

# **LASDEL**

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

---

**BP 12 901, Niamey, Niger – tél. (227) 20 72 37 80**

**BP 1 383, Parakou, Bénin – tél. (229) 23 10 10 50**

**Observatoire de la décentralisation au Niger**  
(Enquête de suivi 2006-2007)

## **Les premiers pas de la commune de Bankilaré**

**(an 4)**

**Eric Komlavi Hahonou**  
**Enquêteurs : Mohamed Idrissa**  
**et Salou Ali**

## **Etudes et Travaux n° 77**

Financement BUCO

Juin 2009

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>1. L'ARENE POLITIQUE LOCALE AVANT LA DECENTRALISATION.....</b>	<b>7</b>
1.1. COMPOSITION DES COMMUNES .....	8
1.2. RAPPEL SUR LA CONFIGURATION DES POUVOIRS LOCAUX AU GOROUOL ET A BANKILARE AVANT DECENTRALISATION .....	9
1.3. DES CONSEILS PRE-COMMUNAUX A LA MISE EN PLACE DES CONSEILS COMMUNAUX .....	10
<b>2. LE CONSEIL COMMUNAL DE BANKILARE.....</b>	<b>15</b>
2.1. LA COMPOSITION DU CONSEIL COMMUNAL.....	15
2.2. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL COMMUNAL DE BANKILARE .....	17
2.3. LE PERSONNEL DE L'EXECUTIF MUNICIPAL .....	21
2.4. BUDGET ET FISCALITE COMMUNALE .....	23
<b>3. RAPPORTS DE LA COMMUNE AVEC L'EXTERIEUR .....</b>	<b>31</b>
3.1. LE DIFFICILE EXERCICE DE LA TUTELLE PREFECTORALE.....	31
3.2. LE POSTE ADMINISTRATIF DE BANKILARE .....	33
3.3. LES SERVICES TECHNIQUES .....	33
3.4. LA CHEFFERIE COUTUMIERE.....	35
3.5. LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT.....	38
<b>4. EPILOGUE .....</b>	<b>41</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>44</b>



## Introduction

A partir du début des années 1990, les bailleurs de fonds ont incité les gouvernements successifs du Niger à se mettre sur la voie de la décentralisation. Au terme d'un long processus préparatoire, la décentralisation a finalement été mise en œuvre. Après la première expérience manquée des élections locales de 1999 et le coup d'Etat qui s'en est suivi, il a fallu attendre 2004 avant que de nouvelles élections locales soient organisées et que la première étape consistant en l'installation des communes soit atteinte. Ce temps d'attente a été mis à profit par certains groupes d'acteurs sociaux pour se réapproprier la réforme, et notamment les chefs traditionnels et les ressortissants. Au Niger chacun voulait sa commune et au terme de longues tractations beaucoup l'ont obtenue. 265 communes recouvrant l'intégralité du territoire nigérien ont ainsi été créées. Parmi ces créations, le cas de la communalisation de Gorouol et Bankilaré s'est très tôt posé comme particulier et conflictuel (la « commune sans territoire de Bankilaré » cf. Hahonou, 2002). Cette particularité s'est prolongée jusqu'aux élections de juillet 2004 qu'il fallut reprendre en octobre de la même année du fait des irrégularités qui avaient caractérisé le premier scrutin. Pourtant au-delà des spécificités de ces deux communes, « il y a beaucoup de Gorouol et Bankilaré au Niger » disent les autorités nationales en charge de la décentralisation, à l'heure d'un premier bilan.

« On a réclamé la décentralisation mais malheureusement, au vu de ce que nous vivons, ce n'est pas ce qu'on attendait. Au fond, ce n'est pas le processus qui est mauvais, c'est plutôt les acteurs » (*un agent des services techniques, Bankilaré, octobre 2007*).

Revendications, espoirs, déceptions : ce n'est là que le point de vue d'un acteur parmi tant d'autres. Toutefois ce jugement recoupe l'avis de nombre de personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues. Avant le terme du premier mandat communal, la commune apparaît déjà comme un acteur institutionnel très contesté, dont les dirigeants élus sont souvent peu légitimes aux yeux des populations.

L'objectif de cette étude ne sera pourtant pas de faire un bilan de la décentralisation. Plutôt on retracera les dynamiques politiques et sociales face à un processus de réforme de l'Etat. La présente étude de suivi du programme de recherche *Observatoire de la décentralisation au Niger* intervient moins de trois années après la mise en place officielle des communes du Gorouol et de Bankilaré (janvier 2005). Elle fait suite à plusieurs rapports du même auteur depuis 2002 dans ces mêmes localités<sup>1</sup>. Elle complète notamment l'étude de 2006 qui mettait l'accent sur la commune de Gorouol tout en portant un premier éclairage sur les dynamiques dans la commune de Bankilaré. La présente étude propose une description et un suivi de la mise en place des communes et des dynamiques d'acteurs à Bankilaré.

L'étude repose essentiellement sur une enquête de terrain. L'enquête a été conduite suivant les méthodes qualitatives qui caractérisent l'ensemble des enquêtes du programme *Observatoire de la décentralisation au Niger* depuis 2001. Nous avons privilégié comme outils de collecte des données :

- les entretiens individuels, en particulier auprès des conseillers communaux et du personnel communal,
- les sources écrites : budgets et procès verbaux des sessions des conseils communaux,

---

<sup>1</sup> Cf. Hahonou, 2004a et b ; 2006b.

- l'observation (notamment la session budgétaire du conseil communal de Bankilaré, le traitement par la mairie de Gorouol d'un cas litigieux de mise en fourrière d'animaux),
- la triangulation des données (recoupements des informations par différentes sources).

La première phase de l'enquête de terrain s'est déroulée au cours du mois d'octobre 2007 dans la commune de Bankilaré et ses villages et campements rattachés (notamment les localités ayant un représentant au sein du conseil communal : Bankilaré, Ingui, Petelkolé, Lemdou, Takrouzat), dans certains villages du Gorouol (notamment les chefs-lieux virtuels que sont Teguey, Yatakala et Kolmane), et à Téra. Elle a été menée par trois personnes : le chercheur auteur du rapport, deux assistants de recherche sociologues (Salou Ali et Mohamed Idrissa) maîtrisant les langues tamasheq et songhay, originaires de la région de Tillabéri (mais non natifs du Gorouol ou de Bankilaré) et ayant une connaissance approfondie de la zone d'enquête. La deuxième phase de l'enquête a été poursuivie à Niamey par Salou Ali entre novembre 2007 et janvier 2008 auprès des ressortissants, des conseillers communaux du Gorouol et des députés (membres de droit des conseils communaux) de Gorouol et Bankilaré, ainsi qu'auprès des responsables des différentes institutions nationales en charge de la décentralisation. Enfin, une mission spécifique a été menée pour assister à la session budgétaire du conseil communal de Bankilaré (10 janvier 2008).

Une liste indicative des groupes stratégiques est présentée dans le tableau ci-après.

**Tableau 1 : Groupes stratégiques enquêtés**

Groupes stratégiques	Enquêtés
Pouvoirs coutumiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chef de canton du Gorouol à Kolmane</li> <li>- Chef de groupement <i>Kel Igirer</i> (ou <i>Tinguereguedesh</i>) et des membres de sa famille à Bankilaré</li> <li>- Chef de groupement <i>Kel Ansongo</i> (ou <i>Doufarafarak</i>) à Bankilaré</li> </ul>
Pouvoirs administratifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétaire général de la Préfecture de Téra et agents</li> <li>- Secrétaire général de la mairie de Bankilaré</li> <li>- Secrétaire général de la mairie de Gorouol</li> <li>- Chef de poste administratif de Bankilaré</li> <li>- Des agents de services techniques à Bankilaré (Environnement, ex-Plan, Agriculture, Enseignement primaire)</li> <li>- Personnels de la commune de Bankilaré et Gorouol</li> <li>- HCCT, HCME, Primature, Ministère de l'Intérieur de la Sécurité Publique et de la Décentralisation</li> </ul>
Partis politiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Députés et ex-députés à Niamey</li> <li>- Maire de Gorouol à Téra et ses deux vices-maires à Yatakala et Teguey</li> <li>- 1<sup>er</sup> vice-maire et les conseillers (et conseillère) communaux de Bankilaré</li> <li>- Diverses personnalités ressortissantes de Bankilaré résidant à Niamey</li> </ul>
Divers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des personnes ressources dans les villages (Lemdou, Petelkolé, Chatoumane, Teguey, Kolmane, Yatakala, Ingui), à Bankilaré, à Téra, à Niamey</li> <li>- Observations et discussions informelles avec des membres de fada à Bankilaré</li> </ul>

Les tensions multiples qui se sont manifestées depuis le projet de création de ces deux communes au Niger (à partir de 1996 en particulier) n'ont jamais été tout à fait apaisées. Les différents rapports qui ont précédé celui-ci en donnent un aperçu. Une fois créées, ces deux communes ont eu toutes les peines à fonctionner. Au-delà des considérations relatives à la faible viabilité financière de ces entités (relativement faibles ressources locales, peu d'investissements propres, absence de soutien financier de l'Etat), nombre d'acteurs s'accordent à dire que la responsabilité du mauvais fonctionnement des nouvelles entités incombe aux acteurs locaux eux-mêmes. Dans ce climat social et politique délicat, le chercheur est bien entendu toujours soupçonné de prendre le parti de l'un ou de l'autre des parties en conflit. Il importe donc de souligner ici que la recherche d'objectivité a été un souci majeur de l'équipe de recherche qui assume pleinement le contenu du présent rapport.

Le rapport est structuré en trois parties :

1. La première partie est consacrée à une description de l'arène politique locale avant la décentralisation et traite du processus électoral et de ses résultats ;
2. La seconde partie décrit l'institution communale, et analyse le processus de prise de décision, le fonctionnement courant de l'exécutif et les questions de fiscalité locale ;
3. Les relations de la commune avec l'extérieur sont abordées dans la troisième partie.

Un épilogue conclut le rapport.



## 1. L'arène politique locale avant la décentralisation

Dans cette première partie<sup>2</sup>, on retracera à grands traits la configuration des arènes politiques locales peu avant la mise en place des communes en rappelant les principaux résultats des enquêtes précédentes.

Bankilaré est situé à l'Ouest du Niger dans une zone peuplée de populations *songhay*, de longue tradition sédentaire pratiquant les cultures pluviales et les cultures de décrue aux abords des cours d'eau (Gorouol et affluents), et de groupes de populations peules<sup>3</sup> et *kel tamasheq*<sup>4</sup> autrefois éleveurs nomades, plus récemment sédentarisés et tournés vers l'agriculture. L'histoire du peuplement met en évidence un peuplement *songhay* par vagues successives tout au long du XVII<sup>ème</sup> siècle, suite à la chute de l'empire *songhay* de Gao sous la pression des Marocains. Les Gourmantchés qui occupaient cet espace ont alors fui ou ont été assimilés. A partir de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, les *Kel Tamasheq* ont également fui par petits groupes la rive droite du fleuve pour se réfugier en rive gauche (Gourma) où ils se sont peu à peu constitués en puissantes confédérations et se sont imposés aux autres groupes, notamment les *Songhay* et les Peuls auxquels ils faisaient payer tribut jusqu'au moment de la pénétration coloniale, qui mit un terme à une histoire guerrière complexe.

C'est en s'appuyant sur des chefferies, réorganisées en cantons, que la France entreprit d'asseoir son administration des colonies. Ces cantons composèrent autant d'« arènes politiques locales » structurées autour des chefs dits « traditionnels », imposés ou reconnus par l'administration française. La subdivision de Téra fut créée par arrêté en 1928. Elle était alors composée de six cantons dont 4 cantons *songhay* (Gorouol, Dargol, Kokorou, Téra), 1 canton peul (Diagourou) et 1 canton *kel tamasheq* (Logomaten). Face aux difficultés de gestion des populations nomades (litiges fonciers et conflits récurrents liés aux dégâts champêtres) rencontrées par l'administration coloniale française, des groupements furent créés dans le milieu des années 1930 pour les populations nomades, les cantons étant réservés aux sédentaires. Localement, cette disposition eut pour incidence la disparition du canton *kel tamasheq*, dont les populations vivaient dispersées sur différents cantons *songhay* mais relevaient toujours de leur hiérarchie traditionnelle (le chef de groupement des *Tingueruedesh-Logomaten*). A l'époque, cette disposition, qui ôtait au chef de groupement toute compétence territoriale, fut interprétée par les tenants de la chefferie *kel tamasheq* comme un rétablissement de leur pouvoir ancien<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Le texte qui suit reprend pour l'essentiel le résumé produit dans le rapport précédent qui est focalisé sur la commune de Gorouol (Hahonou, 2006 b).

<sup>3</sup> Les Peuls Gaobé en provenance de la zone de Gao se seraient installés au Gourma vers le XV ou XVI<sup>ème</sup> siècle. Ils nomadisaient autrefois entre Dori et Téra et dans l'Oudalan, aux côtés des Kel Tamasheq, et plus particulièrement des Loghmaten (ou Logomaten). Les Gaobé nomades ont été groupés en un canton du cercle de Dori (Haute-Volta). Des Peuls indépendants en provenance de Hombori et du Mossi se sont installés aux environs de Diagourou (De Coutouly, F., 1923 : 297-299). Ceux qui nomadisaient au nord de Diagourou ont d'abord été rattachés au canton des Loghmaten, puis au poste administratif de Bankilaré (en 1959) et à la commune de Bankilaré en 2003.

<sup>4</sup> J'utiliserai ici plus volontiers le terme *Kel Tamasheq* dans lequel les individus appartenant à ce groupe se reconnaissent que les termes utilisés par les groupes voisins (*surgey*, *belley*, etc., qui distinguent les catégories sociales) ou le terme générique français « touareg » aujourd'hui contesté par certains acteurs. Le terme désigne l'ensemble des individus de langue et de culture *tamasheq* sans distinction de catégories sociales.

<sup>5</sup> La chefferie *kel tamasheq* de Bankilaré n'avait jamais voulu reconnaître les limites de compétences cantonales (le canton des Logomaten) définies par la puissance coloniale en 1928 (archives nationales du Niger, 1928). Ce

En 1959, à la veille de l'indépendance de la République du Niger, un poste administratif (PA) fut créé à Bankilaré par l'administration coloniale afin de gérer de plus près les populations nomades *kel tamasheq* et peules (Gaobé) dispersées dans les différents cantons (sédentaires) de la subdivision de Téra. Les compétences du chef de PA de Bankilaré furent définies *rationae persone*, c'est-à-dire un pouvoir s'exerçant sur les personnes relevant des entités « traditionnelles » rattachées au poste administratif mais sans compétences territoriales. C'est cette particularité du PA de Bankilaré qui lui valut en 1999, au moment des premières élections communales organisées sous le régime du Président Baré, le statut paradoxal et insolite de collectivité territoriale sans territoire.

Rappelons qu'en 1999 la loi décentralisatrice prévoyait l'érection en communes des seuls postes administratifs (au nombre de 27) et collectivités locales existantes (sous-préfectures et préfectures) soit au total 72 communes à créer. Lors de la préparation des textes de loi sur la décentralisation, les *Songhay* du Gorouol avaient pu faire valoir que leurs voisins « nomades » étaient installés sur des terres ne leur appartenant pas, car ceux-ci n'auraient jamais, du fait de leur mode d'existence, possédé de terres. Une exception fut donc accordée au Gorouol qui obtint également une commune rurale, portant le total des communes à créer à 73 (cf. Hahonou, 2004 a).

Sans revenir ici sur les divers changements de régimes au Niger entre 1999 et 2000 et les aléas du projet de loi sur la décentralisation (cf. Hahonou, 2006 a), on retiendra que la version « minimaliste » de la décentralisation sous le régime du Président Baré fut remplacée par une communalisation intégrale du territoire sur la base des chefs-lieux de canton et de certains groupements. Le nouveau schéma ne suscita pas moins de réactions et manifestations des chefferies de canton *songhay* (et en particulier celle du Gorouol) et des chefferies de groupement *kel tamasheq* de Bankilaré. Cette mobilisation des chefferies fut relayée sur la scène publique nationale (à la radio, dans la presse écrite, dans la rue, aux niveaux de l'Assemblée Nationale, du Ministère de l'Intérieur, de la Primature et même de la Présidence) par les députés et ressortissants de chaque camp. Après des années de tiraillements, un compromis sur la composition des deux communes fut tout de même trouvé entre les chefferies *songhay* et *kel tamasheq* et un arrangement put être signé le 18 mai 2003. Cet arrangement, que tout le pays semblait attendre, fut annexé au projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale. La loi fut enfin votée et promulguée, à l'exception du texte sur les délimitations territoriales (toujours à l'étude au niveau du HCCT<sup>6</sup>).

### **1.1. Composition des communes**

Basées sur des frontières cantonales et des terroirs villageois imprécis, les limites des différentes communes restent inconnues à ce jour. Quant au territoire de la commune de Bankilaré, les limites anciennes du canton de *Logomaten* (ou *Loghmaten* ou encore *Iloghmaten*), dont on trouve trace dans les archives coloniales, n'ont jamais pu être matérialisées malgré diverses tentatives. L'accord du 18 mai 2003 portait donc seulement sur le rattachement des villages et tribus aux différentes communes. Cette stratégie de « flou artistique » avait suffi à l'époque à satisfaire les parties.

---

n'est que ces dix dernières années dans le contexte du redécoupage territorial lié à la décentralisation que les acteurs concernés ont revendiqué la validité de ces délimitations coloniales.

<sup>6</sup> HCCT : Haut Conseil aux Collectivités Territoriales.

Le principe retenu dans cet accord prévoyait d'un côté que les populations *kel tamasheq* et peuls (Gaobé<sup>7</sup>) situées dans les zones de concentration de la commune de Bankilaré relèveraient de cette commune, tandis que celles qui se trouvaient sur les territoires des communes de Téra, Gorouol, Kokorou, Méhana... seraient rattachées à ces communes. D'un autre côté, les populations des villages *songhay* situées sur le territoire de la commune de Bankilaré y seraient désormais rattachées.

Au moment des élections de juillet 2004, les rattachements prévus dans l'accord ne furent toutefois pas effectifs. Ainsi, la commune de Gorouol se compose aujourd'hui de 27 villages administratifs *songhay*, ainsi que 4 des 5 tribus du groupement *Doufarafarak*<sup>8</sup> (soit environ 5.600 personnes) et 5 tribus du groupement *Tinguereguedesh*<sup>9</sup> (environ 1.650 personnes) ; tandis que la commune de Bankilaré ne se voit rattacher aucun des villages prévus. Dès 2004, la chefferie coutumière de Bankilaré contesta cet état de fait et déposa une requête officielle auprès de l'administration afin que les villages *songhay* de Taratako, Manda, Tessi, Abuja, Tonditcham et Bongouro soient rattachés à Bankilaré. Cette demande n'a pas encore abouti. Elle s'est ajoutée à une imposante pile de réclamations adressées par diverses communes au Ministère de l'intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation.

### **1.2. Rappel sur la configuration des pouvoirs locaux au Gorouol et à Bankilaré avant décentralisation**

Songhay et Kel Tamasheq sont généralement considérés comme des sociétés stratifiées dans lesquelles la hiérarchisation sociale est forte et strictement délimitée. Parmi les statuts sociaux on distingue traditionnellement les nobles des esclaves. Cette structure sociale s'est perpétuée au fil des siècles malgré les profonds changements qui ont affecté les poids relatifs des différentes catégories d'acteurs sociaux. Suite à l'abolition de l'esclavage, les esclaves libérés se sont enrichis. L'aristocratie a perdu le poids économique et la suprématie politique d'antan. Mais la catégorisation des individus selon leur statut social continue de marquer la culture politique locale. Du point de vue de l'idéologie aristocratique, il existe une incompatibilité entre le statut de captif et les fonctions de leadership (cf. Olivier de Sardan, 1984 ; Bourgeot, 1995).

A Bankilaré, les descendants d'esclaves ont gagné leur émancipation politique depuis la fin des années 1990, tandis qu'au Gorouol la politique est restée le domaine de prédilection des descendants de l'aristocratie locale. L'un des facteurs déterminants de cette évolution différenciée est sans aucun doute l'action militante de l'association Timidria<sup>10</sup> dans l'arène politique de Bankilaré. Cette association de lutte contre l'esclavage au Niger a fait son cheval de bataille de l'émancipation des « Touaregs de souche noire » (c'est-à-dire les descendants d'« esclaves »). La sphère associative a servi de tremplin politique aux leaders locaux du

---

<sup>7</sup> Le groupement des Peuls Gaobé est composé de 7 tribus : Gaobé, Diawambé, Amare Singué, Karabarane, Djelgobé de Manda, Soringobé, Marou Sanabé.

<sup>8</sup> Le groupement *Doufarafarak* voit ses sujets dispersés sur deux principales communes (Bankilaré et Gorouol), mais quelques fractions sont également rattachées à Téra. Les tribus *Kel Tafadest* et *Doufarafarak* I, II et III sont rattachées à la commune de Gorouol. Le chef de groupement est membre de droit du conseil communal de Gorouol mais participe également au conseil communal de Bankilaré.

<sup>9</sup> Les tribus du groupement *Tinguereguedech* sont au nombre de 72. Celles qui sont rattachées à la commune de Gorouol sont *Rachoumane* I et II, tribus *Imrad Kel Essouk* I et II, tribu *Ibichibach*.

<sup>10</sup> Pour une analyse des rapports entre citoyenneté, survivance de l'esclavage et démocratie d'une part et des phénomènes de courtage en développement d'autre part, je renvoie aux travaux de Tidjani Alou (2000 a et b) à partir du cas de l'association Timidria.

mouvement (Hahonou, 2004 a : 44-47). Par contre, en milieu songhay, l'association dominante (ONG Boogu) est restée sous le contrôle de l'aristocratie (cf. Hahonou, 2004 b : 28-29). Enfin, notons que les « ressortissants », en étant proches des centres de décisions à Niamey et détenteurs de capital social, économique et politique, ont une main mise sur le jeu politique local, qu'ils tentent de contrôler et où ils parviennent sans grande difficulté à s'imposer ou à imposer leurs hommes dans les structures partisans.

Au niveau des partis politiques, rappelons un fait politique majeur survenu fin 2002. Les calculs du premier ministre (PM) du Niger (Hama Amadou) l'avaient conduit à tenter de barrer le chemin de Wassalké Boukari, figure centrale du MNSD *Nassara* au Gorouol, à l'époque ministre du développement agricole, et l'un de ses concurrents politiques directs du PM au sein du MNSD *Nassara*. Sa stratégie fut de démettre Wassalké de son poste de ministre et de lui substituer un autre *Songhay* du Gorouol qu'il nomma ministre de la santé : Mamadou Sourghia dit Gado. Ce choix eut pour effet de faire basculer dans la division la plus tranchée un canton en apparence relativement uni derrière Wassalké Boukari (qui jusque là était la seule figure politique du canton). Cette division oppose en effet deux ailes de la chefferie de canton du Gorouol : celle du chef de canton actuel (Amirou Kassoum Bouréma) soutenue par Wassalké et celle soutenue par Gado. Les deux leaders et leurs cliques respectives se livrèrent alors une âpre bataille politique, qui donna naissance à deux factions rivales au sein de la sous-section MNSD du canton de Gorouol. Il en fut de même à Bankilaré où le bloc MNSD, jusque là regroupé derrière le feu Elhadji Ghoumar (député MNSD de Bankilaré soutenu par Wassalké), se disloqua. La sous-section MNSD Bankilaré se scinda en deux factions : l'une favorable au clan de Wassalké, l'autre au clan du PM<sup>11</sup> (cf. renouvellement des bureaux MNSD de février 2003 dans Hahonou, 2004 a).

### ***1.3. Des conseils pré-communaux à la mise en place des conseils communaux***

Rappelons, que dans l'attente de la tenue des élections communales au Niger, à partir de 2003, la CADEL<sup>12</sup> et le PADL<sup>12</sup> (comme d'autres projets de développement au Niger) avaient choisi d'accompagner les acteurs locaux dans les futures tâches qui seraient les leurs en mettant en place des conseils pré-communaux (CPC). Les oppositions actuelles entre acteurs politiques locaux (et ressortissants) étaient déjà perceptibles à cette époque. Au Gorouol, le CPC fut majoritairement conquis par les partisans de Wassalké Boukary au détriment de ceux de Gado Sourghia. A Bankilaré, la procédure de mise en place du CPC fut lancée à trois reprises sans jamais pouvoir aboutir. La lutte opposait d'un côté le clan de la chefferie coutumière et ses alliés traditionnels (surtout le groupe maraboutique des *Ineslimen* d'Ingui) regroupés sous la bannière de la CDS-Rahama et appuyés par le chef de poste administratif de Bankilaré (ancien député de Tillabéri et leader régional de la CDS Rahama), et de l'autre côté le clan du député de Bankilaré (MNSD-Nassara, tendance Hama Amadou) soutenu par le coordonnateur du projet PADL.

Le véritable scrutin de juillet 2004 se déroula avec les mêmes acteurs, dans le même climat de tension politique.

---

<sup>11</sup> Le clan du Premier Ministre à Bankilaré était représenté par le député Ibrahim Sorab (suppléant puis successeur du député Elhadji Ghoumar décédé en 2001).

<sup>12</sup> CADEL : Cellule d'appui au développement local Téra. PADL : Programme d'appui au développement local.

### *L'effervescence des campagnes électorales*

Depuis 2000, le MNSD *Nassara* était redevenu le parti dominant du Gorouol et de Bankilaré. Le factionnalisme évoqué plus haut s'est assez logiquement traduit en deux listes concurrentes à l'occasion du scrutin électoral du 24 juillet 2004 : une liste MNSD (tendance PM relayé au Gorouol par le député Gado et à Bankilaré par le député Sorab) et une liste indépendante (la tendance Wassalké Boukari), dite « unité des indépendants ». Les autres partis ont fait ce qu'ils ont pu (CDS *Rahama*, PNDS *Tarayya* allié à *Tabat* au Gorouol<sup>13</sup> et RSD *Gaskia*).

Pour les paysans, la campagne électorale a été caractérisée par une forte agitation sociale et politique, d'intenses négociations, des nouveaux liens de clientèle entre candidats et supporters et une période de forte circulation monétaire liée au financement des campagnes électorales par les partis politiques. Le MNSD se distingua particulièrement dans le déploiement de gros moyens financiers. Du côté de la CDS, ses candidats estiment que leur parti « n'a pas donné suffisamment et pas en temps voulu ». Toutefois, l'euphorie liée aux déboursments de l'argent de campagne est relative car les politiciens locaux, interface des partis politiques, conservent l'essentiel des fonds de campagne et n'ont sur ce point de comptes à rendre à personne.

Les observateurs des élections locales dans le département de Téra notent qu'aucun parti politique n'a développé de campagne basée sur un programme politique bien défini (PADET<sup>14</sup>, 2004 : 23). Le « localisme<sup>15</sup> » ou l'absence de clivages idéologiques entre partis politiques n'est en soi pas une surprise, on retrouve cette caractéristique un peu partout en Afrique de l'Ouest. Pourtant la bataille électorale ne s'est pas limitée à des affrontements verbaux (et parfois physiques<sup>16</sup>). Les candidats en campagne ont promis à leur électorat de résoudre les problèmes de développement concrets que connaissent les populations rurales et urbaines : résolution des problèmes d'eau potable, distribution de crédits féminins, actions en faveur de la jeunesse, etc.

### *Un scrutin chaotique, des résultats contestés*

Au désordre des campagnes répond en écho celui de l'organisation et du déroulement du scrutin de juillet 2004 : de nombreuses cartes d'électeurs n'avaient pas été distribuées et restaient disponibles dans les bureaux de vote le jour du scrutin ; de nombreux matériels de vote (urnes, bulletins et accessoires) n'avaient pas été acheminés dans les bureaux villageois ; certains membres de bureaux de vote étaient absents, ainsi que des assesseurs et délégués ; etc. (PADET, 2004 : 21-22). Enfin, la nuit électorale n'avait pas été respectée par les partis, qui ont battu campagne jusqu'aux dernières heures avant le vote. Ce désordre a profité aux différents partis politiques pour mettre en œuvre divers procédés de fraude électorale (cf.

---

<sup>13</sup> Peu implantés au Gorouol, les partis *Tarayya* et *Tabat* avaient présenté une liste commune.

<sup>14</sup> Le PADET est un projet de promotion de la paix et de la démocratie dans le département de Téra, financé par le gouvernement allemand. Le projet vise globalement à réduire les tensions existantes entre les groupes antagonistes et promouvoir une culture de la paix et de la gestion non violente des conflits dans le département. Le projet est mis en œuvre conjointement par une ONG allemande (EIRENE) et une ONG nigérienne (RIDD-Fitila). L'une des activités du projet a été de procéder à une observation des élections communales dans le département de Téra.

<sup>15</sup> L'expression « localisme » est de Zuccarelli (1987 : 149).

<sup>16</sup> Le rapport d'observation des élections du PADET signale notamment des empoignades, des barrages illégaux au passage des cortèges des adversaires, des diffamations et provocations verbales, la fermeture du château d'eau le jour du meeting du parti adverse et d'autres tentatives d'obstructions des actions de propagande des adversaires (PADET, 2004 : 12).

Hahonou, 2006 b). La fraude a été systématique et pratiquée par tous les partis. Elle est tellement ancrée dans les normes pratiques du jeu électoral<sup>17</sup> que les partis organisent des sessions de formation pour leurs candidats et militants :

« On nous a expliqué : Voilà pour éviter la fraude. Voilà pour frauder ! » (un conseiller communal du Gorouol, septembre 2006).

Ce sont ces mêmes procédés qui seront dénoncés (en référence aux normes officielles) à l'issue d'un vote où ni le parti « unité des indépendants » ni le MNSD ne trouvaient leur compte. Le premier, qui espérait faire mieux et estimait avoir été lésé suite aux cafouillages qui caractérisèrent le dépouillement des bulletins et la rédaction des procès verbaux, porta plainte devant la CENI. Le MNSD porta également plainte en constatant des résultats qui faisaient la part belle à l'opposition.

**Tableau 2 - Résultats du vote de juillet 2004**

	MNSD	Unités des indépendants	PNDS	CDS	TOTAL
Commune de Bankilaré	5	2	1	3	11
Commune de Gorouol	9	5	1		15

Compte tenu des plaintes adressées à la CENI, les résultats du premier vote furent annulés et un second scrutin fut organisé 90 jours plus tard. En octobre 2004, une nouvelle campagne électorale fut lancée et d'importants moyens financiers furent débloqués en conséquence, en particulier de la part du parti au pouvoir.

**Tableau 3 : Résultats du vote de décembre 2004**

	MNSD	Unités des indépendants	PNDS	CDS	TOTAL
Commune de Bankilaré	8	-	-	3	11
Commune de Gorouol	11	4	-	-	15

A la sortie des premières élections, à Bankilaré les leaders locaux du MNSD et de la CDS auraient convenu de procéder à un partage anticipé des sièges en vue du second scrutin. Selon ces accords secrets, le MNSD aurait proposé d'intégrer les conseillers du PNDS et de l'Unité des indépendants tandis que la CDS conserverait ses trois sièges. Ce partage inéquitable ne convenait ni aux membres de la CDS ni à ceux des petits partis :

« Au dépouillement, nous avons même eu plus de voix qu'au premier vote, mais on nous a arraché les sièges » (un candidat au conseil communal de Bankilaré, oct. 2007).

Poussés par le commandant de brigade, les militants du PNDS et ceux de la CDS ont alors déposé une requête auprès de la CENI. Mais les plaignants n'ont pas eu gain de cause.

<sup>17</sup> Les partis politiques existent au Niger depuis 1946. La littérature sur cette période de l'histoire politique du Niger fait peu cas des fraudes. Toutefois, Decalo (1990) souligne que dès les tout premiers scrutins, l'administration coloniale intervenait directement dans les processus électoraux de manière à favoriser le parti des chefs traditionnels (qui était sa création).

Les résultats furent maintenus tels quels. Conformément aux arrangements du MNSD, les candidats des petits partis furent éliminés et remplacés par des candidats MNSD, ce qui permit au MNSD de remporter la majorité absolue des sièges du conseil communal (8) tandis que la CDS se retrouvait en opposition avec 3 sièges.

Aux onze conseillers élus s'ajoutent quatre membres de droit en la personne du député MNSD, du chef de groupement *Tinguereguedeche* (à l'époque proche de la CDS), du chef de groupement *Doufarafarak* et du chef de groupement Gaobé (proche MNSD).

Au Gorouol, le MNSD remporta également une large victoire avec 11 sièges, contre 4 aux indépendants. Le conseil communal du Gorouol compte par ailleurs trois membres de droit qui sont le député MNSD Mamoudou Sourghia dit Gado (que le vote semble confirmer comme leader local), le chef de canton du Gorouol (que tout le monde s'accorde à classer du côté des indépendants) et le chef de groupement *Doufarafarak* (qui de fait participe à deux conseils communaux mais semble peu affiché sur le plan de la politique partisane).

Du point de vue des « perdants » et des « hors-jeu », le résultat à l'avantage du MNSD s'explique par l'importance des moyens financiers déployés par le MNSD : « *Noro goy no te* » (= le résultat est le travail de l'argent !). Selon des membres de la commission électorale locale, le Trésorier Général de l'Etat en personne serait « venu distribuer des enveloppes de 25.000 F CFA par personne alors que la CENI donne 3.000 F CFA par jour ! ». Près de 13 millions de F CFA aurait ainsi été partagés à Bankilaré.

« Les membres du bureau des CENI sont illettrés souvent. Le président du bureau de vote de tel campement. Il a fait le PV, les autres signent sans savoir ce qu'ils ont signé. Comment se fait-il que sur un village de 300 votants inscrits, tout le monde a voté, pas d'exodants, pas de morts ! Une liste qui date de 1986 ! C'est une fraude. Ce n'est pas ce campement seulement, c'est partout. Alors que les gens sont presque tous en Côte d'Ivoire. Non... les gens n'ont pas voté, sauf peut-être en ville comme ici à Bankilaré. Mais en brousse les gens n'ont pas voté. Ce qui compte c'est le PV ! » (un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

Les scrutins de juillet et octobre 2004 appellent deux remarques : D'une part, le résultat officiel du scrutin reflète plus la détention des moyens de fraude que l'expression démocratique des préférences populaires. La fraude reste le principal moyen de gagner les élections et la corruption des membres des bureaux de CENI en vue de la correction des procès verbaux le plus sûr pour distribuer utilement les fonds de campagne. D'autre part, au-delà des apparences démocratiques de la bataille électorale, le fait que les partis politiques imposent certains candidats de leur choix dans les listes biaise fortement le jeu démocratique. Si les villageois s'appliquent à désigner les candidats de leur choix, c'est en dernier recours Niamey qui décide des noms qui composent la liste des candidats du parti au pouvoir. Ces modalités particulières de la réappropriation locale (et nationale) des processus de décentralisation et de démocratisation en Afrique interpelle sur les objectifs assignés à ces réformes politiques et sur les conditions requises pour que ces processus renforcent effectivement la démocratie. En outre dans le cas nigérien, c'est encore Niamey qui désigne l'exécutif communal et intervient directement dans la gouvernance communale (cf. ci-après).



## 2. Le conseil communal de Bankilaré

### 2.1. La composition du conseil communal

Au-delà de la victoire « biaisée » du MNSD, les élections communales à Bankilaré ont consacré la remarquable progression du poids des *Iklan* dans l'arène politique locale (7 sur un total de 11 élus). Cette forte domination n'est toutefois pas une surprise. Elle s'inscrit dans une tendance dont les prémices remontent à la création du PRD Mahiba, dit « parti des *Iklan* », et à l'élection d'un député *akli* pour la toute première fois en 1999 (cf. Hahonou, 2004 a : 41-43). Si la plupart des conseillers *iklan* sont au MNSD, ceux-ci ne forment pas pour autant un bloc uni. Les uns ont par exemple préféré rester proches de la chefferie de groupement (CDS au moment du vote) qu'ils ont toujours suivi. D'autres, proches de Wassalké Boukari, s'étaient rangés du côté des Indépendants. Certains s'étaient affiliés au PNDP mais n'ont pu émerger à l'issue du second vote. Enfin, d'autres ont changé de bord politique au cours de leur mandat, les affiliations partisanes étant somme toute secondaires en l'absence de clivages idéologiques.

La chefferie de groupement *Tingueragedesh* était passée à la CDS en 2003 après la période de flottement qui avait suivi le coup d'Etat qui mit fin au régime de Baré. Pour la chefferie de groupement, il était en effet difficile fin 1999, lors de la préparation des élections législatives, de passer au MNSD car ce parti était alors aux mains de l'opposition locale à la chefferie autour d'Elhaji Ghoumar Mohamed (qui devint d'ailleurs député) et de sympathisants de l'Association Timidria. Le choix de la CDS fut fait faute de mieux car la CDS était tout de même de la mouvance présidentielle, donc « du côté du pouvoir ». Déçus de la CDS qui n'a pas bien soutenu la campagne des communales en 2004, les élus CDS, mis en minorité dans le conseil, ont par la suite tourné le dos à ce parti.

Les conseillers MNSD comptent parmi eux deux élus peuls, issus du groupement Gaobé. L'un des sièges est occupé par Amadou Elhaji Hamadou, dit Maï Samari Amaré Singué, conseiller auprès du Premier Ministre Hama Amadou pendant plusieurs années. L'autre élu est un proche parent du chef de village de Petelkolé.

Deux membres du conseil de Bankilaré sont des femmes. L'une d'entre elles est un leader féminin, entrée en politique du temps de Baré et qui fut par ailleurs représentante des crédits féminins en relais d'un projet de développement en faveur des plus pauvres. L'autre réside à Tillabéri. Mais la participation qualitative des femmes au conseil est faible, tout comme celle de la plupart des conseillers illettrés.

« Ignorants et illettrés, c'est comme ça que le maire les [les conseillers communaux] aime »  
(un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

La forte proportion des conseillers communaux illettrés a une incidence sur le fonctionnement de l'institution qui de fait est aux mains des plus « savants » qui prennent les décisions et s'accaparent l'appareil communal. C'est d'ailleurs parmi ces derniers que le parti MNSD a sélectionné ses hommes pour occuper les fonctions de direction au sein de l'exécutif communal. Sa large domination aux élections a permis une appropriation sans partage du pouvoir communal.

**Tableau 4 : Composition du conseil communal de Bankilaré**

Identité	Formation politique	Statut social	Age	Profession	Lieu de naissance	Résidence	Niveau scolaire
Abdoulahi Almoujé (maire)	MNSD	Akli	45 ans env.	Employé de la préfecture de Téra	Wasseiga	Téra	Lettré en français
Iladouala Sido (1 <sup>er</sup> vice maire)	MNSD	Akli	40 ans env.	Agriculteur	Bankilaré	Bankilaré	CM2
Amadou Elhaji Hamadou (2 <sup>ème</sup> vice maire)	MNSD	Pullo, laamiido <sup>18</sup>	50 ans env.	Conseiller à la Primature	Amare Singue	Niamey	? lettré en arabe
Almaghmoud Amikik	MNSD	Akli	50 ans env.	Cultivateur, ancien exodant	Lemdou	Lemdou	Illettré
Nazioune Alectane	MNSD	Akli, fils du chef de tribu	?	Cultivateur	Takrouzat	Takrouzat	Illettré
Amadou Djiberou	MNSD	Pullo, laamiido	?	Cultivateur	Petelkole	Petelkole	Illettré
Mme Aminatou Agali	MNSD	Taklit	?	Etudiante	Bankilaré	Tillabéri	Etudiante
Hamzata Intiryag	MNSD	Akli	65 ans env.	Eleveur	Chatoumane	Chatoumane	?
Mahmoudou Kamankaman	CDS	Aneslim	60 ans env.	Fonctionnaire à la retraite	Ingui	Ingui	Ancien cadre de l'admin. Préfectorale
Atta ag Boulla	CDS	Amajigh	40 ans env.	Eleveur	Bankilaré	Bankilaré	Niveau 3 <sup>ème</sup>
Mme Finina Godiya	CDS	Taklit	40 ans env.	Ménagère, leader féminin	Bankilaré	Bankilaré	Illettrée
Elmoumin Ag Boula	CDS	Amajigh	65 ans env.	Chef de Groupement depuis 2006	Bankilaré	Bankilaré	Lettré en français, ancien député
Hama Djiberou, grand frère du conseiller communal	MNSD	Pullo, laamiido	60 ans env.	Représentant du chef de Groupement Peul Gaobé	Petelkole	Petelkole	Lettré en arabe
Moussa Zangaou	MNSD	Akli	45 ans env.	Député Enseignant de faculté à Niamey	Un campement des environs de Teguey <sup>19</sup>	Niamey	Docteur en sociologie

<sup>18</sup> Les sociétés peules ou *Fulbé* sont également des sociétés dites segmentaires. On y distingue l'esclave (*jiyaaDo* ou *maccudo*, plur: *jeyaaBe* ou *maccuBe*), le maître (*kilifa*), l'homme libre (*dimo*, plur: *rimBe*) et le chef (*laamiido*). Notons que dans la commune de Diagourou (au Sud du département de Téra) où les *Fulbé* sont majoritaires, c'est également un descendant d'esclave qui est maire.

<sup>19</sup> Les détracteurs du député mettent en avant le fait que le campement en question est situé sur le territoire de la commune de Gorouol pour tenter de délégitimer celui-ci et l'évincer de la prochaine course aux législatives.

Suite à des concertations internes des membres du parti MNSD à Niamey<sup>20</sup>, comprenant le député et quelques ressortissants influents, Abdoulahi Almoujé - employé de la préfecture de Téra - a été positionné comme candidat au poste de maire de la commune de Bankilaré. Le poste de vice-maire est revenu à Iladouala Sido.

Ce partage des postes ne fut d'ailleurs pas sans tiraillements<sup>21</sup> car les candidats briguaient tous les deux le poste de maire. Les tensions entre les deux antagonistes à la tête de la commune n'ayant pas pris fin avec le partage des postes, le maire et son second ont poursuivi leur duel dans la gestion quotidienne de l'institution. Le vice maire, bien qu'étant élu sur la liste du même parti politique, est devenu l'un des plus farouches opposant du maire.

## **2.2. Le fonctionnement du conseil communal de Bankilaré**

L'opposition ouverte entre le maire et son adjoint a des incidences négatives sur le fonctionnement courant de l'exécutif dans la mesure où le maire bien qu'absent ne délègue pratiquement aucune tâche. D'une manière générale, le conseil communal de Bankilaré n'a pas fonctionné de manière satisfaisante puisque depuis 2005 les quatre sessions ordinaires annuelles n'ont pas été tenues. Ce fut d'ailleurs longtemps l'un des plus grands reproches faits au maire, y compris de la part des autres élus MNSD qui le soutiennent. Néanmoins, sur proposition du maire et à l'image de leurs voisins du Gorouol, les conseillers communaux de Bankilaré ont décidé de procéder à partir de 2007 à des « sessions tournantes ». Le conseil communal s'est ainsi tenu une fois à Petelkolé, une autre fois à Lemdou, plusieurs fois à Bankilaré même... L'idée sous-jacente est de gagner en visibilité et en popularité. Les populations ont ainsi l'occasion de voir les conseillers communaux, tout près de chez eux. Pour les conseillers venant des brousses de Bankilaré et en quête de légitimité, il est important de montrer que la commune vient vers les populations. Par ailleurs, les sessions tournantes permettent aussi de compenser en partie l'incapacité de la commune à réaliser des investissements.

« Nous n'avons pas fait un seul investissement ! Et les conseillers ne peuvent rien, vu que beaucoup sont illettrés. Quant aux conseillers de la CDS, ça les arrange qu'on dise que le MNSD a échoué » (un conseiller communal MNSD, Bankilaré, oct. 2007).

La description ci-après d'une session du conseil communal permet de constater d'une part qu'en dépit de l'analphabétisme de certains conseillers une opposition se fait entendre au sein du conseil, d'autre part que malgré les règles officielles qui n'accordent aux membres de droit qu'une voix consultative (et non délibérative comme les conseillers élus), ceux-ci s'avèrent être parmi les conseillers les plus influents au sein de l'institution. C'est notamment le cas du chef de groupement *Tinguereguedesh* et celui du député MNSD qui jouent un rôle déterminant dans la prise de décision et dans le fonctionnement du conseil communal.

---

<sup>20</sup> Au Gorouol, c'est également Niamey qui a placé le maire. Ce dernier ne disposant d'ailleurs pas d'assez de voix pour être élu conseiller, il fut procédé à un « échange » : un autre conseiller dut céder sa place.

<sup>21</sup> Parmi les éléments du débat local autour du choix du maire, il fut avancé que le poste de député ayant été accordé à quelqu'un de la brousse, le poste de maire devrait revenir à un conseiller de Bankilaré village.

### **Observation participante de la session budgétaire du conseil communal 2008 à Bankilaré**

*Les conseillers communaux ont reçu une convocation mentionnant la tenue d'une session budgétaire de la Commune de Bankilaré devant se dérouler sur quatre jours, à partir du 10 janvier 2008, dans les locaux du siège de la mairie. Compte tenu du manque de préparation de la réunion, une longue attente a été imposée aux conseillers, membres de droit et autres participants à la session toute la matinée durant devant les locaux de la mairie. Après quelques atermoiements et à l'arrivée du député, il fut décidé de se réunir à la salle de la radio communautaire.*

*13 h 37 : Après une nouvelle attente avant l'ouverture de la salle de réunion de la radio, les participants (chefs traditionnels membres de droit, conseillers, député, le receveur et le secrétaire général de la mairie, quelques curieux et l'enquêteur) ont pu entrer et trouver place. Le maire, assis face aux conseillers, présente son discours d'ouverture en langue tamasheq, suivi d'un mot du député puis du vice-maire. L'ordre du jour annoncé par le maire consiste en une revue sommaire de l'exécution du budget 2007 et une proposition de budget pour l'année 2008.*

*Alors que la présentation des données est faite à l'oral, les voix de l'opposition se font entendre :  
« La procédure ne convient pas ! Il faut que les dépenses effectuées soient annoncées dans les détails afin que les gens sachent où va l'argent de la commune ».*

*Le député intervient pour tenter de calmer les gens, expliquant que le maire doit présenter les dépenses de la commune sans entrer dans « des fins détails » mais suffisamment pour apporter la clarté sur les dépenses qui ont été engagées. Le député propose alors de procéder à une pause prière afin de baisser la tension. A la reprise, la lecture des dépenses effectuées se poursuit et des réactions vives se font entendre de nouveau :*

- « La présentation des dépenses ne s'est pas effectuée comme nous avons voulu »
- « Vous [le maire et son entourage immédiat] dépensez plus pour vous-même que pour la commune, du fait que vous faites ce que vous voulez et loin de ceux qui peuvent vous parler. Il est mieux que tu [le maire] reviennes t'installer à Bankilaré ! ».
- « On ne voit pas comment les dépenses de fonctionnement, et surtout de déplacement, ne seraient pas élevées puisque tu es toujours dans des courses, dont nous ignorons très souvent le mobile car ça ne te conduit que très rarement vers ici. On peut avoir besoin de toi ici et il faut attendre longtemps pour que tu fasses un passage éclair ! ».
- « C'est vrai que tu peux, de droit, rester ailleurs. Mais il faut que ça nous serve. Depuis tout ce temps quel partenaire as-tu fait venir dans la commune pour des projets !? [...] Voilà que notre mandat de conseillers s'achève et les populations ne cessent de nous dire que nous n'avons rien fait pour eux, et pourtant nous voulons qu'elles nous reconduisent !! ».
- « Les services techniques ont un besoin minimum que vous ne parvenez pas à satisfaire. Et pourtant, nous devons et voulons vous appuyer ».
- Intervention du Député : « C'est vrai que le budget va pour une grande part dans ce qui ne se voit pas sous les yeux des populations. Mais quand même il y a beaucoup de choses qui peuvent peser. Lors de la vaccination par exemple, la contribution de la commune est importante mais pas visible ».
- « Les partenaires au développement, nous faisons tous de notre mieux mais ce n'est pas comme ça qu'on bénéficie de leurs actions ».

*A partir de 16 h 15 les participants ont commencé à se retirer de la salle puisque le bilan est fait. Le maire invite les gens à aller prier et revenir en précisant que tout le travail pourra être achevé le jour même. Après la prière, beaucoup des personnes se sont éparpillées et il a fallu attendre presque 17 h avant que quelques personnes rejoignent la salle et décident de reprendre sur proposition du député. Le maire présente alors une proposition de budget estimatif 2008 en insistant sur le caractère participatif de son élaboration (maire, certains conseillers, staff technique et quelques agents des services techniques). Lorsque la parole est donnée à l'assistance, les questionnements critiques reprennent :*

- « Comment la Mairie compte régler le problème d'eau par là, qu'on nous soumet tout le temps et qu'on veut à grande échelle ? »
- « La municipalité doit dégager des moyens sur fonds propres pour mobiliser des crédits pour les femmes afin qu'elles fassent l'embouche car ça peut beaucoup les aider et chaque conseiller sait que c'est la préoccupation exprimée à leur égard par les femmes ». Une conseillère repris sur ce point : « D'ailleurs nous avons beaucoup menti aux femmes et chaque fois elles me disent quand est-ce que vous allez nous donner les crédits, il faut faire venir les projets ! ».

*Le maire répond alors :*

- « Nous avons reconduit [au budget de cette année] beaucoup de choses [des prévisions de dépenses] que les moyens ne nous ont pas permis de faire l'an passé ».

*Il fut convenu par tous que des investissements prioritaires sont à prévoir tels que l'électrification du CSI de Chatoumane, la construction de cinq classes et le « montage » de dossiers pour la recherche de financement aux fiches des services techniques. Le maire relit alors le budget en mentionnant que telle partie ou telle autre serait modifiée pour tenir compte de ce qui a été dit par les conseillers. En renfort, le député intervient pour dire que les modifications seront faites comme prévues et qu'il est d'ailleurs possible de modifier en fonction des besoins qui peuvent changer au cours de l'année. Il remercie ensuite l'assistance, suivi du maire qui remercie également l'assistance et annonce à 18 h 48 la fin d'une session censée durer 4 jours<sup>22</sup>.*

A l'image des précédentes sessions du conseil communal de Bankilaré et en dépit de l'illettrisme de la plupart des participants, les débats sont souvent houleux et les conseillers parviennent à faire entendre leur voix, surtout lorsqu'il s'agit d'une session budgétaire, d'un remaniement budgétaire ou d'un bilan annuel. Les principaux points de désaccord sont relatifs à la part excessive accordée aux dépenses de fonctionnement et l'insuffisance des investissements. Il est par ailleurs souvent reproché au maire son absentéisme, son manque de communication à l'endroit des autres élus, son manque de transparence sur sa gestion et le manque d'application des décisions prises par le conseil. A travers leurs interventions, les conseillers élus témoignent d'un souci de légitimité, mettant en avant l'idée que les populations les perçoivent mal du fait que la municipalité collecte des taxes sans rien faire de concret pour le développement en retour. Seuls les investissements extérieurs réalisés par les projets de développement et les promesses de subvention de l'Etat aux communes leur permettent d'espérer sauver la face vis-à-vis des électeurs.

Mais la contestation n'est pas le seul fait des élus. En 2007, à l'occasion de la tenue d'une session du conseil communal, les jeunes de la section MNSD de Bankilaré organisèrent une marche réclamant la destitution du maire. Il lui était reproché son absentéisme et son manquement aux engagements pris. La manifestation fut violente, des chaises furent brisées, le maire empoigné et les jeunes exigèrent satisfaction. Ils obtinrent la promesse d'un don de 200.000 F CFA :

« On nous avait calmés avec ça [les 200.000 F CFA]. Mais il nous a promis aussi qu'en cas de recrutement militaire, il va tout faire pour que les jeunes de Bankilaré ne soient pas oubliés » (un jeune militant du MNSD de Bankilaré, oct. 2007).

Soutenus par la pression populaire, les conseillers communaux étaient aussi bien décidés à destituer le maire. Ce dernier ne dut le maintien à son poste qu'aux coups de téléphone de « Niamey » et aux interventions salvatrices du député pour calmer les esprits. Révélatrices des tensions sociales et politiques, la tentative de destitution et la marche contre la mairie n'ont toutefois pas modifié radicalement les manières de gouverner du maire qui, d'une manière générale, fait peu de cas des décisions du conseil communal. Sa « gestion solitaire » de la commune est régulièrement décriée. Certains des actes du maire ont même été annulés par le conseil communal qui les a considérés « nuls et non avenue » et a demandé au préfet de faire respecter la loi. C'est en particulier le cas de l'érection de la fraction de tribu *Bambareban* (parents du maire) du groupement *Doufarafarak*, recensée par le maire à

---

<sup>22</sup> Quatre jours est la limite maximale de durée des sessions du conseil communal selon la loi. Selon des observateurs locaux, ce sont les perdriem de quatre jours qui sont touchés par l'ensemble des membres du conseil.

Bankilaré mais relevant de la commune de Gorouol. Cet acte, non isolé<sup>23</sup>, représente pour le maire un double enjeu en termes de ressources financières (taxes municipales et « petites enveloppes ») et électorales. Il prélève donc des taxes qui devraient revenir à la commune de Gorouol. Mais ces sommes n'auraient pas non plus été reversées dans les recettes communales de Bankilaré. Le flou relatif à la délimitation de la commune de Bankilaré évoqué plus haut et l'impunité dont peuvent bénéficier les hommes du pouvoir favorisent de telles pratiques. Les agissements du maire de Bankilaré ne sont pas non plus une spécificité de Bankilaré puisque la préfecture de Téra a été investie de plusieurs plaintes relatant de semblables agissements provenant d'autres communes (cf. *infra*).

A défaut d'être un lieu de décision, le conseil communal apparaît véritablement comme un lieu de débats contradictoires. C'est semble-t-il d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles certains maires, comme celui de Bankilaré, évitent de tenir des sessions régulières et gèrent leur commune à bonne distance. Le maire réside à Téra et ne passe qu'occasionnellement à Bankilaré, sans pour autant déléguer ses fonctions (à l'exception de l'état-civil) à son vice maire. Ce comportement provoque bien sûr quelques blocages dans le fonctionnement de la nouvelle institution mais surtout des frustrations pour ceux qui espéraient participer à la gestion et prendre leur part du gâteau communal.

« Aucun franc des autres marchés de Bankilaré ne rentre dans les recettes. C'est le maire qui prend ! Et nous, c'est seulement les 8.000 F CFA [hebdomadaires] du marché de Bankilaré qu'on se partage ! [...] C'est l'argent de notre commune qu'ils sont en train de manger. Notre commune est guidée par Niamey. C'est un maire qui a été placé, il ne peut pas faire ce qu'il veut. Il se sent redevable de Niamey et non de la population ! » (un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

Le maire gère mais ne décide pas seul. La question du pouvoir renvoie à celle de la décision<sup>24</sup>. Qui sont les véritables décideurs ? La réponse se situe en effet du côté de la capitale où résident un groupe de ressortissants de Bankilaré qui occupe une position charnière entre le pouvoir central (le parti MNSD) et le local. Les ressortissants forment la petite élite qui décide, protège, arbitre, tranche, modère ou attise les conflits au sein de l'arène politique communale. Pour Bankilaré, le député MNSD de Bankilaré, le conseiller spécial du PM et un gradé militaire forment le trio de base dont l'avis pèse dans toute décision relative à la politique locale et aux relations avec les voisins songhay du Gorouol. C'est ce trio qui définit par exemple à quel moment il est opportun de rallier à la cause du MNSD la chefferie de groupement *Tinguereguedesh* et quelle stratégie employer. Ainsi, à la suite du décès du vieux Boulla début 2006, les « barons » du MNSD<sup>25</sup> se sont rapprochés des héritiers de la chefferie. Assez rapidement (septembre 2006), l'intronisation du fils aîné du défunt chef de groupement a été organisée et le pouvoir a su se montrer généreux (camions de vivres et autres manifestations de support). En 2007, l'un des conseillers ex-CDS, en l'occurrence le frère cadet du chef de groupement, s'est par ailleurs vu attribuer la responsabilité de la mobilisation des ressources locales.

« Nous donnons une chance au nouveau pouvoir coutumier. Les gens ont quitté la CDS, nous les accueillons et on pense les intégrer dans le prochain gouvernement local » (un ressortissant de Bankilaré, Niamey, oct. 2007).

---

<sup>23</sup> Les autres cas d'érection de tribus concernent également le groupement *Doufarafarak* : tribus *Bambaré*, *Tintakaneyt*, *Doufarafarak Amaré* (source : PV de réunion du CC de Bankilaré du 13-15 janvier 2007). Ces créations de tribus administratives seraient aussi opérées au niveau du groupement *Tinguereguedesh*.

<sup>24</sup> Dahl, 1971.

<sup>25</sup> En 2006, tous les « patrons » du MNSD ressortissants de Téra sont venus se présenter au campement de la chefferie à Bankilaré à l'occasion du décès du vieux Boulla chef de groupement *Tinguereguedesh*.

« Maintenant, nous sommes tous complices ! » (un conseiller ex-CDS, oct. 2007).

Désormais l'opposition locale est moins virulente. Invité à partager les rentes communales, le clan de la chefferie de groupement *Tingueragedesh* n'a rejoint le parti au pouvoir que du fait de la « bonne volonté » des ressortissants influents. Les véritables décisions se prennent en dehors du conseil communal qui, malgré quelques manifestations de mécontentement, se contente le plus souvent d'entériner ce que Niamey a décidé. Somme toute, ce sont le maire, la chefferie coutumière et quelques ressortissants résidant à Niamey qui se partagent le pouvoir de décision et une partie des rentes qui sont associées au travail de l'exécutif communal. Quant aux simples conseillers, ils n'occupent finalement que des positions secondaires dans l'arène communale. Nombre de conseillers illettrés restent des clients des élites locales qui ont conquis l'exécutif communal et accaparé le pouvoir local. A ce niveau, le pouvoir des conseillers reste limité. Par contre à l'échelle de leur campement, de leur tribu ou village, les conseillers ont gagné aux yeux de leur électorat un statut social et une position politique nouvelle (qui concurrence celle des chefs de tribu). Ils peuvent apparaître comme de nouveaux leaders à la fois patrons, détenteurs de ressources (plus supposées que réelles), et courtiers (éventuellement capables de faire venir au village les projets et les infrastructures).

### **2.3. Le personnel de l'exécutif municipal**

La commune de Bankilaré n'a pas hérité des locaux du poste administratif (PA) qui a été maintenu dans l'organisation administrative. Elle a toutefois pu acquérir des locaux dans le bourg de Bankilaré. La commune dispose pour fonctionner de quelques ressources humaines qu'on peut distinguer en trois catégories de personnels :

- les agents de l'Etat (services techniques), mis à disposition des communes par l'Etat ;
- les agents des collectivités hérités, qui sont des agents de l'Etat reversés aux communes et pris en charge par les communes (par exemple les secrétaires et autres agents des postes administratifs) ;
- les personnels nouvellement engagés, recrutés directement par les mairies (secrétaire général, receveur, secrétaire-dactylographe, gardien-planton).

Bien que payés par l'Etat et mis à disposition des communes, les agents des services déconcentrés de l'Etat sont peu mobilisés par les acteurs communaux. La décentralisation s'est traduite pour eux par une raréfaction de leurs moyens de fonctionnement et des relations souvent tendues avec les élus. Leur situation est décrite dans la partie relative aux relations de la commune avec l'extérieur.

Les agents de l'Etat reversés aux mairies en 2005 (souvent sans tenir compte des besoins et des moyens de celles-ci) sont souvent dans des situations très difficiles. Les communes ont des ressources financières limitées et les préférences vont souvent au recrutement de connaissances, parents et amis. N'étant plus payés par l'Etat (qui les avait extraits du budget national) mais pas encore pris en charge par les communes auxquelles ils ont été affectés, ces agents ont cumulé jusqu'à près de deux années d'arriérés de salaires et se sont retrouvés dans des situations extrêmement précaires. Cette précarité les contraint souvent à un retour au « bénévolat »<sup>26</sup> en attendant que leur cas soit réglé. Par ailleurs cette situation

---

<sup>26</sup> Au Niger, le bénévolat était l'une des stratégies les plus courantes pour obtenir un emploi dans une administration. Avant la mise en œuvre de la décentralisation, le bénévolat pouvait durer 5 à 6 ans avant que la personne obtienne une décision d'engagement, une sécurité d'emploi et un salaire régulier.

cause souvent des malentendus entre le personnel et le maire quant au montant des salaires, aux questions d'avancement, etc. Au Ministère de l'Intérieur, un service a été mis en place au niveau de la Direction Générale des Collectivités Territoriales pour tenter de résoudre ces problèmes spécifiques. Mais les maires ayant souvent des appuis politiques dans la capitale résistent avec désinvolture aux pressions du Ministère. Finalement au cours de l'année 2007, l'Etat, ne parvenant pas à résoudre de telles contradictions, a reversé à la fonction publique un nombre important d'agents en situation précaire et mal acceptés dans leurs communes. A Bankilaré, les agents reversés du PA à la commune ont toutefois pris le parti de s'accrocher bien qu'ils ne perçoivent pas leur salaire régulièrement et que leurs avantages (diverses primes et indemnités qui sont le lot commun des employés de l'Etat) aient été supprimés. Ils prennent patience dans l'espoir que le prochain mandat communal leur donnera de nouveaux dirigeants plus compréhensifs.

« De 2006 à 2007, nous n'avons pas perçu du tout de salaire et on avait des arriérés de 2005 [...] Les taxes rentrent vraiment, seulement voilà, on utilise l'argent pour faire autre chose en mettant de côté nos préoccupations salariales. C'est cela la vérité, vraiment, nous les agents des collectivités nous souffrons, cela depuis 2004, ça ne fait que continuer jusque là ! » (un agent communal de Bankilaré, oct. 2007).

Mis à l'écart ou négligés par la mairie, ces agents parviennent à se débrouiller avec la petite corruption et les « pourboires » pour services rendus dans le cadre du travail à l'état-civil et grâce à la solidarité financière de leurs parents. L'un des deux agents étant le seul ayant une formation de secrétariat-dactylo partage son temps de travail entre la mairie (état-civil), le chef de groupement (attestations de détention coutumière) et le PA (cartes nationales d'identité, diverses frappes).

La troisième catégorie de personnel municipal concerne les agents recrutés par la mairie, à savoir le secrétaire général, le secrétaire municipal, le receveur, le chargé d'état civil, le gardien-planton. Contrairement aux agents de l'Etat reversés aux collectivités et aux pratiques observables dans les administrations de l'Etat local avant la décentralisation, le bénévolat n'est plus de mise en matière de recrutement d'agents municipaux. Les recrutements sont opérés par le maire qui choisit ses agents en priorité dans son entourage immédiat (famille, connaissances). Le personnel municipal est sous l'autorité du maire et du secrétaire général (SG). Celui-ci est en principe nommé parmi les administrateurs civils dont le niveau de qualification correspond à celui de la catégorie A de la Fonction Publique (ou à défaut de la catégorie B). Dans les faits, les secrétaires généraux sont souvent recrutés parmi les enseignants et ne disposent d'aucune formation ni expérience de l'administration d'une collectivité. C'est précisément le cas des SG de Bankilaré et de Gorouol. Le SG assiste le maire dans la préparation et la présentation du budget, du compte administratif et de tout autre acte de gestion courante. Il est d'office présent aux sessions du conseil communal qu'il convoque et où il dispose d'une voix consultative. C'est lui qui assure le secrétariat des réunions des conseils. Il peut, comme le vice-maire, éventuellement recevoir de son maire une délégation de signature pour les actes de gestion courante, ce qui n'est pas le cas à Bankilaré au grand dam des intéressés.

« Pour gérer une commune il faut savoir distribuer, faire le *hallal*, faire participer les subordonnés et ils te remercieront. Eux-mêmes viendront pour t'amener [l'argent en remerciement] ! » (un membre de l'exécutif communal, Bankilaré, oct. 2007).

Notons au passage que, dans la culture politique locale, l'un des aspects de la figure du bon maire, du bon leader, est celui de la redistribution. Pour les employés municipaux, il s'agit d'un maire capable de partager au sein de l'équipe de l'exécutif les avantages individuels que l'on peut trouver dans l'exercice de gestion de la collectivité. Pour les conseillers il s'agit par exemple de la capacité du maire à distribuer les investissements

négociés auprès des bailleurs (cf. *infra*). De même pour l'électorat, il peut s'agir de la distribution de petites aides personnelles (« un billet de 1.000 F CFA de temps en temps »), des emplois, des crédits... Toute redistribution implique par ailleurs une dette morale qu'un subordonné ou un « client » se doit de retourner d'une manière ou d'une autre au « patron ». Ce qui est suggéré dans la citation ci-dessus, c'est qu'un subordonné auquel le maire confierait un espace pour « manger » ne manquerait pas, par devoir moral, par gratitude et par souci de conserver sa position, de retourner au maire quelques avantages en espèces ou en nature de son travail.

Autre personnage important de l'administration communale, le receveur municipal a été recruté en 2006 sur dossier<sup>27</sup> (candidature unique soumise au conseil communal). Il assure la tenue des comptes de la commune et joue un rôle essentiel aussi bien dans les dépenses que dans le recouvrement des diverses taxes alimentant les recettes budgétaires. Le receveur réceptionne notamment les taxes des différents marchés de Bankilaré (Chatoumane, Lemdou, Petelkolé, Bankilaré, etc.), les taxes sur les charrettes, les frais d'état-civil, ainsi que la taxe municipale et les taxes de fourrières (cf. *infra* aperçu de la fiscalité communale).

Le secrétaire de mairie recruté par le maire est, comme lui, un ancien agent de la sous-préfecture, et un parent proche. Il est appuyé dans son service d'état-civil par deux agents du PA reversés à la commune. La mairie délivre des actes de naissances, de mariage et de décès, ainsi que des cartes nationales d'identité (CNI), autrefois du ressort du poste administratif. Toutefois, la délivrance des CNI étant génératrice de ressources, elle est l'objet d'une compétition entre le PA et la mairie (cf. *infra*).

Enfin, en dehors de l'organigramme municipal, la municipalité dispose de plusieurs collecteurs chargés de prélever les taxes de marché. Ceux-ci sont en principe rémunérés au pourcentage (10%) des sommes collectées et versées au receveur. Dans la pratique, les collecteurs sont très distants du siège de la commune et se paient eux-mêmes de manière illicite mais avec l'agrément complice des autorités communales. Le principe est simple et la triche est, là aussi, systématique. Collecteurs et marchands pratiquent une petite corruption quotidienne qui arrange les deux parties, mais lèse les recettes municipales. De temps à autre, des perceptions de contrôle sont opérées avec des gardes (soldats des forces armées nigériennes). Il en ressort que le marché de Bankilaré peut fournir 60.000 F CFA de recettes hebdomadaire, alors que le collecteur se contente le plus souvent de verser 15.000 F CFA. Toutefois, la mairie tolère cette pratique qui permet de récompenser quelques parents et autres supporters (ce qui coïncide avec le principe de redistribution évoqué plus haut<sup>28</sup>). Occasionnellement ces collecteurs sont suspendus quelques mois, juste le temps de renflouer les caisses communales, avant d'être repris « pour raisons politiques ».

## **2.4. Budget et fiscalité communale**

Comme la commune de Gorouol, la commune de Bankilaré a peu de ressources financières. Son budget estimatif annuel s'établit autour de 30 millions de F CFA (hors subvention de l'Etat). Quoique faible le budget annuel a connu une nette progression depuis 2005.

---

<sup>27</sup> Bien que n'ayant pas le niveau requis par les textes, le candidat au poste disposait d'un diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration, niveau moyen (admission d'élèves sans le baccalauréat) option comptabilité.

<sup>28</sup> C'est dans la même logique que des « fausses » fourrières ont été accordées aux chefs de village et de tribu (cf. *infra* relations de la commune avec la chefferie coutumière).

	2005	2006	2007
Budget estimatif (F CFA)	26 339 100	31 797 863	45 886 456
Exécution budgétaire (F CFA)	???	11 351 636	Plus de 14.000.000

Bien que l'exécution du budget s'avère toujours bien inférieure aux prévisions (un tiers des prévisions), la commune de Bankilaré a réussi à faire progresser ses rentrées budgétaires. L'analyse du budget et de la mobilisation des ressources appelle plusieurs remarques :

- La faiblesse du budget rend difficile la réalisation d'investissements conséquents. Ceci est d'autant plus vrai que la commune a dû jusqu'ici compter sur ses propres ressources puisque depuis 2005 l'Etat n'a pas appuyé financièrement les communes. Pour l'exercice 2007, les 15.000.000 F CFA de subventions de l'Etat (soit un tiers du budget estimatif global) sur lesquels comptait la commune pour réaliser des investissements n'ont pas été débloqués. Comme le dit un agent d'une institution de pilotage de la décentralisation au Niger « Ce serait difficile de faire du miracle quand on sait que même l'Etat qui devait subventionner à hauteur de plus d'un milliard n'a rien fait. L'année 2007 est finie et rien n'a été débloqué » (Niamey, décembre 2007).
- En l'absence d'appui budgétaire, la principale ressource des communes au Niger est l'impôt, l'ancienne « taxe d'arrondissement »<sup>29</sup>, devenue taxe municipale. Les taxes de marché, quoiqu'importantes, représentent de moindres rentrées du fait que l'essentiel de l'argent collecté à ce titre par les collecteurs n'est pas reversé dans les caisses de la mairie. Il en est de même pour une bonne partie des sources de recettes telles que les fourrières (cf. ci-après), les taxes sur charrettes, etc.
- Entre 2006 et 2007, le recouvrement de la taxe municipale (TM) a progressé de manière significative (plus de 30%). Cette augmentation est directement liée à l'efficacité du comité de recouvrement mis en place par le conseil communal. Suivant l'étude de cas ci-dessous, notre hypothèse est que l'augmentation des recettes de TM ne s'est toutefois pas traduite par une augmentation directe de la pression fiscale sur les contribuables mais par un manque à gagner pour la chefferie de village et de tribu qui jusqu'en 2006 empochait encore l'essentiel de la différence entre le nombre d'imposable déclarés et le nombre d'imposés.

### *La taxe municipale*

La taxe municipale est un impôt par habitant appliqué à tous les citoyens nigériens ayant entre 18 et 60 ans. Il s'agit d'un prélèvement pécuniaire effectué d'autorité sans contrepartie immédiate au contribuable. La taxe s'élève à 700 FCFA par imposable et par an, ce qui est très modique, même pour un paysan ayant une grande famille. De ce fait, les

---

<sup>29</sup> Voir les ressources des collectivités territoriales au Niger fixées par les loi n°65-006 du 8 février 1965 déterminant l'administration des arrondissements et communes et n°66-022 du 23 mai 1966 déterminant les matières sur lesquelles portent les impositions. La « taxe d'arrondissement » s'applique sur les imposables assujettis à l'impôt du minimum fiscal (article 2 de la loi n°65-052 du 27-11-65).

contribuables ruraux<sup>30</sup> ont plutôt tendance à s'en acquitter facilement, sauf en cas d'année culturelle très difficile ou de volonté manifeste de signifier sa contestation politique vis-à-vis de celui qui collecte cette taxe.

L'impôt de capitation au Niger est toujours régi par des textes de lois pré-décentralisation. Les textes prévoient que la taxe municipale est collectée auprès des chefs de famille par les chefs de village et de tribu. Ces derniers sont rétribués par la commune (autrefois par la sous-préfecture) en fonction des recettes collectées à raison de 10% pour les chefs de village et 12% pour les chefs de tribu (du fait des déplacements qu'impose l'habitat dispersé des « nomades »). Les chefs de canton et de groupement sont censés faciliter l'opération par la sensibilisation, sans toutefois y prendre part directement. Ils reçoivent pour cela 5% du total des recettes versées par les chefs de tribu et de village sous leur autorité coutumière.

Dans les faits, les chefs de canton et de groupement sont très étroitement impliqués dans la collecte.

« *Untel* est le seul chef de groupement qui continue à exercer un racket sur les Bella. Il a la complicité des chefs de tribu. Il prend un véhicule de la préfecture ou un chameau et il fait la tournée des campements. Parfois il amène un garde du corps pour impressionner ses gens. Il passe de case en case, il mange, il prend des animaux [...] Parfois, nous le rattrapons pour lui prendre ce qui revient à la commune. Avant *Tel autre* (fils d'un chef de groupement) faisait la même chose vers les campements du sud et il vivait comme ça ! » (anonyme, Gorouol, oct. 2007).

« Dans le temps, il y avait toujours des animaux qui étaient emmenés à l'arrière de la voiture. Pour le chef de groupement. Mais maintenant c'est fini. Depuis que je suis conseiller municipal je n'ai pas vu cela<sup>31</sup> » (un conseiller municipal de Bankilaré, oct. 2007).

Les chefs de groupement ont longtemps abusé de leur autorité et de leur pouvoir, souvent avec la complicité et l'aide des autorités de tutelle (prêt de véhicule, mise à disposition d'un garde armé). Certains pratiquent encore des formes de racket. Sous le prétexte de missions de recouvrement de l'impôt, les chefs extorquent des animaux à leurs sujets, imposent des amendes arbitraires, exigent parfois le paiement de l'impôt de personnes qui sont en exode depuis plusieurs années... Les chefs de tribu ayant de bonnes relations avec le chef de groupement profitent parfois de ces missions pour régler des comptes avec des sujets récalcitrants, des opposants, des fractions qui veulent s'émanciper en cherchant une reconnaissance officielle en tant que tribu administrative... Outre l'usage de la coercition ou de la menace d'usage de la force, les chefs de groupement peuvent faire valoir leur statut de maître vis-à-vis de contribuables de statut servile, surtout dans les campements où Timidria n'a pas d'influence. Aussi graves et répétés soient-ils, ces cas d'abus ne représentent pas la majorité des cas.

---

<sup>30</sup> Les contribuables qui ne paient pas leurs impôts sont surtout des « urbains » qui habitent le chef-lieu de commune.

<sup>31</sup> « Waato din waati kulu almaney go koy mota ra. Amiru se. Amma sohon a si no. Za ay huro konseye municipal a si no ».



**Carte 1 : Département de Téra. Situation des communes de Gorouol et de Bankilaré (fond de carte CADELT 2005, modifié par l'auteur).**

En général, les gens s'acquittent de leur impôt annuel auprès de leur chef de tribu ou de village. C'est alors à ce niveau que le chef de groupement a la possibilité d'intervenir. Ils collectent les taxes auprès des chefs de village et de tribu et effectuent les versements auprès du receveur (municipal ou préfectoral). Ce n'est aujourd'hui un secret pour personne que cette procédure, non officielle mais admise par l'administration, leur permet de prélever au passage une partie des recettes avant que celles-ci ne soient versées dans la caisse de la collectivité. Jusqu'en 2006, faute de receveur communal, c'est aux receveurs-percepteurs basés dans les préfectures (ici à Téra) que les versements devaient être effectués. En tant que dépositaires des recettes communales et responsables des décaissements, les receveurs-percepteurs des préfectures détenaient par ailleurs un pouvoir important puisqu'ils étaient les seuls habilités à effectuer les décaissements ordonnés par l'exécutif communal. Pour les contourner, les maires s'interposaient entre les chefs de village (et de tribu) et le receveur-percepteur :

« Les maires ont pensé remplacer les chefs coutumiers. Normalement, les chefs de village doivent verser au percepteur communal mais en leur absence c'est versé au maire. Parfois, les populations vont même jusqu'à payer directement au maire ou à ses agents, qui ne devraient pourtant pas avoir de l'argent dans les mains ! En fait, chaque maire garde ses recettes et ça fait des frustrations des chefs coutumiers... » (un agent de la préfecture de Téra, sept. 2006).

Toutefois, ces pratiques tendent aussi à diminuer depuis que les deux communes de Gorouol et Bankilaré disposent d'un receveur au niveau de la mairie. La création de nouvelles chefferies est un autre moyen qui permet aux maires de contourner les receveurs (cf. *infra* à propos des relations entre commune et chefferie traditionnelle). Ces pratiques permettent aux maires de disposer à leur guise des ressources de la commune en contradiction flagrante avec le principe de comptabilité publique qui prévoit une séparation stricte entre la fonction d'ordonnateur des dépenses (le maire) et celle du payeur (le receveur-percepteur). La préfecture de Téra a notifié aux maires qu'ils se mettaient ainsi dans l'illégalité mais faute de sanctions ceux-ci poursuivent leurs pratiques. L'impunité et l'inertie de l'Etat encouragent un peu plus des initiatives qui constituent des dérives. Ainsi, au Gorouol, l'opposition au maire (par exemple à Dolbel) versait en 2006 les taxes collectées dans le village au niveau de la Caisse Populaire Askia où un compte a été ouvert. Les « rebelles » de Dolbel manifestent ainsi leur opposition politique à la majorité communale. La préfecture se contente semble-t-il de constater le désordre qui s'instaure.

« Cette pagaille n'est pas propre à ces deux communes, on la trouve aussi à Méhana et à Dargol, c'est un peu partout ! » (un agent de la préfecture, Téra, sept. 2006).

L'acquiescement de l'impôt au Niger recouvre donc une forte dimension politique. Payer, c'est marquer son assentiment ou sa réprobation vis-à-vis d'un chef, le légitimer ou le délégitimer.

Mais la taxe municipale, ex-taxe d'arrondissement, est aussi la principale source de revenus pour alimenter le fonctionnement de l'Etat local avant décentralisation et des communes aujourd'hui. Des recettes liées à la taxe municipale dépend la survie financière de la commune de Bankilaré. Le conseil communal a décidé dans ce sens d'appuyer le recensement de la population de la commune et de mettre en place un comité de recouvrement avec le concours actif de la chefferie de groupement *Tinguereguedesh* (PV de réunion du CC de Bankilaré du 13-15 janvier 2007). Le comité chargé du recouvrement de la taxe municipale vise à améliorer les performances de l'institution en la matière et à lui permettre de faire les investissements programmés. Ce comité est théoriquement composé du maire, des chefs de groupement, du receveur municipal ou du secrétaire municipal et d'un conseiller élu. Dans les faits, le comité n'est composé que du frère cadet du chef de groupement (conseiller élu) et du receveur municipal. D'importants frais de mission leur sont accordés pour atteindre les

objectifs fixés, et eux-mêmes s'accordent quelques largesses pour l'accomplissement de leur mission. Des progrès remarquables sont d'ailleurs enregistrés en termes de recouvrement même si les conseillers déplorent la faiblesse du compte rendu d'exécution.

Le comité effectue des missions de recouvrement<sup>32</sup> au cours desquelles « on sensibilise la population » pour tenter d'accroître son consentement à payer. Le comité joue sur le sens civique des *Kel Tamasheq* de Bankilaré qui savent combien la lutte pour l'obtention de la commune a été âpre :

« Le système a changé, nous avons une commune que nous avons acquise à grand peine, il faut la soutenir, il faut des ressources propres sans quoi les partenaires ne vont pas nous appuyer. C'est ce que nous leur disons » (un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

Mais ces missions visent surtout à court-circuiter les chefs de tribu qui retiennent à leur niveau des impôts déjà collectés mais non versés au receveur.

« On va à la source. Quand on va chez les chefs de tribu, on leur demande d'appeler les chefs de famille qui n'ont pas payé la TM. Comme le chef de tribu a parfois déjà bouffé l'argent, il est obligé de se débrouiller en empruntant pour nous rembourser car il ne peut pas appeler des personnes qui ont déjà payé » (un membre du comité de recouvrement, oct. 2007).

L'efficacité (relative) de ce comité tient aux primes de « motivation » qui lui sont octroyées. Pour l'année 2007, le conseil communal a accordé 500.000 F CFA au titre de l'appui au recouvrement sur les 1.500.000 F CFA demandés par l'exécutif lors du remaniement budgétaire d'avril 2007 (source : PV du conseil communal de Bankilaré, Petelkolé, avril 2007). Ce comité a permis de faire progresser les recettes du chapitre taxe municipale<sup>33</sup> de plus de trois millions de francs CFA en un an. Mais le comité marque aussi l'aboutissement de la coalition entre les forces politiques dominantes (MNSD et CDS) à Bankilaré et consacre la « politique de partage » des ressources communales.

#### *Autres recettes budgétaires*

Les autres sources de recettes apparaissent relativement marginales pour les finances de la commune. Citons parmi elles les taxes de marché et les fourrières communales.

Les taxes de marché sont recouvrées par six collecteurs dans les différents marchés de la commune de Bankilaré (Lemdou, Petelkolé, Bankilaré, Chatoumane, Amarésingué, etc.). Les collecteurs s'arrangent généralement avec les marchands et empochent une grande partie des montants recouverts. Ils ont l'habitude de reverser des montants fixes indépendamment du dynamisme saisonnier des marchés. Le dispersement des marchés rend difficile le contrôle des collecteurs et l'acheminement des sommes collectées. A Bankilaré, les collecteurs d'avant la décentralisation ont été reconduits tandis qu'au Gorouol ce sont les conseillers qui ont désigné leurs suppléants (cf. étude de cas du marché de Dolbel in Hahonou, 2006b). Dans les deux cas, en dépit des contrôles parfois exercés par l'exécutif municipal avec l'aide de gardes<sup>34</sup>, les détournements opérés par les collecteurs sont le plus souvent impunis du fait des relations de protection que ceux-ci entretiennent avec certains élus. A Bankilaré, on se

---

<sup>32</sup> Au Gorouol, suivant le même raisonnement qui consiste à ne pas laisser les chefs de village trop longtemps avec des sommes importantes en main, le receveur effectue des missions de récupération de la taxe municipale auprès des chefs dans leur village.

<sup>33</sup> Selon les données de la mairie de Bankilaré, sur 63.796 habitants 41.937 sont imposables. A raison de 700 F CFA par imposable, le montant estimatif annuel de la taxe municipale est de 29.355.900 F CFA. La moitié environ de ce montant a pu être recouvrée en 2007 contre un tiers en 2006.

<sup>34</sup> A Bankilaré, une collecte test avec un garde a permis de recouvrer quatre fois plus d'argent que ce qui est habituellement versé par le collecteur.

contente de suspendre provisoirement les collecteurs indéclicats, juste le temps d'engranger suffisamment de recettes pour la municipalité, avant de les autoriser à nouveau à reprendre leurs activités, puisqu'il est entendu pour tout le monde que ces postes sont surtout des récompenses politiques. A défaut d'être importantes pour les finances locales, les taxes de marché, comme les fourrières, constituent néanmoins des enjeux économiques et jouent un rôle politique et social dans la gouvernance communale.

Les conseils communaux de Gorouol et de Bankilaré ont tous deux décidé de mettre en place des fourrières sur leur territoire. Ces fourrières sont gérées par les chefs de tribu et de village à qui sont remis des carnets de fourrière. Les fourrières sont ainsi censées apporter des ressources supplémentaires aux communes grâce à l'argent des amendes et des ventes aux enchères<sup>35</sup>. En principe, les chefs sont, comme les collecteurs, rémunérés sur la base d'un pourcentage (10%) des recettes versées à la mairie. Ces dispositifs sont en principe mis en place pour régler les problèmes de divagation des animaux et les conflits sociaux liés aux dégâts champêtres. Pourtant, dans la pratique, la création de « fourrières » crée plus de problèmes qu'elle n'en résout car les maires s'entendent avec les chefs de village et de tribu pour mettre en place de « fausses » fourrières, c'est-à-dire des fourrières officieuses en fonction des accointances que les chefs ont avec eux. Ces fourrières, qui servent avant tout des intérêts particuliers, font partie des nouvelles modalités clientélistes de la gouvernance communale. Leur importance pour les finances de la collectivité reste par contre assez faible.

### *Les dépenses*

Comme souligné plus haut, le conseil communal reproche au maire sa gestion solitaire et non transparente des ressources. Du fait du climat de suspicion qui s'est établi autour de la gestion, l'accès aux données est rendu difficile<sup>36</sup>. A partir des budgets estimatifs et des procès verbaux de réunion du conseil communal, on constate néanmoins que l'essentiel du budget communal est consacré au fonctionnement (cf. budget estimatif des dépenses de fonctionnement 2007 ci-après). Peu de dépenses d'investissement ont été réalisées en 2007 en dépit des inscriptions budgétaires. Leur répartition programmée est établie à partir des fiches d'opération fournies par les différents services déconcentrés de l'Etat sollicités au moment de l'élaboration du budget. Mais les dépenses d'investissement sont de fait conditionnées par le versement effectif des subventions de l'Etat.

Les investissements directs réalisés par les partenaires au développement ne sont pas comptabilisés dans le budget communal. Par contre, les contreparties communales exigées par les projets pour la réalisation de certaines infrastructures sont budgétisées (contribution à l'électrification du centre de santé, contribution à la création de classes d'écoles, etc.). L'extraversion de la commune de Bankilaré vers l'Etat et les partenaires au développement n'est pas spécifique à cette commune. C'est une caractéristique de l'ensemble des acteurs locaux, mais aussi nationaux, vis-à-vis du système de l'aide (cf. *infra* les relations de la commune avec l'extérieur).

---

<sup>35</sup> Lorsque les animaux sont saisis et que leur propriétaire n'est pas identifié au bout d'un certain délai, ils sont mis aux enchères sur les marchés les plus proches. Le flou entretenu autour de ce délai permet toutes sortes d'abus. Ainsi la mairie de Bankilaré se trouvait au moment de l'enquête en litige avec les propriétaires des 40 ânes qui avaient été saisis et rapidement vendus aux enchères sur un marché environnant.

<sup>36</sup> Seuls les budgets estimatifs étaient disponibles. Une analyse plus fine demanderait de disposer des comptes administratifs, des comptes de gestion et des bordereaux mensuels de dépenses.

**Tableau 5 : BUDGET ESTIMATIF GENERAL 2007 DEPENSES (en F CFA)**

Chapitre 1		0
Chapitre 2	Indemnités de session et de vacation	1.300.000
	Indemnités de déplacement	500.000
	Matériels et fournitures	0
	Frais de transport	240.000
	Entretien de la salle de conseil	0
	Indemnités de fonction du maire et ses adjoints	1.565.000
	Indemnités de représentation du maire	294.000
	Indemnités de logement	360.000
Chapitre 3	Personnel permanent	3.364.172
	Personnel temporaire	0
	Charges sociales	453.708
	Indemnités diverses	1.000.000
	Habillement personnel	15.000
	Frais médicaux	100.000
Chapitre 4	Matériel et mobilier de bureau	0
	Fournitures de bureau	1.000.000
	PDC	2.000.000
	Eau, électricité, gaz, téléphone	500.000
	Appui au recouvrement	0
Chapitre 5	Remises et primes	5.602.403
	Fêtes et réception	1.662.500
	Fonds politiques	712.500
	Biens de chefferie	450.000
	Etat civil et recensement	1.000.000
	Police et sécurité	1.000.000
	Appuis aux élections des chefs	500.000
Chapitre 6	Création de nouveaux marchés	100.000
Chapitre 7	Activités sportives et culturelles	200.000
	Eclairage public	300.000
Chapitre 8	Lutte contre l'incendie	150.000
	Entretien des cimetières	50.000
	Entretien des classes	100.000
	Entretien des mobiliers scolaires	100.000
	Appui aux examens scolaires	100.000
	Appui au collège	500.000
Chapitre 9	Transports	0
	Alphabétisation	0
Chapitre 10	Frais d'hospitalisation	0
	Transports (évacuation des malades)	150.000
	Assistance publique	500.000
Chapitre 11	Contributions aux préfectures	600.518
	Subventions aux associations et radios	300.000
	Subventions à la COFO	125.000
	Contribution aux villes et communes	300.000
	<b>TOTAL</b>	<b>27.194.801</b>

### 3. Rapports de la commune avec l'extérieur

Dans cette dernière section, on examinera les rapports de la commune avec ses partenaires extérieurs : l'autorité de tutelle exercée par la préfecture, le poste administratif, les services techniques, la « chefferie coutumière » et les organisations d'appui au développement.

#### 3.1. *Le difficile exercice de la tutelle préfectorale*

Le Gouverneur, le Préfet et le Sous-Préfet sont les dépositaires de l'autorité de l'Etat dans le ressort territorial de leur circonscription administrative respective (région, département, arrondissement). Selon la loi, la tutelle exercée par le représentant de l'Etat sur les collectivités territoriales se limite au contrôle de légalité ou a posteriori des actes pris par leurs organes. Dans les faits, et contrairement aux dispositions de la loi<sup>37</sup>, les représentants de l'Etat ont aussi des missions politiques dont les objets et les intérêts qu'elles défendent entrent souvent en contradiction avec les missions officielles d'arbitrage et d'accompagnement des collectivités territoriales.

Face aux abus commis par les exécutifs communaux et les plaintes dont ils sont l'objet, les représentants de l'Etat sont censés arbitrer et appliquer les quelques mécanismes qui existent pour limiter les abus. Pourtant, le plus souvent, leur loyauté et leur partialité politiques les empêchent d'accomplir leur mission officielle. Parfois situé entre le marteau et l'enclume, la tutelle s'avère incapable d'imposer certaines décisions aux maires. Par exemple, le ministère a envoyé plusieurs messages en insistant pour que les communes recrutent des receveurs qualifiés « mais les critères sont bafoués, les recrutés ne sont pas des professionnels car les maires veulent surtout employer des gens de leur terroir » pour ne pas dire « des parents » (un agent de la préfecture de Téra, oct. 2007).

Les préfets MNSD sont en effet tenus de protéger autant que possible les intérêts des maires MNSD.

« Le maire du Gorouol et le préfet sont de la même formation politique. C'est la même chose à Kokorou, à Dargol, à Bankilaré, à Méhana » (un agent de la préfecture de Téra, oct. 2007).

Incapable de sévir face aux divers abus qui font l'objet de plaintes des conseillers et parfois même de procédures de destitution<sup>38</sup>, la préfecture tente de calmer les humeurs. Son message aux conseillers communaux se résume à : « Il faut vous corriger [entre vous]. Nous ne sommes pas là pour sauter le maire ! ».

Du fait de sa partialité politique, la tutelle semble impuissante à garantir le respect des lois et à assurer leur application. Ainsi, le cas du marché libre de Dolbel<sup>39</sup> n'est toujours pas

---

<sup>37</sup> Ordonnance n° 99-56 du 22 Novembre 1999, déterminant l'organisation générale de l'administration civile de l'Etat et fixant ses missions ; et ordonnance n° 99-57 du 22 Novembre 1999, déterminant la classification des emplois supérieurs de l'Etat et les conditions de nominations de leurs titulaires ; et leurs décrets d'application. Il y est notamment stipulé que les représentants de l'Etat ne peuvent être nommés ou maintenus s'ils n'observent pas la neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>38</sup> Comme à Kokorou où le maire destitué par son conseil communal a été maintenu du fait que la Préfecture a refusé d'entériner la décision des conseillers.

<sup>39</sup> A Dolbel, gros village de la commune du Gorouol, un conflit majeur oppose deux factions rivales du MNSD (qui sont en même temps deux factions rivales de la chefferie de canton) autour de la collecte des taxes du marché de Dolbel. Il en a résulté l'absence de toute collecte officielle des taxes sur ce marché.

résolu (cf. Hahonou, 2006 b : 36-38). Cette attitude de protection des maires entretient un climat d'impunité qui fait du maire une figure locale toute puissante, au même titre que l'étaient les administrateurs délégués des communes et autres représentants locaux de l'Etat avant la décentralisation.

Par contre, l'appartenance politique des représentants de l'Etat leur donne une autre forme de pouvoir sur les acteurs communaux. Lorsque le Gouverneur ou le Préfet effectuent occasionnellement des missions dans les communes, la charge financière est supportée par les communes qu'ils visitent. Leur position hiérarchique et politique leur permet en effet d'imposer diverses dépenses aux dirigeants des communes :

« Les autorités de tutelle vivent sur notre dos. Ils arrivent, ils nous disent "d'amener" et on est obligé ! » (un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

« En plus, on doit prendre en charge toutes les missions ministérielles et on nous dit de donner l'argent dans des rubriques non budgétisées. C'est pour ne pas être la "bête noire" du pouvoir. On est obligé de se taire et de faire ! » (un membre de l'exécutif communal de Gorouol, oct. 2007).

Quand bien même les demandes des préfets et gouverneurs ne correspondent pas à des dépenses prévues au budget communal, les exécutifs communaux sont obligés de répondre sur le champ à toutes les demandes qui leur sont faites. En échange, la tutelle hiérarchique et politique offre sa protection. Cette situation résulte surtout du fait que l'essentiel des ressources budgétaires des anciens arrondissements a été transféré aux communes<sup>40</sup>, en particulier la taxe d'arrondissement.

« Il faut qu'on puisse se déplacer pour faire les missions de suivi et de formation. On est obligé de demander aux communes de nous supporter car la préfecture ne fait pas de recettes. Par trimestre, l'Etat envoie du carburant mais c'est insuffisant. Or les communes n'ont pas les moyens... » (un agent préfectoral, oct. 2007).

Les missions dans les communes sont aussi l'occasion de procéder à divers arrangements locaux : participer à des réunions politiques, trancher des litiges, élire un chef de village ou de tribu... Après des années d'immobilisme, l'administration nigérienne s'est en effet engagée dans le processus d'officialisation de villages et de tribus. La reconnaissance d'une tribu ou d'un village administratif donne lieu à l'élection d'un chef. Dans la pratique, il y a toujours une enveloppe (contenant de l'argent) réservée au chef de groupement, une pour le représentant de la préfecture... C'est d'ailleurs la raison pour laquelle une compétition interne à la préfecture s'engage autour de ces missions. Bien évidemment la priorité va au plus gradé. Les adjoints et les secrétaires généraux peuvent se sentir frustrés si le préfet ne partage pas ce genre d'avantages avec ses subordonnés :

« Nous autres, c'est la patience qu'on nous met entre les mains. [...] La CDS est un parti de patience ! » (un subordonné du préfet, oct. 2007).

Tanja Mamadou (MNSD) ayant conquis le pouvoir national avec l'appui du parti de la CDS Rahama de Mahamane Ousmane, les partisans de ce parti se sont vus attribuer quelques postes dans l'administration territoriale (préfets, adjoints, secrétaires généraux). Toutefois, les cohabitations entre un préfet MNSD et son adjoint CDS sont d'autant plus difficiles que les ressources se sont raréfiées du fait de la réforme administrative et que le partage des postes de commandement est à l'avantage des militants du MNSD. Les accords au sommet lors de la

---

<sup>40</sup> Comme souligné dans le précédent rapport (Hahonou, 2006), ce transfert des ressources vers les communes s'est traduit par un fort mouvement des personnels de l'Etat déconcentré (désertion des bâtiments de la préfecture, emplois dans les communes, recherche de missions diverses d'appui aux communes avec les projets de développement, etc.).

motion de censure du premier ministre n'ont d'ailleurs fait que confirmer cette situation de partage inégal qui crée des tensions sociales au sein de la préfecture.

### **3.2. Le poste administratif de Bankilaré**

La loi n° 2002-012 prévoit la création et l'installation des arrondissements et des sous-préfets censés assurer un accompagnement des communes. En attendant, les fonctions de sous-préfet, représentant de l'Etat, sont dévolues au préfet du département. Un vide juridique demeure quant aux fonctions des postes administratifs (PA) dans le dispositif d'administration du territoire.

Localement, à Bankilaré, le maintien du poste a d'abord interpellé tous les acteurs. Le PA appuyé par une brigade de gendarmerie et un peloton de FNIS assure toujours les fonctions d'ordre et de sécurité dans cette zone frontalière où la sécurité demeure un problème important et récurrent. Il constitue d'ailleurs pour la commune une charge importante car il s'adresse souvent à celle-ci pour obtenir le carburant nécessaire aux divers déplacements liés à ces fonctions (bien que par ailleurs le PA reçoive des dotations de l'Etat). De par la loi de décentralisation, la mairie a pris le relais de bon nombre des attributions anciennes du PA en termes d'administration des populations. Le manque de définition claire des nouvelles missions du poste a rendu la situation relativement confuse. Dans les faits, le chef de poste s'accroche à quelques-unes de ses anciennes missions. C'est le cas de la gestion des événements nationaux (par exemple la distribution de vivres de septembre 2006, cf. rapport précédent Hahonou, 2006 b) et des visites officielles (faut-il suivre l'ordre de préséance protocolaire ? ou bien les accointances politiques ? qui le préfet ou le gouverneur ira-t-il voir en premier ?). C'est encore le cas de la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI) que se disputent le PA et la mairie.

Ainsi, bien que l'état-civil relève officiellement de la compétence du maire, le chef de poste administratif (CPA) de Bankilaré s'emploie régulièrement à établir des CNI. Il en coûte 3.000 FCFA au bénéficiaire bien que le timbre ne coûte officiellement que 500 FCFA. La préfecture, informée des activités illégales du chef PA, a notifié l'intéressé de ne plus empiéter sur les compétences du maire. En vain. En réaction, le maire s'est entendu avec le commandant de brigade de Téra qui effectue des missions dans les villages et tribus de Bankilaré pour délivrer des CNI aux populations. La mairie prend en charge le carburant, le citoyen paie 5.000 F CFA pour sa CNI, si bien que les gens préfèrent se rendre auprès du chef PA.

### **3.3. Les services techniques**

Les textes de loi de décentralisation prévoient la mise à la disposition des collectivités territoriales de services techniques déconcentrés de l'Etat. Le salaire de ces agents reste à la charge de l'Etat mais il est prévu que les collectivités territoriales qui font appel aux services techniques leur fournissent les moyens nécessaires à l'exécution de leur mission. Dans les faits, depuis 2004, la situation des services techniques ne correspond pas à ce que la loi définit. Au regard de la situation avant décentralisation, on est tenté de dire que rien n'a changé<sup>41</sup>. Les services déconcentrés de l'Etat doivent faire face à une situation d'extrême dénuement : absence de locaux (les domiciles servent de bureau), sous-équipement (absence de mobilier, d'électricité et d'eau), pénurie de matériel de travail (fournitures de bureau), manque de moyens de locomotion (sauf héritage d'un projet) et manque de moyens de

---

<sup>41</sup> Pour une description détaillée de l'Etat local avant la décentralisation, voir Hahonou, 2006 a : 126-130.

fonctionnement (à l'exception de quelques litres de carburant). Les seuls services véritablement fonctionnels sont ceux qui bénéficient d'appuis de projets de développement (moyens de locomotion, perdiem pour les missions de suivi, frais de carburant, prestations de services...).

Face à des situations critiques de fonctionnement, la démobilisation et le chacun pour soi sont de mise. De manière générale, c'est le sentiment d'abandon qui prédomine parmi les agents des services déconcentrés de l'Etat. Peu soutenus par l'Etat, délaissés par les communes, les agents semblent livrés à eux-mêmes dans un désordre tel que personne (intervenants extérieurs, commune, préfecture, ministère ou HCME) ne semble en mesure de faire un état des lieux des infrastructures existantes, des besoins, des intervenants, des activités en cours...

Paradoxalement, les communes entretiennent des relations de méfiance avec les agents des services techniques déconcentrés de l'Etat qui ont pourtant pour mission de les encadrer, appuyer, conseiller et soutenir.

« Les conseillers n'ont rien compris à la mission des services techniques. Nous sommes des concurrents, ils nous prennent comme une "co-épouse". Nous avons des rapports conflictuels » (un agent des services techniques de Bankilaré, oct. 2007).

Les agents déconcentrés de l'Etat sont mis à l'écart. Ils ne sont conviés par les membres des conseils communaux ni à faire des tournées ni à participer à des séances du conseil communal. Ils ne perçoivent que rarement des appuis pour réaliser leur mission<sup>42</sup>.

« C'est quand ça devient amer qu'on nous informe de ce qui se passe pour résoudre des problèmes ! Ils n'ont pas besoin de nous voir, ils nous fuient » (un agent de service technique, oct. 2007).

« Amer » : le recours au vocabulaire de la « politique du ventre »<sup>43</sup> traduit bien les intentions prêtées par les agents aux conseillers. De leur point de vue, les conseillers les considèrent comme des sources de dépenses inutiles puisant sur les ressources du budget communal pour « manger ». Ceci expliquerait pourquoi la commune se contente de demander aux agents déconcentrés de l'Etat de présenter des fiches d'opération dans le cadre de l'élaboration du budget annuel.

« On nous envoie les fiches, on les remplit, on nous dit qu'on nous fera signe quand il y aura l'argent. Nous savons bien que c'est juste pour équilibrer le budget mais de temps en temps, on les taquine. Ils nous disent qu'ils n'ont pas eu leurs salaires... alors ! » (un agent de service technique, oct. 2007).

Les agents de l'Etat sont contraints à quémander des aides auprès de la commune. Ils dépendent fortement du bon vouloir de l'exécutif communal auprès duquel il faut savoir négocier.

Observation participante, Teguey, oct. 2007 : Le receveur (R) et un agent d'un service déconcentré (A) se croisent devant la mairie. Après les salutations d'usage, l'agent chahute le receveur :

(A) : Alors, l'argent est venu ?

(R) : Dès que l'argent sera là tu le sauras !

(A) : L'argent ne parle pas !

---

<sup>42</sup> L'agriculture par exemple n'a reçu qu'un seul financement en 4 ans pour réaliser une mission d'évaluation de campagne agricole « et encore suite à une intervention du chef départemental ! » qui a fait pression sur le maire (lui-même agent de la préfecture).

<sup>43</sup> Bayart (1989).

(R) : Dès que l'argent arrivera, tu verras le maire accourir ! ».

Malgré les tensions autour des ressources budgétaires, la plaisanterie permet aux plus persévérants de soutirer quelques billets auprès des personnels communaux pour mettre du carburant dans leur moto.

« L'Etat ne fait rien. Imaginez : 45.000 F CFA à répartir entre 3 conseillers chefs-secteurs pour toute l'année 2006-2007 ! [...] La commune nous a fait un appui de 50.000 F CFA pour les examens pour le transport et les perdiems mais sinon on nous donne 1.000 F CFA par ci par là. Et ça sort directement de la poche des responsables ! » (un agent du service d'éducation, Bankilaré, oct. 2007).

Ces échanges informels ne font l'objet d'aucune écriture comptable et ne sont pas considérés comme des appuis au fonctionnement mais comme des faveurs. De nouvelles relations de patronage s'instaurent ainsi entre les hommes aux rênes de l'exécutif communal et les agents de l'Etat local.

Il arrive que les agents en tenue infligent des amendes à des paysans en infraction. Les conseillers sont alors sollicités par leurs administrés pour intervenir en leur faveur afin d'éviter l'application de la sanction... Ils jouent ainsi la fonction de protection généralement associée au rôle de « patron » dans les relations de clientèle et prennent un peu ainsi le relais des protections par le haut offertes par les ressortissants depuis Niamey (un simple appel téléphonique à la hiérarchie des agents déconcentrés peut suffire à annuler une sanction vis-à-vis d'un parent ou d'une connaissance). Ces interventions politiques tendent à discréditer les agents et à les démobiliser vis-à-vis de leurs missions. Relativement désabusés, les agents de l'Etat local qui sont sans projet tuent le temps en jouant aux cartes, font leur champ ou mènent diverses activités rémunératrices pour compléter leur salaire.

Les marges de manœuvre des agents de l'Etat vis-à-vis des communes sont étroites. Compte tenu de la faiblesse des moyens consacrés par les communes à la délivrance de services publics par les agents mis à leur disposition, ces derniers sont contraints de se tourner du côté des projets de développement<sup>44</sup> ou des rares interventions de l'Etat pour accomplir leur mission. Ainsi fin 2007 suite à une attaque d'oiseaux granivores sur les cultures des paysans de la zone, les services déconcentrés de l'agriculture à Bankilaré avaient alerté les communes de Kokorou, Gorouol et Bankilaré afin qu'elles débloquent les moyens nécessaires à l'élimination des oiseaux. L'action ne put être menée qu'à la grâce d'une intervention inopinée du Président de la République qui ordonna que les moyens nécessaires soient débloqués. L'opération préfinancée par les services départementaux n'a toujours pas été remboursée par les communes concernées.

La mise en œuvre de la décentralisation n'a donc pas véritablement consacré le rapprochement de l'administration vers les citoyens et ne s'est pas encore traduite par une amélioration des services rendus.

### ***3.4. La chefferie coutumière***

Si la chefferie « supérieure » (de canton, de groupement) a globalement su se réappropriier l'institution communale, la chefferie villageoise et tribale apparaît comme la grande perdante de la mise en œuvre de la réforme. Alors que les chefs de village et de tribu assuraient partout la gouvernance quotidienne locale, les conseillers communaux sont venus se substituer à eux dans les divers domaines relevant de leur compétence « coutumière » et

---

<sup>44</sup> Certains projets offrent des perdiem de 25 à 30.000 F CFA par personne. Deux-trois jours de formation par mois suffisent à « sauver » le mois.

administrative. Pourtant, paradoxalement, la fonction attire toujours autant les candidats au pouvoir villageois et tribal et les acteurs se mobilisent pour mettre en place de nouvelles chefferies, avec l'appui complice des autorités locales.

Dès la première année d'exercice communal, les conseillers communaux de Gorouol et de Bankilaré ont commencé à empiéter sur les prérogatives des chefs coutumiers en s'immiscant dans le règlement des conflits fonciers, les conflits liés aux dégâts champêtres, les affaires de mariage, le recensement des contribuables, les problèmes avec les porteurs de tenue, les distributions de vivres et, disons, l'ensemble des petits domaines où les chefs « faisaient leurs affaires ». Très souvent sollicités par les acteurs des conflits locaux et y trouvant eux-mêmes quelques avantages (statut social, rétribution du service, devoir moral...), la plupart des conseillers ont embrassé avec un certain engouement ces nouvelles fonctions sociales. Souvent ni plus ni moins compétents que les chefs coutumiers, les conseillers parés de leur légitimité d'élus sont devenus de nouvelles autorités locales, à défaut d'avoir un véritable pouvoir dans des conseils communaux dirigés par une petite élite dont ils sont exclus. De tels empiètements ont bien sûr entraîné des frictions avec les chefs de village et de tribu et les conflits sont souvent répercutés aux autorités départementales ainsi qu'au niveau des mairies, sans pour autant être résolus. Au niveau infra communal, la décentralisation ouvre de nouvelles possibilités de développement du patronage (notamment dans les villages ou campements où résident des conseillers). Elle donne dans le même temps des opportunités pour des clients de renégocier leurs positions et leurs avantages au village/campement (propriété foncière, droits aux vivres gratuites<sup>45</sup> et autres aides extérieures, etc.).

Malgré les avatars des chefs de tribu et de village liés à l'avènement des communes, certains conseillers ayant voté pour le maire espèrent que ce dernier mènera les actions utiles pour les faire élire chef de tribu. Conscients du poids social que représente encore le titre de chef de tribu ou de village (et des divers avantages monétaires ou en nature liés à la fonction) et du caractère stable et permanent du statut de chef de tribu (comparé à la précarité du statut du conseiller, qui n'est patron que la durée de son mandat), les conseillers sont soucieux de faire perdurer les avantages liés à la position et au statut de conseiller communal.

Comme souligné plus haut, les maires ont mis en place des fourrières dans presque tous les villages<sup>46</sup>. Dans une zone agro-pastorale comme celle-ci où les dégâts champêtres sont fréquents, la mise en place de fourrières villageoises permet de générer des revenus assez importants à l'échelle villageoise. On récompense quelques enfants pour attraper des animaux en divagation et on attend l'arrivée du propriétaire qui outre le paiement de dégâts champêtres (réels ou imaginaires) doit payer des frais de gardiennage et d'alimentation de ses animaux. La plupart de ces fourrières sont officieuses et illicites et les plaintes relatives aux abus sont nombreuses. Parfois relayées par un conseiller, les plaintes sont portées au niveau de la mairie mais, ayant elle-même officieusement accordé ces « faveurs » aux chefs de village/tribu, celle-ci peut difficilement résoudre ces problèmes autrement que provisoirement en arrangeant un compromis entre les parties (le chef vs. le propriétaire des animaux). Autrefois dans la main des chefs de canton<sup>47</sup> et de groupement (cf. Hahonou, 2006 b : 35), les fourrières

---

<sup>45</sup> En septembre 2006 par exemple, c'est par le canal des conseillers communaux et non celui des chefs de tribu que les vivres gratuites acheminés à Bankilaré ont été redistribués aux populations rurales.

<sup>46</sup> Selon les décisions du conseil communal de Bankilaré, seules deux fourrières devaient être installées dans la commune.

<sup>47</sup> Avant la décentralisation, les animaux qui commettaient des dégâts champêtres étaient gardés un certain temps par les chefs de village qui les acheminaient ensuite chez le chef de canton. Ce dernier versait une sorte de « remise » au chef de village et jugeait l'affaire à son niveau.

ont été réappropriées par les communes et instrumentalisées par les maires. Les maires distribuent les avantages à leur guise, sans nécessairement tenir compte des appartenances partisans, en fonction de leurs propres intérêts.

« Le maire a installé des fourrières dans des campements de gens qui ne sont même pas de notre parti. Moi, ça ne m'a pas plu ! J'ai dit au maire "pourquoi installer des fourrières à des opposants ?" ! » (un conseiller MNSD de la commune de Bankilaré, oct. 2007).

L'arrivée des communes a contraint les chefs de village et de tribu à renégocier leur position de clients en prenant en compte les maires qui sont devenus les nouveaux relais du pouvoir central. Nouveaux patrons locaux (s'ajoutant aux chefs de groupement et de canton), les maires reproduisent les pratiques clientélistes des chefs de canton et de groupement avant la décentralisation. Dans ce sens, la gouvernance communale reprend bien des modalités de la « gouvernance chefferiale »<sup>48</sup> sans toutefois s'y limiter comme on l'a vu plus haut (le maire est lui-même le client de ressortissants). Le système de relations patron-client n'est pas mis en cause, il est reproduit et complexifié du fait de l'irruption d'un acteur institutionnel dominant dans les arènes politiques locales.

Toutefois, si d'un côté les maires semblent favoriser les chefs en leur accordant de nouveaux espaces de prédation, les relations qu'ils entretiennent avec la chefferie de village et de tribu restent ambivalentes. En effet, dans les deux communes de Gorouol et Bankilaré, les maires (ou vice-maires) divisent des tribus administratives (ou village) et érigent ces fractions (ou les hameaux) en tribus (ou villages administratifs) à la tête desquelles ils « placent » de nouveaux chefs<sup>49</sup>. Pour les chefs déjà en place et reconnus par l'Etat ces nouvelles chefferies constituent des manques à gagner (du fait que la rémunération du chef s'accroît en fonction du nombre des contribuables placés sous son autorité<sup>50</sup>). Les chefs de tribus administratives, ainsi que les chefs de groupements, n'hésitent d'ailleurs pas à dénoncer les agissements des maires :

« Le maire a collecté 266.300 F CFA à T. et proposé "Untel" comme chef de tribu. Mais ces impôts n'ont été versés ni au receveur de la commune de Gorouol, ni au chef de tribu concerné. Je mène l'enquête. Cela ne se passera pas comme ça. D'ailleurs l'agent d'état civil m'a aidé à recenser ces gens et les enregistrer à la commune de Gorouol ! [...] A A. aussi, c'est comme ça. Depuis deux ans, le maire collecte l'impôt auprès de gens de ma tribu et sans verser à la mairie... [...] Je suis héritier de la chefferie, depuis mes arrière-grands-pères. La chefferie ne s'octroie pas par le maire, c'est le Ministre de l'Intérieur qui fait le vote. Mais, ils ont la force, ils sont au pouvoir et font ce qu'ils veulent » (un chef de tribu du groupement Doufarafarak, oct. 2007).

Profitant de la confusion qui règne autour des délimitations des communes, les maires appuyés par une tutelle complice créent de nouvelles tribus, placent de nouveaux chefs et prélèvent au titre de l'impôt (taxe municipale) d'importantes sommes d'argent qui devraient être reversées aux recettes de la commune mais ne le sont pas systématiquement. Ces taxes sont en effet collectées dans la discrétion et auprès de contribuables relevant officiellement d'une autre commune<sup>51</sup>. Cependant, la création de nouvelles chefferies est une arme à double tranchant. D'un côté, elle représente une source d'enrichissement rapide et de support

---

<sup>48</sup> Sur la gouvernance chefferiale, voir Olivier de Sardan, 2006.

<sup>49</sup> Pour la création de nouvelles chefferies, tout homme adulte peut être candidat à l'élection. Dans la pratique, sachant que son élection nécessite la faveur des autorités, tout candidat se sent obligé de proposer des « enveloppes » pour les corrompre (il peut aussi bien s'agir de dons en nature tels qu'un mouton ou un taureau).

<sup>50</sup> La plupart des contribuables étant illettrés, ils n'exigent pas de reçu de leur chef. Celui-ci peut conserver pour lui-même les sommes collectées au titre de l'impôt.

<sup>51</sup> La moitié seulement du montant de la taxe municipale est recouvrée officiellement et enregistrée dans les recettes communales de Bankilaré.

électoral futur. D'un autre côté, les maires se mettent à dos les chefs lésés, ce qui peut constituer un risque lorsque le chef possède encore une grande influence politique.

Cette stratégie de multiplication des chefferies n'est pas nouvelle. On se rappellera qu'à Bankilaré, le chef de groupement *Kel Ansongo* (ou *Doufarafarak*) s'appuie depuis longtemps sur des chefs informels : les « délégués » (cf. Hahonou, 2006a : 96-101). Du côté du groupement *Tingueragedesh*, le 16 septembre 2006, le vote de désignation du successeur du feu Boulla a mis en évidence que plus de la moitié des chefs de tribus relevant de ce groupement sont dans l'informel, puisque seuls 33 chefs de tribu sur 72 sont officiellement reconnus par l'administration et ont été autorisés à voter. Plus de la moitié des chefs de tribu de ce groupement sont donc dans l'informalité. Cette situation résulte d'une part des retards accusés par l'Etat dans le traitement bureaucratique des dossiers de chefs régulièrement élus. Mais cela tient aussi au fait que la chefferie de groupement peut retenir à son niveau les décisions de manière à mieux maîtriser les chefs de tribu et se prémunir d'un éventuel manque de loyauté.

« Le chef PA m'a dit que la décision de mon père est arrivée. Mais cela n'a pas été facile de la récupérer auprès du chef de groupement » (un conseiller de Bankilaré, oct. 2007).

« Il y a beaucoup de problèmes avec la commune mais je ne peux pas parler parce que je n'ai pas eu ma décision. Il ne faut pas que je fasse quelque chose que je regretterai plus tard si on ne me donne pas ma décision » (un chef de tribu, Bankilaré, oct. 2007).

La position d'intermédiaire et de portier (ou *gate-keeper*) jouée par la chefferie de groupement/et de canton vis-à-vis du Ministère de l'Intérieur lui permet de conserver un certain pouvoir sur les chefs de village et de tribu sous sa tutelle. Les chefs sont ainsi en mesure d'affronter les maires et de conserver une influence et un accès aux ressources dans les arènes politiques communales.

### **3.5. Les projets de développement**

Passée la vaine attente des subventions de l'Etat, les acteurs communaux se tournent de plus en plus résolument vers les partenaires extérieurs.

« La subvention de l'Etat, c'est du bluff ! Nous ne comptons pas sur l'Etat. Chez nous, on a prévu de réserver 4 à 5 millions du budget communal pour constituer les apports à la construction de classes prévues par les partenaires » (un responsable communal, oct. 2007)

En dehors de l'appui des partenaires extérieurs, pratiquement aucun investissement n'a été réalisé par les acteurs communaux à Bankilaré comme au Gorouol. Et c'est à l'aune de la capacité de courtage en développement que sont jugés les maires. Cependant, faire venir les investissements n'est pas chose aisée car les projets ont leurs méthodes, leurs objectifs, leurs zones d'intervention prédéfinies. Cela est par ailleurs d'autant plus difficile que les opposants au maire font tout ce qui est en leur pouvoir pour le faire échouer.

« Les conseillers... leur principale préoccupation demeure la collecte des taxes et autres redevances pour on ne sait quelle destination. Nous, de notre côté, nous continuons l'œuvre commencée à travers nos investissements propres et la mobilisation des partenaires » (un partisan du chef de canton de Gorouol, oct. 2007).

Une compétition politique entre opposants se joue aussi sur le champ du courtage en développement. C'est à qui saura mobiliser les partenaires extérieurs pour obtenir une intervention auprès de son électorat. C'est surtout le cas au Gorouol où les deux clans s'emploient intensivement à faire venir les projets chez eux. Ainsi le chef de canton du Gorouol a pu, notamment à travers ses relations avec le Président de la République du Niger, trouver les financements pour la réalisation d'une piste rurale entre Kolmane (chef-lieu de canton où il réside) et Teguey (chef-lieu, toujours non officiel et provisoire, de la commune de

Gorouol). De l'autre côté, ses adversaires sont à la tête de la commune et ont de ce fait la légitimité d'élus aux yeux des projets (Goy ga Zaada, PAC, etc.) qui s'adressent à eux pour mettre en œuvre leur programme<sup>52</sup>. En outre, le clan de la majorité communale a pu obtenir des interventions de SOS Sahel et de Boogu, dont certains « patrons » tiennent les rênes<sup>53</sup>. Les ressortissants vivant à Niamey jouent dans ce sens un rôle déterminant. Certains d'entre eux ont leur propre ONG ou association<sup>54</sup> et ont montré leur savoir-faire en matière de courtage (en commençant souvent par leur propre village), d'autres n'hésitent pas à mettre la main à la poche pour encourager les partenaires à financer des actions de développement sachant que ces derniers sont enclins à le faire si des dynamiques locales sont perceptibles. Dans ce sens, on reproduit les logiques qui dominent dans la gestion nationale de la coopération au développement. Ainsi, le Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et de la décentralisation interpellé par l'Assemblée Nationale concernant les 1.500.000.000 FCFA inscrits au budget national 2007 au titre de subventions aux communes mais non engagés, rappelait qu'il s'agit là d'un « appoint qui doit être considéré comme un signal à l'endroit de nos partenaires au développement dont les interventions en direction de nos jeunes communes sont variées et importantes » (Roue de l'Histoire n°375 du 23 octobre 2007, page 4).

La capacité d'investissement des communes est certes faible mais, comme le remarquent certains observateurs, c'est surtout la volonté d'investir qui semble faire défaut. Sans être indifférents au sort des populations qu'ils administrent, les acteurs communaux se reposent sur le système d'aide qui est en place et sur ses procédures dans l'espoir que les projets seront en mesure de sauver leur bilan. Les conseillers illettrés sont d'ailleurs particulièrement actifs pour déposer des demandes d'investissements (surtout pour l'accès à l'eau potable) et faire pression sur le maire de Bankilaré, qui a fait des relations avec les projets de développement son domaine de prédilection.

« Le problème de la commune, c'est que le maire ne reste pas en place. Il reste à Téra et personne ne sait ce qu'il fait. C'est là-bas qu'il signe tout, qu'il arrange tout et personne ne sait ce qu'il fait » (observation participante d'une discussion sur la place du village, Bankilaré, oct. 2007).

Concernant le courtage en développement<sup>55</sup>, Téra apparaît à double titre comme une position stratégique. La présence du maire dans le chef-lieu de préfecture (Téra) facilite les contacts avec la préfecture et les projets tels que Goy ga Zaada. C'est aussi un lieu d'accès plus facile pour les contacts avec les ressortissants de Niamey et à bonne distance des autres élus susceptibles de lui demander des comptes de son travail. En étant placé à Téra, le maire de Bankilaré favorise un quasi-monopole des fonctions de courtage en développement. Il a ainsi pu négocier des interventions dans les campements où il a son électorat (Wasséga), ce qui n'est pas du goût des autres élus qui estiment le partage inéquitable<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Le projet Goy ga Zaada sollicité par le chef de canton a préféré financer les axes définis par le conseil communal : Teguey-Weizebangou ; Weizebangou-Yatakal ; Wanzerbé-Boukari Koira-Gounti Yena « sans passer par Dolbel », comme le fait remarquer le chef de canton, soulignant la bataille rangée qui se livre à travers les projets.

<sup>53</sup> Le docteur Bembello, opposant farouche au chef de canton actuel, occupe des positions de direction dans les deux ONG.

<sup>54</sup> Notons parmi les évolutions récentes, la présence croissante d'acteurs religieux (ONG, associations, agences, etc.) dans les espaces publics et le champ du développement. Une recherche sur les liens complexes entre religion, politique et développement reste à faire.

<sup>55</sup> Sur les courtiers locaux en développement, voir Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan (2000).

<sup>56</sup> « Hala ni cala a go ga du, kulu ni ga du. Amma a si ga te yadin ! Hala a ga te lormal kañ a ga goy labo, a ma dañ manan nango fo, a ma dañ yesi nango fo. Wadin boro kulu kañ go ga te konseye, a ga haru », c'est-à-dire « Si ton ami obtient, alors tu obtiendras aussi. Mais ce n'est pas comme ça qu'il fait ! S'il faisait les choses

Les nombreux projets de développement qui interviennent localement (Goy ga zaada, travail à haute intensité de main d'œuvre financé par la DDC ; PADEL ; PAC ; LUCOP, Principauté de Monaco, PADET, FICOD, ONG Suba sola, etc.) ont chacun leur logique propre et suivent leur programme d'exécution. Les uns exigent un plan de développement communal (PDC), d'autres interviennent avec plus de souplesse. Certains sont plutôt orientés sur l'appui institutionnel aux communes (organisation des services, formation, petit matériel de bureau) tandis que les autres misent sur les réalisations physiques (forages, radiers, pistes, mini barrages, classes d'école et dortoirs, banques céréalières...). Ce sont ces derniers qui ont la préférence des élus. Toutefois, les formations proposées aux élus par les projets de développement sont aussi appréciées dans la mesure où elles sont généralement accompagnées de per diem qui sont non négligeables pour les conseillers. A ce niveau, un certain partage est observé (source : PV du conseil communal de Bankilaré du 13 avril 2007), ce qui permet d'apaiser les esprits des conseillers contestataires ou revendicateurs d'intervention dans leur zone.

---

normalement, s'il travaillait pour tous, il mettrait ici cette année, là-bas l'année prochaine. A ce moment là, tous les conseillers seraient contents ! » (un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

## 4. Epilogue

### *La commune sans siège de Gorouol*

Depuis le rapport de 2006, la situation de la commune de Gorouol n'a guère évolué. Les deux clans politiques structurés autour des luttes intestines entre deux ailes rivales de la chefferie de canton s'opposent toujours. La municipalité fonctionne à grand peine malgré une large majorité MNSD (tendance du député Gado) au sein du conseil communal et en dépit les réunions de réconciliation tenues à Niamey entre les leaders politiques MNSD ressortissants du Gorouol. Le siège officiel de la commune n'est toujours pas défini. Le dossier du Gorouol s'est ajouté à la pile de plaintes et réclamations déposées au niveau du Ministère de l'Intérieur. Le règlement de l'ensemble des contentieux communaux a été repoussé à la prochaine législature. En attendant, le siège provisoire est toujours sis à Teguey. Malgré l'absentéisme du maire et de quatre autres conseillers qui résident à Niamey, la municipalité de Gorouol assure un minimum de fonctionnement. Le second vice-maire assume pour l'essentiel la gestion au quotidien. Au-delà des efforts déployés pour formaliser l'existence de la nouvelle institution (épisode du drapeau, macarons d'élu, etc.), la commune fonctionne pour l'essentiel dans l'informel, reproduisant ainsi les modalités courantes du fonctionnement des administrations avant la décentralisation et perpétuant des logiques de partage et de récompense politique (postes de collecteurs octroyés aux suppléants de liste des conseillers MNSD).

« Au Niger, les collecteurs sont pour ceux qui sont au pouvoir mais les gens font une opposition permanente. Ici, on n'accepte pas l'économie de la patience ! [...] Au Gorouol chacun tiraille car il estime avoir droit et il veut avoir ! » (un membre de la majorité du conseil communal, oct. 2007).

Comme à Bankilaré la lutte politique qui a marqué le processus électif en 2004 s'est poursuivie au delà de la déclaration officielle des résultats. L'opposition politique met tout en œuvre pour saboter les actions entreprises par la mairie : boycott des réunions du conseil, manifestations, menaces de soulèvement populaire, refus de paiement des taxes de marché à Dolbel (qui depuis plus d'un an et demi est un marché libre), lettres de dénonciations aux autorités, interventionnisme politique, etc. Il faut tout mettre en œuvre pour faire échouer ceux qui sont parvenus au pouvoir communal. Les deux camps se rendent coup pour coup, procédant de fait à un partage des ressources dans les portions de territoire ou auprès des factions politiques qui leur sont acquises. L'Etat observe impuissant du fait que chaque camp a des accointances avec les plus hautes autorités du pays<sup>57</sup>. Tandis que le clan du chef de canton et de Wassalké Boukari est proche du Président de la République, le clan de la majorité du conseil communal est acquis au Premier Ministre Hama Amadou. De ce fait, les interventions politiques des uns sont contrées par celles des autres. La fin du règne de Hama suite au vote de censure de l'Assemblée Nationale n'a pas pour autant rebattu les cartes du jeu politique local et personne ne semble en mesure de trancher les contentieux qui opposent les parties. Le statu quo n'empêche pas les élus et le personnel communal de poursuivre leurs activités de façon aussi informelle qu'illicite, en toute impunité. Mais comme le fait remarquer un conseiller du Gorouol :

« Les petits sous bouffés par les gens au niveau des communes représentent somme toute très peu d'argent en comparaison des montants en jeu au niveau des ministères et autres instances mises en place pour capter les fonds extérieurs. Gros budgets de fonctionnement, parcs de véhicules, gros salaires, on place les militants du parti... » (Gorouol, oct. 2007).

---

<sup>57</sup> Jusqu'au vote de censure du premier ministre, le Niger était régi par un pouvoir bicéphale.

## *Le pilotage de la décentralisation*

La réforme de décentralisation au Niger est placée dans le domaine de compétences du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (devenu Ministère d'Etat). La préparation de la réforme avait été confiée à un organe de mission, le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD). Ce dernier devait disparaître théoriquement pour laisser la place à deux nouvelles institutions : le Haut Conseil des Collectivités Territoriales et le Comité Inter Ministériel de l'Administration Territoriale. Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales<sup>58</sup> (HCCT), organe d'orientation, est en principe présidé par le Président de la République, tandis que le Comité Inter Ministériel de l'Administration Territoriale (CIMAT) est placé sous la présidence du Premier Ministre. Le premier a été mis en place en 2006. Le second par contre n'a pas été mis en place. Contrairement aux dispositions de la loi qui l'institue<sup>59</sup>, lesquelles précisent qu'il « a pour mission d'appliquer et de suivre la conduite de la politique de décentralisation et de déconcentration conformément aux directives du Haut Conseil des Collectivités Territoriales », le CIMAT a été remplacé par une nouvelle instance placée sous le contrôle direct de la Primature : le Haut Commissariat de la Modernisation de l'Etat (HCME). Le HCME s'est donné pour mission d'exécuter tout ce qui concourt à la décentralisation, notamment préparer les représentants de l'Etat aux nouvelles tâches, préparer les élus locaux aux siennes, informer les populations, etc. Ce dispositif devait permettre d'accompagner le processus de décentralisation au Niger en en corrigeant les lacunes, notamment les problèmes de financement des investissements des collectivités territoriales et les dysfonctionnements de leurs organes.

Dans les faits, le HCCT est souvent contourné puisque des textes sont adoptés sans qu'il soit consulté.

« Nous vivons ici ce qui se passe partout au Niger, les gens ne veulent pas se limiter à leurs champs surtout quand le voisin semble avoir une bonne récolte. Il faut grignoter dans son espace. » (un conseiller à la Primature, janvier 2008).

La compétition entre les deux instances se joue en particulier sur les appuis reçus des bailleurs. Le HCCT est surtout un cadre de réflexion. Or les moyens des bailleurs sont plutôt orientés vers l'action, donc vers le HCME qui reçoit une assistance technique et financière de la France et de l'Union Européenne.

Malgré les moyens techniques et financiers déployés, l'Etat n'a pas rempli ses engagements pour appuyer le processus de décentralisation au Niger : les subventions aux communes ne sont pas versées, l'assistance-conseil aux communes est démunie et impuissante (services déconcentrés sans moyens), la tutelle n'est pas effective mais au contraire pèse sur le fonctionnement des communes, les textes de loi ne sont pas appliqués, les élus ne sont pas contrôlés, etc. Le bilan des premiers pas des communes révèle des insuffisances importantes que l'ensemble des acteurs impliqués reconnaît :

---

<sup>58</sup> Le HCTT exerce des attributions de conseil sur les mesures à mettre en œuvre pour promouvoir le développement des collectivités territoriales (niveaux et montant de la subvention du budget de l'Etat à affecter au fond d'appui à la décentralisation) et donne les orientations sur toutes les questions de décentralisation et de déconcentration. Il a tenu sa première session en mai 2006 sous la présidence du Dr. Hamid Algabid, président du Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP Jama'a), parti fondé par feu le président Ibrahim Baré Maïnassara.

<sup>59</sup> Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources, articles 176-177.

« Les communes sont installées, les conseils aussi et en gros tous les préliminaires sont là. Le reste concernant les activités en direction des populations je ne peux rien dire. D'ailleurs, ce serait difficile de faire du miracle quand on sait que même l'Etat qui devait subventionner à hauteur de plus d'un milliard n'a rien fait. Pourtant c'est au bout d'une grande lutte que nous étions parvenus à faire inscrire cette subvention dans le budget 2007. L'année finit et rien n'a été débloqué » (un agent d'une institution de pilotage de la décentralisation au Niger, décembre 2007).

### *Démocratie de façade et politique du partage*

« La décentralisation au Niger a été hâtive dans le souci de répondre rapidement à des exigences démocratiques » (un cadre d'une institution en charge de la décentralisation au Niger, nov. 2007).

Les élections municipales de 2004, comme celles de 1999, ont été marquées par des irrégularités majeures du fait de la manipulation des résultats par le pouvoir national en place. La petite élite politique des arènes politiques communales de Gorouol et Bankilaré est parfaitement consciente du fait que les résultats des élections de 2004 sont le fruit de « la raison du plus fort ». Les résultats ont été contestés, les élections reprises, pour finalement aboutir à la domination du parti au pouvoir au niveau national. Ni la composition des conseils communaux ni celle des exécutifs ne sont véritablement représentatives du vote des électeurs mais un silence entendu maintient l'illusion de l'exercice d'une démocratie de proximité. La démocratie locale reste un jeu de façade dont les ressortissants tirent les ficelles. Toutefois, le contrôle opéré par le MNSD sur les arènes politiques locales est relatif du fait notamment des luttes de leadership qui s'exercent en son sein et des luttes de chefferie qui s'y transposent. L'appropriation de la décentralisation par les élites politiques (élus locaux, chefs coutumiers et ressortissants) et par les structures partisans contrecarre les effets attendus de la décentralisation en termes de légitimité des élus. Si la plupart des simples conseillers se sentent redevables de leur électorat villageois ou tribal, les maires par contre semblent n'avoir de comptes à rendre qu'à leurs patrons à Niamey. Ce sont ces derniers qui prennent les décisions importantes relatives à la gestion des communes et offrent leur protection aux maires qu'ils ont désignés. Couverts par le haut, les maires ont toute latitude pour opérer des ponctions sur les finances communales mais procèdent au partage des ressources selon les directives de Niamey.

« Pour des gens qui n'ont jamais vu un million dans leur vie, un budget de 17 ou 20 millions, c'est de l'argent !! » (un conseiller communal de Bankilaré, oct. 2007).

Du point de vue des acteurs politiques locaux, l'engagement dans la bataille électorale est lié à la perception de la décentralisation comme opportunité de rente. La composition des conseils communaux et les accointances avec le maire prédéfinissent les modalités du partage de cette rente. En même temps, ces modalités ne sont pas fixées et le partage s'élargit au-delà du cercle des élus et personnels des communes. Chefs coutumiers, chefs de village et de tribu, personnels des services déconcentrés et cadres de l'administration territoriale prétendent tous à leur part et tentent d'établir dans ce sens des relations de type patron-clients avec les maires.

A cette première étape de la décentralisation au Niger, la gestion des communes semble bien consacrer la reproduction d'un modèle néo-patrimonial<sup>60</sup> de gestion des ressources publiques. On peut se demander si la mise en œuvre des étapes ultérieures de la décentralisation avec la mise en place des sous-préfectures, des conseils régionaux et départementaux se situera dans la même logique, qui est moins celle d'un accompagnement et

---

<sup>60</sup> Médard, 1990.

d'une poursuite d'un processus de délégation du pouvoir que celle d'un partage élargi des ressources.

### ***Bibliographie***

Bayart, J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.

Bierschenk, T., Chauveau, J.-P. et Olivier de Sardan, J.-P., 2000, « Les courtiers entre développement et Etat », in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Karthala et APAD, Paris et Mayence : 5-42.

Bourgeot, A., 1995, *Les sociétés touarègues. Nomadismes, identité et résistance*, Paris, Karthala.

Dahl, R., 1971, *Qui gouverne ?*, Armand Colin, Paris.

De Coutouly, F., 1923, « Les populations du cercle de Dori (Haute-Volta) », archives C.A.O.M., références incomplètes.

Hahonou, E., 2002, « La chefferie coutumière face au projet de décentralisation dans une localité de l'Ouest nigérien » in Blundo G. (ed.), *La gouvernance au quotidien en Afrique : les services publics et collectifs et leurs usagers*, APAD, LIT, n°23-24 : 69-86.

Hahonou, E., 2004 a, *Les pouvoirs locaux dans le Gorouol*, Etudes et travaux du LASDEL, 20, LASDEL, Niamey.

Hahonou, E., 2004 b, *Partis et dynamiques politiques locales dans les futures communes rurales de Bankilaré et du Gorouol*, Etudes et travaux du LASDEL, 28, LASDEL, Niamey.

Hahonou, E., 2006 a, *En attendant la décentralisation au Niger. Dynamiques locales, clientélisme et culture politique*, Thèse de doctorat, EHESS, Marseille.

Hahonou, E., 2006 b, *Observatoire de la décentralisation au Niger : Les premiers pas de la commune de Gorouol (enquête de suivi 2006)*, LASDEL, Niamey.

Journal officiel de la République du Niger, 1<sup>er</sup> février 1999, arrêt 99-003/chambre constitutionnelle du 25 janvier 1999.

La Roue de l'Histoire, n°375 du 23 octobre 2007.

Médard, J.-F., 1990, "L'Etat patrimonialisé", *Politique Africaine*, 39 : 25-36.

Olivier de Sardan J.-P., 1984, *Les sociétés songhay-zarma (Niger-Mali) Chefs, guerriers, esclaves, paysans...*, Karthala, Paris.

Olivier de Sardan, J.-P., 2004, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique Africaine*, 96 : 139-162.

- Olivier de Sardan, J.-P., 2006, « Vers la gouvernance communale : premiers et premières difficultés », rapport de synthèse des résultats d'enquêtes de suivi de l'observatoire de la décentralisation au Niger (à paraître), LASDEL, Niamey.
- PADET, 2004, « Rapport général Observation électorale pour la paix dans le département de Téra », Novembre 2004, ONG Eireine, Niamey.
- Procès verbaux des réunions du conseil communal de Bankilaré, année 2007.
- Tidjani Alou, M., 2000 a, « Démocratie, exclusion sociale et quête de la citoyenneté : cas de l'association Timidria au Niger », *Journal des Africanistes*, 70 (1-2) : 173-195.
- Tidjani Alou, M., 2000 b, « Courtiers malgré eux. Trajectoires de reconversion dans l'association Timidria au Niger » in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Karthala et APAD, Paris et Mayence : 279-304.
- Zuccarelli, F., 1987, *La vie politique sénégalaise (1789-1940)*, CHEAM, Paris.