominés » tentent d'émerger : les femmes, les cadets et les individus classés dans les catégories serviles (notamment les *Bella*, terme zarma qui désigne les anciens captifs des Touaregs, *Surgu*).

Tout d'abord, force est de constater que les femmes ont été très peu représentées en nombre de candidates, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

	ANDP et CDS	MNSD	PNDS	PRD	RDP
Nombre de femmes candidates	3 dont 2 suppléantes	2 suppléantes	3 dont 2 suppléantes	0	3 dont 2 suppléantes

Ces femmes ont en commun d'être lettrées et populaires. Les dirigeants des grands partis cèdent généralement ces positions (les dernières places) aux « marginaux politiques », dont elles font partie, au même titre que les « jeunes » (sous-entendu « jeunes hommes »).

« Lors des élections municipales, j'ai été désignée candidate au titre des « amazones ». On avait dit qu'une place revenait aux amazones et une autre à la jeunesse. Nous sommes deux à avoir étudié jusqu'au niveau collège. Je n'étais pas candidate, mais c'est moi qui ai été choisie, j'ai accepté puisque c'est les gens qui m'avaient désignée. Mon titulaire était le président des jeunes. J'étais sa suppléante » (entretien avec une candidate aux municipales de février 1999, juillet 2003).

Si les femmes et les jeunes n'ont guère pu émerger comme forces politiques, il n'en est pas de même pour les *Kel Tamasheq* de Tillabéri. Il faut remonter aux élections législatives anticipées de 1995 pour voir pour la première fois un député de Tillabéri issu de la communauté kel tamasheq. La campagne en elle-même et l'élection du député Anafi Souleymane (natif de Daïbéri) qui en résulta fut le déclencheur d'un éveil politique des *Kel Tamasheq* de la commune (et dans une certaine mesure aussi de l'arrondissement). Cette campagne, menée autour de la sous-représentation de leur communauté, a remporté un véritable succès malgré l'absence de moyens financiers⁵¹. Par la suite, le parcours du député suscita des vocations, et les partis se multiplièrent dans les villages de Daïbéri et Daïkayna, redistribuant l'électorat dans de multiples partis, dont le PRD Mahiba (né d'une scission avec le PUND), qui présenta des candidats aux élections municipales de février 1999. Il ne nous

⁵⁰ Sur ce point, voir les oppositions maîtres et esclaves, chefs et sujets, patriarches et dépendants, hommes et femmes, aînés et cadets, explicitées par Olivier de Sardan, 1984. Sur les sociétés kel tamasheq, voir Bernus, 1981.

⁵¹ Anafi Souleymane fut élu au nom du PUND Salama, parti regroupant surtout des Touaregs, dirigé par Akoli Dawal et prônant le fédéralisme. Compte tenu des difficultés financières, les militants du candidat firent leur campagne à pied, d'où le nom de « *ce gaa parti* » (= parti des piétons).

semble pas qu'on puisse pour autant parler d'ethnisation de la politique, dans la mesure où des *Kel Tamasheq* se présentèrent en fait dans toutes les formations politiques en compétition lors des municipales. Le choix d'un parti bien implanté sur la scène nationale, mais peu présent localement, fut souvent un facteur déterminant chez les leaders locaux.

Il nous paraît intéressant de présenter ci-après un profil-type d'un conseiller municipal. A Tillabéri, en milieu semi-urbain, d'une façon générale, pour être candidat au poste de conseiller les éléments suivants doivent être réunis :

- être natif de Tillabéri, de préférence de sexe masculin ;
- posséder un bagage scolaire minimum ;
- bénéficier d'une expérience extérieure (exode) avec des relais électoraux locaux (c'est un avantage notoire) ;
- avoir une expérience reconnue du contact avec le milieu associatif et les projets de développement (être membre des comités locaux de développement, membre d'un bureau de coopérative, etc.) ;
- faire partie de l'appareil politique partisan villageois (comités de base).

Dans l'imaginaire populaire, le conseiller municipal est en quelque sorte un « petit député », un porte-parole, qui doit représenter les intérêts de sa base électorale. Beaucoup d'espoirs seront fondés en lui :

« C'est au conseiller de faire tout ! C'est comme quelqu'un qui choisit un mauvais cheval lors d'une compétition, tu seras dernier ! C'est la raison pour laquelle il faudrait choisir de vrais hommes pour être conseillers. Ceux-là qui comprennent tout, qui ne dorment pas sur leur oreiller.[...] Mais si, du début à la fin de la réunion, tu n'as rien dit, qu'est-ce que tu pourras dire à ta base par la suite ? » (entretien avec un chef de village, juillet 2003).

Le conseiller municipal est idéalement un « lettré » et un homme éveillé, à la différence de certains membres actuels du COTECOM qui s'endorment lors des séances. Il doit savoir saisir les opportunités discutées au niveau du conseil municipal. Il est conçu comme un patron qui, pour satisfaire la confiance que sa clientèle a mis en lui, doit assurer le drainage des ressources de la collectivité vers sa base électorale.

En ce qui concerne les leaders locaux, nous présentons ci-après quelques trajectoires de candidats aux élections municipales de février 1999, placés en tête de listes (titulaires et suppléants), donc pouvant potentiellement devenir maire.

Y. est un enseignant de 55 ans, natif de Tillabéri. Il a mené l'essentiel de sa carrière professionnelle dans les environs immédiats de Tillabéri et à Tillabéri ville (plus de douze ans). Cette dernière affectation lui a permis de s'impliquer activement dans de nombreuses associations locales ou nationales (associations sportives diverses, ANDDH, Maison des Jeunes et de la Culture, Mutuelle d'épargne, association de quartier initiée par Juvisy...). Il fut le suppléant de Seyni Oumarou (avec lequel il possède un lien d'amitié et de parenté indirecte), tête de liste du MNSD lors des élections municipales de février 1999. Compte tenu du gabarit du candidat titulaire (actuel ministre du commerce), un désistement était probable, ce qui le plaçait en bonne position pour être un potentiel maire de la ville. Il fait aujourd'hui partie d'une faction opposée à l'administrateur délégué de la commune de Tillabéri.

M. est instituteur de formation. Il a occupé plusieurs postes de responsabilité notamment dans le domaine de l'alphabétisation des adultes, particulièrement dans le département de Tillabéri. Très actif au niveau associatif et syndical, c'est dans le sillage de l'un de ces amis, devenu homme politique puis député du MNSD parti-Etat en 1989, qu'il embrassa la carrière politique au début des années 90 : « en l'accompagnant comme on le dit, l'appétit vient en mangeant; j'étais finalement devenu plus politique que mon ami ! ». Il a milité au sein du MNSD Nassara jusqu'à l'avènement de la 4^e république. Tête de liste au titre du MNSD lors des élections législatives de 1996, il s'est opposé à la décision nationale de leur boycott, il rejoignit l'UNIRD puis le

COSIMBA, qui deviendra le RDP. C'est à ce titre qu'il fut nommé secrétaire général de la mairie de Tillabéri et qu'il se présenta en tête de liste comme candidat aux élections municipales de février 99. Après la mort du général Baré (avril 1999), M. a effectué un retour (controversé) au MNSD Nassara.

Qu'ils soient résidents à Tillabéri ou à Niamey, les grands leaders politiques locaux ont en commun d'être des « commis⁵² » ou de l'avoir été. Ceux-ci constituent un groupe stratégique, à part entière, des arènes politiques locales. Le terme est utilisé localement pour désigner les ressortissants du village (du canton, de l'arrondissement, etc.) qui soit occupent des positions dans l'appareil d'Etat, soit exercent diverses activités (commerce, services privés...) dans un grand centre administratif ou à la capitale (plus rarement à l'étranger⁵³). Ils bénéficient d'un avantage comparatif important en matière de compétition électorale au niveau local : souvent plus expérimentés, plus ouverts et plus proches des instances ou des lieux de décision, ils sont considérés comme les représentants à l'extérieur du village, du canton, de la région. Tillabéri, avec son école des fils de chefs, est devenu très tôt un centre de production de commis de l'Etat. De par son statut triple de chef-lieu d'arrondissement, de département et de commune, la ville est rapidement devenue un lieu de concentration de commis. A l'approche de la retraite, ceux-ci ont souvent pour stratégie de se rapprocher de leur terroir d'origine. Forts de leur expérience et de leur statut d'aîné, en se faisant affecter « à la maison », ils sont mieux à même de jouer un rôle dans la politique locale. Ce retour au terroir a pour particularité d'être plutôt individuel que collectif à la différence de ce que l'on l'observe souvent autour des ressortissants des différents cantons de la région de Tillabéri (Tagazar, Tondikandia, Gorouol, etc.).

⁵² Le terme « commis » provient du français de l'époque coloniale, et a été repris tel quel en langue songhay « *komi* ». Le terme désignait à l'origine un corps de métier, correspondant à une formation élémentaire donnée par l'administration coloniale pour la servir : commis des services administratifs, financiers et comptables ; commis expéditionnaire ; commis des postes et télécommunication ; etc. Le métier de commis n'existe pratiquement plus, mais le nom est resté pour désigner les gens du village travaillant dans l'administration ou employés dans le privé.

⁵³ Nombre de ressortissants de Tillabéri ont occupé des postes de diplomate à l'étranger, mais ils sont de ce fait moins en mesure de mettre à profit au niveau local leur position de pouvoir. On verra par contre que des ressortissants de Tillabéri vivant à l'étranger et ayant acquis une certaine aisance économique parviennent à jouer un rôle important dans l'arène locale (cas de Mari).

8. Le pouvoir économique

Comme nous l'avons souligné dans la partie consacrée aux coopératives rizicoles, il existe à Tillabéri des acteurs possédant une certaine envergure économique, étroitement liés aux milieux de la gestion des ressources publiques (coopératives, autorités administratives) et parfois au milieu religieux. Bien que la ville ne soit pas un modèle de prospérité économique⁵⁴, les marchés de fournitures et de services avec les administrations territoriales présentes (la commune et la sous-préfecture surtout, car la préfecture est réputée auprès des commerçants locaux pour n'avoir pas de budget conséquent) et les coopératives constituent des enjeux non négligeables autour desquels une compétition entre détenteurs de capitaux s'engage.

A Tillabéri, les capitaux sont aux mains de quelques grands commerçants, souvent des personnes ayant effectué le pèlerinage à La Mecque et qui possèdent une boutique sur le bord du goudron qui longe la place de marché. En lien avec les services de la commune et de la sous-préfecture, ils participent à l'économie souterraine qui est le quotidien de ces administrations. Chaque événement local d'envergure régionale ou nationale est une occasion de « manger », ce qui ne se fait pas sans intermédiaires, auxquels une part est redistribuée. Pourtant, autour des attributions de marchés, les plaintes de commerçants locaux se font entendre, car ils estiment être lésés au détriment d'autres commerçants basés à Niamey. Il est notamment reproché aux administrateurs de favoriser des concurrents sur des bases politiques (pratiques du clientélisme politique) et des critères régionalistes (on ne donne pas de marchés à des originaires de l'Est). Les services techniques communaux reconnaissent ces pratiques, qui sont aujourd'hui normalisées et font partie des avantages liés à la fonction, mais les justifient par le manque de « compréhension » de leurs fournisseurs locaux :

« Il faut reconnaître que le commerçant n'est pas toujours sérieux dans ce qu'il fait. Je pense que c'est pour cela qu'on leur refuse les marchés. La vraie raison aussi, c'est que les commerçants ici ne donnent pas les 10 %. Un chef de service qui te donne une commande de 10 millions environ et tu ne lui donnes rien, c'est normal qu'il te refuse la commande. Alors qu'en allant à Niamey, le responsable du service qui a fait les commandes aura ses 10%. Moi, je pense que de nos jours, il faut créer les relations : ce sont les relations qui font tourner le monde. Si tu entends quelqu'un dire qu'on ne lui donne pas de marché, sois sûr qu'il ne veut pas donner les 10% au chef de service » (un responsable d'un service communal, enquête corruption, juillet 2000).

Dans le paysage des acteurs économiques, une grande figure locale se distingue : Seyni Oumarou, actuel ministre du commerce. Connu pour sa fortune personnelle qu'il réinvestit notamment dans le foncier (7 villas, jardins à Tillakayna, constructions en cours à l'entrée de la ville) et reconnu pour ses largesses à l'égard des militants, le ministre est un personnage central du parti MNSD Nassara à Tillabéri et au niveau national.

A l'occasion des enquêtes ultérieures, il serait intéressant de définir plus spécifiquement des indicateurs de richesse et d'examiner la façon dont les détenteurs de ce pouvoir économique réinvestissent dans l'arène locale, dans des investissements à caractère religieux (construction de mosquée, dons et largesses publiques à caractère ostentatoire), productif (capacité de mobilisation d'une importante main d'œuvre salariée pour les travaux agricoles par exemple) ou politique (bailleurs de fonds des campagnes électorales).

⁵⁴ Un cadre de l'administration préfectorale me confiait qu'une ville sans ghanéennes (divertissements du célibataire) et sans yoruba (signe de l'existence d'un marché animé) ne vaut pas la peine. De son point de vue, Tillabéri entrait dans cette catégorie.

9. Débats et stratégies d'acteurs autour de la décentralisation à Tillabéri

Négociations autour du partage du territoire

Du temps des colons, il avait été arrêté que les *Wogo* et *Kourtey* qui peuplent les îles bénéficieraient d'une bande de terre de 10 à 15 km de large sur la rive droite du fleuve Niger de façon à anticiper les besoins d'extension liés à une démographie galopante. Le capitaine Buck en fit le tracé au tout début du XX^{ème} siècle. Lors de la première République (« sous Boubou Hama » disent les gens), cette extension foncière fut remise en cause et la terre fut rétrocédée aux *Songhay* de la rive droite⁵⁵. Le représentant de la chefferie de canton de Sinder soutient que ces terres leur auraient été allouées par les *Kel Tamasheq* du Gourma. Toujours est-il que la décentralisation apparaît comme un déclencheur de dynamiques d'appropriation d'espaces territoriaux, ce qui revient souvent à remettre en question des découpages antérieurs ou des situations foncières non réglées. C'est donc à coups d'arguments historiques que les différents groupes tentent de s'accaparer, de façon exclusive, des portions de territoire. L'autochtonie ou la primo-occupation du sol est un élément récurrent de ces discours. La chefferie traditionnelle, inquiète du devenir de ses prérogatives et sentant l'approche d'un tournant décisif, est bien sûr un acteur important de ce lobbying auprès des instances ministérielles chargées de la mise en œuvre de la réforme. Chaque parcelle de territoire cantonal est âprement défendue, souvent à travers le canal des députés originaires de la zone. Face à cette réaction vive et soutenue des acteurs locaux, le gouvernement du Niger a opté en 2001 pour une solution de compromis consistant à laisser à chaque groupe sa parcelle de pouvoir, à travers le schéma de communalisation intégrale du territoire sur la base des cantons et de certains groupements. On notera à cet égard la dérive politique d'une réforme qui était initialement basée sur des critères techniques (cf. critères de la CSRA en 1995-1996).

Parmi les nombreux groupes de pressions contestant le schéma de communalisation initialement proposé, il faut signaler le groupement *kel tamasheq* des Rattafan et Ihayawan dont le chef-lieu se trouve à Bibiyergou et qui réclame une commune propre. A l'instar des *Kel tamasheq* de Bankilaré (voir Hahonou, 2002), la chefferie des Rattafan refuse de se trouver soumise à une commune *songhay* (Sakoira). Suite à diverses formes de pression, ils ont obtenu gain de cause auprès du Ministère de l'Intérieur, en faisant valoir la domination guerrière pré-coloniale des populations *kel tamasheq* sur les *Songhay*, *Zarma* et autres sédentaires de l'actuel Nord-Ouest nigérien.

Pour le cas de la commune de Tillabéri, les chefferies de canton de Sinder et Kourtey ont également contesté quelque peu le rattachement de certains de leurs villages insulaires à la commune de Tillabéri, mais cette contestation fut contrée par des ressortissants qui firent également pression sur l'administrateur délégué pour maintenir le statu quo. Au final, ces villages insulaires ont été maintenus dans le territoire communal de Tillabéri qui date de 1988.

Par contre, le village de Mari, distant de 12 km à l'Est de Tillabéri, qui avait manifesté le souhait d'être intégré à la commune urbaine de Tillabéri plutôt qu'à la commune rurale de Sakoira (plus éloignée), eut gain de cause. Son intégration effective à la commune de Tillabéri n'est pas due qu'à l'expression d'un souhait. Elle a résulté de négociations et tractations entre les autorités communales, un riche ressortissant de Mari (membre de la famille qui détient chefferie villageoise de Mari) vivant à Cotonou, et le Haut commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation.

⁵⁵ Boubou Hama, président de l'Assemblée Nationale de 1960 à 1974, était un *Songhay* originaire de la région de Téra, en rive droite du fleuve Niger.

L'initiative de Mari fut bientôt suivie d'une demande des populations du village de Tagantassou. Celles-ci n'obtinrent néanmoins pas gain de cause. « Trop tard ! » leur répondit-on.

Stratégies des partis politiques pour le partage du pouvoir communal

Comme nous l'avons vu précédemment, de façon générale l'annonce de la décentralisation a été accueillie très favorablement par les populations de la commune urbaine de Tillabéri, même si cet accueil relève d'une interprétation singulière. L'annonce a suscité des attentes fortes et les acteurs ont eu l'occasion en février 1999 de mettre en œuvre des stratégies diverses pour accéder au pouvoir municipal. Plus tard, dans le cadre du nouveau redécoupage territorial, une fois celui-ci tranché, il a été nécessaire de réviser l'organisation des partis politiques en conformité avec les nouvelles circonscriptions électorales. Au niveau du MNSD, lors du dernier congrès, il fut décidé d'adapter le parti à la réforme décentralisatrice. Cela a impliqué localement de passer de 2 sous-sections au niveau du département de Tillabéri (sous-préfecture correspondant à l'ancien arrondissement. cf. organigramme en annexe 7) à 9 sous-sections pour en placer au niveau de chaque nouvelle commune. Ces dernières mettront en place une coordination départementale.

Dans le schéma de mise en œuvre de la décentralisation dit schéma 1999, les deux sous-sections correspondaient aux futures communes de Tillabéri et Ayorou (poste administratif). Dans le schéma de communalisation intégrale des cantons et de certains groupements, c'est 9 sous-sections, correspondant aux 9 futures communes, qui doivent être formées. Il faut noter ici que le MNSD, parti au pouvoir, fut le premier à s'organiser de la sorte. A Tillabéri commune, le MNSD a également procédé à la mise en place d'un 26^{ème} bureau afin d'intégrer le village de Mari. La plupart des autres partis n'avaient pas pu faire le nécessaire. En effet, alors que fichier électoral était en cours de révision (octobre - décembre 2003), nombre d'importants partis politiques (de l'opposition comme de la mouvance présidentielle) n'avaient pas encore tenu leur congrès national. Plusieurs d'entre eux étaient en proie à des tendances sécessionnistes (CDS, RDP, Sawaba...), certains étaient même en situation de recours en justice (cf. Hahonou et Souley, chronique juridico-politique de la décentralisation au Niger n. 04 à 07, LASDEL, Niamey). On peut se demander si cette impréparation des partis à une impérative réorganisation n'est pas à l'origine de leur requête de report de deux mois de la date des élections municipales qui dès le début septembre 2003 avaient été fixée au 27 mars 2004 et sont désormais fixées au 29 mai.

Leçons du démarrage de la commune de Tillabéri

Des entretiens réalisés avec d'anciens administrateurs délégués de la commune de Tillabéri, on retiendra quelques difficultés auxquelles la collectivité s'est trouvée confrontée. Les différents aspects évoqués ci-après permettent d'envisager les futurs problèmes qui se poseront certainement aux futures communes au Niger.

Le premier élément de « handicap » de la commune fut le manque de locaux. Seules les circonstances favorables liées à l'érection de Tillabéri en département ont permis, avec retard, la mise à disposition de locaux qui appartenaient autrefois à la sous-préfecture.

Le deuxième point relève de l'impréparation de l'Etat pour assurer le fonctionnement de ces nouvelles entités territoriales. Certes, un budget avait été voté au niveau du conseil sous régional de développement (CSRSD), c'est-à-dire au niveau de la sous-préfecture, et quelques moyens avaient également été dégagés (mobilier et matériel roulant) sur la base d'un

endettement de la commune auprès de la CPCT⁵⁶, mais celle-ci ne disposait pas de tous les services nécessaires à son exécution. Le peu de personnel de la commune fut prêté par la sous-préfecture. Des problèmes de trésorerie apparurent rapidement et la commune ne pouvait payer les salaires. On fit appel à la patience et la compréhension du personnel et à des arrangements avec la sous-préfecture (grâce à des rapports personnels entre promotionnaires). Finalement, il fallut faire appel à de nouveaux prêts auprès de la CPCT pour assurer le fonctionnement courant de la municipalité et le paiement des salaires des agents recrutés.

« Nous étions obligés d'emprunter auprès de la CPCT pour pouvoir fonctionner. Les six premiers mois, je n'avais pu mettre en place que le service domanial, le service de l'Etat civil et le secrétariat du maire. Donc, c'est après l'installation que, maintenant, nous nous sommes bagarrés pour pouvoir obtenir le secrétaire municipal. Nous avons passé plus de 6 mois avant d'avoir ce secrétaire municipal. Nous n'avions pas de receveur, ce sont des percepteurs des arrondissements qui servaient en même temps de receveurs pour les communes [...] Ce sont des chefs de service d'arrondissement qui servaient en même temps de chefs de service communaux » (entretien avec le premier administrateur délégué de la commune de Tillabéri, juillet 2003).

Enfin, la mairie n'a pas (à quelques exceptions près) pu ou su (ou voulu) véritablement dégager les fonds nécessaires à l'investissement.

A part ces difficultés, il faut prendre en considération que les avantages octroyés à ces administrateurs délégués des communes créées en 1988 ont été et restent un référent pour les futures communes issues du redécoupage administratif. Le véhicule de fonction (typiquement la 504 noire tapissée de rouge qui symbolise de façon ostentatoire le pouvoir), comme la prise en charge du logement, des charges (téléphone, eau, électricité, bois de chauffe) et du personnel, sont des attributs du pouvoir dont les futurs maires entendent bien bénéficier à leur tour.

⁵⁶ CPCT : caisse de prêt aux collectivités territoriales.

10. Conclusion

La configuration actuelle des pouvoirs locaux dans l'arène politique de Tillabéri est marquée par les points suivants :

- La municipalité est depuis près de quinze années sans conteste un acteur central de l'arène politique de Tillabéri. Son premier responsable, un administrateur délégué désigné par les instances gouvernementales, s'avère être un acteur tout puissant, en lien étroit avec les hautes personnalités de l'Etat nigérien. Le personnel de la mairie est pléthorique, coûteux et inefficace (ne produisant quasiment aucun service public, souvent mal logé, devant se débrouiller avec peu de moyens financiers et pratiquement sans matériel de travail).
- Le service financier et comptable municipal est en recherche de trésorerie permanente, confronté à l'incivisme fiscal (pauvreté, mauvaise volonté, manque de sensibilisation) d'une part et à l'évaporation fiscale systématique et systémique (les collecteurs ne sont pas rémunérés par un salaire fixe mais touchent une remise, d'où un jeu sur les recettes véritables). Cette caractéristique rend la municipalité quasi-incapable de procéder au moindre investissement. Par conséquent, c'est par des actions de courtage en développement auprès de différents partenaires (PRIU, NIGETIP, Coopération Juvisy-Tillabéri, etc.) que le premier responsable a la possibilité de démontrer sa capacité d'action.
- La pratique des révisions budgétaires est un exercice permanent qui, pour ses détracteurs (un ancien secrétaire municipal, un ancien administrateur délégué), fournit des occasions de tricher et se créer des « espaces à manger ». Pour la plupart des responsables placés à la tête de la collectivité au titre de récompense politique, le détournement des fonds publics n'est pas sanctionné. Les contrôles financiers lancés par le gouvernement sont factices ou complaisants, tandis que les délits commis par le petit personnel sont punis (détournement de recettes de marché, vol de matériel) par des affectations ou des renvois.
- La chefferie administrative apparaît très effacée en comparaison de son influence en milieu rural. Le chef de village est totalement marginalisé et la chefferie de quartier en ville est réduite à la fonction d'agent de recouvrement des taxes. Cet effacement de l'institution de chefferie est à rapprocher directement du rôle prépondérant assuré par la municipalité de Tillabéri depuis 1988.
- Le milieu religieux en tant qu'agrégat de diverses associations (surtout islamiques) est traversé de tensions et conflits qui se répercutent sur les plans social et politique. Des liens étroits semblent avoir été tissés entre les représentants du pouvoir central et les représentants des associations religieuses, à l'instar de ce qui se pratique au niveau de la capitale.
- Partout où des enjeux financiers sont manifestes, on assiste à une politisation forte des structures de gestion, c'est en particulier le cas du mouvement coopératif dans les grands aménagements hydro-agricoles (Toula, Daïkayna, Daïberi, Tillakayna). Ceci affecte directement la composition des bureaux assurant la gestion de ces infrastructures. Outre le critère d'appartenance politique, on observe une forte propension à des recherches d'équilibrage socio-spatiaux ou ethnico-géographique. Nous posons l'hypothèse que les logiques d'arbitrage et de gestion, les stratégies de placement dans l'accès à la rente qui s'y jouent, préfigureront le mode de gestion du futur conseil municipal. Cette culture de gestion bénéficiant d'un ancrage ancien s'est largement répandue dans les différents milieux intéressés et la conscience des enjeux

politiques est très forte, surtout si l'on compare à ce qui se passe en milieu rural nigérien.

- De façon générale, on remarque un certain « éveil citoyen » des populations de Tillabéri et villages et hameaux rattachés. La dénonciation des autorités municipales y est courante et les revendications nombreuses (électrification, ramassage des ordures, désenclavement, demande d'infrastructures...).
- La bataille de légitimation historique autour de l'occupation des terres est révélatrice des enjeux à la fois fonciers et politiques qui sont perçus par les acteurs. La primo-occupation du sol est revendiquée par les Zarma comme par les Kel tamasheq. Cette bataille qui ne se livre que par enquêteur interposé cache des non-dits sur la détention du pouvoir, en particulier du côté des Kel tamasheq, qui se disent marginalisés dans l'accès aux postes décisionnels et aux places dans l'administration. Ces éléments fondent tout un discours revendicatif qui se traduit politiquement par le développement (et dans une moindre mesure l'adhésion à) de partis spécifiquement identifiés comme « touaregs » (PUND Salama, PRD Mahiba). Toutefois, l'union de la communauté kel tamasheq des années 1995-1996 s'est dissoute et les tensions sociales ont donné lieu à un éclatement de l'électorat derrière de petits leaders politiques locaux.
- Des conflits de génération pointent timidement dans le domaine de la représentation politique et des avancées ont été obtenues par la jeunesse lors des dernières élections municipales. Cela témoigne du fait que les arbitrages déterminant la composition des listes de candidats restent en partie contrôlés par le local. Toutefois, comme on a pu l'observer en milieu rural, l'action des ressortissants est déterminante et le dernier mot leur revient bien souvent (maîtrise des réseaux qui permettent une modification des listes électorales).
- A Tillabéri comme ailleurs, la représentation politique locale ne se cantonne pas aux limites de la future collectivité. Pour les partis et les autres acteurs politiques, les enjeux politiques s'appréhendent à l'échelle de l'arrondissement.
- Le département connaît de nombreux litiges autour du découpage territorial tant dans l'arrondissement de Téra que celui de Tillabéri. On notera en particulier les tiraillements qui opposent les chefs de groupement Rattafan et Ihayawan au chef de Sakoira, ceux qui opposent les chefs de canton de Sinder et Kourtey à ceux de Kokorou et Dargol. La référence au découpage colonial est souvent mise en avant par les parties qui estiment avoir perdu à travers le découpage fixé par la loi. Ces problèmes rémanents font dire à un administrateur : « on ne tresse pas sur les poux » (*i si turu gani bon*), ce qui semble clairement indiquer la persistance de certains obstacles à la mise en œuvre de la décentralisation...

Perspectives

Au terme d'une gestion jusque là assurée par des administrateurs délégués nommés par le pouvoir central et une tentative avortée de mise en place d'instances élues (février 1999), il ressort une forte demande de mise en œuvre de la décentralisation. Cette demande de décentralisation est synonyme de gestion locale par des « autochtones » qui, selon les attentes populaires, devrait se traduire par une meilleure distribution des ressources de la collectivités et une meilleure visibilité de l'action publique, mettant ainsi fin au pouvoir abusif d'autorités non légitimes.

Le pouvoir du futur maire reposera sans doute sur une même base qu'avant d'appartenance à des réseaux politiques en lien direct avec le sommet de l'Etat, mais il aura à

satisfaire également une clientèle au niveau de la base. Cette nouvelle légitimité populaire constituera potentiellement autant un atout qu'une contrainte. Le « bon » maire sera sans doute celui qui lors de son mandat électif saura assurer un juste équilibre entre une gestion de sa clientèle électorale (qui réclamera sa part du gâteau) et la délivrance d'un minimum de services communaux et d'investissements (notamment par une action de courtage en développement). Il lui sera demandé de savoir retourner l'ensemble des critiques portées à l'endroit des administrateurs délégués successifs pour les transformer en qualités : assurer une présence de terrain et une disponibilité (face aux sollicitations permanentes dont témoigne le nombre d'acteurs sociaux qui attendent dans l'antichambre du bureau du maire), gérer une trésorerie délicate et assurer au moins le paiement des salaires, améliorer l'efficacité du personnel municipal, etc.

La rupture avec les anciennes pratiques de gestion (détournement des ressources de la collectivité, abus de pouvoir, impunité des fonctionnaires...) paraît le défi le plus difficile à relever.

Annexe 1. Bibliographie

- Bayard, J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique*, Fayard, Paris.
- Bernus, E., 1981, *Touaregs nigériens, unité culturelle et diversité d'un peuple pasteur*, Orstom, Paris.
- Elhadji Dagobi, E.A., 2003, « Les pouvoirs locaux à Diomana-Famale-Dessa », Etudes et travaux du LASDEL, n°15, Niamey.
- Giraut, F., 1999, *Retour du refoulé et effet chef-lieu, analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger*, UMR PRODIG, Paris.
- Hahonou, E., K., 2002, « La question de l'hygiène et de l'assainissement à Tillabéri », Etudes et travaux du LASDEL, n°9, Niamey.
- Hahonou, E., K., 2003, « Les pouvoirs locaux à Bellayara », Etudes et travaux du LASDEL, n°14, Niamey.
- Hahonou, E., K., 2004, « Les pouvoirs locaux dans le Gorouol », Etudes et travaux du LASDEL, n°20, Niamey.
- Hahonou, E., K., 2004, « Les dynamiques politiques locales dans les futures communes rurales de Bankilaré et du Gorouol », Etudes et travaux du LASDEL, n°28, Niamey.
- Hahonou, E.K., et Souley A., 2004, « Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia », LASDEL, n°24, Niamey.
- Hama, B., 1968, *Histoire des Songhay*, Publications de la République du Niger, Niamey.
- Maman (1999), *Répertoire biographique des personnalités de la classe politique et des leaders d'opinion de 1945 à nos jours*, vol.I, Démocratie 2000, Niamey.
- Maman (2003), *Répertoire biographique des personnalités de la classe politique et des leaders d'opinion de 1945 à nos jours*, vol.II, Démocratie 2000, Niamey.
- Mamoudou, S., 1999, *A la conquête de la souveraineté populaire : les élections au Niger 1992-1999*, Démocratie 2000, Niamey.
- Marty, A., 1920, *Etudes sur l'Islam et les tribus du Soudan*, Leroux, Paris.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1969 a, *Les voleurs d'hommes (notes sur l'histoire des Kurtey)*, Etudes nigériennes n°25, Niamey.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1969 b, *Système des relations économiques chez les Wogo (Niger)*, Institut d'ethnologie, Paris.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1976, *Quand nos pères étaient captifs (récits paysans du Niger)*, Nubia, Paris.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1982, *Concepts et conceptions songhay-zarma (histoire, culture, société)*, Nubia, Paris.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1999, « L'espace public introuvable : chefs et projets dans les villages nigériens », *Revue Tiers-Monde*, 157, 139-167.
- Richer, 1924, *Les Oullimenden*, Larose, Paris.

Annexe 2. La fiscalité locale des collectivités territoriales au Niger

1. Textes sur la fiscalité des collectivités locales au Niger

1°) Loi n° 65-006 du 8 février 1965 déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de gestion de leur domaine public et privé ainsi que leurs ressources.

2°) Loi n° 71-34 du 6 septembre 1971 modifiant et complétant la loi n° 65-006 du 8 février 1965.

3°) Loi n° 66-022 du 23 mai 1966 déterminant la liste des impôts et taxes de l'Etat sur lesquels peuvent être institués des centimes additionnels au profit des arrondissements et des communes et définissant les matières sur lesquelles peuvent porter les taxes fiscales et impôts d'arrondissements ou municipaux.

4°) Loi n° 71-34 du 6 septembre 1971 modifiant la loi 65-006 du 8 février 1965 déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de la gestion de leur domaine public et privé ainsi que leurs ressources.

5°) Loi n° 72-5 du 17 février 1972 autorisant les arrondissements, les villes et communes à instituer des taxes spécifiques destinées au financement des travaux d'extension de leurs réseaux de distribution d'eau et d'électricité.

6°) Loi n° 83-33 du 14 septembre 1983 fixant le montant maximum de la taxe de marché et colporteur.

7°) Loi n° 83-33 du 14 septembre 1983 et l'ordonnance 84-35 du 1^{er} octobre 1984 modifiant et complétant la loi n° 66-22 du 23 mai 1966.

8°) Décret 65-92/MI du 28 juin 1965 portant règlement de la comptabilité des collectivités territoriales et fixant les attributions du receveur d'arrondissement ou municipal ainsi que les règles à l'établissement et à la vérification des comptes des arrondissements et communes.

9°) Décret 66-134/MI du 11 août 1966 modifiant et complétant le Décret 65-92/MI du 28 juin 1965.

10°) Décret 66-135/MI du 21 août 1966 fixant le dispositif budgétaire, l'exercice et la période de gestion ainsi que les modalités relatives à l'établissement et à la vérification des comptes des arrondissements et des communes.

11°) Décret 68-006 du 17 janvier 1968 déterminant les limites dans lesquelles le conseil d'arrondissement peut contracter des emprunts.

12°) Décret 76/MI du 30 décembre 1976 relatif aux opérations de mise en vente "fourrière".

13°) Arrêté n° 634/MI/DT du 8 octobre 1966 déterminant les recettes dont la perception doit s'effectuer par voie de rôle, les procédures et les règles relatives à l'établissement et à l'apurement des rôles ainsi que les modalités de recouvrement et des perceptions des recettes effectuées par voie de rôle ou sur ordre de recettes.

14°) Décret n° 71-127/PRN/MI du 7 août 1971 modifiant et complétant le décret n° 66-35/MI du 11 août 1966.

2. Création des COTEDEP, COTEAR, COTECOM

Il est créé au niveau des collectivités locales des comités techniques, COTEDEP et COTECOM respectivement dans les arrondissements et les communes.

2.1. Les comités techniques départementaux (COTEDEP)

Sous l'autorité du préfet, les comités départementaux ont été créés par le décret n° 71-30/PRN du 7 août 1971.

2.1.1. Composition des COTEDEP

Selon l'article 2 du décret susmentionné, le comité technique départemental est composé comme suit :

- Président : Préfet du département
- Membres :
 - Les députés résident dans le département
 - Les adjoints au Préfet
 - Les sous-préfets
 - Les maires du département
 - Les chefs des services et responsables d'organismes publics, semi - publics et coopératifs représentés au niveau du département.

Aussi, le président du comité peut inviter toute personne dont les avis peuvent être utiles pour le bon fonctionnement de l'organe.

2.1.2. Les attributions du COTEDEP

Les attributions des COTEDEP dont les réunions se tiennent au moins une (1) fois par trimestre sont :

- "Favoriser la coordination et la concertation entre les différents services et organismes d'intervention.
- Donner des avis techniques sur la conception, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des programmes de développement concernant le département et les collectivités territoriales.
- Suivre l'exécution de ces programmes, examiner leurs résultats et proposer les ajustements nécessaires.

2.2. Les comités techniques d'arrondissements et communaux (COTEAR, COTECOM)

2.2.1. L'organisation et le fonctionnement

Au niveau des arrondissements et des communes urbaines et rurales, on trouve respectivement le COTEAR et le COTECOM. Ces derniers sont constitués à l'image départementale. Au niveau local, ils sont dirigés par le sous-préfet et le maire et fonctionnent pour l'accomplissement des objectifs similaires dans les sous - régions à savoir la coordination technique d'actions de développement. Ces différents comités jouent à la fois un rôle consultatif et décisionnel.

Aujourd'hui, il faut préciser que les réunions de ces organes sont élargies aux représentants des structures politiques, les syndicats, associations socioprofessionnelles, société civile et autorités coutumières.

3. Organes d'exécution et attributions

Nous examinerons ici les fonctions de l'administrateur délégué, de l'ordonnateur des budgets locaux, du secrétaire et receveur municipaux.

3.1. L'administrateur Délégué

En tant qu'agent de l'Etat, l'administrateur délégué se trouve hiérarchiquement sur l'autorité du sous-préfet, du préfet, du ministre de l'Intérieur et de tout le gouvernement. A ce titre, il est chargé d'exécuter les lois et règlements de la République, assurer des mesures de sécurité générale. Il assure les fonctions d'officier de l'Etat Civil et de police judiciaire dans sa commune. Aussi, certaines fonctions d'intérêt général peuvent lui être conférées par le pouvoir exécutif. Par ailleurs en sa qualité du représentant de la commune, il est chargé de son administration. Il préside les réunions du conseil municipal ou du COTECOM et exécute les décisions qui en sont issues. La double fonction d'autorité de l'Etat et d'autorité décentralisée confère à l'administrateur délégué une position importante au plan d'actions communes des populations et des pouvoirs publics. Cette "double casquette" n'est pas toujours favorable aux intérêts locaux car l'administrateur délégué nommé par un décret pris en conseil de ministres a tendance à privilégier l'action de l'Etat au détriment de celles des collectivités locales.

3.2. L'ordonnateur du budget local

Les sous-préfet et administrateur délégué sont respectivement les ordonnateurs principaux des budgets de leurs localités respectives. A ce titre, ils sont chargés :

1°) En matière de recettes

- de constater les droits de la collectivité dans tous les cas prévus par les lois et les règlements et conformément aux décisions prises et approuvées par l'autorité de tutelle ;
- d'en joindre exactement le montant conformément à la base et aux taux fixés ;
- d'en joindre le règlement au redevable par l'établissement d'un titre de recettes.

2°) En matière de dépenses

- de l'engagement des dépenses prévues au budget et dans la limite des crédits disponibles ;
- leur liquidation c'est-à-dire de l'évaluation du montant exact de la dette après service fait ;
- de leur ordonnancement, c'est-à-dire de l'établissement d'un mandat de paiement qui, tout en invitant le receveur à payer le fournisseur, permet à la collectivité de se libérer de sa créance.

Il convient de noter que : "l'ordonnateur est personnellement et pécuniairement responsable des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement même s'il confie le travail matériel à un autre agent de l'administration de l'arrondissement ou de la commune" conf. art. 24 du décret n° 66-135/MI du 11 août 1966. En effet, l'exécution des tâches matérielles par des agents subordonnés n'entraîne pas un partage de responsabilité.

3.3. Le secrétaire municipal

En application de la circulaire n° 814/MI/DGAT/DFL du 13 février 2001, le secrétaire d'arrondissement ou le secrétaire municipal outre les tâches que le sous-préfet ou le maire peut lui confier, il est chargé de l'exécution du travail matériel de l'ordonnancement. Précisons enfin qu'ils sont nommés par arrêté du ministère chargé des tutelles des collectivités territoriales ainsi que les receveurs municipaux.

3.4. Le receveur municipal

Le receveur municipal est l'agent chargé en matière d'exécution du budget de la phase comptable. A ce titre, il exécute les ordres de l'ordonnateur en percevant les recettes et au payant les dépenses qu'il doit effectuer. Seul le receveur est chargé d'effectuer et de comptabiliser, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire et dans les limites des crédits disponibles et régulièrement engagés, le paiement de toutes les dépenses de la collectivité. Le receveur assume conformément à l'article 10 du décret 66-134 du 11 août 1966 l'entière responsabilité de la gestion matérielle de l'encaisse comptable de la collectivité et la conservation des fonds déposés dans sa caisse. Cependant, il faut signaler que le receveur peut être déchargé des manquements, des pertes ou vols de fonds que dans la mesure où l'acte posé est imputable à une force majeure et qu'aucune négligence ou aucun défaut de précaution ne peut être établi à sa charge.

4. Les ressources des collectivités territoriales

L'article 20 de la loi 65-006 du 8 février 1965 déterminant l'administration des arrondissements et communes, les règles d'aliénation et de gestion de leur domaine public et privé ainsi que leurs ressources stipule que : "Les ressources des arrondissements et des communes sont constitués par :

- la fiscalité,
- les emprunts,
- les revenus et les produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille,
- les dons et legs,
- l'aide de l'Etat.

Les ressources sont réparties en deux (2) catégories : les ressources propres à la collectivité et les ressources exceptionnelles.

4.1. Les ressources propres

Les ressources propres des collectivités locales, encore appelées ressources ordinaires permettent le financement des dépenses de fonctionnement. Ces ressources proviennent de la fiscalité, les produits de cession, le revenu et les produits de l'aliénation du patrimoine et du portefeuille.

4.1.1. La fiscalité et les produits de cession

Les recettes fiscales comprennent les impôts et taxes directs et indirects. L'impôt est un prélèvement pécuniaire effectué d'autorité et sans contre partie au profit du contribuable. Quant à la taxe, elle est un prélèvement pécuniaire effectué d'autorité, mais à l'occasion d'un service rendu d'une prestation fournie au contribuable.

Parmi les locaux, il y a des impositions qui sont établis par l'administration fiscale centrale (taxe foncière sur les propriétés bâties, patentes et licences) et par les collectivités elles-mêmes (taxe de voirie, taxe d'arrondissement, taxes de marché, taxe sur les colporteurs et marchands ambulants).

C'est la loi de finance de l'Etat qui détermine les impôts et taxes de l'Etat sur lesquels les collectivités sont autorisées à instituer des centimes additionnels dans une fourchette maximale prédéterminée. Et pour les taxes et impôts d'arrondissement ou municipaux, c'est la loi 66-022 du 23 mai 1966 qui détermine les matières sur lesquelles portent les impositions.

En outre, les collectivités locales peuvent créer des taxes rémunératoires pour les services qu'elles rendent aux administrés. A cet effet, on peut citer les frais de gardiennage fourrière, les frais de légalisation des actes administratifs, les produits de cessions des services d'élevage, agriculture, forêt et faune, etc.

4.1.2. Les revenus et les produits d'aliénation du patrimoine et de portefeuille

Il s'agit des ressources à caractère domanial. Elles sont constituées principalement de la vente des biens patrimoniaux, de la vente des terrains urbains, l'aliénation des valeurs de portefeuille et des participations et de la liquidation des exploitations à caractère industriel et commercial. En outre, les collectivités locales disposent d'un patrimoine propre, de ce fait, elles peuvent participer à la formation du capital ou créer des entreprises, réaliser des placements et investissements financiers. Les collectivités locales tirent des revenus de ces investissements.

4.2. Les ressources exceptionnelles

Les ressources exceptionnelles sont des ressources d'origine externe, elles viennent en appui aux ressources propres des collectivités. Celles-ci ne disposant pas de capital suffisant d'autofinancement reçoivent des subventions et des concours, des dons et legs ou elles font recours aux emprunts.

4.2.1. Les subventions et fonds des concours

La subvention est une participation financière que l'Etat accorde aux collectivités locales dans la limite de ses crédits budgétaires en vue d'alléger ou de compenser une charge déterminée. En dehors de la rétrocession d'impôt, l'Etat accorde des subventions aux collectivités locales. Il peut par exemple allouer aux communes des subventions d'équilibre pour compenser certaines dépenses de fonctionnement de développement (subvention d'investissement). Avec récession économique, les subventions d'investissement ont été supprimées. Mais certaines nouvelles communes comme Matankari, Tamaské, Tibiri bénéficient encore à titre exceptionnel de ces subventions. Certaines localités financièrement faibles reçoivent aussi des subventions d'équilibre, c'est le cas notamment de Tchirozerine, Bilma; Mainé Soroa, Say et la commune de Diffa.

Les subventions "notamment celles de l'Etat doivent rester exceptionnelles car contraire au principe de l'autonomie de gestion des collectivités décentralisées".

Enfin pour ce qui est des fonds de concours, il consiste à affecter des fonds volontairement par des personnes physiques ou morales à la réalisation des opérations d'intérêt local. Les collectivités concernées restent les maîtres d'œuvre de ces opérations.

4.2.2. Les emprunts

Les subventions ne permettent pas de résoudre totalement les problèmes financiers que connaissent les collectivités locales en matière d'équipement. C'est pourquoi, tout financement complémentaire qui n'est pas assuré immédiatement sur les ressources propres doit être recherché au moyen d'emprunt.

Les collectivités locales peuvent en vertu des dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 68-006/MI du 17 janvier 1968 contracter des emprunts pour :

- la couverture des dépenses inscrites au budget d'équipement ou extraordinaire ;
- l'alimentation de leur trésorerie ;

- l'octroi des prêts à leurs habitants.

L'organisme prêteur des collectivités au Niger est la caisse des prêts aux collectivités territoriales (CPCT). C'est un établissement public financier créé par la loi 70-7 du 17 mars 1970. La CPCT a pour objet d'accorder des prêts aux personnalités morales de droit public autre que l'Etat, légalement créées et disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, en vue de leur assurer les moyens financiers d'équipement d'intérêt régional et local.

4.2.3. Les dons et legs

Ils constituent des ressources exceptionnelles des collectivités locales. En effet, tout comme les personnes physiques, les collectivités locales peuvent bénéficier des libéralités qui proviennent des dons et legs émanant des administrés ou d'autres personnes physiques et morales, dans le but de financer des opérations d'intérêt local. Cependant, notons que l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle doit être requise à chaque fois que les dons et legs sont assortis des conditions et des charges pour la collectivité.

Enfin, il faut mentionner qu'au Niger, l'essentiel des ressources des collectivités territoriales proviennent de la taxe d'arrondissement, de la taxe de voirie et de la contribution des patentes et licences. Mais un problème sérieux de recouvrement se pose dans certaines localités.

5. Exécution du budget local

Exécuter le budget, c'est réaliser les opérations financières qui y sont prévues et autorisées ; en d'autres termes c'est payer les dépenses et encaisser les recettes. Conformément aux règles de la comptabilité publique fondée sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, la procédure d'exécution des dépenses et des recettes comporte deux phases :

- Phase administrative qui relève de la compétence de l'ordonnateur.
- Phase comptable qui incombe au receveur municipal.

5.1. L'exécution des recettes

L'exécution des recettes comprend quatre étapes : la détermination de la matière imposable (assiette), la liquidation et l'émission des titres de perception (pour l'ordonnateur) et le recouvrement (pour le receveur).

- L'assiette

C'est la recherche de la matière imposable grâce au recensement et son évaluation.

- La liquidation

C'est l'application d'un taux ou d'un tarif à la matière imposable retenue

- L'émission des titres de perception

Les recettes locales peuvent être perçues en vertu de deux catégories de titre : les rôles et les ordres de recettes. L'arrêté n° 634/MI/DT du 8 octobre 1966 fixe la liste des impôts et taxes qui sont d'office perçus par voie de rôle. Mais aussi, l'autorité locale peut décider de percevoir les taxes rémunératoires selon le même mode. Toutes les recettes non perçues par voie de rôle les sont par ordre de recettes dont la mise en recouvrement est immédiate.

Dans l'accomplissement de cette mission l'ordonnateur tient les livres de compte des droits constatés au profit de la collectivité. Ce livre est actuellement remplacé par des fiches en raison d'un jeu par chapitre budgétaire.

5.1.2. La phase comptable

Cette phase ne comprend qu'une seule étape : le recouvrement. Il peut être effectué à l'amiable ou par contrainte. Le recouvrement amiable consiste à faire rentrer dans les caisses de la collectivités par décision du débiteur lui même dans un certain délai 30 jours. Passé ce délai, la dette devient exigible. A partir de cet instant le recouvrement devient forcé, mais il faut respecter les étapes suivantes :

- les préliminaires de poursuite,
- la sommation sans frais et le dernier avis,
- la poursuite, le commandement et la saisie exécution et vente.

Notons que l'arrondissement ou la commune dispose d'un délai de quatre ans pour faire valoir ses droits à l'égard des débiteurs inscrits au rôle. Le point de départ de ces 4 ans est la date de recouvrement du rôle.

Pour ces opérations de recettes, le receveur tient les documents du rôle. Suivants :

- les fiches de prise en charge,
- les fiches de ventilation de recouvrement.

En ce qui concerne le livre journal de recouvrement et de paiement et les carnets de compte postal ou bancaire, ils sont tenus en même temps pour les recettes et pour les dépenses par le receveur.

5.2. L'exécution des dépenses

Les dépenses sont exécutées suivant un processus qui comporte quatre étapes : engagement, liquidation et mandatement pour l'ordonnateur et le paiement pour le comptable (receveur).

5.2.1. La phase administrative

Elle comprend 3 opérations dissociables : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ou le mandatement.

- L'engagement

C'est un acte qui va rendre la commune débitrice à l'égard d'un tiers sans réserve d'exécution par ce dernier des obligations qui lui incombent. Un bon de commande, la passation d'un marché, la signature d'un contrat, le recrutement d'un agent constituent des engagements des dépenses. Les opérations d'engagement font d'une comptabilité particulière appelée "comptabilité des dépenses engagées". Cette comptabilité a pour but de renseigner l'ordonnateur sur le niveau de consommation des crédits au budget. L'ordonnateur ne peut engager une dépense que s'il existe des crédits disponibles au chapitre en question.

- La liquidation

Elle consiste à calculer le montant définitif de la dépense en fonction des prestations réelles. C'est à ce niveau que peuvent intervenir les modifications aux engagements initiaux. Lorsque le montant de la dépense s'avère différent de celui qui a été engagé, la différence fait l'objet soit d'un engagement complémentaire soit d'un dégageant.

Pour les dépenses ordinaires, l'ordonnateur oppose sur le duplicata du bon de commande de la mention "certifié le service fait" ou "la livraison faite" suivie de son visa.

- L'ordonnancement ou le mandement

C'est l'ordre donné par l'ordonnateur (sous-préfet, maire) au comptable (ou receveur) d'avoir à payer la dépense. Cette phase donne lieu à l'établissement de mandat de paiement. Les mandats de paiement établis au profit des créanciers de la commune sont transmis au receveur accompagnés des annexes des pièces justificatives de la dépense (facture, marché, etc.). Dans l'exécution des dépenses, l'ordonnateur tient les fiches des crédits ouverts et des dépenses engagées et le livre de compte par nature de la dépense.

5.2.2. La phase comptable

Elle ne comprend qu'une seule étape : le paiement des sommes dues au créancier. Cependant, avant de procéder à la remise des fonds, le comptable doit exercer un certain nombre de contrôles relevant de son rôle de payeur (contrôle de la régularité de la dépense) et de rôle de caissier (contrôle d'identité et de la capacité de la partie prenante, caractère libératoire du paiement). A la suite de ces contrôles et si tout est régulier, le receveur appose son visa sur le mandat et procède au paiement ainsi que le créancier sur acquit. Les outils de gestion des dépenses du receveur sont :

- les fiches des émissions de mandat,
- la fiche de ventilation de paiement.

En plus de ces documents, le receveur tient des registres ci-après :

- registre des emprunts,
- registre de dépôt à terme,
- registre de prise de participation et des valeurs de portefeuille,
- registre de fonds de réserve ordinaire et du fonds d'investissement.

L'exécution du budget est soumise à des contrôles de plusieurs ordres.

6. Le contrôle d'exécution du budget local

6.1. La mise en œuvre des contrôles et leur issue

Par le contrôle, on veut éviter que se produisent des en cours et des irrégularités dans l'exécution du budget. Le contrôle se fait à priori (pendant et avant l'exécution) ou a posteriorité (après l'exécution). Le contrôle d'exécution des budgets locaux est assuré par plusieurs organes se trouvant au niveau sous - régional, régional et central. Ainsi on distingue plusieurs sortes de contrôles : le contrôle comptable, le contrôle financier, le contrôle de tutelle et les inspections. La mise en œuvre du contrôle diffère selon les organes.

6.1.1. Le receveur ou comptable

C'est le contrôle classique attaché au principe de la séparation des ordonnances et des comptes qui permet à ce dernier de vérifier la régularité des opérations des recettes et surtout des dépenses réalisées par les ordonnances. Ainsi ce contrôle porte sur :

- la validité de la créance ;
- l'intervention préalable des contrôles réglementaires ;
- l'absence d'opposition au paiement ;

- la vérification du caractère libératoire du règlement.

6.1.2. Les ordonnateurs (sous-préfets et maires).

L'ordonnateur du budget local, le sous-préfet ou le maire est le premier responsable de la gestion des ressources des collectivités.

A ce titre, il peut à tout moment contrôler la comptabilité du receveur. Ceci permettra de comparer les résultats avec ceux des documents tenus par le secrétaire municipal ou d'arrondissement.

6.1.3. La tutelle financière des collectivités territoriales

La tutelle financière des collectivités territoriales est assurée par la direction générale de l'administration territoriale du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. A ce titre, elle est chargée de l'apurement des comptabilités des collectivités territoriales. Le service de la tutelle financière vérifie les engagements et les recouvrements mensuels de chaque collectivité. Ce contrôle permet d'éviter certaines irrégularités comme les dépassements des crédits.

6.1.4. COTEAR, COTECOM, COTEDEP

Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret 71-130/PRN du 7 août 1971 instituant les comités techniques départementaux, ces organes peuvent procéder au contrôle administratif en cours d'exécution des opérations lorsque cela a été jugé nécessaire. Il sera question lors des assises de ces organes, d'évaluer et d'apprécier le niveau des engagements par rapport aux recouvrements et dégager des recommandations en vue d'une meilleure rentrée des recettes et par là même réaliser les opérations programmées. Notons également que ces organes peuvent procéder au contrôle administratif enfin d'exercice budgétaire.

6.1.5. Les inspections

Il existe trois niveaux d'inspection : l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT), l'inspection générale des finances et l'inspection générale d'Etat.

- Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)

L'inspection générale de l'administration territoire (IGAT) est chargée par des inspections périodiques et inspirées de s'assurer du fonctionnement normal et régulier des structures déconcentrées et décentralisées de l'administration territoriale et des organismes placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. Les missions de l'IGAT se font sur instruction du ministre de l'Intérieur, du Premier Ministre ou du Président de la République. A la fin de toute mission d'inspection, de vérification ou d'enquête, un rapport est établi et transmis au ministre de l'Intérieur et de la décentralisation.

- Inspection générale des finances (IGF)

L'inspection générale de finances est chargée d'organiser les missions d'inspection et de vérification initiées par le ministre des finances. Ces missions consistent à effectuer des contrôles sur place et sur pièces qui peuvent intervenir au début, en cours ou en fin de gestion. Aussi, le ministre de l'Intérieur peut demander à tout moment une inspection des finances, en vue de procéder à la vérification de la caisse et des comptes de toute collectivité. Les contrôles de l'inspection de finances donnent lieu à l'établissement des rapports d'inspection appelés aussi rapports d'enquête administrative.

- Inspection générale d'Etat (IGE)

Placée auprès du président de la République, aucun domaine de la vie publique ne lui est étranger. L'autorité de tutelle des collectivités territoriales à la faculté de proposer au président de la République, l'organisation des missions d'inspection des collectivités territoriales, qu'elle estimait opportune. L'inspection d'Etat comme les deux premières exerce son contrôle sur place et sur pièces. En fin elle dresse un rapport qu'elle présente au chef de l'Etat, dans lequel elle signale toutes les irrégularités constatées au cours de leurs missions et préconise au besoin les normes à respecter.

6.1.6. La chambre des comptes et des disciplines budgétaires

La chambre des comptes et de discipline budgétaire est chargée de plusieurs contrôles dont celui de la gestion financière et comptable des agents de l'ordre administratif chargé de l'exécution du budget général et des autres budget que la loi assujettie aux mêmes règles.

Ainsi, elle opère un contrôle sur la gestion des comptes et de discipline budgétaire. Elle contrôle la gestion de chaque collectivité qui lui transmet son compte de fin d'exercice. Il s'agit un contrôle qui porte sur les dépenses effectuées par rapports aux recouvrements et de solde qui se dégage. Cette chambre est un véritable tribunal qui a une triple mission :

- elle produit des référés ;
- elle prononce des sanctions sur l'irrégularité des comptes ;
- elle effectue un rapport annuel d'ordre général qui est adressé au président de la République et au président de l'assemblée. Mais aussi, elle peut produire des rapports aux particuliers.

7. La gestion foncière communale

7.1. La gestion foncière urbaine

La gestion foncière de l'espace au Niger était régie par un arsenal des textes dont beaucoup datent d'avant les indépendances. A côté de ce régime foncier officiel existe un régime foncier coutumier

7.1.1. Le régime foncier traditionnel

En dépit de la substitution du droit coutumier par le droit moderne, en matière de gestion foncière, la reconnaissance des droits des premiers occupants fut admise par la nouvelle législation. C'est ainsi que la loi 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger dispose à son article 1^{er} que : "Dans la République du Niger, sont confirmés, les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon le code civil ou du régime d'immatriculation. Nul individu, nulle collectivité ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation". En vertu de ces dispositions, les propriétaires coutumiers continuent de bénéficier d'une indemnisation pour expropriation pour cause d'utilité publique. Mais l'étendu du dédommagement n'a pas été explicité par la loi 61-37 du 24 juillet 1961 sur les expropriations pour cause d'utilité publique. Le texte envisage "une indemnisation juste et préalable".

7.1.2. Le régime foncier moderne

Le régime foncier nigérien était réglementé par les ordonnances 59-113/PRN, 59-114/PRN, 59-115/PRN du 11 juillet 1959 ainsi que d'autres textes complémentaires. La

gestion foncière revient donc à l'Etat. Aujourd'hui, lui seul a le pouvoir légal de céder les parcelles. Cependant, le décret n° 71-33/MF/ASN du 6 février 1971 a transféré et a cédé à titre gratuit du domaine public ou privé de l'Etat au domaine public, inaliénable, imprescriptible et insaisissable des arrondissements et communes, les immeubles du domaine privé (terrain, parcelle, lotissement).

7.1.3. La planification de l'espace urbain

Les techniques de planification de l'espace urbain procèdent à une répartition du sol urbain entre les différentes fonctions de la ville. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme prévoit la division du sol urbain selon les fonctions suivantes :

- l'habitat ;
- le commerce et activités artisanales ;
- l'équipement ;
- les voies et les espaces verts.

Il convient de préciser que les deux premières catégories de terrains (habitat et commerce) reviennent aux communes. Les terrains réservés à l'équipement reviennent au ministère des finances et de l'économie en tant que gérant du domaine privé de l'Etat et la dernière catégorie (les voies et les espaces verts), reste sous l'administration du ministère de l'équipement et de l'habitat gérant du domaine public de l'Etat.

7.1.4. Le lotissement

Outil principal d'opération d'urbanisme, le lotissement se traduit par une division du terrain en parcelles. Etabli par les services de l'urbanisme à la demande des autorités communales, le plan de lotissement est soumis à l'examen de la commission locale d'urbanisme avant son approbation. Le service de la topographie procède au bornage et à l'immatriculation des parcelles. Ceci étant fait, la commune procède à la vente des parcelles. Il faut noter que le lotissement est normalement réalisé à la suite de l'enquête de "commodo et incommodo". Ce travail préalable des administrations foncières permettra d'identifier d'une part les propriétaires coutumiers et d'autre part de connaître les problèmes qui pourraient éventuellement se poser. Les ressources générées par ces lotissements au lieu d'être versées comme prévu à la CPCT pour être réinjectées au financement des opérations d'aménagement et d'urbanisme elles sont dans la plupart de cas englouties dans le fonctionnement.

7.1.5. Les prix d'aliénation des parcelles

Les prix d'aliénation des terrains urbains sont fixés par l'ordonnance 79-28 du 25 octobre 1979. Ces prix varient selon les positions géographiques du terrain et de l'aménagement effectué.

- Zone traditionnelle 200 F CFA / M²
- Zone résidentielle 600 F CFA / M²
- Zone industrielle 2 500 F CFA / M².

Il faut constater que les prix d'aliénation actuellement pratiqués par les communes rurales et urbaines sont largement supérieurs à ceux de la réglementation ci-dessus.

7.1.6. L'attribution des parcelles

L'acquisition d'une parcelle urbaine exige du postulant de réunir certaines conditions. D'abord, l'attributaire doit formuler une requête à la commune, demander qui fera l'objet de l'examen d'une commission spéciale. Une fois la requête retenue, l'intéressé doit s'acquitter du prix de cession de la parcelle et recevoir le titre de propriété (provisoire et définitif). L'acquisition provisoire est validée par la délivrance d'un acte de cessions provisoire du terrain. Cet acte a pour finalité d'un acte le mécanisme de la spéculation provisoire foncière. Il impose au bénéficiaire d'occuper personnellement sa parcelle. Selon le principe, il n'a le droit ni de la louer, ni de la vendre à autrui. Aussi, le détenteur du permis urbain d'habiter (PUH) ne peut prétendre à une nouvelle parcelle tant que celle première n'a pas été mise en valeur. Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas toujours respectées.

En ce qui concerne l'acquisition définitive, son but est de permettre au bénéficiaire de jouir de la pleine propriété. Une fois le terrain acquis, le titulaire doit procéder à la mise en valeur dans un délai de vingt quatre (24) mois, faute de quoi le terrain peut lui être retiré. Après cette mise en valeur un constat de mise en valeur est effectué donnant ainsi naissance au titre foncier définitif.

7.2. Les commissions foncières dans la gestion du foncier rural

Selon l'article 116 de l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 portant principe d'orientation du code rural : "les collectivités locales propriétaire de leur domaine en assure la mise en valeur et la gestion conformément à la réglementation en vigueur. Elles peuvent concéder à des particuliers l'usage des biens domaniaux dans les conditions prévues par la présente ordonnance et veillent à ce que cet usage soit conforme à la destination de ces biens".

7.2.1. Composition des COFO

Il est créé dans chaque arrondissement ou commune une commission foncière et un secrétariat permanent chargé des dossiers ruraux et du code rural. La Commission foncière est composé comme suit :

Président : Sous-préfet ou maire ;

Secrétaire : Secrétaire permanent du code rural ;

Membres :

- Les des services techniques d'arrondissement ou municipaux, du plan, environnement, faune, pêche et pisciculture, élevage, agriculture, cadastre et domaine, génie rural ;
- Un représentant des autres services municipaux ou d'arrondissement lorsqu'il, sont concernés par l'ordre du jour ;
- Les autorités coutumières concernées par l'ordre du jour ;
- Un représentant par groupe rural d'agriculture, d'élevage, des femmes et des jeunes ruraux
- Toute personne dont la présence est jugée nécessaire.

7.2.2. Champ de compétence des commissions foncières

Cette structure conformément aux dispositions de l'article 119 et suivants de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 dispose de deux types de compétences : consultative et décisionnelle.

Ainsi, au titre de ses compétences consultatives, l'avis de la commission foncière est obligatoirement requis, à peine de nullité, pour toutes les questions relatives à :

- la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de l'arrondissement et de la commune,
- la procédure d'élaboration des concessions rurales pouvant conduire à l'acquisition d'un droit de propriété sur les terres concédées.

En outre, à titre de ces compétences de décisions, la commission foncière procède à la reconnaissance et à l'établissement du contenu des droits fonciers ainsi qu'à la transformation en droit des propriétés des droits de concession rurale.

La commission foncière est dotée d'un pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres de l'arrondissement et peut transférer à un tiers l'usage du sol non mis en valeur. La commission foncière est également compétente pour la transformation d'un droit de concession rurale en droit de propriété.

8. Changements juridiques et techniques consécutifs aux lois sur la décentralisation notamment en ce qui concerne les lois sur les compétences des communes

A ce niveau, on note très peu de changements de fond qui soit intervenu. Mais cependant, il faut souligner un accroissement des compétences des maires (responsable au premier des communes).

En effet, les nouvelles lois sur la décentralisation concèdent beaucoup de responsabilités aux autorités communales élues (maires). C'est ainsi que du point de vue juridique et technique, il est créé un conseil municipal qui règle à travers des délibérations les affaires de la commune contrairement au cadre actuel qui concentre les pouvoirs dans les mains des administrateurs délégués.

Donc le conseil municipal a notamment le pouvoir de décision dans les domaines suivant (loi n° 2002-012 du 11 juin 2002) :

- Collecte, évaluation et traitement des eaux pluviales ;
- Construction, aménagement, entretien des voiries ;
- Construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères ;
- Construction, aménagement, entretien des fontaines et puits publics ;
- Police de voirie, toutes mesures relatives à la sécurité et à la commodité du passage sur les voies situées dans les limites de la commune ;
- La délivrance des autorisations relatives à l'exploitation d'un service de taxe et fixation des tarifs ;
- Autorisation de stationnement sur la voirie située dans les limites de la commune perception des redevances y afférente ;
- Organisation et gestion des transports urbains ;
- Conception d'outils d'urbanisation et d'aménagement : instrument de planification urbaine ;
- Domaine : actes de disposition du domaine privé de la commune ;
- Réalisation de parcs publics, complexes sportifs et culturels, terrains de jeux de la commune
- Construction et entretien des bâtiments et soins de santé primaire ;

- Secours et assistances sociales ;
- Construction et entretien des écoles primaires, maternelles et gestion du personnel auxiliaire
- Construction, entretien des cimetières ;
- Construction, entretien et gestion des abattoirs et séchoirs ;
- Construction, entretien et gestion des marchés et gares routières ;
- Installation et entretien de l'éclairage public ;
- Construction et entretien des pompes funèbres ;
- Soutien aux actions de développement : agriculture, élevage, pêche, pisciculture et protection de l'environnement ;
- Présentation et protection de l'environnement ;
- Collecte et évacuation des eaux usées et des ordures ménagères ;

Outre cette mission traditionnelle des communes, le conseil municipal vote le budget et examine les comptes de la commune avant leur transmission au sous-préfet pour le contrôle de légalité, il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan départemental de développement ; il peut créer des impôts et taxes fiscales rémunératoires conformément aux dispositions de la loi des finances.

Annexe 3. Liste indicative des projets de développement en cours

- Le Programme Spécial du Président de la république intervient à Tin Tougouft par la réalisation d'une case de santé
- Le PASSP a réalisé un centre de santé intégré à Daikayna camp pénal
- A Foulé, les Scouts et le Programme Spécial ont réalisé une école
- A Finari, Tin Abao et Tin Tougouft, le projet EduBase a financé la construction de classes d'école
- A Garié et Neini, la Coopération Juvisy-Tillabéri a réhabilité deux classes d'école et réalisé une banque céréalière et des latrines scolaires à Neini
- Le PRIU a financé la réalisation d'une bretelle d'accès à Daikayna, un marché à bétail à Tillabéri ville et une réhabilitation de la maison de samaria du quartier Bagdad.
- La Coopération Juvisy-Tillabéri a favorisé la réalisation d'une mini-adduction d'eau potable à Mari en 2002

Annexe 4. Listes des candidats aux élections municipales du 7 février 1999 (et lieux de résidence)

Tableau des candidats titulaires et suppléants

Circonscription électorale de Tillabéri

Liste commune ANDP Zaman Lahiya – CDS Rahama

titulaire	lieu de résidence	suppléant	lieu de résidence
Abdou Soumaila	Tillabéri	Issaka Mounkaila	Tillakayna
Hassane Halidou	Tillabéri	Salou Djibo	Tillabéri
Mariama Oumarou	Tillabéri	Haoua Boureima	
Ayouba Alzouma	Garié	Hassane Seyni	Garié
Ousseini Hima	Yellewani	Harouna Garba	Yellewani
Idrissa Seydou	Neini	Ibrahim Kodo	Neini
Amadou Djibo	Tillabéri	Hassane Bondiere	Garié
Hamadou Bakar	Toula	Djibo Abdou	Niamey
Hamidou Bindio	Tillabéri	Mariama Amadou	Tillabéri
Soumana Aliou	Tillabéri	Sita Botto	Tillabéri
Mahamadou Souney	Tillabéri	Abdoulaye Assali	Ayorou

Tableau des candidats titulaires et suppléants

Circonscription électorale de Tillabéri

Liste MNSD Nassara

titulaire	lieu de résidence	suppléant	lieu de résidence
Seyni Oumarou	Niamey	Yacouba Tobey	Tillabéri
Seydou Halidou	Niamey	Adamou Nineberi	Tillabéri
Alzouma Koukou Adamou	Tillabéri	Amadou Moussa	??
Moukaila Harouna	Tillabéri	Alzouma Salia	Daykayna
Halidou Doundouboye	Garié	Maazou Moukaila	Tillabéri
Sadou Moussa	Tillabéri	Maliki Abdoulaye	Tillakayna
Doulla Younoussa	Tillabéri	Fatouma Abdou	Tillabéri
Hamidou Foulakoye	Daykayna	Moussa Idi	Foulé
Hamadou Moussa	Niamey	Harouna Issiaka	Toula
Djibo Yacouba	Garié	Zakariaou Sounna	Insulaire
Moukaila Badje	Tillabéri	Rakia David	Tillabéri

Tableau des candidats titulaires et suppléants

Circonscription électorale de Tillabéri

Liste PNDS Tarraya

titulaire	lieu de résidence	suppléant	lieu de résidence
Karidio Mahamadou	Niamey	Souley Issa	Tillabéri
Abdoukarimou Assoumane	Tillabéri	Ali Sadou	Tillabéri
Abdourhamane Yaye Touré	Tillabéri	Zeinabou Barkire Arbi	Tillabéri
Ibrahima Ali Maazou	Tillabéri	Moukaila Abdourhamane	
Harouna Bingui	Kollo	Halidou Gatta	
Youssoufi Hassan	Foulé	Idrissa Sorka	Tillabéri
Djibo Wirirgoun	Daybéri	Adamou Seydou	
Moukaila Yacouba	Tillabéri	Abdoulaye Aboubacar Amadou	Tillabéri
Zeinabou Oumarou		Bouli Mossi	Tillabéri
Zakaria Djibo	Garié	Adamou Alzouma	
Adama Housseini	Tillabéri	Mamata Tinni	Tillabéri

Tableau des candidats titulaires et suppléants

Circonscription électorale de Tillabéri

Liste PRD Mahiba

titulaire	lieu de résidence	suppléant	lieu de résidence
Mazou Mohama	Niamey	Mohamed Tabaha	Mari
Adamou Boureima		Ali Djibo	
Boubacar Saguebou	Tillabéri	Khemil Nasba	
Mounkaila Adamou		Inazoum Hadi	
Moussa Manzouratt		Abdoul Binguil	
Rassou Soly	Niamey	Aboubacar ag Hidoun	Mari
Idrissa Ague	Daybéri	Adoum Goubassou	Tagantassou
Akhmed Kanda	Ihayawan (Sona ?)	Saidou Guirmey	
Salia Moussa	Tillabéri	Alher Almahmoud	Daybéri
Boubacar Mohamed	Daybéri	Abdoulaye Gorguey	
Moussa Mohamedine	Mari	Ousseini Hamo	Mari

Tableau des candidats titulaires et suppléants

Circonscription électorale de Tillabéri

Liste RDP Jama'a

titulaire	lieu de résidence	suppléant	lieu de résidence
Morou Kaboye	Tillabéri	Mme Issa Fati Hamidou	Tillabéri
Hamani Daouda	Niamey	Seyni Ali	Tillabéri
Adamou Issa	Niamey	Seydou Idrissa	Tillabéri
Adam Mohamed	Daybéri	Hassimi Zeydou	
Oudou Abdoulaye	Tillabéri	Abdourhamane Alfa	Tillabéri
Larabou Mamoudou Djibo	Tillabéri	Oumarou Souneye	Tillabéri
Mme Taweye Awadoum	Tillabéri	Mme Clément Hapsou Fodi	Tillabéri
Hamidou Djibo		Amadou Adamou	
Yahaya Beidari	Daykayna	Oudou Hamidou	Tillabéri
Hassane Kirgni	Yellewani	Soumana Ali	Tillabéri
Saidou Hangadoumbo	Niamey	Ibrahim Sadou	

Annexe 6. Liste des bureaux des GMP des coopératives de Tillabéri

Composition des bureaux des groupements mutualistes de production au 26 mars 2002 (mandat de trois ans renouvelable une fois)

	GMP1 Tillabéri	GMP 2 Foulé - Daïbéri	GMP 3 Daïkayna	GMP 4 Garié	GMP 5 Toula	GMP 6 Tillabéri
président	Adamou Younoussa	Moussa Ousseini	Issa Adamou	Halidou Doundoubo	Hamey Elhadji	Elhdji Yacouba Ibrahim
secrétaire	Yacouba Tobeye	Tahirou Souleyman	Mounkaïla Bongouma	Tahirou Halidou	Boubacar Boureima	Hama Albadia
trésorier	Adamou Hamidou	Mounkaïla Harouna	Salou Barkirey	Mamoudou Seyni	Idrissa Harouna	Moussa Djibo
membres	Karimou Annabi	Sofiani Soumana	Salia Mohamedine	Harouna Hassane	Douma Dodo	Hamidou Oumarou
	Zakariyaou Amadou	Atikou Bagna	Morou Beidari	Idrissa Adamou	Amadou bonbéri	Tahirou Issa
	Hama Alamina	Doulla Ousmane	Mohamed Fitti	Zakariyaou Djibo	Bouba Elhadji	Seyni Mounkaïla
	Hamidou Abdoulaye Moussa	Mohamed Arafi	Alhassane Souley	Hassane Ganda	Hassimi Ousseini	Hassane Bonkaney
Commiss. comptes	Issou Boubacar	Doulla Sadou	Sindey Harouna	Hassane Seibou	Oumarou moussa	Sidi Albadia
	Doulla Albert Ousseini	Alhassane Elbachir	Alhassane Mohamed	Hassane Adama Djibo	Issa Boulkadri	Zakariya Djibo
	Doulla Issa	Alhoussein Soli	Yahaya Beidari	Moussa Koudjié	Hama Kabana	Moctar Ayouba

Bureau de la coopérative du Périmètre de
Toula

	identité	village
président	Halidou Doundouboye	Garié
secrétaire	Taher Souleymane	Daybéri
trésorier	Mounkaïla Bongouma	Daykayna
trésorier adjoint	Karimou Annabi	Tillabéri
secrétaire adjoint	Tahirou Halidou	Garié
conseillers	Adamou Younoussa	Tillabéri
	Boureima Boubacar	Toula
commissaires aux comptes	Mazou Ahamed	Tillabéri
	Halidou Hassane	Foulé

	Halidou Abdoulaye	Tillabéri
--	-------------------	-----------

Annexe 7. Part des dépenses en personnel sur le budget annuel réalisé de la commune de Tillabéri (1994-2002)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Chap III Personnel	21 671 262	22 103 244	25 793 273	24 003 733	23 294 786	28 181 463	25 479 555	29 398 358	26 624 600
TOTAL	38 261 279	38 053 319	58 266 884	64 313 178	49 358 498	60 934 284	51 349 907	54 875 619	54 732 298
pourcentage	57 %	58 %	44 %	37 %	47 %	46 %	50 %	54 %	49 %