

LASDEL

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

*BP 12901, Niamey, Niger – Tél. (227) 20 72 37 80
BP 1383, Parakou, Bénin – Tél. (229) 23 61 16 58*

**Observatoire de la décentralisation
au Niger**

**Les premiers pas
de la commune de Gorouol**

(enquête n°3)

Eric Komlavi **Hahonou**

Assistant de recherche : Salou Ali

Etudes et Travaux n° 69

Financement : Coopération suisse

novembre 2006

Table des matières

INTRODUCTION	3
OBJECTIFS ET METHODES.....	3
AUTOUR DE L'ENQUETE.....	4
1. RAPPEL SUR LA CONFIGURATION DE L'ARENE POLITIQUE LOCALE ET SES DYNAMIQUES AVANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION	7
COMPOSITION DES COMMUNES.....	8
RAPPEL SUR LA CONFIGURATION DES POUVOIRS LOCAUX AU GOROUOL ET A BANKILARE	9
SITUATION SOCIALE ET POLITIQUE DES ARENES LOCALES.....	9
LES CONSEILS PRE-COMMUNAUX	11
2. DES CAMPAGNES ELECTORALES A LA MISE EN PLACE DU CONSEIL COMMUNAL.....	12
L'EFFERVESCENCE DES CAMPAGNES ELECTORALES.....	12
L'ORGANISATION DES VOTES ET LES RESULTATS DES ELECTIONS	13
3. LES CONSEILS COMMUNAUX	16
COMPOSITION DU CONSEIL COMMUNAL DU GOROUOL ET STATUT DES CONSEILLERS.....	16
4. CHOIX ET PROFILS DES RESPONSABLES DE L'EXECUTIF DU GOROUOL	20
L'ELECTION DE L'EXECUTIF PAR L'ORGANE DELIBERANT	20
PROFIL DU MAIRE DU GOROUOL.....	20
LE PREMIER VICE MAIRE DU GOROUOL.....	21
LE SECOND VICE MAIRE DU GOROUOL.....	21
COMPOSITION DU CONSEIL COMMUNAL DE BANKILARE ET STATUT DES CONSEILLERS	22
5 . LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN DE LA MAIRIE DE GOROUOL.....	24
L'INSTALLATION LABORIEUSE DE LA COMMUNE DE GOROUOL	24
LE DISPOSITIF EXECUTIF DE LA MAIRIE ET SON FONCTIONNEMENT	26
BUDGET ET FISCALITE COMMUNALE : DE LA MOBILISATION A LA GESTION DES FONDS.....	29
RAPPORTS DE LA COMMUNE AVEC L'EXTERIEUR.....	36
CONCLUSION	42
BIBLIOGRAPHIE	45
ANNEXES	47

« Les communes s'installent maintenant, elles sont encore jeunes, à la recherche d'une voie. Elles font leurs premiers pas, elles ne savent que marcher à peine, sans savoir courir. Les communes ont à peine deux ans ! Cela ne fait pas longtemps » (un conseiller du Gorouol, septembre 2006).

Introduction

Objectifs et méthodes

La présente étude est une étude de suivi du programme de recherche Observatoire de la décentralisation au Niger. Elle intervient moins de deux années après la mise en place officielle des communes du Gorouol et de Bankilaré. Elle fait suite à deux rapports du même auteur en 2002 et 2003 dans ces mêmes localités.

L'étude que nous présentons a pour objectif de proposer une description de la mise en place des communes et des dynamiques d'acteurs autour de cette institution. Il s'agit de décrire aussi bien le processus que les conditions matérielles de l'installation des communes. Nous avons tenté de faire ressortir les stratégies des différents acteurs en prenant pour point de départ le climat qui prévalait lors des campagnes électorales, climat tendu qui a donné lieu à une reprise du processus électoral dans les deux communes de Gorouol et Bankilaré et qui s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui. Cette tension particulière nécessite pourtant de remonter au-delà des campagnes électorales de 2004 et c'est tout l'intérêt de l'ambition diachronique du programme de recherche. Un rappel de la situation qui prévalait avant la mise en place des communes nous permettra de mieux situer les origines du conflit qui agite les acteurs politiques locaux et la trajectoire de ce conflit.

A n'en pas douter la commune sera devenue une institution centrale de l'arène, tout au moins pour un certain nombre d'acteurs qui depuis les premières tentatives de communalisation (1999) gravitent autour en vue d'accéder aux instances du pouvoir communal. Mais quel est ce pouvoir ? Qui le détient ? Comment s'exerce t'il ? Cette étude vise par ailleurs à démêler les enjeux locaux liés à l'avènement de l'institution communale. La présence d'autres institutions telles que la chefferie traditionnelle, l'Etat à travers ses démembrements, les organisations et les projets de développement... laisse présager une complexification de l'arène politique locale.

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 ainsi privilégié comme outils de collecte des données les entretiens et les études de cas, et dans une moindre mesure l'observation participante. La première phase de l'enquête de terrain s'est déroulée du 10 au 23 septembre 2006 dans certains villages du Gorouol, à Bankilaré et Téra. Elle a été menée par deux personnes (le chercheur auteur du rapport et un assistant de recherche) ayant une connaissance approfondie de la zone d'enquête et une maîtrise de la langue songhay. Le choix des sites d'enquête de terrain s'est opéré selon les critères suivants : chef-lieu de commune disputé (Kolmane, Tégueye, Yatakala, Dolbel), présence de conseillers communaux de chaque tendance, villages excentrés et sous-représentés politiquement au sein du conseil communal (Bongouro, Tonditcham, Ziltou, Abuja). Dans ces derniers villages nous avons plus spécifiquement ciblé les pré-conseillers communaux qui avaient été mis en place par les projets PADL et CADELTA en 2003. Ailleurs, nous avons pris le parti de nous rendre plus spécifiquement dans les différents villages les

jours de marché afin d'en observer l'organisation et le déroulement (cf. *infra* étude de cas). La deuxième phase de l'enquête s'est poursuivie à Niamey sur une dizaine de jours auprès des ressortissants, des conseillers communaux du Gorouol et des députés (membres de droit des conseils communaux) de Gorouol et Bankilaré.

Une liste indicative des groupes stratégiques et des sites d'enquêtes où ont été réalisés les entretiens est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Groupes stratégiques enquêtés

Groupes stratégiques	Enquêtés
Pouvoirs coutumiers	<ul style="list-style-type: none"> - Chef de canton du Gorouol à Kolmane - Chef de groupement <i>Kel Igirer</i> (ou <i>Tingueregedech</i>) et des membres de sa famille à Bankilaré - Chef de groupement <i>Kel Ansongo</i> (ou <i>Doufarafarak</i>) à Téra et Bankilaré - Chefferies villageoises à Yatakala, Dolbel, Kolmane, Abuja, Bongouro
Pouvoirs administratifs	<ul style="list-style-type: none"> - Secrétaire général de la Préfecture de Téra - Chef de poste administratif de Bankilaré - Un chef de service technique à Bankilaré
Projets	<ul style="list-style-type: none"> - Goy ga zaada à Téra - PADL à Bankilaré - PADET à Bankilaré
Partis politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Ex-députés à Niamey et Bankilaré - Les deux vices-maires et deux autres conseillers communaux du Gorouol (tendance Gado et tendance Wassalké) dans le Gorouol - Cinq conseillers communaux du Gorouol résidant à Niamey - Deux conseils pré-communaux du Gorouol (à Bongouro et Abuja) - Deux conseillers communaux à Bankilaré et un vice-maire - Des personnes ressources à Niamey.

Autour de l'enquête

Les enquêtes ethnographiques classiques sont généralement caractérisées par une insertion personnelle et de longue durée du chercheur dans le groupe qu'il étudie. Nous ne sommes évidemment pas dans ce cas de figure. Dans le cadre de ce programme de recherche diachronique et multi sites, le socio-anthropologue lasdélien est en général un chercheur résidant à Niamey, ses séjours sur les sites d'enquête sont itératifs et discontinus, inscrits dans la durée¹. Il est clair que notre procédure de recherche favorise plus les entretiens que les observations. N'ayant pu pour des raisons de calendrier assister au déroulement des élections communales, nous nous sommes reposés sur les observations réalisées par le PADET, observations auxquelles a participé Salou Ali, assistant de recherche dans le cadre de la présente étude (mais aussi enquêteur sur ce site en 2002-2003). Pour le reste, la faible capacité des exécutifs communaux à programmer et respecter les calendriers de sessions du conseil communal a constitué une contrainte pour apprécier ces moments particuliers de la décision collective. Nos observations sont donc surtout liées à des « heureux hasards »², ceux qui font que l'enquête se déroule par exemple juste au moment de la distribution du mil ou au moment

¹ Les premières enquêtes dans le cadre du programme « Observatoire de la décentralisation au Niger » remontent à l'année 2001.

² Sur l'observation en anthropologie, voir l'excellent texte de Schwartz (1993).

de l'intronisation du nouveau chef de groupement *Tingueregedech* à Bankilaré (samedi 16 septembre 2006). Enfin, faire parler les chiffres (budgets des communes, comptabilité de la gestion du système d'adduction en eau potable), aussi rares soient-ils, a également participé à la production de données.

Le retour après quelques années sur un ancien terrain fournit l'occasion d'échanges autour des premiers rapports. L'équipe a notamment été interpellée par le chef de canton du Gorouol sur trois points. Le premier concerne la description socio-spatiale du village de Kolmane qui met en évidence la traduction dans l'organisation de l'espace villageois de clivages sociaux propres à la société étudiée (nobles/descendants de captifs), point qui n'aurait pas sa place dans un document à caractère public. Le second point est relatif au statut de Yatakala qui selon le chef de canton n'a jamais été qu'un lieu de résidence de la chefferie mais pas un chef-lieu de canton. Sur ces deux points, nos avis sont restés divergents. Le troisième point touche à la succession des chefs *songhay* du Gorouol. Le fait est que dans le premier rapport sur le Gorouol, nous avons omis l'un des ancêtres de l'actuel chef de canton. Cela nous a valu d'être soupçonnés de parti pris dans le conflit qui oppose les deux ailes de la chefferie. L'auteur s'est excusé auprès du chef de canton et le malentendu a été levé. Ce point est en tout cas révélateur de la sensibilité du sujet (pour le groupe des ayants-droits à la chefferie cantonale) à l'heure où les deux ailes ont trouvé dans l'avènement de la commune un nouveau champ de bataille. Le présent rapport comportera donc un rectificatif de la succession des chefs du Gorouol en annexe. A contrario, du côté de Bankilaré, les descendants du feu Boulla, chef de groupement *Tingueregedech* durant 49 années et décédé en février 2006, se sont montrés reconnaissants envers « l'historien du groupement » (l'auteur du rapport) pour son travail généalogique, celui-ci ayant permis de calmer les ardeurs de candidats à la succession. Ainsi lors des élections organisées à Bankilaré le 16 septembre 2006 en présence des autorités, le collège électoral composé de 33 chefs de tribus *kel tamasheq* s'est prononcé à 100% pour l'unique candidat en lice (Elmoumin ag Boulla, fils aîné du défunt).

Des contraintes de temps (15 jours d'enquête de terrain) et de compétences linguistiques (il serait souhaitable de disposer d'un interprète en langue *tamasheq* ayant des compétences sociologiques et qui ne soit pas originaire de Bankilaré) nous ont fait renoncer à enquêter de façon approfondie dans les deux communes, malgré les forts liens qui existent entre celles-ci. En effet, deux communes, c'est deux conseils communaux, 5 ou 6 partis différents ayant engagé leurs forces dans la bataille électorale, etc. Il nous a semblé préférable de concentrer nos efforts sur la commune du Gorouol et de ne collecter à Bankilaré que quelques matériaux qui seront utiles à une prochaine enquête (liste des conseillers communaux, principaux problèmes de la commune de Bankilaré, récit des élections communales, prise de connaissance avec les nouveaux acteurs). Il se pourrait donc que le lecteur reste sur sa faim concernant les dynamiques politiques de cette dernière commune, qui ne sont qu'esquissées. Ceci dit, localement, ce positionnement (ne pas enquêter à Bankilaré) a surpris et nous avons été interpellés à plusieurs reprises par des connaissances devenues conseillers communaux et réclamant « leur entretien », signe que l'insertion du chercheur dans le milieu est acquise. Mieux, le nouveau chef de groupement profitant de la présence du chercheur à sa « fada » a interpellé indirectement en public l'un des conseillers communaux sur la gestion de la collectivité.

L'extrait suivant du débat improvisé qui s'est engagé à cette occasion nous fera rentrer dans le vif du sujet :

- Le chef de groupement (un ancien député de l'Assemblée Nationale) s'adressant au chercheur :

« Demandez-lui ce qu'ils ont fait des impôts que nous avons versés en 2005 ! ».

- Le chercheur : « Monsieur le conseiller, la parole est à vous ! »
 - Le conseiller (un ancien cadre de l'administration) : « Réglementairement, le conseil a affecté 45% du budget aux investissements. Le budget a été voté. L'organe délibérant a fait son travail. L'exécutif doit appliquer ! »
 - Le chef de groupement s'adressant cette fois directement au conseiller : « Vous devez demander des comptes ! ».
 - Le conseiller : « Il faut la deuxième session ! »
 - Le chef de groupement à nouveau au chercheur : « Et la première année, qu'est-ce qu'ils ont fait ? Demandez lui ! »
 - Réponse directe du conseiller : « En 2005, nous n'avons pas eu un budget normal. La première session a eu lieu en mai 2005. De plus, c'était une année exceptionnellement mauvaise. Et il y a eu de l'incivisme fiscal... ».
- Pendant ce temps là, devant les interlocuteurs, le chercheur prend note sur son carnet de terrain.
- Le chef de groupement interrompant le conseiller : « C'est parce qu'ils ne font rien qu'on fait l'incivisme fiscal. On vous a quand même versé 13 millions de F CFA en 2005 ! ».
 - Le conseiller s'expliquant : « Tanja est venu. Il a tout pris ou presque. Quand le gouverneur vient, il nous prend le reliquat. C'est la commune qui supporte toutes ces dépenses ! »

Dans le milieu d'étude, le chercheur s'est vu assigner un rôle (historien, témoin occasionnel, arbitre d'un débat improvisé ??) qui en partie compense la brièveté de son séjour. Cela permet de déclencher une dynamique de paroles où chacun aimerait avoir son mot à dire.

1. Rappel sur la configuration de l'arène politique locale et ses dynamiques avant la mise en œuvre de la décentralisation

Dans cette partie, nous allons retracer à grands traits la configuration des arènes politiques locales peu avant la mise en place des communes en rappelant les principaux résultats de l'enquête de référence de 2001-2002 (cf. Hahonou, 2004 a) et de l'enquête complémentaire centrée sur les partis politiques réalisée en 2003 (cf. Hahonou, 2004 b).

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 du cours d'eau dénommé Gorouol, et de groupes de populations peules et *kel tamasheq*³ 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^{ème} 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^{ème} 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 *Songhay* 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 *Tingueruedech-Logomaten*). A l'époque, cette disposition, qui ôtait au chef de groupement toute compétence territoriale, fut interprétée par les tenants de la chefferie⁴ *kel tamasheq* comme un rétablissement de leur pouvoir ancien.

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 *kel tamasheq* et peules 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 sans compétences territoriales. C'est cette particularité du PA de Bankilaré qui lui valut en 1999, au moment des premières élections communales

³ 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.

⁴ 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 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.

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'avaient 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), on retiendra que la version « minimaliste » de la décentralisation sous 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.

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 re-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.

Le principe retenu dans cet accord prévoyait d'un côté que les populations *kel tamasheq* et peules (Amaré Singué, Diawambé, Gaobé...) 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 (soit environ 5.600 personnes) des 5 tribus du groupement *Doufarafarak*⁵ et 5 tribus (environ 1.650 personnes) du groupement

⁵ Le groupement *Doufarafarak* voit ses sujets dispersés sur deux principales communes (Bankilaré et Gorouol), mais quelques fractions sont également rattachées à Téra. Le chef de groupement est membre de droit du conseil communal de Gorouol.

*Tinguereguedech*⁶ ; 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 Taratoko, Manda, Tessi, Abuja, Tonditcham et Bongouro soient rattachés à leur commune. Cette demande n'a pas encore abouti.

Rappel sur la configuration des pouvoirs locaux au Gorouol et à Bankilaré

Au Gorouol et à Bankilaré, malgré des structurations sociale et politique distinctes la forte imbrication des pouvoirs coutumiers et religieux est un trait commun des arènes locales. Par contre, au cours du dernier siècle, de profonds changements ont affecté les poids relatifs des différentes catégories d'acteurs sociaux. L'aristocratie n'a plus tout à fait le pouvoir économique tandis que les catégories serviles se sont enrichies en engrangeant l'intégralité des bénéfices de leur travail. Si à Bankilaré, le gain de pouvoir économique s'est accompagné d'une émancipation politique, il n'en est rien au Gorouol où la politique reste 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 dans l'arène politique de Bankilaré. Cette association a fait de l'émancipation des « Touaregs de souche noire » son cheval de bataille. La sphère associative a servi de tremplin politique aux leaders locaux du mouvement (Hahonou, 2004 a : 44-47). Par contre, en milieu songhay, l'association dominante (ONG Boogu) est restée sous le contrôle des tenants du pouvoir politique traditionnel (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.

Les « pouvoirs administratifs » sont rapprochés dans le cas de Bankilaré (existence d'un poste administratif) et distants pour le Gorouol (l'administration compétente se trouve à Téra, soit à plus de 80 km de Tégueye et Kolmane). Mais dans leur fonctionnement quotidien rien ne les distingue véritablement. Ce fonctionnement est marqué par des rapports de violence avec les populations (prédation, extorsion, corruption), une pénurie chronique de moyens et la faiblesse des services rendus aux populations.

Situation sociale et politique des arènes locales

L'esclavage et la captivité ont occupé une place centrale dans les systèmes politiques et les systèmes de production des sociétés *songhay* et *kel tamasheq*. Malgré l'abolition officielle de l'esclavage, l'administration coloniale admit longtemps le maintien de la « captivité » sous diverses formes (Olivier de Sardan, 1976 : 15-18). L'administration post-coloniale ne bouleversa guère l'ordre des choses. Aujourd'hui, la « captivité » est surtout observable dans ses survivances et notamment sur le plan politique. Du point de vue de l'idéologie aristocratique, il existe en effet une incompatibilité entre le statut de captif et les fonctions de leadership. Relégués au rang les plus bas et aux travaux les plus ingrats des sociétés locales (cf. Hahonou, 2003 a : 38), les descendants d'esclaves sont encore très largement stigmatisés et marginalisés sur le plan politique. Toutefois, à Bankilaré, dans un contexte marqué par une très forte domination démographique et une certaine aisance économique des « descendants de captifs », la déchéance économique des maîtres, un

⁶ 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*. Du côté du groupement *Doufarafarak*, il s'agit des tribus *Kel Tafadest* et *Doufarafarak* I, II et III.

relâchement des relations tributaires et clientélares, et le développement d'une association défendant les intérêts d'une catégorie sociale longtemps maintenue en situation de dépendance (association Timidria), depuis 1999 les anciens « dépendants » ont pu accéder à la représentation politique à l'Assemblée Nationale (et la conserver jusqu'à ce jour). Mettant à profit des liens clientélares basés sur la parenté, l'ethnie et la proximité sociale, des leaders *kel tamasheq* d'origine servile ont émergé. Leur montée en puissance s'exprimait déjà à l'occasion des élections communales de février 1999. Une identité des *Kel Tamasheq* d'origine servile est née et il est évident que l'action militante de Timidria⁷ a joué un rôle essentiel dans ce processus. Un tel phénomène n'est manifestement pas à l'œuvre en milieu *songhay* où la contestation des « descendants de captifs » n'a pas émergé de manière aussi franche sur la scène publique. Tout au plus, la rumeur veut que le PNDS *Tarayya* soit le parti recrutant des candidats au sein de ce groupe (cf. Hahonou, 2004 b : 29).

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 concurrent politique direct 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 était subtil car Wassalké est connu pour avoir été le soutien électoral de l'actuel chef de canton, son oncle Amirou Kassoum Boureima. Quant à Gado, il est le descendant d'un des chefs de canton du Gorouol et appartient à l'autre aile de la chefferie de canton. Ainsi deux ailes de la chefferie de canton du Gorouol se retrouvaient face à face dans une nouvelle arène politique : celle des partis politiques, et plus précisément le MNSD *Nassara*.

Evincé du gouvernement, Wassalké s'accrocha à ses bases électorales au niveau de son terroir mais trouva sur sa route Gado, qui devait quant à lui asseoir localement sa position politique. Il s'ensuivit une âpre bataille politique entre les deux leaders et leurs cliques (ou factions) respectives. En février 2003, l'élection du bureau cantonal tenue dans la salle de réunion du chef de canton de Kolmane dégénéra violemment entre les partisans des deux camps. L'imam, frère cadet du chef de canton et qui « est dans la politique jusqu'au cou » (pour reprendre une expression locale à son propos), en vint aux mains avec des jeunes gens venus du village voisin de Gayya pour soutenir le camp adverse. Par la suite, deux bureaux cantonaux du MNSD furent mis en place, l'un officiellement reconnu, l'autre contestataire.

A Bankilaré, le renouvellement du bureau MNSD en février 2003 donna lieu aux mêmes luttes intestines. Le bloc qui jusque là était regroupé derrière le feu député Elhadji Ghoumar (MNSD) se disloqua. La sous-section MNSD Bankilaré se scinda en deux factions. D'un côté, il y avait les partisans du député de Bankilaré, Ibrahim Sorab (suppléant du feu Elhadji Ghoumar décédé en 2001), qui était l'allié du PM, et de l'autre les partisans de Wassalké Boukary. Au terme d'une élection houleuse, un bureau de 140 membres acquis à la faction du député put être mis en place. Une pétition de dénonciation pour fraude signée par plus de 230 personnes fut déposée au siège du MNSD. Elle valut à ses auteurs une convocation au poste de gendarmerie.

Cette lutte entre les deux leaders et leurs partisans s'est poursuivie au niveau de la mise en place des pré-communes.

⁷ 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.

Les conseils pré-communaux

Dans l'attente de la tenue des élections communales au Niger, différents projets de développement ont choisi d'accompagner les acteurs locaux dans les futures tâches qui seraient les leurs. Deux projets de la zone Téra Nord s'étaient engagés à divers degrés dans cette voie, la CADEL⁸ et le PADL⁹, suivant des approches convergentes consistant à organiser les populations de la base (niveau villageois) vers le sommet (niveau communal et inter-communal) et à leur montrer la voie de la prise de décision collective et de la planification participative de leur développement. Des institutions transitoires avaient été mises en place : associations locales de développement (ALD) ou comités villageois de développement (CVD), conseils zonaux (CZ) ou comités locaux de développement (CLD), conseils pré-communaux (CPC). Au niveau du PADL, un fonds d'appui local avait permis la réalisation de nombreux investissements sur la base de l'élaboration de plans d'action locaux (sorte de précurseurs des plans de développement communal).

Pour chacune des pré-communes, des zones avaient été définies par les autorités coutumières. Pour la commune du Gorouol, il s'agissait des zones Bellekoira, Dolbel, Fleuve, Kolmane et Wanzerbé. Pour la commune de Bankilaré, il s'agissait de Bankilaré, Alemboule, Chatoumane, Fala, Inabaou, Lemdou, Tarasabat et Tondicham. Le regroupement en zones permettait d'englober les moindres recoins du territoire. La procédure du projet favorisait en outre la prise en compte de la jeunesse (équité jeunes/vieux) et du genre (équité hommes/femmes). Toutefois, la montée en puissance institutionnalisée de ces acteurs émergents (jeunes et femmes) n'a pas empêché la récupération politique des structures. Les politiciens ont très vite noté l'intérêt qu'ils pouvaient tirer de tels projets ou, si l'on veut, ont immédiatement perçus les risques de laisser à leurs adversaires un tremplin aussi beau qu'inattendu.

Du côté du conseil pré-communal du Gorouol, le processus tourna à l'avantage de l'ancien ministre Wassalké Boukary dont les partisans purent remporter la grande majorité des sièges au détriment des gens de Gado (à l'époque ministre de la santé). Dans cet exercice « à blanc », le candidat Ali Mamoudou du village de Fantchio (devenu en 2004 conseiller communal et prétendant au poste de premier vice-maire) avait été élu président du conseil pré-communal. A Bankilaré par contre, la mise en place du CPC échoua à trois reprises, du fait de la lutte entre d'un côté le clan de la chefferie coutumière et ses alliés traditionnels (cf. Hahonou, 2004 b) 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. La chefferie avait su si bien positionner ses partisans dans chacune des zones (qu'elle avait elle-même définies, rappelons le) que l'issue de chaque vote lui était favorable. Après trois votes pour la CDS, la Primature dénonça les résultats des élections, arguant des partis pris politiques et tribaux des autorités administratives et coutumières de Bankilaré, et conclut sur la nécessité de reprendre les élections (lettre n°000524/DIRCAB/PM/CDR du 07/10/2003). Ce qui ne fut jamais fait.

⁸ La CADEL ou Cellule d'appui au développement local de Tillabéri est un projet de la coopération suisse au Niger, basé à Téra, qui a opéré dans cette zone de mai 1998 à 2006. Son appui aux acteurs locaux se limite aux niveaux villageois et zonaux (grappes de villages définies par le chef de canton).

⁹ Le PADL ou Programme d'appui au développement local est basé à Bankilaré. Il résulte de la fusion des projets PNEDD et PCLCP. Ce projet financé par le PNUD (Programme des Nations unies pour le Développement) a démarré le 31/12/2002 initialement pour une durée d'un an. Il intervenait sur les quatre futures communes de Bankilaré, de Gorouol, de Kokorou et de Méhana.

2. Des campagnes électorales à la mise en place du conseil communal

Vu le passé tumultueux du couple Gorouol-Bankilaré, on ne s'étonnera guère du fait que les élections de juillet 2004 aient été entachées de nombreuses fraudes. Mais en cela les élections dans ces confins occidentaux du Niger ne se distinguent pas de ce qui s'est passé sur l'ensemble du territoire national. Ce qui est particulier, c'est qu'il a fallu reprendre l'ensemble du processus une nouvelle fois dans chacune de ces communes en décembre de la même année. Fin 2004, les conseils communaux ont quand même pu être mis en place, puis les membres de l'exécutif ont été désignés de part et d'autre.

Nous retracerons dans cette deuxième partie le déroulement des campagnes électorales et des deux scrutins, ainsi que les résultats de ces élections communales et la composition des conseils communaux.

L'effervescence des campagnes électorales

Le MNSD *Nassara* est redevenu le parti dominant du Gorouol et de Bankilaré. Assez logiquement cette domination à figure de parti unique a donné naissance à une faction MNSD (la tendance Wassalké Boukari). Sans quitter le parti MNSD, les partisans de Wassalké se rangèrent dans une liste indépendante, dite « unité des indépendants », qui présenta des candidats aussi bien au Gorouol qu'à Bankilaré.

A Bankilaré, les clivages sociaux et politiques décrits plus haut se sont reproduits dans la répartition des principaux camps politiques en listes distinctes.

En dehors du MNSD et des indépendants, plusieurs autres partis s'étaient alignés dans la course aux communales. Il s'agissait du PNDS *Tarayya* allié à *Tabat* au Gorouol¹⁰. A Bankilaré, le PNDS *Tarayya*, la CDS *Rahama* et le RSD *Gaskia* s'alignèrent dans la course aux communales.

Du point de vue paysan, la campagne électorale s'est essentiellement résumée à une période d'abondance où les cadeaux et les distributions d'argent pleuvaient au village. Des sommes considérables ont été distribuées au cours des campagnes pour la plus grande joie des « courtiers politiques » (les intermédiaires entre les sièges des partis et l'électorat potentiel) et des éleveurs et cultivateurs, qui prenaient ainsi en quelque sorte leur revanche sur les politiciens. Cette stratégie d'accumulation de la rente électorale n'est pas sans rappeler les écrits de Banégas (1998, 2003) sur les stratégies populaires de maximisation des dons en période électorale au Bénin. 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 ».

Chaque parti politique procéda à son propre découpage de la circonscription électorale en zones. Pour chaque zone, les candidats au poste de conseiller communal étaient regroupés en équipe en fonction de leur origine géographique pour battre campagne à bord de véhicules tous terrains ou à moto. Les campagnes ont été plus difficiles à mener pour Bankilaré du fait de l'extrême éclatement des populations qui y sont rattachées¹¹ (certaines se trouvent vers Téra, d'autres sont implantées sur le terroir du Dargol, d'autres encore au Gorouol ou à Kokorou).

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

¹⁰ Peu implantés au Gorouol, les partis *Tarayya* et *Tabat* avaient présenté une liste commune.

¹¹ En effet, pour Bankilaré la circonscription électorale n'a pas été limitée au territoire de la commune.

(PADET¹², 2004 : 23). Le rapport relatif à l'observation électorale dans l'ensemble du département de Téra signale que durant la campagne, les affrontements verbaux et physiques ont opposé les représentants de partis adverses au Gorouol comme à Bankilaré : empoignades, barrages illégaux au passage des cortèges des adversaires, diffamations et provocations verbales, fermeture du château d'eau le jour du meeting du parti adverse et autres tentatives d'obstructions des actions de propagande des adversaires (PADET, 2004 : 12).

L'organisation des votes et les résultats des élections

Un scrutin chaotique

Chaque village ou campement a eu au moins un bureau de vote. Dans les gros villages et les grosses tribus deux ou trois bureaux (parfois plus) avaient été installés. Pour la seule commune de Bankilaré, quelques 150 bureaux de votes avaient été mis en place.

Concernant le déroulement du scrutin, il ressort que des problèmes organisationnels importants, notamment lors du vote de juillet, se sont manifestés : 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). La nuit électorale n'avait pas été respectée par les partis politiques en compétition. La part d'intentionnel et d'inintentionnel dans ce désordre est difficile à estimer puisque, comme on le verra par la suite, le désordre est un facteur qui peut être mis à profit par les partis politiques pour tricher.

Le responsable du projet PADET note par ailleurs très justement des « insuffisances d'ordre structurel » liées à l'inadéquation des compétences des votants face à une technologie exogène qui nécessite un minimum de « savoir lire et écrire » et à l'inadaptation de certaines dispositions du code électoral (entretien, septembre 2006).

Concernant l'organisation du scrutin, en préalable à l'ouverture des bureaux de vote, la distribution des per diem était organisée : en principe, 8.000 FCFA par jour pour le président, 5.000 FCFA pour le secrétaire et 6.000 pour le vice-président. Les 3 assesseurs de chaque bureau sont censés recevoir chacun 2.500 FCFA. Ces assesseurs, nommés sur place, étant souvent analphabètes, se font généralement « dribbler » sur leurs per diem par les présidents. Il n'en reste pas moins que le vote est assurément un jour faste. S'il y a en principe à « manger » pour tout le monde, ceux qui ont su se positionner comme intermédiaires ont l'occasion non seulement de manger leur part mais également de faire des réserves sur les parts réservées à d'autres. Cela semble faire partie des règles du jeu électoral ou disons des normes pratiques de ce jeu.

En principe, les élections peuvent commencer lorsque les observateurs nationaux et les délégués envoyés par les partis en lice sont arrivés. Il est important de souligner qu'à la veille de l'envoi de ses délégués sur le terrain, chaque parti politique a organisé des sessions de formation pour les membres des bureaux. Ces sessions des partis politiques sont un moment fort de préparation à la bataille électorale.

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

¹² 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.

La fraude électorale est un élément central de la consultation électorale. Elle a été la règle plutôt que l'exception. Ce constat dépasse bien sûr l'échelle locale et l'échelle du temps présent. La fraude est systématique et pratiquée par tous les partis depuis que les partis existent¹³. Il nous semble même qu'on peut aller plus loin pour revenir sur la culture politique et sur l'écart entre normes officielles et normes pratiques. On peut faire un parallèle avec la mentalité qui prévaut dans le jeu de la « belote nigérienne ». Sans rentrer dans les détails des règles du jeu (qui sont somme toute assez simples mais fastidieuses à décrire) et les subtilités de ce jeu de cartes très populaire en milieu urbain, on notera qu'il se pratique systématiquement en trichant. Chacun des joueurs connaît les règles mais s'emploie à les contourner lorsque cela est à son avantage. Un joueur qui sur la base des cartes qu'il a en mains se voit perdant tentera souvent de recourir à la triche. Le tout est d'être assez malin pour ne pas être pris à tricher ! D'ailleurs, il n'y a pas de sanction si on l'est. On perd seulement ! De même, la règle du jeu démocratique pourrait se résumer à « tous les moyens de gagner sont bons, seulement il ne faut pas se faire prendre ! ».

La fraude est un des non dits du jeu électoral, une sorte de « secret public » pour reprendre l'expression de Taussig¹⁴. Pourtant, une fois les résultats en vue, les langues se délient pour dénoncer les pratiques des adversaires. La dénonciation de la fraude ramène alors celle-ci dans le camp des normes officielles pour servir la cause des perdants du jeu.

En matière de consultations électorales, on peut repérer trois moments critiques où diverses techniques de fraude ont été déployées.

En amont

Le procédé de fraude le plus répandu est certainement la distribution de cadeaux et d'argent aux électeurs pour les inciter à voter en faveur d'une liste de candidats. Cette distribution emprunte les réseaux de sociabilité et de proximité évoqués plus haut.

Une autre technique courante consiste à truquer l'équilibre des forces au niveau de la composition des bureaux de vote :

« Normalement, la CENI devrait s'assurer que dans chaque site de vote le bureau soit formé de membres de différents partis, mais il arrive que tous les membres du bureau soit du même bord ! » (un conseiller du Gorouol).

On peut également faire en sorte que, dans les zones « acquises » à l'adversaire, les cartes d'électeurs ne parviennent pas aux votants. Les cartes disponibles sont ensuite remises à un électeur favorable qui procèdera un « vote collectif » en complicité avec les membres d'un bureau de vote.

Il est possible de jouer sur l'établissement des listes de votants et faire ainsi voter des personnes qui ne sont pas censées le faire :

« On a voté même pour les morts » (un conseiller du Gorouol).

Inciter les électeurs, moyennant finances (500 à 2.000 FCFA par personne), à rester au champ le jour du scrutin fait également partie des techniques liées et dénoncées.

¹³ 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).

¹⁴ Taussig, M., 1999, *Defacement. Public Secrecy and the Labour of the Negative*, Stanford University Press, Palo Alto.

Le jour du scrutin

Un même individu réalise un vote collectif, soit qu'il soit mandaté par d'autres, soit qu'il utilise des cartes qu'il n'a pas redistribuées à ses « parents », soit encore qu'il utilise les reliquats de cartes d'électeurs non récupérées par les intéressés et disponibles au niveau du bureau de vote auprès des membres du bureau de son parti.

Faire voter des personnes non inscrites au registre.

Tromper les délégués des partis adverses en profitant de leur absence temporaire (au moment du repas par exemple) pour truquer le vote (en cochant et en signant au niveau du registre pour des personnes qui en réalité ne se sont pas présentées au bureau de vote), ce qui est une forme de « bourrage d'urnes ».

En aval

La fraude consiste là essentiellement à modifier les résultats réels du vote en truquant les procès verbaux par exemple en changeant totalement les constats ou encore en gonflant le taux de participation. Ce qui, dans le cas des votes du 24 juillet 2004 au Gorouol, fut dénoncé par les deux parties antagonistes (cf. ci-dessous).

Des résultats contestés

A Kolmane, selon les « indépendants », les résultats du scrutin leur donnaient plus de conseillers qu'au MNSD. Ce serait la raison pour laquelle le président de la CENI, menacé de part et d'autre, dut prendre la fuite et se réfugier à Téra pour établir son procès verbal.

« Le juge de la CENI a eu chaud ici à Kolmane. Il a pris peur et il fallu qu'il quitte en toute précipitation pour Téra. C'est là-bas qu'il a rédigé les PV. Les délégations des deux camps l'ont poursuivi en voiture... c'est ça qui a fait annuler le vote » (un habitant de Kolmane).

Ce n'est effectivement qu'à Téra que le président put proclamer des résultats. Avant même la proclamation des résultats, le parti « unité des indépendants » contesta le déroulement du scrutin et dénonça la fraude. Le MNSD lui-même déposa une plainte. Les plaintes reçues par la CENI furent prises en compte et un second scrutin fut organisé 90 jours après ce premier coup manqué. Les résultats du premier vote donnèrent :

- dans la commune de Gorouol, 9 sièges au MNSD, contre 5 aux indépendants et 1 au PNDS ;
- dans la commune de Bankilaré, 6 sièges à l'alliance CDS-Unité des indépendants contre 5 sièges seulement au MNSD.

Du côté de Bankilaré, la reprise du vote ne fut pas sans arranger les intérêts du MNSD qui sortait perdant de ce premier round électoral. Divers arguments techniques (d'ailleurs tout à fait recevables) furent mis en avant pour justifier la reprise de l'ensemble de la consultation électorale. Entre bonnes raisons politiques et bons arguments techniques, la décision d'annulation des résultats de ce premier vote fut prise par les autorités.

Les résultats du second vote, organisé en octobre 2004, furent plus favorables au parti au pouvoir qui redoubla d'efforts financiers durant la deuxième campagne pour emporter les deux communes. Ce qu'il fit avec succès :

- dans la commune de Gorouol, le MNSD remporta 11 sièges, contre 4 aux indépendants ;
- dans la commune de Bankilaré, la CDS se retrouva avec 3 sièges seulement contre 8 au MNSD. L'unité des indépendants disparut carrément du paysage politique communal.

3. Les conseils communaux

Composition du conseil communal du Gorouol et statut des conseillers

Le conseil communal du Gorouol est composé de quinze conseillers, dont 11 ont été élus sous la bannière du MNSD, tandis que le parti « unité des indépendants » a obtenu 4 sièges (cf. tableau 2 page suivante). Le conseil compte par ailleurs trois membres de droit qui sont le député Mamoudou Sourghia dit Gado (que le vote semble confirmer comme leader local du MNSD), 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 semble relativement neutre).

Un factionnalisme ravivé

Aujourd'hui que les élections sont passées, tout le monde au sein du conseil se revendique du MNSD mais les deux factions restent bien marquées. Au sein du conseil, derrière la partition politique en deux camps se joue une lutte de leadership au sein du MNSD entre le député (et ex-ministre) Gado et l'ex-député (et ex-ministre) Wassalké Boukari, tous deux du terroir. Comme on l'a vu plus haut, l'opposition entre les deux factions est aussi une traduction de la lutte entre deux ailes rivales de la chefferie cantonale qui ont trouvé dans la commune une nouvelle arène politique où batailler.

Le poids des non résidents

On compte au total cinq conseillers communaux résidant en dehors de la commune du Gorouol (tous à Niamey). Contrairement à de nombreuses localités de l'Ouest nigérien, les commerçants du Gorouol sont peu nombreux (deux seulement¹⁵) dans le conseil tandis que les « intellectuels » y sont très présents. Une minorité d'élus est analphabète. Il faut souligner que le Gorouol ne manque pas de lettrés (rôle de l'implantation d'une mission catholique à Dolbel du temps de la colonisation). Comme on le verra par la suite, on se trouve dans une situation relativement paradoxale puisque l'un des terroirs les plus riches en intellectuels se retrouve bon dernier en termes de performances de la commune. Ceci souligne au passage que les contraintes techniques, souvent mises en avant par les intervenants extérieurs, ne sont pas nécessairement les principaux obstacles au fonctionnement des nouvelles institutions.

Une incidence évidente de la proportion des non résidents est l'impression d'absentéisme des élus aux yeux des citoyens, impression renforcée par le problème d'absence de siège de la commune de Gorouol sur lequel nous nous étendrons ci-après.

¹⁵ Le financement de la campagne électorale a surtout été pris en charge par le parti MNSD, au pouvoir au moment des élections.

Tableau 2 : Composition du conseil communal du Gorouol

Identité	Formation politique	Statut social	Age	Profession	Lieu de naissance	Résidence	Formation scolaire
Morou Amadou Maïga (maire)	MNSD	Songhay	61 ans	Juge de paix retraité	Dolbel	Niamey	ENA moyen et supérieur
Samsou Doudou (1 ^{er} vice maire)	MNSD	Songhay	35 ans	Agriculteur	Yatakala	Yatakala	Niveau 1 ^{ère}
Abouba Mohamed (2 ^{ème} vice maire)	MNSD	Bella	34 ans	Eleveur et cultivateur	Wississi	Wississi	Niveau BEPC
Hamadou Bellibya	MNSD	Songhay	65 ans (env.)	Cultivateur	Wanzerbé	Wanzerbé	?
Oumarou Alzouma	MNSD	Songhay	40 ans (env.)	Cultivateur	Boukarikoira	Boukarikoira	Illettré
Nouhou Doulaye	MNSD	Songhay	40 ans (env.)	Cultivateur	Belleykoira	Belleykoira	Niveau CM2
Nouhou Soumaïla	MNSD	Songhay	40 ans (env.)	Cultivateur	Kourki	Kourki	Niveau collège
Mme Halimatou Larabou	MNSD	Songhay	49 ans	Institutrice, chef de cabinet du ministre de la fonction publique (2005)	Haoussanké	Gotheye, Niamey (depuis 2005)	Collège puis formation d'institutrice
Mme Hadi Boukari	MNSD	Songhay	49 ans	Fonctionnaire	Borobon	Niamey	Collège puis ENA (secrétaire municipal)
Daouda Souley	MNSD	Songhay	50 ans	Commerçant	Tégueye	Niamey	Ecole coranique
Elhaji Boubacar Sidi	MNSD	Songhay	50 ans (env.)	Commerçant	Weizebangou	Niamey	Illettré
Ali Mamoudou	Unité des indépendants	Songhay	60 ans	Fonctionnaire retraité	Fantchio	Fantchio	Supérieur
Salamou Hamido	Unité des indépendants	Songhay	40 ans	Cultivateur	Dolbel	Dolbel	Secondaire
Mme Hadi Alzouma	Unité des indépendants	Songhay	?	Ménagère	Borobon	Borobon	Illettrée
Ousseini Witeni	Unité des indépendants	Songhay	54 ans	Cultivateur	Kolmane	Kolmane	Ecole coranique

Le traitement de la contrainte « genre »

Le conseil communal comprend trois femmes, soit 20% des membres du conseil. Presque le quota officiel¹⁶.

« Les jeunes du village m'avaient touchée pour proposer ma candidature et la structure du MNSD (au sommet du parti) avait accepté la proposition... et surtout il leur fallait présenter au moins deux candidates sur les 15 pour le Gorouol » (une conseillère, Niamey, octobre 2006).

¹⁶ Il s'agit du décret 2001-056 portant modalité d'application de la loi n°2000-08 du 07 juin 2000 instituant un système de quota (25% de femmes) dans les fonctions électives.

Deux d'entre elles sont lettrées et résident en dehors du territoire communal. La dernière est une ménagère illettrée. De fait, elles jouent un rôle marginal dans le fonctionnement au quotidien de la commune.

Notons qu'en 1999, sur 12 sièges à pourvoir, deux femmes seulement figuraient sur la liste des candidats au conseil communal du Gorouol, et encore comme suppléantes (Journal officiel de la République du Niger, 1^{er} février 1999, arrêt 99-003/chambre constitutionnelle du 25 janvier 1999). Suite à la proclamation de la loi sur les quotas, les partis politiques ont, à l'occasion du renouvellement de leurs bureaux en 2003, commencé plus systématiquement à intégrer des « candidates ». Toutefois, celles-ci sont choisies par les hommes, à l'instar de ce qui se passe dans les comités mixtes mis en place par les projets de développement. Elles sont le plus souvent de simples pions destinés à satisfaire les critères imposés (ceux des projets ou ceux des lois) :

« Gado et le chef de village sont venus me trouver pour me demander d'être candidate pré-conseillère. On m'a poussée et je n'ai pas pu refuser ! » (femme illettrée de 55 ans, habitante d'un village du Gorouol).

Effet « quotas légaux » ou effet « projets », le résultat est sensiblement le même. La fabrication des apparences et la manipulation sont les éléments explicatifs de la présence des femmes dans le conseil.

Notons que les préjugés attachés aux femmes politiciennes sont tenaces, notamment chez les femmes elles-mêmes (sur l'importance des représentations liées aux statuts féminins, aux espaces publics et au milieu des partis politiques, cf. Hahonou, 2006 : 206-221). S'appropriant l'idéologie dominante plutôt que de se rebeller, les femmes estiment généralement qu'elles ne peuvent pas prétendre à quelque chose devant un homme. Notons que les deux conseillères du MNSD au Gorouol, résidentes à Niamey, ont également mis dans la balance leurs responsabilités de mère et d'épouse pour expliquer leur position de retrait vis-à-vis de l'exécutif communal. Ce point constitue sans doute l'un des principaux facteurs d'explication du faible nombre de leaders politiques féminins.

Des clivages sociaux étouffés

Remarquons que l'opposition entre descendants d'esclaves (*bagnéy*) et nobles (*borciney*) n'a guère trouvé à s'exprimer au sein du conseil communal puisque tous les postes de conseillers communaux *songhay* semblent avoir été emportés par des nobles. Précisons que c'est dès l'établissement des listes des partis que les choix sont opérés au village. Or au Gorouol le MNSD est noyauté par l'aristocratie locale (cf. Hahonou, 2004 b : 27-29) et le PND *Tarayya*, réputé pour recruter notamment dans les rangs des personnes d'origine servile, n'a pas pu émerger du second vote.

La représentation des minorités ethniques

Paradoxalement, les *Kel Tamasheq* très minoritaires dans le Gorouol ont obtenu un siège de conseiller en la personne d'Abouba Mohamed, quand bien même celui-ci appartient au groupe des *Bella*¹⁷. Celui-ci, profitant d'un contexte politique opposant les Songhay entre eux, a même pu emporter le poste de 2^{ème} vice-maire (cf. ci-après).

L'émergence des jeunes

Aucun des candidats n'a fait campagne sur le thème de l'émergence des jeunes en politique mais on constate que deux jeunes (la trentaine) font partie du conseil. Sans doute les

¹⁷ Je rappelle ici qu'en langue songhay le terme *Bella* désigne de façon générique l'ensemble des personnes d'origine servile ou « dépendants » des nobles (*Surgu*) dans les sociétés *kel tamasheq*.

a t'on plus choisis pour leur bagage scolaire et leurs capacités que pour des considérations liées à l'âge. On les retrouve précisément dans l'exécutif communal.

4. Choix et profils des responsables de l'exécutif du Gorouol

L'élection de l'exécutif par l'organe délibérant

Compte tenu de la large majorité du MNSD au sein du conseil communal, les conseillers se sont sans peine entendus pour élire Morou Amadou Maïga, ancien juge (cf. profil ci-après), comme maire de la commune du Gorouol. Un vote de 15 voix sur 15 a entériné ce consensus. Toutefois, avant de parvenir à ce consensus autour de l'ex-juge, ce sont les deux conseillères du MNSD qui furent successivement approchées par les leaders politiques du parti à Niamey pour assurer le rôle de maire. C'est parce qu'elles déclinèrent la proposition que le choix fut porté sur le magistrat.

Ce point nous éclaire sur la mise en façade et la dimension manipulatrice du choix des élus dans le contexte d'une démocratie décentralisée. Il nous invite à nous interroger sur les véritables décideurs et lieux de décision. A la question « qui décide ? » (pour reprendre l'interrogation de Dahl, 1971), il semble au premier abord que la réponse soit orientée vers la capitale, le parti qui domine l'appareil d'Etat, les députés et leurs patrons... Mais sans doute faudra-t-il approfondir cet aspect dans l'avenir (enquête de suivi) afin de bien déterminer le poids des différents acteurs dans les différentes décisions « communales » et les marges de manœuvre du local.

Le choix des adjoints s'est avéré plus délicat. Les conseillers de l'Unité des Indépendants avaient effectivement pensé pouvoir obtenir le poste de vice-maire, et c'est dans ce sens qu'ils approuvèrent la candidature du magistrat au poste de maire. Aussi, au moment de la recherche des candidats, Ali Mamoudou (pressenti pour devenir maire en 1999 et président du conseil pré communal en 2003), poussé par son camp, postula, tandis que les élus MNSD présentaient leur candidat. Contrairement à une pratique courante au Niger dans la composition des exécutifs, la majorité n'a pas estimé que des postes devraient revenir à la partie adverse. Mais les décisions avaient été prises bien avant la séance du conseil. Faute de compromis, l'opposition, se sachant perdante en cas de vote, décida de boycotter le vote de désignation des vices-maires en quittant la salle de réunion. Le premier et le second vices-maires furent donc élus par 11 voix sur 11.

On peut s'étonner du fait que le seul *Bella* du conseil communal ait été promu deuxième vice-maire de la commune de Gorouol. Mieux, c'est lui qui assure le fonctionnement au quotidien de la mairie de Gorouol du fait de l'absence notoire du maire (résidant à Niamey) et de l'éloignement relatif du premier vice maire (résident à Yatakala).

Profil du maire du Gorouol

Né en 1955 à Dolbel où il a fait ses études primaires, Morou Amadou Maïga a poursuivi son secondaire au lycée d'Issa Béri à Niamey. Il a effectué le cycle de formation de l'ENA moyen puis supérieur. Greffier en chef dans différentes régions du Niger, il est par la suite devenu juge de paix notamment à Birnin Gaouré, Agadez, Ouallam et Téra. Sur ce dernier poste où il fit trois ans de service, il put tenter de compenser la faible insertion politique locale, consécutive à une longue carrière dans l'intérieur du pays, en inaugurant les audiences foraines avec l'appui d'un projet local. Les tournées effectuées dans ce cadre pour établir des actes d'état civil au profit des populations rurales lui permirent en effet de se faire connaître un petit peu. Au moment de la retraite, il créa un cabinet d'huissiers de justice à Niamey et s'impliqua plus activement dans la politique partisane. En 2004, il fut approché par les ressortissants pour être candidat aux élections communales au titre du MNSD. Sa faible assise électorale à Dolbel (fief des indépendants) semble confirmer qu'il doit plus son poste de maire à une « désignation » du parti au pouvoir qu'à sa popularité à la base. On voit là au

passage l'une des incidences du mode de scrutin par liste et de l'élection du maire par les conseillers dans un second temps. Remarquons enfin que compte tenu de ses obligations professionnelles en tant qu'huissier, le maire est très peu présent dans sa commune.

Le premier vice maire du Gorouol

Samsou Doudou est né à Yatakala en 1972. Il y a poursuivi ses études primaires et secondaires. Il a fait son lycée à Téra jusqu'au niveau 1^{ère}. Ces dernières années, il a assuré les cours d'alphabétisation au village. Dans le sillage du feu Souley Oumarou, chef de canton du Gorouol (qui résidait à Yatakala) et député du MNSD parti-Etat de 1989 à 1991, Samsou est au MNSD depuis le début. Il ne fut pas candidat lors des élections communales de 1999 car il se trouvait à Niamey. Mais en 2003, il fut SG de l'association pré-communale avant de devenir candidat au poste de conseiller communal au titre du MNSD, tendance Gado. C'est d'ailleurs ce dernier qui le désigna comme candidat titulaire de Yatakala lors de la pré-campagne électorale de 2004. Son poste de 1^{er} vice-maire fut disputé par les adversaires mais la forte majorité de la tendance Gado ne laissa pas de chance à son challenger. Malgré l'absence du maire, le premier vice-maire laisse son second gérer une commune qui se cherche.

Le second vice maire du Gorouol

Abouba Mohamed est une figure populaire de l'arène locale. Né à Wississi (campement kel tamasheq proche du village de Tégueye) en 1972, il a étudié à Bankilaré jusqu'au niveau BEPC18. Faisant partie des rares villageois « éclairés », il a beaucoup été sollicité par ses « parents » kel tamasheq avec l'arrivée des projets, en particulier avec la CADELTE et Global 2000. Il a été membre des différents bureaux mis en place à l'échelle du campement (banque céréalière, alphabétisation, parents d'élèves) mais aussi au niveau zonal19 (membre du bureau de la caisse populaire ASKIA de Dolbel). Ayant fait ses armes dans le secteur associatif, Abouba s'est lancé dans la politique de manière opportuniste : CDS en 1993, RDP en 1996, puis MNSD en 2000 sous l'influence de ses « parents étudiants » à Niamey. Il s'est rangé dernièrement du côté de Gado. Bien qu'étant le seul Bella du conseil, il lui a été accordé le poste de 2^{ème} vice-maire. Des considérations géopolitiques ont fait de lui au quotidien le véritable maire de la commune de Gorouol (cf. infra).

Sur deux photos, on remarquera la mise en scène des symboles du pouvoir communal avec le petit drapeau du Niger sur le bureau du maire et le macaron des conseillers communaux au Niger. Le 2^{ème} vice-maire a insisté pour reprendre la première pose car le macaron avait été caché par son turban. Nous reviendrons par la suite sur ces détails qui ont leur importance.

Abouba Mohamed doit son siège de conseiller communal d'une part à l'appui du député de Bankilaré (Moussa Zangaou) qui avait proposé son nom et du député du Gorouol (Gado), et d'autre part à son suppléant qui est très populaire dans les campements de la zone Nord de Yatakala et qui lui a cédé sa place en considérant qu'Abouba avait l'avantage d'être lettré.

« Je connais tous les grands du Gorouol, les Gado... Son papa et mon papa se connaissent. C'est moi qui mène leur campagne [sous-entendu en milieu kel tamasheq]. » (le suppléant du second vice maire du Gorouol).

¹⁸ Contrairement à de nombreux de ses camarades, les parents d'Abouba ne sont pas allés « négocier » le chef de groupement, le marabout ou l'enseignant pour faire renvoyer leur enfant. Cette méfiance des *Kel Tamasheq* vis-à-vis de l'école explique la faible proportion de lettrés.

¹⁹ La zone est un regroupement de plusieurs villages et campements mise en place par la CADELTE et la chefferie de canton.

Titulaire et suppléant font la paire, puisque le premier délègue au second de nombreuses tâches dont l'exécution ne demande pas une connaissance de l'écriture. A la mairie, le 2^{ème} vice-maire dispose d'un bureau mais s'installe à l'occasion dans le bureau du maire (cf. photo ci-dessus).

Composition du conseil communal de Bankilaré et statut des conseillers

Nous avons souligné plus haut le manque relatif de données d'enquête approfondie pour Bankilaré. Pour mémoire, notons que le conseil communal est composé comme suit :

Tableau 3 : Composition du conseil communal de Bankilaré

Identité	Formation politique	Statut social	Age	Profession	Lieu de naissance	Résidence	Niveau scolaire
Abdoulahi Almouji (maire)	MNSD	Bella	45 ans env.	Employé de la préfecture de Téra	Wasseiga	Téra	?
Iladoulala Sido (1 ^{er} vice maire)	MNSD	Bella	41 ans	Agriculteur	Bankilaré	Bankilaré	CM2
Amadou Elhaji Hamadou (2 ^{ème} vice maire)	MNSD	Peul	50 ans env.	Conseiller à la Primature	Amare Singue	Niamey	? lettré en arabe
Almaghmoud Amikik	MNSD	Bella	52 ans	Cultivateur	Lemdou	Lemdou	?
Nazioune Alectane	MNSD	Bella	?	Cultivateur	Takrouzat	Takrouzat	Illettré
Amadou Zouberou	MNSD	Peul	?	Cultivateur	Petelkole	Petelkole	?
Mme Finina Godiya	MNSD	Bella	43 ans	ménagère	Bankilaré	Bankilaré	Illétrée
Mme Aminatou Agali	MNSD	Bella	?	Etudiante	Bankilaré	Tillabéri	Etudiante
Mahmoudou Kamankaman	CDS	Kel Essouk	57 ans	Fonctionnaire à la retraite	Ingui	Ingui	?
Atta ag Boulla	CDS	Surgu	42 ans	Eleveur	Bankilaré	Bankilaré	Niveau 3 ^{ème}
Hamzata Intiryag	CDS	Bella	65 ans	Eleveur	Chatoumane	Chatoumane	?

Le conseil communal de Bankilaré est composé de onze conseillers élus et deux membres de droit en la personne du député Moussa Zangaou et du chef de groupement *Tingueruedech* Elmoumin Ag Boulla.

Remarques générales et comparaison avec la situation de février 1999

Le conseil communal élu en 2004 est fortement dominé par le MNSD qui a gagné l'essentiel des voix des *Bella*. On observe une forte domination des *Bella* (avec 7 sièges sur 11), catégorie sociale qui jusqu'en 1999²⁰ n'avait pas accès à la représentation politique (Hahonou, 2004 a : 41-43). La décentralisation donne à cette catégorie d'acteurs sociaux l'occasion de confirmer leur poids dans l'arène politique locale.

A l'issue de la reprise des élections en décembre 2004, la commune est revenue au MNSD qui a positionné Abdoulahi Almouji, employé de la préfecture de Téra, comme maire

²⁰ Election du premier député *Bella* de Bankilaré. Cf. listes des députés de Bankilaré en annexe 2.

de la commune de Bankilaré. Le maire doit notamment sa place au député de Bankilaré. L'opposition au maire laisse entendre que le maire n'est d'ailleurs qu'un pion du député. Recruté dans le cercle des membres et sympathisants de l'association Timidria, le maire s'est rapidement entouré de ses amis politiques en recrutant du personnel parmi ses parents et ses proches.

La représentation des minorités au sein du conseil

Notons par ailleurs que deux femmes sont conseillères. C'est un progrès notable sur le plan quantitatif si l'on considère qu'en 1999, sur 4 partis politiques en lice (soit un total de 88 candidats titulaires et suppléants), les deux seules femmes qui étaient candidates n'étaient que suppléantes (Journal officiel de la République du Niger, 1er février 1999, arrêt 99-003/chambre constitutionnelle du 25 janvier 1999). Toutefois, les remarques faites pour le Gorououl sur ce point valent aussi ici²¹.

Enfin, les Peuls ont emporté deux sièges (sous les couleurs du MNSD) dont l'un est occupé par Amadou Elhaji Hamadou dit Maï Samari Amaré Singué, conseiller auprès du PM depuis déjà plusieurs années.

Le poids de la chefferie traditionnelle

La chefferie de groupement *Tinguereguedeche* est doublement représentée au sein du conseil puisqu'elle est d'une part membre de droit du conseil (en la personne d'Elmoumin Ag Boulla, ex député MNSD parti Etat de 1989 à 1991 et actuel chef de groupement depuis le 16 septembre 2006) et que d'autre part le conseiller communal CDS est Atta Ag Boulla, l'un des fils du défunt chef et frère cadet du premier. Notons que lors des élections communales de février 1999 Atta avait également été le candidat de la chefferie sur une liste RDP *Jama'a*, parti du Président Baré, au pouvoir à l'époque (cf. Hahonou, 2004 b : 34-35). Mais le poids de la chefferie de groupement ne se limite pas à ces deux postes car les alliances anciennes avec le groupe maraboutique (*ineslimen* Igoubeïtan d'Ingui en particulier) ainsi que certains dépendants (notamment des membres de l'ONG Tartit²²) ont été reconduites.

Rappelons que la chefferie de groupement *Tinguereguedeche* était passée à la CDS en 2003 après la période de flottement qui avait suivi le coup d'état qui mit fin au régime de Baré. Pour la chefferie de groupement, il était en effet impossible fin 1999 (lors de la préparation aux 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 ».

Décus 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 déjà tourné le dos à ce parti. Finalement, les alliances locales prennent le pas sur les colorations politiques affichées, notamment avec le 1^{er} vice-maire. Ce dernier bien qu'arborant les mêmes couleurs politiques que le maire ne s'entend pas avec lui. Il semble plutôt proche du chef de groupement.

²¹ Rappelons que nombre de femmes des campements des environs de Bankilaré se voient par exemple interdire par leur mari d'assister aux réunions des projets. « Je laisserai voter mes esclaves mais pas mes femmes... » C'est la sentence d'un singulier marabout charismatique à la tête de Sourgey Gounto, un ensemble de hameaux touaregs près de Dolbel » (PADET, 2004 : 24).

²² Le président de l'association Tartit est aussi le président de la sous-section CDS à Bankilaré.

5 . Le fonctionnement quotidien de la mairie de Gorouol

Dans cette dernière partie, nous examinerons l'installation de la commune de Gorouol et la bataille de légitimité engagée autour du drapeau, puis nous aborderons le dispositif exécutif communal et son fonctionnement avant de nous intéresser à la mobilisation et la gestion des ressources communales. La dernière sous-section sera consacrée aux rapports de la commune avec son environnement extérieur.

L'installation laborieuse de la commune de Gorouol

« Boro kan hiiji amma i mana du hu, i si goro²³ » (un chef de village du Gorouol, sept. 2006)

La première difficulté matérielle de la commune est de n'avoir pas de siège, non pas que les locaux manquent mais les acteurs ne parviennent pas à s'entendre sur la localisation du chef-lieu de commune et l'implantation de la mairie.

La loi stipule que le chef-lieu de commune correspond au chef-lieu de canton. Dans le cas du Gorouol, cela correspond actuellement à Kolmane (loi n° 2002-014 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux, article 2), après que le chef-lieu de canton ait été Yatakala pendant huit décennies. Une autre loi (loi n° 2001-023 du 10 août 2001, article 7) précise que « les limites, le nom et le chef-lieu des régions, des départements, des arrondissements et des communes sont fixés par la loi. Le changement de nom et le transfert de chef-lieu, ainsi que les modifications du ressort territorial des régions, départements et communes, les fusions de deux ou plusieurs régions, départements et communes sont prononcées par la loi sur demande motivée ou après avis de leurs conseils respectifs... ».

Dès les premières réunions, les conseillers communaux du MNSD tendance Gado ont décidé d'engager une procédure légale pour faire transférer le chef-lieu de commune de Kolmane à Yatakala. Comme dans le cas du choix des vices-maires, le recours au vote a acculé l'opposition au boycott. Le vote donna 11 voix pour le changement de chef-lieu. Fin 2005, une requête fut envoyée au ministère de l'intérieur pour transmission à l'Assemblée Nationale²⁴. Mais il semble que cette dernière n'ait jamais été investie du dossier.

La tendance Gado ne manque pas d'arguments techniques pour justifier ce choix. Kolmane est enclavé par l'absence de piste et la présence d'une dune de sable qui rend pénible son accès, Yatakala bénéficie d'une meilleure desserte par la piste latéritique. La sécurité des biens et des personnes est mieux garantie à Yatakala du fait de la présence des forces militaires à proximité immédiate. La présence d'eau potable en quantité suffisante et d'infrastructures diverses (école, dispensaire, électricité...) sont d'autres atouts. Cependant, dans cette bataille de légitimation autour du chef-lieu le politique l'emporte sur le technique.

Dans la guerre de chefferie que se livrent de longue date les deux camps, le choix de Yatakala n'était bien sûr pas anodin. D'autres sites seraient sans doute plus indiqués que Yatakala qui reste un lieu très excentré (cf. carte de localisation des villages). Aussi, la tendance Wassalké-chef de canton a interprété cette décision comme une provocation et y a répondu par une série d'actes politiques, à commencer par le boycott des sessions du conseil.

Dans l'impasse, il fut alors décidé d'installer provisoirement (en attendant la décision légale) les locaux de la mairie de Gorouol à Tégueye, qui occupe une position géographique

²³ Traduction littérale : « Un homme qui s'est marié mais n'a pas eu de maison, sa femme ne restera pas ».

²⁴ Une dizaine de requêtes de ce type provenant de diverses communes serait déjà enregistrée au niveau du ministère de l'intérieur.

plus centrale et bénéficie d'une bonne desserte par la piste. Mais le camp adverse reste sur ses positions :

« Un maire qui refuse de venir au chef-lieu de commune... S'ils font leur conseil communal ailleurs qu'à Kolmane, je n'irai pas et je n'enverrai pas un représentant ! » (le chef de canton de Gorouol, septembre 2006).

Remarquons par ailleurs que cette opposition peine à s'exercer en rangs serrés puisque l'ex-ministre, allié du chef de canton, argumente plutôt en faveur de son village natal, Dolbel :

« Tegueye n'est le centre de la commune que si l'on se trouve dans le contexte d'une commune unique avec Bankilaré. Ce qui n'est pas le cas. Dolbel est mieux indiqué mais c'est chez Wassalké ! » (entretien avec Wassalké Boukari, Niamey, octobre 2006)

La localisation de la mairie à Tegueye n'étant pas du goût de l'opposition, celle-ci est restée sur le boycott comme mode de contestation et de lutte politique. Ni le chef de canton, ni le conseiller résidant à Kolmane ne se rendent à Tegueye. C'est pourtant bien là que la mairie de Gorouol est désormais implantée²⁵ (cf. photos ci-après) et que les sessions du conseil communal se tiennent.

L'épisode du drapeau national dans la lutte permanente entre les deux camps

Malgré la forte opposition de la tendance Wassalké-chef de canton quant au changement de chef-lieu de commune, le maire de la commune fit lever le drapeau national dans la cour de la mairie provisoire implantée à Tegueye. Provocation supplémentaire ? Le chef de canton fit immédiatement appel à ses relations au sein de l'appareil d'Etat (préfet et gouverneur) pour ramener le maire et ses partisans dans le droit chemin. Le chef de poste administratif de Bankilaré reçut l'ordre de faire retirer le drapeau. A l'heure actuelle, celui-ci ne flotte ni à Kolmane, ni à Tegueye, ni ailleurs. Il est consigné dans le bureau du chef de poste de Bankilaré jusqu'à ce qu'une décision légale soit prise.

Dans leur lutte pour le pouvoir communal, la majorité et l'opposition se portent régulièrement des coups qui engendrent une tension croissante et des blocages de l'appareil communal. Au-delà des règlements de comptes entre les deux camps, l'épisode du drapeau national nous ramène à l'importance des symboles évoquée plus haut. Bien que la mairie soit très peu fonctionnelle, les attributs du pouvoir sont systématiquement mis en scène.

A ce titre, l'épisode du drapeau n'est pas une simple anecdote et la trajectoire du dossier dans les plus hautes sphères de l'appareil d'Etat²⁶ en témoigne clairement. De part et d'autre, le drapeau national symbolise fortement l'Etat, l'autorité et la détention de la puissance publique. C'est en son nom qu'un maire peut par exemple recourir aux forces armées pour lever des taxes dans un marché (cf. cas de Dolbel ci-après). Face à la tentative de légitimation engagée par l'institution communale, la chefferie coutumière riposte d'abord par le recours au droit et fait rappeler au maire les limites de ses compétences. Dans le même temps, l'intervention étatique réclamée pour arbitrer le conflit, sanctionner les fautifs et rétablir l'ordre n'a accompli sa mission qu'à moitié puisque le drapeau n'est pas retourné à Kolmane, le chef-lieu légal de la commune. L'autorité supérieure qu'est l'Etat s'avère dans la pratique incapable de trancher et comme souvent au Niger l'affaire est en instance de traitement... Sauf que la demande de changement officiel de chef-lieu déposée par le conseil communal de Gorouol depuis une année n'a toujours pas été transmise à l'Assemblée

²⁵ Un bâtiment abandonné, dit « maison du Blanc », a été réhabilité sur le budget communal et fait office de locaux provisoires de la mairie de Gorouol.

²⁶ Selon certains interlocuteurs ressortissants, l'affaire serait même remontée jusqu'à la Primature et à la Présidence de la République.

Nationale ! « L'économie de la patience²⁷ » prend le relais : le temps fera son œuvre. On ne s'étonnera pas du fait que les démarches initiées au sein du parti au pouvoir, le MNSD *Nassara*, ne parviennent pas non plus à réconcilier les deux camps qui sont pourtant affiliés au MNSD. Suite à une réunion tenue à Niamey, un consensus de façade a été trouvé, mais l'accord se concrétise difficilement sur le terrain. A défaut de véritable règlement au sommet, les deux parties s'emploient à rechercher une légitimité locale par le bas.

Tandis que les uns mettent en exergue leur macaron d' élu, les autres sont dans le registre d'une légitimité « traditionnelle »²⁸ :

« Je suis plus légitime que lui. Il n'est là que pour la durée de son mandat²⁹ » (le chef de canton du Gorouol, Kolmane, septembre 2006).

Mais l'entreprise d'auto-légitimation s'accompagne souvent de la délégitimation de l'adversaire, selon diverses modalités. La plus courante et la plus aisée consiste à discréditer verbalement l'adversaire. Le socio-anthropologue en situation d'enquête est bien souvent pris à témoin :

« Qu'est-ce qu'a fait la commune ? Je vous le demande. Vous pouvez sillonner les villages... pas une école, pas un dispensaire, pas une route. Rien ! » (un conseiller communal de la tendance du chef de canton, Kolmane, septembre 2006).

« Les quatre conseillers de l'opposition ne s'occupent que de leur village. Le conseiller de Kolmane ne parle que de Kolmane, celui de Dolbel que de Dolbel. On n'est pas conseiller de Dolbel seulement, on est conseiller de l'ensemble de la commune » (le deuxième vice-maire du Gorouol, Wississi, septembre 2006).

L'opposition met aussi en œuvre une stratégie de sabotage politique. Les études de cas qui suivent (mini AEP, taxes de marché à Dolbel, impôt de capitation) en fourniront de bonnes illustrations.

Le dispositif exécutif de la mairie et son fonctionnement

L'exécutif communal au quotidien

Outre le litige autour du chef-lieu de commune, le fait que le maire et quatre autres conseillers résident à Niamey ne facilite pas non plus les premiers pas de la commune. L'absence du maire pèse sur le fonctionnement mais plus particulièrement sur l'image de la mairie. Les mauvaises langues disent : « Si vous voyez une Tercel rouge³⁰ sur la piste, c'est la mairie du Gorouol ! ». Dans les villages démunis du bord du fleuve, on fait savoir à voix haute :

« Nous n'avons pas besoin d'un maire qui passe son temps dans la clim, avec son bic, à boire de l'eau fraîche. Qu'est-ce qu'il connaît des problèmes du pauvre ? Voici nos mains (montrant de larges mains calleuses à force de tenir la hilaire), voici notre eau (montrant l'eau du fleuve dans la tasse proposée à l'étranger pour étancher sa soif) ! » (un paysan d'un village de la commune situé au bord du fleuve, septembre 2006).

²⁷ Expression utilisée par Banégas (2003) dans le contexte de la transition démocratique béninoise où les électeurs s'arment de patience jusqu'au prochain scrutin électoral pour sanctionner les politiciens peu soucieux de tenir leurs promesses. Ici, j'entends plutôt évoquer une stratégie du gouvernement qui tendrait à faire traîner une affaire susceptible de créer un précédent et entraîner des demandes de changement de chef-lieu de commune difficiles à gérer.

²⁸ Ce sont les mêmes arguments qui sont déployés par la chefferie du Tagazar (cf. Issaley, 2006).

²⁹ Sous-entendu, en tant que chef traditionnel, je suis élu à vie. Depuis l'ordonnance de 1993 relative à l'organisation et les statuts de la chefferie traditionnelle au Niger, les chefs de canton sont élus par un collège électoral composé des chefs de villages administratifs.

³⁰ Il s'agit de la marque du véhicule du maire, qui est réputé transporter dans sa mallette les tampons officiels, les papiers et une partie de la caisse communale.

En filigrane, c'est un maire soucieux du vécu quotidien des populations que les villageois veulent, un maire qui sillonne sa commune et se met à l'écoute. Il est clair que la figure du maire résidant à Niamey peut rendre paradoxal le projet de rapprochement administration-administrés qui sous-tend la décentralisation.

Malgré tout (absentéisme des premiers responsables, informalité et illégalité de la mairie), la commune de Gorouol fonctionne un minimum. Le deuxième vice-maire y reçoit des administrés en audience, tandis que des gens attendent dehors que la place se libère. Qu'on y vienne pour traiter des affaires personnelles ou saluer le maire en profitant du jour de marché (lundi), le fait est qu'aux yeux de la population, la mairie existe, son représentant est visible et accessible. Les macarons des élus, les papiers officiels et documents divers, la tenue du stylo, les tampons de l'institution... (cf. photos 2 et 3) participent tous à faire exister au quotidien l'institution communale. Celle-ci est incarnée par le second vice-maire.

Le second vice-maire se plaint de l'absence de personnel pour faire fonctionner la commune de Gorouol : le recrutement officiel de personnel par la mairie s'est limité, « faute de moyens » (selon le vice-maire), à l'embauche d'un gardien des locaux. Pourtant, l'exécutif communal ne se limite pas au second vice-maire. Comme cela a été évoqué plus haut, celui-ci est assisté par un adjoint, en l'occurrence son suppléant de liste électorale (dont la fonction devrait se limiter à remplacer son titulaire en cas d'incapacité de ce dernier à exercer ses fonctions, invalidité, démission, décès). Qui plus est, le dit suppléant n'est pas formellement employé par la mairie. Il ne fait pas officiellement partie de l'organigramme communal, sa présence et son rôle dans le fonctionnement de l'institution sont tout à fait informels. Pourtant, en cela les communes nigériennes ne font qu'emboîter le pas aux administrations locales qui les ont précédées (cf. Hahonou, 2006 a).

Clientélisme et processus d'informalisation de l'institution communale

Paradoxalement, alors que la mairie joue des apparences pour chercher à asseoir sa présence aux yeux des populations du Gorouol, l'institution communale fonctionne pour l'essentiel dans l'informel. Lors d'une des dernières sessions du conseil communal, il fut décidé d'affecter les suppléants des conseillers communaux aux postes de collecteurs de taxes de marché. Les décisions furent signées séance tenante par le maire. Ce procédé, officialisé et formalisé par des actes, permet à la fois de fournir les « récompenses politiques » attendues par les suppléants et de parer au relatif manque de personnel « fidélisé »³¹ pour accroître les recettes communales. La décision fut accueillie positivement par la direction nationale du MNSD. Ainsi, une pléthore d'individus s'est vue « engagée » dans « l'entreprise communale ». Pour autant ces personnels ne figurent pas dans l'organigramme communal. Officiellement payés au pourcentage des recettes collectées, ces collecteurs - comme chacun sait - se rémunèrent surtout eux-mêmes³². La commune de Gorouol a donc repris des pratiques observées dans le passé au niveau des postes administratifs ou des communes « ancienne version » (cf. rapports Balleyara et Tillabéri, Hahonou (2001, 2003)).

« Les suppléants, ils ne sont rien dans les communes. Mais ça, c'est l'esprit de partage, c'est pour les garder en respect. Cela suppose que les conseillers se sucent, alors on donne des tickets aux suppléants en compensation. C'est une récompense politique ! » (le chef de canton du Gorouol, Kolmane, septembre 2006).

³¹ Nous utilisons ici à dessein le terme « fidélisé » pour traduire le rapport de clientèle entre les collecteurs et ceux qui les nomme (autrefois les chefs de village en milieu rural, aujourd'hui les conseillers).

³² Le procédé le plus courant pour empocher des recettes illégalement consiste à faire payer aux commerçants et autres usagers des places de marché des sommes qui diffèrent de la valeur faciale des tickets (valeurs inactives). Au moment du versement à la mairie, le collecteur ne remet que l'équivalent des valeurs inactives officiellement vendues.

Au début la proposition fut bien accueillie par l'ensemble des conseillers mais rapidement la mesure a permis au camp majoritaire de porter un coup supplémentaire au camp de la tendance Wassalké-chef de canton, qui se vit privée de postes de collecteurs. La mairie voulut en effet rapidement changer les anciens collecteurs choisis par les chefs de village au profit des suppléants de la liste MNSD, surtout dans les villages de l'opposition :

« Ils sont conseillers comme nous tous ! Or les taxes de marchés sont pour les suppléants des onze et moi j'ai exigé pour mon suppléant, mais le maire a dit de me contourner et j'ai dit que l'argent ne lui sera pas versé... » (un conseiller communal du Gorouol/tendance Wassalké-chef de canton, Dolbel, septembre 2006).

Il se trouve que Dolbel est le marché le plus animé du Gorouol. De ce fait, les taxes liées à ce marché sont d'une grande importance pour les recettes communales (cf. *infra* l'étude de cas du marché de Dolbel).

Toute informelle soit-elle la mairie a pris corps et s'est imposée dans le paysage institutionnel local en tant qu'autorité publique. Derrière des procédures formelles, les leaders de la mairie reproduisent les modalités informelles de taxation au niveau des marchés qui leur permettent de procéder à la logique du partage. Si des voix contestataires émergent c'est plus pour dénoncer une mesure inique (seuls les suppléants du camp des vainqueurs prennent leur part de la « marmite communale »³³) qu'un système où les intérêts privés d'une petite élite dirigeante passe avant l'intérêt de la collectivité qu'elle est censée gérer.

Cette informalisation ouvre la voie aux pratiques clientélistes et néo-patrimoniales observées au niveau de l'Etat central (Médard, 1990) et à une privatisation de la fiscalité communale. Ce processus observé au niveau communal semble conforter l'hypothèse d'une reproduction en contexte démocratique d'une partie de la culture politique des régimes autoritaires post-coloniaux formulée par Olivier de Sardan (1998). Le mouvement d'informalisation des institutions communales qui s'esquisse ici dans la gouvernance communale semble faire écho à l'informalité institutionnalisée du fonctionnement de l'Etat au Niger et plus généralement en Afrique de l'Ouest francophone (cf. Olivier de Sardan, 2004 ; Hahonou, 2006).

Les divers avantages de l'exécutif, des conseillers et de leurs suppléants

Selon la loi³⁴, il est stipulé que « *le maire bénéficie, à l'exception de toute autre rémunération, d'une indemnité de fonction basée sur le chiffre de la population de la commune dont le montant est déterminé par décret pris en conseil des ministres et d'une indemnité de représentation déterminée par le conseil municipal dans les limites fixées par décret pris en conseil des ministres. Les adjoints bénéficient également d'une indemnité forfaitaire déterminée par le conseil municipal dans les limites fixées par décret pris en conseil des ministres* ».

Dans les faits, les avantages officiels sont relativement maigres. Les sessions du conseil communal donnent droit à une indemnité de 2.500 FCFA par jour et par personne ainsi qu'à des frais de transport. On peut supposer, comme le laisse à penser la citation du chef de canton (page précédente), que la position de conseiller offre des opportunités de gains faciles, à plus forte raison les positions du maire et des vices-maires. Aucun compte administratif n'est disponible pour l'heure pour nous permettre de le démontrer. Par ailleurs, si l'on se réfère au modèle de gestion fourni par les collectivités locales avant la mise en

³³ Expression tirée d'un terrain béninois autour de la gouvernance communale dans le Borgou (communication au colloque du LASDEL sur les pouvoirs locaux et la décentralisation au Niger et en Afrique de l'Ouest, Hahonou, 2006, non publié).

³⁴ Loi n° 2002-12 du 11 juin 2002 (article 95) déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

œuvre de la décentralisation, on s'attendra à ce que les divers avantages officieux soient plus importants que les avantages officiels. C'est un indicateur de gestion des fonds publics sur lequel les prochaines enquêtes de suivi devraient s'attarder.

Du côté des décisions du conseil communal (CC), on peut interpréter la mise en place des commissions spécialisées du CC comme une tentative pour procéder à un partage de la rente communale. Au Gorouol ces commissions n'ont jamais été fonctionnelles du fait de la faiblesse des ressources budgétaires et des mésententes au sein du conseil. Ailleurs (par exemple à Balleyara où les ressources communales sont importantes), les luttes qui s'engagent pour le contrôle des commissions laissent deviner que les véritables enjeux ne sont pas « un meilleur accomplissement des tâches du conseil communal » comme le suggère Issaley (2006 : 12) mais plutôt l'accès à (ou la mainmise sur) la « gestion » de ressources publiques affectées à un secteur d'investissement. Toujours à titre d'hypothèse, on peut se demander si ces commissions ne sont pas une sorte de compensation pour les conseillers de la majorité qui ne font pas partie de l'exécutif communal.

Budget et fiscalité communale : de la mobilisation à la gestion des fonds

Les moyens d'existence (fonctionnement) et d'action (investissement) des collectivités territoriales sont devenus l'enjeu central autour duquel gravitent les acteurs locaux. Il convient de s'attarder sur le budget communal et de procéder à quelques études de cas pour mieux appréhender le fonctionnement de l'institution et comprendre les dynamiques d'acteurs.

Compte tenu de l'absence de transferts financiers effectifs de l'Etat vers les communes, les deux principales ressources des communes sont l'impôt (prélèvement pécuniaire effectué d'autorité sans contrepartie immédiate au contribuable) et les taxes (prélèvement pécuniaire effectué d'autorité en échange d'une contrepartie de service rendu au contribuable)³⁵. Le budget estimatif de l'année 2005 montre que les élus locaux tablaient essentiellement sur la taxe d'arrondissement (74 % des recettes de fonctionnement) et sur les recettes de marché (20%).

Budget estimatif de la commune de Gorouol, année 2005

Tableau 4 : BUDGET GENERAL RECETTES (en F CFA)

Chapitre 1	Taxe d'arrondissement ou taxe municipale	15.914.500
	Patentes	200.000
Chapitre 2	Taxis et embarcations	600.000
	Cyclomoteurs et vélocipèdes	150.000
Chapitre 3		0
Chapitre 4	Colporteurs et marchands ambulants	250.000
	Stationnement et vente sur les marchés	2.000.000
	Abattage des animaux de boucherie	450.000
Chapitre 5	Frais de gardiennage fourrière	100.000
	Recettes des gares routières	300.000
	Identification des animaux	1.500.000
Chapitre 6	Administration générale	100.000
Chapitre 7 à 10		0
	TOTAL	21.564.500

³⁵ 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 loi 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).

Tableau 5 : BUDGET GENERAL DEPENSES (en F CFA)

Chapitre 1		0
Chapitre 2	Indemnités de session et de vacation	1.440.000
	Indemnités de déplacement	400.000
	Matériels et fournitures	200.000
	Frais de transport	510.000
	Entretien de la salle de conseil	0
	Indemnités de fonction du maire et ses adjoints	1.560.000
	Indemnités de représentation du maire	234.000
	Indemnités de logement	220.000
Chapitre 3	Personnel permanent	2.209.000
	Personnel temporaire	340.281
	Charges sociales	1.620.000
	Habillement personnel	30.000
	Frais médicaux	200.000
Chapitre 4	Matériel et mobilier de bureau	1.000.000
	Fournitures de bureau	1.000.000
	Transport	1.500.000
	Eau, électricité, gaz, téléphone	250.000
	Appui au recouvrement	525.000
Chapitre 5	Remises et primes	2.387.195
	Fêtes et réception	1.000.000
	Fonds politiques	700.000
	Biens de chefferie	0
	Etat civil et recensement	100.000
	Police et sécurité	1.000.000
	Identification des animaux	1.500.000
Chapitre 6		0
Chapitre 7	Activités sportives	300.000
	Activités culturelles	200.000
Chapitre 8		0
Chapitre 9	Transports	200.000
	Alphabétisation	150.000
Chapitre 10	Frais d'hospitalisation	100.000
	Transports	300.000
	Assistance publique	200.000
Chapitre 11	Contributions aux préfectures	431.290
	Subventions aux associations	100.000
Chapitre 12	Versement au fond d'investissement	1.237.099
	TOTAL	21.564.500

La description des données budgétaires serait incomplète si l'on n'ajoutait pas le budget d'investissement recettes et le budget d'investissement dépenses. Pour ces deux budgets d'investissement, le conseil communal du Gorouol a voté une somme nulle en première année. Autrement dit, aucun investissement n'a été programmé.

Ce budget qui est un exercice prévisionnel repose sur des données en partie fictives mais il nous renseigne sur les intentions initiales des élus du Gorouol. Préalablement à notre commentaire et en complément de ce budget qui fut voté par le conseil communal le 15 avril 2005, le procès verbal de réunion du conseil fait mention des quelques sujets qui ont suscité un débat. L'un de ces sujets était le rôle et l'implication des conseillers communaux dans la collecte de données devant servir de base à l'imposition. A cette occasion le maire signa séance tenante des ordres de mission aux conseillers. Techniquement, cette mesure devait permettre de mieux appréhender la base imposable. Politiquement, le maire s'inscrivait ainsi dans la logique de partage évoquée plus haut. En effet, la mesure visait à contourner un

certain nombre de chefs de village chargés de prélever la taxe municipale (ancienne taxe d'arrondissement ou TA). Or, les chefs de village, à l'instar des collecteurs dans les marchés, font « leurs marges » sur la différence entre le nombre déclaré d'imposables et le nombre effectif de citoyens imposés. En confiant aux conseillers le recensement de la population de leur zone, on leur donne la possibilité de se substituer aux chefs de village et donc d'empocher les revenus collatéraux. Dès lors, entre nouvelle et ancienne institution, et leurs acteurs respectifs, s'instaure un nouvel enjeu de lutte politique autour de l'impôt de capitation.

L'impôt de capitation

La taxe municipale, encore couramment dénommée TA, est une taxe qui aujourd'hui vient alimenter le budget des communes. Dans le cas du Gorouol, c'est la principale ressource puisqu'elle représente près de 75% des recettes escomptées. La collecte de cette taxe est toujours régie par des textes de lois pré-décentralisation. Les textes prévoient que la TA (qui ne s'élève qu'à 700 FCFA par imposable et par an) est récupérée auprès des chefs de famille par les chefs de village et de tribu. On sait que l'Etat (à l'époque représenté par la sous-préfecture) accorde une rémunération au pourcentage des recettes collectées à chaque chef de tribu (12%) ou de village (10%). 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. Ils se positionnent souvent comme intermédiaires entre l'administration et les chefs de village et de tribu qui sont sous leur tutelle. 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 remises au receveur-percepteur au niveau de la sous-préfecture. Autrement dit les chefs traditionnels sont des agents actifs du phénomène de l'évasion fiscale³⁶. Avec l'arrivée des communes, les chefs de village et de tribu devaient en principe verser aux percepteurs communaux. Mais faute de percepteur communal, c'est aux receveurs-percepteurs basés dans les préfectures (ici à Téra) et qui sont les dépositaires de leurs recettes, que les versements devaient être effectués. Eux seuls sont censés pouvoir assurer les décaissements ordonnés par l'exécutif communal. Dans les faits, les maires n'ont pas voulu se trouver en queue de chaîne fiscale pour se retrouver avec la petite part. Ils se sont immiscés à la source :

« 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... » (SG de préfecture de Téra, sept. 2006).

A Bankilaré, dans le même objectif et avec les mêmes effets (en termes de « frustrations » des chefs), le maire a érigé certaines fractions en tribus (qui de surcroît relèvent du territoire du Gorouol) et nommé à leur tête de nouveaux chefs. Les « véritables » chefs de tribus (ceux qui sont reconnus officiellement par l'administration et par leur chef de groupement) se plaignent, les chefs de groupement en font de même, tandis que l'autorité de tutelle, toute aussi frustrée depuis que la TA va aux communes, constate les faits avec regrets et impuissance. 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, 2006 : 96-101). Du côté de l'autre groupement (les *Tinguereguedech*), le 16 septembre 2006, le vote de

³⁶ Dans les villages, on nous a par exemple fait savoir que l'on continue à payer l'impôt pour des familles qui sont en exode depuis plusieurs années.

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. La vénalité de la chefferie n'est plus à démontrer et il est clair que ces arrangements, aussi informels soient-ils, satisfont les intérêts des parties prenantes. Hier le chef de groupement avait ses chefs, aujourd'hui le maire a les siens. L'arrivée des communes ajoute dans les arènes politiques locales une institution supplémentaire qui ne s'estime pas moins légitime pour désigner un chef, aussi informel soit-il.

« Le pouvoir si petit soit-il, est intéressant parce que, nous autres, on vient, on te dit « chef », sans pour autant que vous soyez chef, vous n'allez pas dire que vous n'êtes pas chef ! » (un animateur de projet, décembre 2001).

Un tel acte de désignation d'une autorité publique au niveau villageois (ou tribal) ne relève ni des compétences légales du maire, ni de celles du chef de canton ou de groupement. Ces manières de faire, qui participent à la nouvelle gouvernance communale (et s'inspirent du modèle chefferial : Olivier de Sardan, 2006), 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 aurait notifié aux maires qu'ils se mettaient ainsi dans l'illégalité mais faute de sanctions ceux-ci poursuivent leurs pratiques. Selon la préfecture, il revient aux conseillers communaux de sanctionner leur exécutif et d'écrire une demande de suspension du maire. Malheureusement, l'inertie de l'Etat encourage un peu plus des initiatives qui constituent des dérives. Ainsi, au Gorouol, l'opposition au maire (par exemple à Dolbel) verse les taxes collectées au niveau de la caisse populaire Askia où ils ont ouvert un compte. 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 ! » (le SG de préfecture).

Les clivages entre les deux camps politiques se traduisent bien évidemment au niveau de la collecte de la taxe municipale. Certains chefs sont fidèles au chef de canton auquel ils continuent de verser. D'autres préfèrent suivre la mairie. Ce point met en lumière la dimension de légitimation que peut recouvrir l'acquittement de l'impôt au Niger. Au niveau villageois, chaque citoyen se trouvera dans le dilemme de payer son impôt auprès du chef désigné par le maire ou bien auprès du chef désigné par le chef de canton/de groupement.

Il en est de même pour l'application de la décision du conseil communal de mettre en place des fourrières villageoises, application qui est diversement suivie selon les villages. En effet, 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... Il est de notoriété publique qu'en matière de règlements coutumiers des conflits villageois et inter villageois, « avoir raison » dépend largement des cadeaux faits à celui qui tranche. Désormais, avec la mise en place de fourrières municipales et de gardiens (rémunérés au pourcentage) au niveau villageois, c'est la mairie qui bénéficie des recettes y afférentes. Dans un contexte de rareté des ressources, un conflit d'intérêts et de compétences entre les communes et les « chefs traditionnels » se profile encore ici. La mairie a besoin de recettes pour assurer son propre fonctionnement. Or ces recettes étaient autrefois du ressort de la « chefferie traditionnelle » et participaient directement à sa survie politique, économique et sociale. L'arrivée des communes sape les bases de leur économie, compromet leur train de vie et amenuise leur pouvoir. En dehors de la situation particulière du Gorouol où deux ailes de la chefferie s'opposent en fond de tableau, les conflits d'intérêts entre les deux institutions sont

inscrits entre les lignes des textes qui régissent la décentralisation. Ceci explique la difficile cohabitation institutionnelle.

Des prélèvements fiscaux sans contrepartie : le cas de la gestion des marchés

Au deuxième rang des rentrées budgétaires se trouvent les diverses taxes liées aux marchés locaux (stationnement et vente sur les marchés, identification des animaux, abattage des animaux de boucherie, colporteurs et marchands ambulants), qui représentent près de 20% des recettes budgétisées. Une étude de cas sur la gestion du marché de Dolbel illustrera les tensions entre les élus des deux camps, mais aussi la situation de délivrance de services publics communaux.

Dolbel est le plus important marché du canton. Il se tient chaque jeudi. Sa proximité des frontières maliennes mais surtout burkinabées rend le marché attractif et fortement animé. De longue date, la chefferie villageoise (alliée de Wassalké Boukari) s'est arrogée la gestion du marché de Dolbel. Depuis la mise en place de la commune, les anciens collecteurs apportaient chaque semaine 30.000 à 40.000 FCFA à la mairie. Cette somme résulte de la vente des droits de place, des paiements de la patente des colporteurs et marchands, des taxes d'identification des animaux et taxes d'abattage. Suite à la décision du conseil communal de Gorouol de confier (en guise de récompense politique) la collecte des taxes dans les marchés hebdomadaires aux suppléants de la liste de candidats (aux élections communales) du MNSD Nassara, une tension est apparue entre la mairie et le « village », dont les leaders politiques et la notabilité locale sont largement acquis à l'opposition.

Cette opposition se structure au sein de la faction MNSD tendance Wassalké Boukari, derrière le conseiller communal du village et la chefferie. Les nouveaux collecteurs envoyés dans le marché de Dolbel par la mairie n'ont pas pu travailler du fait de l'opposition locale rencontrée.

« Il [le maire] a envoyé les gendarmes pour reprendre les carnets de tickets à nos collecteurs. Puis, il a fait intervenir le chef de poste et après les FNIS » (entretien avec le conseiller de Dolbel dans la cour du chef de village en présence des notables, septembre 2006).

Pour justifier le retrait de l'ancienne équipe des collecteurs, la mairie a fait déployer des éléments des forces nationales d'intervention et de sécurité (FNIS) pour accompagner ses collecteurs dans une opération de collecte test qui aurait rapporté une recette journalière de plus de 100.000 F CFA. Cela donne une idée du degré d'évaporation fiscale pratiqué ici (plus de 50%).

L'opposition, dans une lettre datée du 27 août 2006 adressée au préfet du département de Téra (avec ampliation au maire, au chef de canton, au chef de poste de Bankilaré et au gouverneur de région), a manifesté sa réprobation quant aux conditions dans lesquelles les opérations ont été menées :

« Les montants perçus auprès des commerçants sont systématiquement supérieurs aux montants des reçus délivrés » (courrier du 27/08/06).

« Ils [les soldats] prennent 300 FCFA et donnent un ticket de 200 F CFA ! » (entretien avec le conseiller et la cour du chef de village de Dolbel, septembre 2006).

Les membres de la faction ont menacé l'autorité d'un soulèvement populaire en cas de réitération d'une opération menée par des forces de l'ordre.

Finalement, depuis la fin août 2006 (4 semaines au moment de l'enquête), ni les collecteurs MNSD ni ceux de la faction rivale n'ont exercé leur travail dans le marché. Néanmoins, celui-ci se tient régulièrement et est toujours fréquenté par les usagers qui goûtent ainsi à la gratuité, dans un marché où de toute façon aucun service réel n'est rendu par

l'administration (sauf éventuellement la sécurité partiellement assurée³⁷ par des éléments de l'armée).

Etude de cas autour de la gestion d'une mini AEP à Dolbel

Dans le gros village de Dolbel, l'alimentation en eau potable était jusqu'à cette année assurée par un ensemble de trois bornes-fontaines alimentées par trois forages. Depuis quelques mois une mini adduction en eau potable (AEP) est venue compléter le dispositif d'alimentation en eau du village. Cet investissement a été financé par un projet de développement (il semblerait que ce soit la CADELTA). La mini AEP est classiquement constituée d'un château d'eau et un réseau de bornes-fontaines. Le système dessert sept quartiers. Il est alimenté par le réseau électrique de 8h à 16h et par l'énergie issue des panneaux solaires le reste du temps.

Conformément aux procédures du projet, les villageois durent mobiliser une part sociale (250.000 FCFA prélevés dans la caisse de chacun des 3 forages, 100.000 FCFA au niveau des 3 banques céréalères, encore 100.000 FCFA au niveau de la pharmacie communautaire et 100.000 FCFA au niveau du comité de gestion de la toilette publique du marché). Une réunion chez le chef de village permit de désigner par consensus les membres du bureau du comité de gestion communautaire³⁸. Ceux-ci ont effectué des voyages d'études et suivi des formations en gestion. A la réception des travaux, le 18 mai 2006, l'entreprise remit les clefs du château au maire. Celui-ci promit de remettre cette clef aux populations le 20 mai à condition que la gestion de la mini AEP soit privée et non communautaire. La proposition rencontra immédiatement une vive opposition des membres du comité. Très rapidement une lettre fut envoyée au préfet. Celui-ci, accompagné du maire, effectua une mission à Dolbel pour confirmer que le mode de gestion devait être privé et menaça de dissoudre le bureau du comité de gestion. L'affaire traîna 3 mois jusqu'à ce que tombe une décision « d'en haut » favorable aux villageois. En août 2006, la clef fut finalement remise au comité de gestion communautaire par l'agent de l'hydraulique de Téra et le 2^{ème} vice-maire de la commune de Gorouol.

Au village, les partisans de la gestion communautaire estiment que la gestion privée au niveau des forages a montré ses limites. Les gestionnaires auxquels la gestion des bornes-fontaines avait été confiée se seraient avérés incapables d'assurer les réparations en cas de panne et la population aurait décidé de reprendre un mode de gestion communautaire. Pour les partisans de la gestion privée (disons la mairie), l'argument principal repose sur le droit : au Niger les mini AEP doivent être gérées par des privés.

Au-delà d'une bataille d'arguments purement techniques, les rumeurs vont bon train. Le maire, après avoir échoué à placer ses gens dans la désignation du bureau et celle des fontainiers, aurait eu l'intention de confier la gestion à l'un de ses supporters dans le village. Quant à la composition de ce bureau communautaire, ses membres seraient tous du bord politique opposé au maire, autrement dit des partisans du chef de village et de Wassalké Boukari.

Il est évident que les enjeux financiers de la mini AEP sont au cœur de cette opposition politique. A raison de 15 FCFA les deux bidons ou 5 FCFA le seau d'eau, les

³⁷ Si le chef de poste administratif nie l'existence de problèmes d'insécurité, les récits des attaques commises par des bandits armés (d'armes de guerre) sur des citoyens rentrant au Gorouol en provenance du marché d'Ayorou (villageois de Kolmane) semblent indiquer que la sécurité reste un problème crucial dans cette zone frontalière. C'est d'ailleurs un des arguments techniques mis en avant par les conseillers de la tendance Gado pour refuser de maintenir Kolmane comme chef-lieu de commune.

³⁸ Le bureau est composé d'un président et un vice-président, un secrétaire général, deux trésoriers (qui sont deux femmes). Deux commissaires aux comptes ont également été nommés.

recettes sont considérables (à l'échelle d'un village). Entre le 14 et le 31 août 2006, les 7 bornes-fontaines ont encaissé les sommes suivantes (en FCFA) :

BF 1	BF 2	BF 3	BF 4	BF 5	BF 6	BF 7	TOTAL
42.000	35.000	22.500	32.100	32.500	32.400	24.250	220.750

En 15 jours de fonctionnement test où les fontainiers et le bureau ont réalisé des efforts de manière à prouver que la gestion communautaire était efficace, les recettes ont été de 220.750 FCFA. Bien sûr, il faut déduire les coûts d'utilisation de l'énergie électrique (5.849 FCFA pour la période, payables à la Nigelec), le salaire du gardien (20.000 FCFA par mois), les indemnités des deux « maintenanciers » (5.000 FCFA par personne pour 15 jours) et la remise de 10% aux fontainiers. Sur quinze jours, les frais de fonctionnement s'élèvent ainsi à 47.924 FCFA. Le profit dégagé pour la quinzaine est donc de 172.826 FCFA. A l'échelle d'un petit village, cette somme est non négligeable.

Mais la bataille autour de la gestion se double d'une lutte interpersonnelle ou clanique qui prend racine dans ce que les *Zarma-Songhay* désigne par l'expression *baabiize-tarey*.

« Ce comportement du maire, c'est une vengeance à notre égard [...] Vous savez, nous sommes parents et pourtant le maire ne rend jamais une visite au chef de village qui est son cousin. Leurs parents sont de même père » (un membre du comité de gestion).

Baabiize-tarey, c'est « l'esprit de concurrence qui existe chez les enfants d'un même père et de mères différentes », « toujours considérés comme rivaux ». L'expression est même utilisée par extension pour tout antagonisme entre des personnes proches (Olivier de Sardan, 1982). C'est cette même compétition qui s'exprime dans le conflit entre le chef de canton et la branche rivale de la chefferie à laquelle appartient le député Gado.

Au-delà de « la politique du ventre » (Bayart, 1989) qui semble orienter largement les comportements des acteurs dans le village de Dolbel, autour de la gestion de l'eau potable c'est une bataille de légitimité qui se joue entre les deux camps dont la rivalité remonte aux temps les plus anciens de la chefferie des *Songhay*. Rappelons pour mémoire les écrits de Rouch dans le contexte des premières élections démocratiques du Niger colonial :

« Des propagateurs ont sillonné la brousse, des chefferies leur [les partis politiques en campagne] ont apporté le prestige de leur gloire traditionnelle, les marabouts leur prestige religieux. La magie et la religion « païenne » n'y sont pas indifférentes [...] magiciens et prêtres *zima* ont mis leur science au service de ces partis [...] Ainsi renaissent au Songhay d'aujourd'hui les querelles de jadis. Au temps des Askya, deux princes prétendants s'entredéchiraient pour « avoir le turban ». Aujourd'hui, « nobles » et « captifs » sont les partenaires d'un jeu qui n'a rien perdu de sa cruauté, ni de son acharnement » (Rouch, 1953 : 238-239).

Les sommes en jeu sont perçues par les parties antagonistes comme de puissants outils de légitimation car elles permettent d'asseoir un réseau de clientèle. Qu'il s'agisse du pouvoir du maire ou de celui du chef coutumier, la légitimité du pouvoir n'est pas acquise une fois pour toute. Elle s'érode ou se renforce en fonction de la capacité des leaders à assurer une redistribution des richesses. Dans un système clientéliste, le contrôle et la détention des ressources autrefois cantonales et aujourd'hui communales jouent donc un rôle déterminant dans la reconnaissance sociale d'une autorité publique.

Rapports de la commune avec l'extérieur

Dans cette dernière section nous évoquerons les rapports de la commune avec les institutions et organisations extérieures : l'Etat d'un côté et les organisations d'appui au développement de l'autre.

Une préfecture qui se cherche

On a vu précédemment que la chefferie traditionnelle livre une bataille sans répit pour tenter de maintenir un contrôle sur les ressources qu'elle gérait autrefois et qui relèvent aujourd'hui des compétences d'une autre institution. Le transfert des compétences et des ressources de l'Etat en faveur des communes a aussi privé les préfectures (ex-sous-préfectures) de leurs principales recettes. Taxes de marchés et taxes d'arrondissement (renommée taxe municipale) profitent désormais aux communes. Quelles stratégies ont adopté les agents de ces administrations face à cette nouvelle donne ?

Le plus frappant lorsqu'on arrive à Téra est de constater la désertion totale des bureaux de la préfecture. Les portes du bâtiment sont ouvertes mais on ne croise guère dans les couloirs qu'un gardien ou un secrétaire désœuvré. C'est d'autant plus marquant lorsqu'on a connu le niveau d'activité de cette administration avant la mise en œuvre de la décentralisation. Où sont donc passés tous les agents ?

Pour partie un redéploiement s'est opéré. Dans le cas de la commune de Bankilaré, on constate par exemple que d'anciens employés de la sous-préfecture ont aujourd'hui basculé dans l'administration communale. C'est le cas du maire qui est un employé de la préfecture de Téra. Le responsable de l'état civil est également un ancien agent de la sous-préfecture de Téra. Il a été recruté par le maire (son parent) bien que la préfecture avait mis à disposition l'ancien secrétaire du poste administratif de Bankilaré.

Pour une autre partie, on peut parler d'une véritable désertion qui s'explique largement par le peu de cas que l'Etat fait de leur devenir. L'ancien secrétaire du poste administratif de Bankilaré en fournit un bon exemple. Comme nombre de ses collègues, agents relevant de la préfecture autrefois affectés aux postes administratifs, X se trouve dans une situation critique et presque désespérée. Depuis le 1^{er} janvier 2006, ces agents sont officiellement pris en charge par les communes. Suivant un « calcul arithmétique », explique le secrétaire général de la préfecture, ces fonctionnaires ont été affectés aux communes sans tenir compte des besoins de ces dernières. Souvent, les mairies ont tout simplement refusé ces fonctionnaires (préférant employer des parents). Ceux-ci sont donc sans salaires puisque ni l'Etat ni les communes ni les préfectures ne les ont budgétisés. Qui plus est, ces agents accusent 7 mois d'arriérés de salaires sur les années 2003 et 2004.

Concernant le préfet, les missions semblent constituer une bonne part de son activité. Faute de moyens, les missions préfectorales sont imputées aux budgets des communes qu'il visite. On retrouve ces mêmes modalités de prise en charge au niveau du gouverneur de région (cf. citation page 5).

« 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... »

De l'avis des divers agents de l'Etat interrogés, l'Etat central ne joue pas son rôle. Les communes dont les budgets sont assez maigres se voient obligées de prendre en charge des services techniques abandonnés de longue date à leur sort (sur l'Etat local avant décentralisation voir LASDEL, 2003 ; Hahonou, 2006). Ni la décentralisation ni la déconcentration ne sont accompagnées par l'Etat. Pratiquement privées de budget, les

préfectures s'accrochent mal de leurs nouvelles missions, qui sont en principe le contrôle de légalité, l'appui-conseil, la sensibilisation des populations à s'acquitter de la TA, la gestion du foncier... et les agents de l'Etat local en sont réduits à des stratégies de « débrouille ». A titre d'exemple, citons encore les activités du poste administratif. Le maintien du PA de Bankilaré interpelle tous les acteurs. Il n'est pas prévu que le maire soit « coiffé » par un chef de poste. Les rapports entre les deux institutions sont extrêmement flous. Un chevauchement des deux institutions rend inévitablement la situation quotidienne délicate et des conflits de compétences apparaissent.

Ainsi, bien que l'état civil relève de la compétence du maire, le chef de poste administratif (CPA) de Bankilaré s'emploierait occasionnellement à établir des cartes nationales d'identité (les personnels de la mairie prétendent qu'il en coûte 3.000 FCFA au bénéficiaire bien que le timbre ne coûte officiellement que 500 FCFA). Le préfet aurait notifié au CPA de ne pas empiéter sur les compétences du maire mais en vain. On retrouve ici un trait caractéristique du fonctionnement de l'Etat local, à savoir que les hiérarchies formelles ne sont pas strictement respectées du fait du jeu des appartenances partisans et des systèmes de protection. On peut même poser l'hypothèse selon laquelle le maintien des chefs de poste administratif dans le schéma décentralisé est une « non décision » du gouvernement qui permet de conserver des postes supplémentaires de récompense politique, quitte à ce que des chevauchements de compétences entraînent quelques frictions institutionnelles.

Nos données, trop partielles, ne permettent d'obtenir qu'un aperçu presque caricatural du redéploiement des agents/acteurs de l'Etat local³⁹. C'est là une autre lacune de cette étude que les enquêtes de suivi devraient permettre de combler. Une étude de cas autour de la gestion de l'aide alimentaire nous éclairera toutefois quelque peu sur un pan des activités des agents de l'Etat local.

Aide alimentaire : cibler les plus pauvres, toucher les plus nantis

Compte tenu de la faiblesse actuelle des performances des communes en termes de services publics, l'aide alimentaire est pour les élus locaux une aubaine à double titre. En premier lieu, parce qu'elle permet une certaine visibilité de l'action communale et donc une forme de légitimation, même si celle-ci n'intervient que comme intermédiaire entre l'Etat et les populations (fonction de « courtage en développement »⁴⁰). Ensuite, parce qu'elle offre aux élus et aux chefs une opportunité de gain facile dans un contexte de rareté relative de ressources.

Il est clair que c'est sur ce deuxième point que la gestion de l'aide peut s'avérer conflictuelle du fait de la multiplicité accrue des acteurs. En effet, si la distribution de l'aide était autrefois réservée aux chefs, aux agents des PA et sous-préfectures, aux agents de l'agriculture et aux différents membres d'une « société civile » camouflant des agents de l'Etat « recyclés » (cf. rôle de l'agent du Plan, représentant de l'ANDDH à Balleyara dans les opérations de vente du mil à prix modérés in Hahonou, 2003 b : 22-23), la commune est légalement devenue un acteur incontournable venant s'ajouter au groupe des intermédiaires.

³⁹ Nous entendons ici par « Etat local » l'Etat déconcentré c'est-à-dire les administrations régionales, préfectorales, les postes administratifs et les services déconcentrés de l'Etat. Sont exclus la chefferie administrative et les collectivités décentralisées.

⁴⁰ Sur le courtage en développement, voir 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.

A Bankilaré⁴¹ où cohabitent dans une ambiance plutôt tendue le chef PA, le chef de groupement et le maire, la distribution des vivres aux populations les plus démunies de la commune ne s'est pas déroulée sans que chaque camp fasse état de son pouvoir.

En amont de la distribution des vivres, une enquête avait été réalisée pour identifier les 1.200 ménages les plus pauvres de la commune. Une liste avait ainsi pu être établie et remise aux autorités chargées d'en assurer la répartition. Quelques 120 tonnes, soit 1.200 sacs (1 sac par ménage pauvre), ont été stockées dans l'ancien magasin de l'OPVN et gardées par des forces de l'ordre sous le commandement du chef PA. Le 20 septembre 2006, le chef de groupement et quelques chefs de tribu présents ont insisté auprès du chef PA pour que les sacs leur soient remis, à charge pour eux d'en assurer l'évacuation vers les populations ciblées. Défavorable à cette procédure, le chef PA a bloqué la distribution en imposant que les intéressés inscrits sur la liste viennent devant le magasin pour réceptionner leur dû.

Nous étions en entretien avec le chef PA lorsqu'un premier coup de fil retentit sur le portable du chef PA. On pouvait reconnaître la voix du nouveau chef de groupement *Tingueruedech* faisant pression sur son interlocuteur pour que l'intermédiation de la chefferie soit acceptée. En vain. Cinq minutes plus tard, un second coup de fil retentit. Il s'agissait du préfet de Téra, supérieur hiérarchique direct du chef PA, lui intimant l'ordre de remettre les sacs aux chefs traditionnels. Le chef PA fut obligé de se plier. A la fin de l'entretien (qui ne portait pas sur ce point mais sur la situation de l'insécurité dans la zone), le chef PA, se justifiant, nous fit savoir que les chefs traditionnels cherchaient par ce moyen à détourner une partie de l'aide destinée aux pauvres et qu'il ferait tout pour les en empêcher. Selon des observateurs locaux, à l'inverse, la procédure défendue par le chef PA serait à son avantage car dans une commune où les populations sont très dispersées, il était peu probable que tous les chefs de ménage inscrits sur la liste viennent chercher leur bien. Le chef PA aurait ainsi pu garder pour lui le reliquat des sacs non distribués.

Les soupçons et rumeurs de détournements sont le lot quotidien des arènes politiques communales et la distribution des vivres est une occasion supplémentaire de les alimenter.

« On s'est sacrifié pendant trois jours pour définir qui aurait droit aux vivres mais au final tout cela est banalement partagé entre les nantis ! » (un agent des services techniques de Bankilaré).

La distribution des vivres est source de tensions exacerbées qui prennent la forme de conflits de compétences entre les différentes institutions - conflits que les acteurs locaux instrumentalisent en jouant de leurs réseaux d'alliances à différents niveaux. Chefferie, administration locale, services techniques et communes entrent inmanquablement en compétition dès lors qu'une part essentielle de leur activité se joue dans l'intermédiation entre les ressources détenues par l'Etat (et ses partenaires) et les populations que ces organisations sont censées servir et/ou représenter.

Parler de distribution de vivres et de crise alimentaire nous ramène inmanquablement à la situation d'indigence dont les acteurs communaux font état à propos de leur institution. Ce discours va de pair avec les stratégies de privatisation des ressources issues de la taxation et de l'imposition d'une part et celles de captation de la rente extérieure d'autre part.

⁴¹ Au Gorouol, à Dolbel plus précisément, les opposants à la tendance dominante estiment être lésés et interpellent les autorités de tutelle sur la clé de répartition des aides alimentaires (lettre du 27 août 2006 relative aux comportements et agissements du maire de Gorouol vis-à-vis des populations de Dolbel).

Deux projets dominants : Goy ga Zaada et PADL

Deux projets d'envergure ont pris le relais des projets PCLCP/PNEDD⁴² et CADEL qui dominaient le milieu développementiste des arènes Gorouol-Bankilaré avant la mise en œuvre de la décentralisation (cf. Hahonou, 2004 a) : il s'agit respectivement du Programme d'Appui au Développement Local (PADL) et de Goy ga Zaada.

PADL

Le Programme d'Appui au Développement Local (PADL) est un programme mis en œuvre par le PNUD sous la tutelle du ministère des finances et de l'économie (commissariat chargé du développement/direction générale des programmes sectoriels). Il appuie 21 communes de la région de Tillabéri. Au niveau de la préfecture de Téra, il prend la suite des projets PCLCP et PNEDD et a son siège dans les mêmes locaux à Bankilaré. Situé à l'entrée du bourg de Bankilaré, son implantation imposante contraste avec le faible niveau d'activités apparent. Après avoir mis en œuvre des projets de pré-communalisation, l'essentiel de son activité est aujourd'hui orienté sur l'appui aux communes de Gorouol, Bankilaré, Méhana et Kokorou. Le projet a mis en place des formations à l'endroit des élus (le rôle du conseil communal et des différents acteurs, les ressources de la commune, la mise en place de commissions spécialisées, etc.), a vulgarisé son code de financement et appuyé les acteurs locaux pour la formulation de dossiers de micro-projets.

Le programme finance divers investissements au profit des villages des communes. Bankilaré et surtout Gorouol font figure de bons derniers. Pour ces deux communes, leur incapacité à se concerter a conduit le projet à réaffecter les réalisations prévues aux communes de Méhana et Kokorou. Ainsi dernièrement une banque céréalière et un moulin auraient été octroyés à ces deux dernières communes parce que la commune de Gorouol n'avait pas été en mesure de désigner deux villages bénéficiaires (source : PADL, entretien septembre 2006). Ces dysfonctionnements des conseils et l'absence du maire du Gorouol sont un vrai casse-tête pour les agents du PADL et constituent des blocages pour le programme, qui doit être exécuté dans un temps limité. Les dynamiques politiques internes aux communes expliquent en grande partie la situation. Les conseillers dans l'opposition mettent en œuvre des stratégies de sabotage délibéré pour discréditer les tenants du pouvoir :

« Nous avons tout verrouillé. Il faut qu'ils échouent ! » ('un des conseillers communaux de l'opposition à Bankilaré).

Les projets de développement devenant un instrument de légitimation, une stratégie des acteurs communaux consiste à chercher à devancer l'adversaire en se livrant à une course aux projets, qui restent aussi perçus comme une « occasion de manger » :

« La compétition entre les clans à Bankilaré c'est autre chose. Il faut voir... les gens qui volent des documents de projets dans les sacs pour aller chercher des bailleurs de fonds. Chaque clan se cherche. [...] Même si tu peux manger, il faut faire le travail avant. Ici, c'est le contraire » (un chef de service de l'Etat à Bankilaré, septembre 2006).

Verrouillage et sabotage, course aux projets sont des modalités de la lutte politique dans les arènes communales. Force est de constater qu'à travers de telles stratégies il est laissé peu de place aux considérations d'intérêt général. Ce point illustre une modalité singulière de l'appropriation locale des institutions communales par les acteurs locaux et souligne le clivage persistant entre deux visions du monde, deux cultures politiques, celle des « développeurs » contre celle des « développés ».

⁴² PCLCP = Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté ; PNEDD = Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable.

Goy ga Zaada (ou « Travail pour le Développement »).

Comme son prédécesseur la CADELTA (1998-2006), Goy ga Zaada est un programme inscrit dans la durée puisqu'il est prévu que sa troisième phase prenne fin en 2013. Installé depuis septembre 2005, le programme prend encore ses marques à l'heure actuelle. Il gère l'héritage de la CADELTA dont il reprend bon nombre d'activités, en particulier les travaux à haute intensité de main d'œuvre. Mais le programme a également hérité d'une double crise : celle liée aux rumeurs de détournements de fonds opérés par des responsables de la CADELTA et celle liée aux dysfonctionnements majeurs des appareils communaux.

Au niveau des villages et campements de la zone Téra Nord (Gorouol-Bankilaré), la CADELTA a marqué les acteurs locaux par l'importance de ses réalisations : pistes rurales, aménagements de bas-fonds, banques céréalières, caisse d'épargne et de crédit, radio communautaire, techniques de récupération des terres dégradées, forages... Sur ce dernier point, l'approche CADELTA était l'un des points de satisfaction. Le volet hydraulique avait en effet initié une procédure originale, transparente et efficace pour attribuer les points d'eau de manière participative et équitable. Des forums hydrauliques successifs avaient permis de définir les critères de sélection et d'attribution des ouvrages et procéder à l'octroi des marchés. « L'accompagnement des acteurs dans la démarche de planification et d'entretien des réalisations avait été mené avec succès » (document de projet de Goy ga Zaada). Toutefois, on peut se demander ce qu'il est resté de cette technologie participative. Quel a été son niveau d'appropriation ? Le second vice-maire du Gorouol, qui a été un relais important de la CADELTA dans le milieu (cf. profil), répond en partie à cette interrogation :

- Le vice maire : « CADELTA a fait beaucoup beaucoup au Gorouol, on ne va pas les oublier ! Les gens de la commune de Gorouol resteront dans le souvenir du CADELTA, c'est sûr. [...] »
- L'enquêteur : « Quand ils avaient mis en place les points d'eau dont vous parlez, ils avaient adopté tout un processus pour que les gens définissent eux-mêmes où les faire et tout. Allez vous faire la même chose pour les écoles et autres investissements de la commune ? »
- Le vice maire : « A l'époque, il n'y avait pas les communes [...]. Normalement, la tâche revient désormais aux conseillers, c'est à eux de savoir où sont les problèmes et où il faut agir » (entretien septembre 2006).

Depuis que les conseillers sont mis en place, rien ne justifie plus aux yeux du vice-maire un tel processus participatif. Autrement dit, les conseillers sont les légitimes représentants des populations, ils connaissent les problèmes de leurs gens et sont le passage obligé des projets de développement qui souhaiteraient aider les populations. Un tel discours ressemble à s'y méprendre à celui que les agents de l'Etat développaient encore il y a quelques années. L'institution communale se substitue donc à l'administration déconcentrée et en même temps aux organisations communautaires par lesquels les projets de développement passaient avant la décentralisation. Elle se positionne comme un acteur incontournable du développement local avec lesquels les opérateurs de développement doivent composer. Ceci dit, ces derniers ont également leurs exigences et imposent leurs conditions aux acteurs communaux.

Le Plan de Développement Communal : nouvelle conditionnalité de l'aide aux communes

Du fait de ses dissensions internes et de ses dysfonctionnements, la commune de Gorouol ne possède pas à ce jour de Plan de Développement Communal (PDC). Ses élus sont conscients de l'importance de ce document dans la négociation avec les bailleurs de fonds et projets de développement. Il en va de la crédibilité de la commune aux yeux des administrés qui paient des taxes et des impôts mais ne voient rien en retour. Et, comme le fait remarquer

le secrétaire général de la préfecture, « un seul investissement, comme une école, peut prendre le budget annuel de la commune ! ». Des démarches pour réaliser un PDC ont été engagées auprès de certains projets de développement (PADL et PAC) mais là encore il semble que des blocages (de quel ordre ?) empêchent le processus d'aboutir.

Pourtant, le PDC est devenu une véritable conditionnalité de l'aide décentralisée, au même titre que les DSRP⁴³ à l'échelle des Etats africains. Contraintes par de faibles ressources budgétaires (et la gestion qui en est faite par les élus en est en partie responsable), les communes sont dépendantes de l'extérieur, c'est-à-dire de l'Etat central et des projets. L'Etat n'assure pas les transferts de ressources attendus par les acteurs communaux⁴⁴ mais leur permet un minimum de visibilité grâce aux distributions de vivres qui passent par les institutions communales. Quant aux projets de développement qui « exigent » des PDC, on peut se demander, d'une part, dans quelle mesure les outils qu'ils promeuvent seront appropriés par les populations et les acteurs communaux, et, d'autre part, si les efforts consentis pour aider les communes à réaliser des investissements ne vont pas aussi encourager les pratiques de détournements de fonds opérées par les acteurs communaux sur le budget de fonctionnement et en amont des rentrées de recettes budgétaires.

⁴³ DSRP = Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté.

⁴⁴ Elus et membres de l'exécutif communal (y compris le personnel recruté).

Conclusion

Nos analyses pourront être rapprochées de celles effectuées par nos collègues dans d'autres communes du Niger. L'observatoire de la décentralisation au Niger permettra sur ce thème de contribuer à alimenter les connaissances sur les consultations électorales en Afrique et sur l'appropriation qui y est faite de la démocratie. Mais déjà on peut rapprocher ces études des thèses de Banégas (1998, 2003) et de Bierschenk (2004) sur le Bénin, des résultats de Jacob (2006) sur le Burkina-Faso et de nos propres travaux sur la culture politique dans le contexte des arènes politiques locales avant décentralisation au Niger (Hahonou, 2006). La mise en œuvre de la décentralisation ne s'est pas effectuée en terrain vierge, elle a pris place dans un système politique et une culture politique propres aux sociétés locales en fonction desquels les processus de démocratisation et de décentralisation sont réappropriés. Cette culture politique se compose de « localisme » (absence de clivages idéologiques entre partis politiques⁴⁵), de clientélisme, de factionnalisme, d'opportunisme électoral, de négociation et de consensus de façade, de « politique du ventre »... Un ensemble d'éléments que l'on retrouve bien évidemment à l'œuvre dans le cadre de la gouvernance communale et qui ne convergent pas nécessairement avec les finalités mises en avant par les promoteurs de la décentralisation et les projets de développement.

A défaut d'avoir été tout à fait transparentes et régulières, les élections locales se sont bel et bien déroulées, enfin serait-on tenté de dire si l'on se rappelle les premières tentatives de 1999 et le long chemin qui a mené aux élections de 2004. Il apparaît au travers de ce premier exercice achevé d'élections locales que la démocratie décentralisée a été largement réappropriée par les appareils partisans. Au Gorouol et à Bankilaré, les maires reflètent plus le choix des instances dirigeantes du parti dominant la scène nationale que celui des électeurs locaux. Le poids des députés et des ressortissants dans la composition et le (dys)fonctionnement des appareils communaux sont des indicateurs supplémentaires du contrôle opéré par le MNSD. En même temps, on constate que ce contrôle est relatif dans la mesure où le parti ne parvient pas à déverrouiller une situation interne liée à des luttes de leadership⁴⁶. Ces luttes au sommet auxquels se livrent deux individus issus de deux branches de l'aristocratie locale se répercutent directement sur le fonctionnement de la commune de Gorouol. A Bankilaré par contre, les difficultés politiques au sein de la commune semblent plus localisées. Si la bataille électorale de 2004 a été emportée par les « sympathisants » de Timidria (avec à leur tête le député de Bankilaré), la guerre n'est pas finie pour autant et le déploiement de stratégies d'opposition active montre que les acteurs politiques privilégient leur carrière d'élu aux principes fondateurs de leur mandat⁴⁷ (la défense de l'intérêt général des populations).

⁴⁵ L'expression « localisme » est de Zuccarelli (1987).

⁴⁶ Cette situation semble renvoyer à une autre lutte entre le Président de la République et son Premier Ministre.

⁴⁷ Notons qu'il n'y a rien ici de bien exotique : les politiciens africains rejoignent là leurs collègues du monde développé. Quoi que relevant d'une culture politique spécifique, la politique africaine ne diffère pas donc complètement de la politique dans le reste du monde.

Toujours est-il que les institutions communales existent, elles sont désormais un acteur central dans les arènes politiques locales. Elles se sont notamment imposées à la chefferie traditionnelle qui, à Bankilaré comme au Gorouol, a échoué à en prendre le contrôle. Il en résulte un conflit de compétences et d'intérêt entre ces deux institutions qui sont engagées dans une intense compétition dont l'issue semble conditionner leur survie respective. Les chefferies, qui restent encore un rouage essentiel du fonctionnement des collectivités, se sentent menacées par les agissements des maires qui manifestement tentent de s'en émanciper.

Entre le formel et l'informel, le légal et l'illégal, les communes fonctionnent tant bien que mal. Ni soutenues ni contrôlées jusque là par l'Etat, il faut reconnaître qu'elles sont peu armées pour faire face aux défis du développement : assurer une meilleure délivrance de services publics, lutter contre la pauvreté, financer des investissements publics, etc. Avec leurs maigres budgets, ces communes ne sont bien entendu pas en mesure de relever le pari impossible d'assurer des investissements que l'Etat peinait déjà à effectuer. Il faut rappeler que la viabilité financière des communes n'a été le souci majeur ni du gouvernement de l'époque ni de l'Assemblée Nationale. Il ne fut pas non plus celui des pouvoirs locaux, qui dans tout le Niger, ont tout tenté pour obtenir une commune autonome, aussi petite soit-elle (voir Dagobi, 2004 à propos du cas de la commune de Bibiyergou), aussi pauvre soit-elle, du moment que les parcelles de pouvoir qu'ils détenaient avaient une chance de se maintenir. Qui plus est, il est demandé aux communes d'assurer la prise en charge financière de certains des anciens personnels des collectivités et des missions des autorités de tutelle, de financer le carburant des forces de l'ordre, etc. Il est clair que dans ces conditions⁴⁸ la dépendance des communes vis-à-vis des coopérations décentralisées et des dispositifs d'appui institutionnel va prendre le relais de celle de l'Etat central vis-à-vis des bailleurs de fonds. La décentralisation est à la fois perçue localement comme une opportunité de rente extérieure (Bierschenk, 2004) mais sans doute plus généralement comme une opportunité de rente tout court du fait des ressources souvent sous-estimées qu'elles gèrent localement (taxe de marché, impôts de capitation, gestion de l'eau...).

On a vu ici que si les communes existent juridiquement, physiquement et politiquement, les acteurs communaux s'efforcent aussi de les faire exister symboliquement, en tant qu'autorité publique (recours aux symboles de l'Etat : drapeau, macarons, tampons...). Ce sont ces symboles de la puissance publique qui les autorisent à collecter les diverses taxes, dont une bonne partie s'évapore avant même d'être enregistrée en recettes budgétaires. Les emplois formels et informels qui ont été créés dans (et autour de) l'institution communale s'inscrivent dans des logiques clientélistes des acteurs politiques.

Les tendances dégagées autour de la gestion communale des biens et services publics et collectifs (mini-AEP, distribution de vivres, équipements marchands, etc.) ne surprennent pas outre mesure. Les modalités actuelles ne divergent guère de celles observées avant la mise en place de la décentralisation. Cette gestion patrimoniale des ressources publiques ou collectives semble accrédi-ter la thèse de l'extension du mode chefferial de gouvernance locale à la gouvernance communale proposée par Olivier de Sardan (2006). Les institutions communales sont « à peine en place » que les détournements sont déjà routiniers. Les communes étant surtout perçues dans l'immédiat comme un moyen de « manger », les embryons d'institutions communales mis en place au Gorouol et à Bankilaré sont suffisants pour satisfaire aux objectifs visés par les élus locaux. Localement, personne ne s'en offusque vraiment d'ailleurs. Tous les villages n'ont-ils pas tenté d'avoir un conseiller suivant ce même

⁴⁸ Sauf si l'Etat venait à effectuer enfin les transferts financiers prévus vers les communes sous forme de subventions de fonctionnement et/ou d'investissement.

élan du « ventre ». Dans le fond, les contestations dénoncent toujours des individus (ceux qui mangent seuls) mais pas la « politique du ventre » ou la gestion néo-patrimonialiste des équipes dirigeantes. Et, on est en droit de se demander, en clin d'œil à Dagobi et Olivier de Sardan⁴⁹ (2000) : « la gestion communale sert-elle l'intérêt public ? ».

Pour l'heure, il semble clair qu'avant de servir l'intérêt général, les élus sont surtout là pour se servir. La question de la non fonctionnalité de la commune, que les « développeurs » et les initiateurs de la réforme décentralisatrice seraient en droit de déplorer, semble assez secondaire pour les élus locaux. Il ne semble pas non plus que les autorités de tutelle, elles-mêmes parties prenantes de cette culture politique, s'inquiètent outre mesure de ces tendances. Faut-il alors chercher du côté de l'électorat ? Pour les développeurs, cela peut constituer un espoir (l'émergence d'une demande explicite et structurée, autour d'objectifs de développement, et adressée aux élus). Pour le chercheur en sciences sociales, investiguer la gouvernance communale peut constituer un nouveau chantier d'investigations permettant d'explorer les conceptions et les pratiques du pouvoir, d'étudier les relations entre gouverneurs et gouvernés, de questionner les notions d'autorité publique et de légitimité du pouvoir, d'aborder la question de la fourniture des comptes en matière de gestion des affaires publiques ou collectives.

⁴⁹ Olivier de Sardan et Dagobi, 2000, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? », *Politique Africaine*, 80 : 153-168.

Bibliographie

- Bayart, J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.
- Banégas, R., 1998, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique Africaine*, 69 : 75-87.
- Banégas, R., 2003, *La démocratie « à pas de caméléon ». Transition et consolidation démocratique au Bénin*, Karthala, Paris.
- Bierschenk, T., 2004, “The local appropriation of democracy : an analysis of the municipal elections in Parakou, Republic of Benin, 2002/2003”, *Working Papers*, 39, University of Mainz.
- 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.
- Blundo, G., 2003, « Décrire le caché. Autour du cas de la corruption » in *Pratiques de la description*, Editions de l'EHESS, Paris : 75-111.
- Dagobi, A., E; 2003, « Les pouvoirs locaux à Diomana-Famalé-Dessa », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 15, LASDEL, Niamey.
- Dahl, R., 1971, *Qui gouverne ?*, Armand Colin, Paris.
- Decalo, S., 1990, *Coups and army rule in Africa*, Yale University Press, New Haven and London.
- Hahonou, E., K., 2003 a, « La question des déchets et de l'assainissement à Tillabéri », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 9, LASDEL, Niamey.
- Hahonou, E., K., 2003 b, « Les pouvoirs locaux à Balleyara », *Etudes et Travaux du LASDEL*, 14, LASDEL, Niamey.
- 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, « En attendant la décentralisation au Niger. Dynamiques locales, clientélisme et culture politique », Thèse de doctorat, EHESS, Marseille.
- Issaley, N., 2006, « Observatoire de la décentralisation : Balleyara 2 », LASDEL, Niamey.
- Jacob, J.-P., 2006, « Un unanimisme presque parfait. Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre-Ouest, Burkina Faso), *Etudes RECIT*, 14, IUED et Laboratoire citoyennetés, Ouagadougou.
- Journal officiel de la République du Niger, 1^{er} février 1999, arrêt 99-003/chambre constitutionnelle du 25 janvier 1999.
- LASDEL, 2003, rapport d'enquête collective sur l'Etat local à Tahoua, Niamey.
- Médard, J.-F., 1990, “L'Etat patrimonialisé”, *Politique Africaine*, 39 : 25-36.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1976, *Quand nos pères étaient captifs (récits paysans du Niger)*, Nubia, Paris.

- Olivier de Sardan, J.-P., 1982, *Concepts et conceptions songhay-zarma (histoire, culture, société)*, Nubia, Paris.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1996, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique Africaine*, 63 : 97-116.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1998, « Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche », *Bulletin de l'APAD*, 16 : 165-171.
- 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.
- Olivier de Sardan, J.-P., et Dagobi, E., A., 2000, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, 80 : 153-168.
- PADET, 2004, « Rapport général Observation électorale pour la paix dans le département de Téra », Novembre 2004, ONG Eireine, Niamey.
- Rouch, J., 1953, *Contribution à l'histoire des Songhay*, IFAN, Dakar.
- 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.

Annexes

Annexe 1 : Liste des chefs songhay du Gorouol

- Alzouleini Marakan Daouda
- Foni Kori I (1^{er})
- Gani Foni I
- Magna Gani (Aleidou)
- Magna (*)
- Arkoussou
- Foni Arkoussou
- Deeseri Samsou
- Alhadj Foni
- Moussa Elhadj, 7 ans (époque du transfert du chef-lieu de Kolman à Yatakala) : premier « chef de canton »
- Sourgho, 7 jours
- Sambo Deeseri, 10 ans
- Morou Alhadj, 16 ans
- Sourghia Morou, 28 ans
- Hamado Zarmata, 13 ans (1960-1973)
- Souley Morou, 22 ans (1973-1995)
- Kassoum Boureïma (depuis juin 1996, retour du chef-lieu à Kolman)

Cette liste suit la tradition orale recueillie auprès d'anciens à Kolman (Dolbel Mossi) et Yatakala (Younoussi Boureïma).

Note : (*) Certaines versions de la tradition orale recueillies par les administrateurs coloniaux mentionnent le règne de Tiara, fils de Magna et frère d'Arkoussou.

Précisons que cette présentation donne une image tronquée du pouvoir de la chefferie songhay, qui ne fut véritablement unifiée que lors de la mise en place des chefferies cantonales par le pouvoir colonial.

Annexe 2 : Liste des députés de Bankilaré

El Moumin ag Boulla (MNSD)	1989 - 1991
Aboubakrin Hamataya (MNSD)	1993 - 1995
Aboubakrin Hamataya (MNSD)	1995 - 1996
Moussa Khalid (UNIRD)	décembre 1996 - 1999
Elhaji Ghoumar Mohamed (MNSD)	1999 - 2001
Ibrahim Sorab (MNSD)	en remplacement du titulaire décédé en 2001
Moussa Zangaou (MNSD)	2004 à aujourd'hui