



# Première partie

---

Pouvoirs locaux, modes de gouvernance, chefferie





# 2

---

## Gouvernance chefferiale et gouvernance associative dans les campagnes nigériennes

Jean-Pierre Olivier de Sardan

### La gouvernance locale à la veille de la décentralisation

La décentralisation au Niger a véritablement commencé en 2004. Mais les communes ne se construisent pas sur un terrain vacant, pas plus qu'elles ne suppriment les formes de gestion et de pouvoir déjà en place, loin de là. La gouvernance locale n'est pas une innovation introduite par les mairies : elle existait déjà, sous des formes diverses, que nous allons tenter de décrire. Mieux, les formes préexistantes de gouvernance locale vont peser, de façon souvent décisive, sur la nouvelle gouvernance communale en chantier. Pour comprendre le fonctionnement des municipalités aujourd'hui ou demain, il est nécessaire de connaître la configuration des pouvoirs locaux, hier ou avant-hier.

En effet, le processus d'« empilement » des types de pouvoir dans les arènes locales, que nous avons décrit au Bénin (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998), nous semble être tout autant valable au Niger. Rappelons en le principe : la mise en place d'une nouvelle instance politique dans un espace rural ne se substitue pas aux instances déjà en place mais s'y ajoute. La « polycéphalie » caractéristique des « pouvoirs au village » y trouve sa source, avec la coexistence de strates de pouvoirs et de légitimités datant d'époques différentes, dont aucune n'a vraiment disparu, mais qui s'imbriquent et s'entrelacent dans une coexistence qui n'est parfois pacifique qu'en apparence. Avant-hier, premiers occupants, chefs de terre, guerriers et conquérants d'antan, émirs ou sultans ; hier, chefs administratifs coloniaux, autorités locales postcoloniales, présidents de coopératives ou de groupements ; aujourd'hui, maires : voilà, de façon non exhaustive, autant de formes particulières d'autorité, venues d'un passé plus ou moins proche, qui peuvent toutes cohabiter dans le même espace local, dans un complexe mélange de reconnaissance mutuelle et de compétition sourde, de tolérance affichée et de rivalités masquées.<sup>1</sup>

Dans les campagnes nigériennes, deux « modes de gouvernance locale », qui étaient déjà en place avant la communalisation et que celle-ci n'a pas fait disparaître, nous semblent à cet égard décisifs: la gouvernance chefferiale et la gouvernance associative. Chacun de ces deux modes de gouvernance correspond à un type particulier d'institution publique locale : la chefferie de canton est le foyer de la gouvernance chefferiale, les comités de gestion en tous genres sont le foyer de la gouvernance associative. Certes, d'autres institutions ou d'autres acteurs peuvent être en position de pouvoir ou développer des formes de gouvernance particulière : ici ou là, les premiers occupants, les autorités religieuses (cheikhs ou imams) ou les commerçants-mécènes, par exemple, sont des pôles incontournables de la configuration des arènes locales. Mais la gouvernance chefferiale et la gouvernance associative sont à la fois omniprésentes et structurantes. Elles irradient au-delà de leurs institutions d'origine. De plus, la chefferie administrative d'un côté, les comités de gestion de l'autre, gardent des compétences, des ressources et des influences après la communalisation, et leurs rapports respectifs avec les maires et leurs conseils municipaux sont parmi les principaux enjeux et les principales inconnues de la décentralisation.

### Quelques précisions sur le concept de « gouvernance locale »

Une parenthèse théorique est ici nécessaire pour clarifier les conditions dans lesquelles nous avons recours au concept de « gouvernance locale », et, en premier lieu, pour préciser notre approche de la « gouvernance ».

Le concept de « gouvernance » ne fait en effet pas l'unanimité en sciences sociales. On lui reproche le plus souvent d'être « pollué » par ses acceptions normatives, développées en particulier par la Banque mondiale, apôtre d'une « bonne gouvernance » fortement teintée d'idéologie néolibérale,<sup>2</sup> et/ou de masquer une entreprise de « dépolitisation » des affaires publiques, au profit d'une vision purement gestionnaire ou technocratique, qui serait illusoire ou mensongère (Abrahamsen 2000 ; Hermet, Kazancigil et Prud'homme 2005).

Je ne rentrerai pas ici dans ce débat : je souhaite simplement définir clairement la posture à partir de laquelle j'utilise pour ma part le concept de gouvernance,<sup>3</sup> à savoir : (a) sur un mode analytique (non normatif), aussi empiriquement que possible ;<sup>4</sup> (b) en prenant en compte la dimension gestionnaire, mais sans en faire une « machine anti-politique ».<sup>5</sup>

En effet, la politique, au sens large, ne se résume pas seulement à des phénomènes de pouvoir (« pouvoir de » et « pouvoir sur »), de domination (monopole de la violence légitime, contrôle des corps et des esprits), de légitimation ou d'idéologie, même si elle est *aussi*, et parfois *surtout*, cela. Il s'agit *en même temps* de fonctionnement des administrations, de mise en œuvre de politiques publiques, et plus largement de délivrance et de gestion de biens et services publics et collectifs, et c'est le sens qu'il convient de donner au concept de « gouvernance ». Cette dimension « publique » (*policy*) de la politique a été souvent oubliée : l'État, ses agents, ses appareils, ont été perçus, par toute une tradition critique (marxiste, anarchiste, contestataire, et

aujourd'hui altermondialiste), comme étant par essence et avant tout des dispositifs de répression ou de conditionnement idéologique (au service du grand capital). Or, quand bien même ce serait vrai, au moins partiellement, ces dispositifs assurent *également* (plus ou moins bien, plus ou moins efficacement, avec plus ou moins de justice) des fonctions de protection, d'assistance, de fourniture de services, de développement, de création d'infrastructures, etc. Il en est ainsi pour une démocratie progressiste comme pour une dictature rétrograde.<sup>6</sup> Analyser ces fonctions, leur *modus operandum*, leurs formes de gestion, comment elles sont (ou non) prises en charge, comment elles sont exercées au quotidien, au contact avec les usagers, cela fait aussi partie du cahier des charges des sciences sociales. Il n'est pas inutile de préciser que si la délivrance de biens et services publics et collectifs relève le plus souvent de dispositifs étatiques, elle peut aussi être assurée par d'autres opérateurs, tels que les institutions de développement, les mécènes, le secteur privé ou le monde associatif (aujourd'hui souvent appelé « société civile »), qui parfois suppléent l'État, parfois se substituent à lui, parfois collaborent avec lui, ou parfois le soutiennent par des « perfusions » sectorielles.

La gouvernance, prise dans cette acception, constitue un « champ semi-autonome<sup>7</sup> », qui n'est certes pas indépendant de la nature du pouvoir, du type de régime ou de gouvernement, mais qui a sa propre épaisseur et ses propres logiques.

Jusqu'ici, le terme de gouvernance n'a été évoqué que dans une acception « nationale », autrement dit dans un registre et à une échelle indissociables de l'État et du pouvoir central. La gouvernance *locale*, quant à elle, est soumise à d'autres contraintes et présente d'autres caractéristiques. L'État, à travers ses services administratifs ou techniques déconcentrés, en d'autres termes l'« État local », n'est plus qu'un partenaire parmi d'autres. Les rapports avec les populations changent de nature avec l'intervention d'un ensemble de facteurs typiquement locaux : les relations de proximité, les micro-identités collectives, les liens de clientèle, les conflits de factions ou de personnes, les alliances ancestrales, le poids de l'interconnaissance, les rapports tributaires... La notion d'« arène locale », où se confrontent quasi « physiquement » des institutions et des acteurs reliés par des liens « multiplexes » (Gluckman 1955), a le mérite de résumer cette spécificité.<sup>8</sup>

Or, la perspective de la délivrance de biens et de services collectifs ou publics peut aussi s'appliquer à l'échelle locale. Les instances locales de pouvoir ne sont pas qu'une affaire de légitimité ou de représentativité, mais comportent, elles aussi, une dimension gestionnaire et procédurale. La notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les modalités concrètes d'exercice du pouvoir local et ses interactions directes avec les usagers des services délivrés, qu'ils soient traités en « citoyens » ou en « sujets » pour reprendre l'expression de Mamdani (2004). De ce point de vue, un mode de gouvernance local n'est alors que l'ensemble des modalités par lesquelles une instance éminente de pouvoir local gère les ressources symboliques et matérielles qu'elle contrôle au nom d'une certaine conception de ses intérêts et de l'intérêt collectif.

Le mode de gouvernance chefferiale et le mode de gouvernance associative étaient à cet égard déterminants dans les campagnes nigériennes lors de nos enquêtes, et ils le restent encore, même s'ils ont désormais à compter, du fait de la mise en place des communes, avec de nouveaux acteurs, de nouvelles institutions et de nouvelles procédures. On peut d'ailleurs penser que la gouvernance communale de demain s'inspirera de l'une comme de l'autre, en des proportions variables.

Il faut enfin préciser que l'analyse que nous proposons ici sous forme d'une modélisation théorique de « modes de gouvernance locale » est d'abord et avant tout fondée sur des données empiriques convergentes, recueillies par les chercheurs du LASDEL dans le cadre du programme de recherche sur les pouvoirs locaux et la décentralisation (cf. entre autres les parties 2 et 3 de cet ouvrage). C'est aussi pour cette raison que nous nous sommes concentrés sur le mode chefferial et le mode associatif, et que nous n'avons pas développé un autre mode de gouvernance locale, pour lequel les matériaux d'enquêtes disponibles sont encore insuffisants, à savoir le mode étatique de gouvernance locale, autrement dit les formes locales d'intervention de l'État. En effet, il s'agit là d'un programme de recherche en chantier au sein du LASDEL, même si on peut d'ores et déjà trouver dans les études de cas de la deuxième partie diverses descriptions significatives du fonctionnement des services de l'État au niveau villageois.

### **Le mode chefferial de gouvernance locale**

La chefferie de canton (ou de groupement)<sup>9</sup> et plus généralement la « chefferie administrative » (à distinguer des formes politiques précoloniales, appelées également parfois « chefferies ») a été instituée par la colonisation.<sup>10</sup> Elle était jusqu'aux élections locales de 2004 le seul pôle officiel du pouvoir local en milieu rural.<sup>11</sup> De plus, elle reste encore en place après la mise en place des communes : le chef de canton ou de groupement est toujours appointé par le ministère de l'Intérieur dont il dépend, et il est membre de droit à titre consultatif du conseil communal (comme le député de la circonscription). Ceci est bien évidemment une particularité nigérienne ; dans les autres pays issus de l'ancienne AOF, la chefferie administrative a été abolie, transformée ou marginalisée après les indépendances, même si, au niveau idéologique et symbolique, on a pu parler récemment d'un « retour des rois » ou d'une résurgence des chefs (van Rouveroy van Nieuwaal et van Dijk 1998 ; d'Almeida-Topor et Perrot 2001).<sup>12</sup>

Il faut ici rappeler en quoi la chefferie administrative nigérienne actuelle est un héritage direct de la chefferie administrative coloniale. La création de la chefferie administrative a constitué une innovation coloniale majeure, éloignée tant des structures politiques précoloniales, que des règles en vigueur dans la métropole.<sup>13</sup> L'administration coloniale avait découpé chaque colonie en cercles, subdivisions et cantons. À la tête des cercles et subdivisions il y avait des administrateurs coloniaux (les fameux « commandants », i.e. commandants de cercle). À la tête des cantons, il y avait des chefs de canton, donc des « indigènes ». Le colonisateur nommait les chefs de canton (et, en dessous d'eux, les chefs de village), les rétribuait, définissait leurs attributions, les supervisait. Ils constituaient l'échelon de base de la pyramide administrative

coloniale, l'interface entre le pouvoir colonial et les populations, le maillage de terrain de l'Empire. Le « despotisme colonial<sup>14</sup> » passait par eux : les chefs recrutèrent les hommes pour le travail forcé ou la conscription, ils percevaient l'impôt pour le compte des commandants de cercle, ils avaient une fonction de justice de premier degré, ils servaient de relais en toute chose pour l'administration. Ils étaient censés à la fois représenter les populations face à l'administration coloniale et l'administration coloniale face aux populations. Sous la colonisation, le monde rural n'a jamais connu ni municipalités ni maires. Chefs de village et chefs de canton quadrillaient seuls le pays. La chefferie de canton, qui « coiffait » les chefs de village, constituait le véritable centre du pouvoir officiel en milieu rural.

Certes, la chefferie administrative se prétendait plus ou moins l'héritière des chefferies précoloniales. Mais il s'agissait là bien souvent d'une opération très idéologique, visant à gommer ou minimiser la « rupture coloniale » (Piault 1987). Les chefs précoloniaux relevaient en fait de formes de pouvoirs multiples (rois, émirs, sultans, chefs de guerre, patriarches villageois, aînés lignagers, etc.), liés à d'autres contextes (guerres, esclavage, sujétions politiques, confédérations, etc.) et à des modes de légitimation très différents (investitures magico-religieuses, droit de conquête, accords lignagers, alliances matrimoniales, etc.). La soi-disant légitimité précoloniale de la chefferie administrative coloniale est largement une fiction coproduite par la colonisation et les chefs qu'elle avait mis en place, étayée par diverses « inventions de tradition » (ou néotraditions) et le recyclage de certains éléments des rituels politiques précoloniaux. Les fameux « coutumiers » rédigés par les administrateurs coloniaux, qui font la part belle à la reconstitution par les chefs administratifs d'un passé largement falsifié à leur profit, en témoignent.<sup>15</sup> Une réalité sociologique favorisait cet usage très manipulateur de la « tradition » : les chefs administratifs étaient en effet souvent issus de l'aristocratie précoloniale, la plus grande partie de cette couche sociale a fini par collaborer avec le colonisateur qui s'est largement appuyé sur elle.<sup>16</sup>

Quoi qu'il en soit, dans la réalité, les chefs administratifs tenaient avant tout leur pouvoir des commandants de cercles et des gouverneurs, qui les déposaient si nécessaire pour incapacité ou pour insoumission, par exemple. Ils étaient des rouages essentiels de la machinerie coloniale.

Lors de l'indépendance, la chefferie administrative est restée en place, et cette institution a traversé, sans grandes modifications, les diverses étapes qu'a connu le pays depuis 1960 (régime de parti unique, régime militaire, tentatives et turbulences démocratiques). Les chefs sont demeurés des rouages essentiels de l'administration postcoloniale (cf. Tidjani Alou, chapitre 3).

Autrement dit, depuis un siècle – sous la colonisation, après l'indépendance, et aujourd'hui encore –, la chefferie est restée l'institution centrale, voire exclusive, du pouvoir local dans les campagnes nigériennes. Mais il ne s'agit pas que d'une institution : en effet, la chefferie est aussi un mode très particulier de gestion des affaires locales, en d'autres termes un mode spécifique de gouvernance locale, qui se caractérise par un ensemble de traits que nous allons décrire brièvement, et qui sont au cœur de la « culture politique » rurale contemporaine.

### ***Le patrimonialisme***

Il y a (et ceci avec l'aval officiel du pouvoir) confusion entre les ressources et dépenses personnelles du chef et ses ressources et dépenses de fonction. Il ne reçoit de l'État qu'une « indemnité », et une commission sur la taxe d'arrondissement (anciennement impôt de capitation colonial, devenu avec la décentralisation la taxe communale) qu'il perçoit pour le compte de l'administration (et aujourd'hui des mairies). Il ne bénéficie d'aucune allocation ou subvention liée à sa charge. Privé de tout budget, il doit donc financer ses charges officielles sur ses revenus propres.

Or, il a un « rang à tenir » et son rôle lui impose de nombreuses dépenses. Aumônes et cadeaux, entretien des émissaires, voyages et tournées, accueil des visiteurs : il lui faut sans cesse rétribuer, donner, distribuer.

Nous sommes face à un cas typique de « patrimonialisme », à l'image du sultanat classique pris comme exemple par Max Weber (1971). Le chef, bien que partie intégrante du système administratif, finance « de sa poche » les activités liées à sa fonction, et il y a donc confusion complète entre dépenses de fonction et dépenses personnelles. Il doit « se débrouiller » pour trouver les ressources qui lui sont nécessaires, et celles-ci lui permettent indissociablement et simultanément d'assurer les charges liées à sa fonction, de maintenir ou d'accroître son prestige et d'augmenter son patrimoine personnel.

La plupart des chefs de canton ont ainsi des ressources propres, en raison entre autres de la constitution d'un vaste patrimoine familial foncier, en général accaparé par la chefferie au fil des années, avec la tolérance des autorités coloniales puis postcoloniales. Certaines chefferies ont investi dans le commerce et ont pu se constituer d'importantes fortunes.

### ***La confusion des pouvoirs***

Dans son canton, le chef n'a pas de contrepoids institutionnel<sup>17</sup> : il détient donc de fait tous les pouvoirs, plus particulièrement les pouvoirs d'administration, de justice et de police. À l'échelle locale, il n'y a ni division des pouvoirs, ni équilibre des pouvoirs, mais confusion des pouvoirs. Le chef représente le préfet (héritier du « commandant de cercle » colonial). Il peut faire arrêter tout administré par ses « cavaliers » (*dogari*), et le faire conduire à la préfecture ou à la gendarmerie. Il convoque les villageois individuellement ou collectivement, au nom de l'administration. Il inflige des amendes. Il arbitre les litiges fonciers, les querelles d'héritage, les affaires de divorce ou d'adultère, les bagarres entre individus, les larcins, les conflits entre éleveurs et agriculteurs, appliquant un droit coutumier souvent réorganisé à son avantage, aux frontières imprécises, avec une large marge d'évaluation personnelle.

### ***La prédation et la corruption***

Le chef de canton a toujours bénéficié d'une large tolérance des autorités coloniales pour prélever des redevances dites « coutumières » et autres « contributions » ou tributs « traditionnels » (souvent « néotraditionnels ») sur ses administrés.<sup>18</sup> Certes la

période coloniale n'est pas homogène et doit être périodisée : le mélange d'exactions massives et de répressions brutales, si caractéristique de la chefferie aux débuts de l'époque coloniale, s'est atténué progressivement (du fait de la lutte du RDA, puis de l'abolition de l'indigénat en 1945, et enfin avec la loi-cadre Defferre), et l'ampleur des ponctions avait sensiblement diminué à la veille de l'indépendance. Les redevances sont aujourd'hui pour une grande part symboliques, sans être toujours négligeables pour autant.

Aujourd'hui, pour la gouvernance chefferiale, la mainmise sur le foncier est décisive. Dans ce domaine, le chef est à la fois juge et partie : d'un côté, il arbitre, il départage, il est garant du patrimoine foncier collectif, il atteste de la réalité des transactions foncières ; de l'autre côté, sa famille s'est souvent appropriée une large partie des terres collectives, et il favorise les droits – parfois contestés – de l'aristocratie locale. Aujourd'hui, il trouve dans la vénalisation et la marchandisation croissantes des terres agricoles de nouvelles ressources, en vendant lui-même les terres, ou en percevant des commissions ou des dessous-de-table pour avaliser des ventes ou trancher des conflits.

La justice rendue par le chef est également restée une ressource centrale : outre un « droit de table » parfois exigé (cette somme forfaitaire versée par les deux parties en conflit est une production du droit colonial), divers autres prélèvements plus ou moins occultes alimentent, grâce à cette fonction judiciaire, la cassette du chef de canton ou de ses hommes de main : « droit de convocation », amendes infligées et perçues directement, commissions sur les dommages et intérêts, et, surtout, d'importantes sommes très souvent versées en sous-main pour se gagner la bienveillance du chef ou de ses conseillers, avant un jugement, ou pour les remercier, après. La vénalité de la justice en Afrique prend en partie sa source dans la chefferie administrative.

### ***Les habitudes clientélistes***

Inversement les chefs redistribuent une partie importante de ces ressources « informelles » à leurs dépendants, à leur cour, et à certains de leurs sujets. Le chef entretient tout un réseau de clientèle et pratique diverses formes de mécénat. Mais la richesse en hommes comme la richesse en biens (et la conversion permanente de capital économique en capital social, et *vice versa*) sont des conditions *sine qua non* à l'accès à la chefferie et à la réussite d'un « règne »...

Par ailleurs le chef a une « maison » à sa charge, qui lui tient lieu de personnel de fonction. Il lui faut en effet des gardes, des représentants auprès du cercle, voire de la capitale, des percepteurs pour prélever les taxes sur les marchés, des émissaires qu'il peut dépêcher auprès des villages, un assistant pour les tâches administratives et les écritures nécessaires, sans parler des inévitables griots attachés à sa personne et chantant ses louanges.

Pour toutes ces diverses charges liées à la chefferie, le chef nomme et révoque qui il veut, comme il veut, quand il veut. Il choisit systématiquement ses collaborateurs et auxiliaires parmi ses parents ou ses dépendants. Ils sont rétribués par lui, de façon informelle. Ils n'ont de comptes à rendre qu'à lui.

### ***Aucun compte à rendre aux administrés***

Le patrimonialisme inhérent à la chefferie implique l'absence de toute comptabilité. Pas de budget, pas de comptes. Mais, au-delà des comptes au sens strict, les chefs échappent à toute *accountability*. Ils sont en effet nommés à vie par l'administration, et ne sont donc soumis à aucun contrôle de la part de leurs « sujets ». La seule menace qui plane sur eux est la révocation, s'ils déplaisent trop au pouvoir central, ce qui explique sans doute le fait que les chefs aient, dans leur très grande majorité, toujours penché du côté du régime en place. Cette complaisance a pour contrepartie le fait qu'on leur laisse les mains libres en matière de politique locale.

Toute contestation du chef par ses sujets est susceptible de se retourner contre ceux-ci. Avant la démocratisation de la fin des années 1980, toute mise en cause du chef par la population pouvait être assimilée à une insubordination. La période coloniale est fertile en cas de ce genre : le commandant de cercle emprisonnait les paysans qui avaient osé porter plainte contre leur chef de canton.

### ***L'ostentation aristocratique***

La chefferie de canton est restée jusqu'à la décentralisation l'instance centrale de la notabilité locale (et reste encore un pôle majeur). Ce prestige de la chefferie est produit et reproduit au quotidien par des dispositifs ostentatoires particulièrement efficaces : le « palais » où le chef réside, les courtisans qui l'entourent, ses gardes, les griots qui clament ses louanges, les titres qu'il distribue, les audiences qu'il accorde, les solliciteurs qui se pressent, le cérémonial qui le met en scène, la déférence qu'on lui témoigne...

Les chefs de canton ont généralisé sous la colonisation l'étiquette et les formes protocolaires réservées autrefois à certains rares royaumes ou sultanats précoloniaux, et ont érigé la mise en scène de leurs avantages et privilèges en règle de comportement politique, qui vaut encore aujourd'hui, avec parfois des inventions et adaptations récentes (ainsi, par exemple, lors de l'arrivée du chef de canton dans une réunion des comités de gestion de la santé ou une assemblée générale de la coopérative, la salle se lève).

Cet appareil et ce prestige symbolique attachés à la chefferie expliquent sans doute pourquoi les élites politiques issues de l'aristocratie<sup>19</sup>, autrement dit celles qui figurent parmi les « ayants droit », ont comme ambition en fin de carrière de devenir chef de canton ou de groupement, et pourquoi la nomination d'un nouveau chef de canton ou de groupement et son investiture constituent des événements nationaux.

### ***Rivalités intestines***

La visibilité et la centralité du chef de canton ou de groupement ont leur revers de médaille : elles impliquent d'innombrables conflits et intrigues, en particulier au sein du clan de l'aristocratie locale des « ayants droit ». À la mort d'un chef, le successeur est en effet choisi parmi différents candidats au sein de sa famille.<sup>20</sup> Les parents

évincés, les cousins désavoués ne ménagent pas aigreurs et rumeurs. Il n'est guère de chefferie sans coterie interne contre le chef en place, dressant une partie de la famille régnante contre une autre.<sup>21</sup> Parmi les prétendants, chacun veut obtenir à coups d'intrigue auprès du pouvoir central la disqualification de ses adversaires et sa propre qualification, en invoquant telle décision d'un administrateur colonial précédent, en se réclamant d'un canton colonial éphémère disparu entre-temps, en brandissant un grand-père révoqué ou un oncle injustement récusé, en mobilisant parfois des références précoloniales plus ou moins contestées ou des procédures « traditionnelles » plus ou moins réinterprétées... Depuis la colonisation et la création de la chefferie administrative, les nominations et dépositions de chefs, dans des branches rivales, se sont partout succédé, au gré de l'arbitraire et des préférences du pouvoir colonial puis postcolonial, multipliant ainsi les contentieux et les revendications entre les divers héritiers de ces chefs successifs. De plus, les limites des cantons ont, elles aussi, varié, excluant ou incluant par-là même telle ou telle fraction de l'aristocratie locale du groupe des prétendants.

Ces deux éléments, la concentration des signes du pouvoir local sur une seule personne et le monopole de la fonction par les différentes branches d'une seule famille, convergent pour rendre compte de la permanence et de l'acuité des « conflits de proximité » ou des « conflits de parenté » autour de la chefferie de canton.

Nommé à vie, le chef a donc un opposant à vie, en général le cousin ou le neveu qu'il a évincé lors de la course au titre.

### ***La prévalence d'une idéologie aristocratique et patriarcale***

Cette double idéologie inégalitaire (reproduisant la suprématie de l'aristocratie sur les roturiers, et la suprématie des aînés masculins sur les femmes et les cadets) est affirmée et reproduite en particulier par la chefferie. Elle produit deux formes de discrimination majeures. La première s'exerce envers les descendants d'esclaves ou d'artisans, et les exclut le plus souvent des positions politiques, ainsi que du foncier (en particulier dans l'ouest et le nord du pays). Certes, l'esclavage n'existe à peu près plus en tant que rapport de production, et il ne subsiste en général qu'au niveau des mentalités (mais de façon très prégnante : racisme social, interdits de mariage), cependant il a laissé une trace profonde, toujours actuelle, dans le système foncier. Les anciens esclaves cultivent le plus souvent sur des terres « concédées » par leurs anciens maîtres, que ceux-ci tentent de plus en plus de récupérer ou sur lesquelles ils veulent désormais affirmer leurs droits.<sup>22</sup> En cas de litige foncier, les anciens maîtres reçoivent le soutien de la chefferie, autrefois propriétaire d'esclaves.

Une autre forme de discrimination et d'exclusion s'exerce envers les femmes. Celles-ci restent marginalisées dans la sphère publique et sont largement exclues du foncier, malgré la loi islamique leur donnant un tiers de l'héritage pour deux tiers aux hommes. Si elles héritent de terres, celles-ci sont le plus souvent confiées à des hommes, qui en font ce que bon leur semble. Les espaces cultivés par les femmes sont en général de statut précaire.

Or, la chefferie a été et reste encore l'espace de reproduction et de légitimation par excellence de l'infériorité des anciens dépendants et des femmes, et de la supériorité des aristocrates (les *koj-izze*, en zarma, littéralement « les enfants de chefs » ; *bia muradi*, en hausa, littéralement « ceux qui règlent les problèmes »).

Au-delà des femmes et des anciens dépendants, ce sont tous les « sujets » (*talaka*), c'est-à-dire toute la population, à l'exclusion des aristocraties locales, qui sont l'objet d'une certaine forme de condescendance (entre mépris et paternalisme) de la part des chefs. Cette idéologie aristocratique ne semble guère en voie d'extinction, y compris dans les milieux lettrés.

### ***L'achat des votes***

Certes le Niger a connu bien des élections depuis l'époque coloniale, et c'est dès avant l'indépendance que les élections truquées ont fait partie du paysage politique national. Mais les seules élections *locales* qu'a connues le pays avant 2004<sup>23</sup> ont été les élections pour la chefferie (de village ou de canton), instaurées sous la colonisation, et prolongées sous l'indépendance (avec une longue parenthèse, sous le régime de Kountché, où les chefs étaient directement nommés sans consultation électorale). Or, ces élections de chefs<sup>24</sup> ont été d'une certaine façon des laboratoires locaux d'achats de votes, où les candidats et les électeurs ont appris les normes pratiques de la distribution massive d'argent, des promesses électorales clientélistes, des manipulations et trahisons monnayées, etc.

### ***De la gouvernance chefferiale à la gouvernance publique***

Une précision est peut-être nécessaire. Les traits distinctifs de la gouvernance chefferiale que nous venons d'analyser ne doivent pas faire penser à une quelconque « mise en accusation » des chefs de canton en tant qu'individus : il s'agissait de décrire les conditions d'exercice d'une « charge statutaire », dans un contexte socio-historique donné, sans jugement aucun sur la qualité des personnes. Comme toute charge ou toute profession, la chefferie de canton peut être exercée par des hommes aux caractères fort différents : chefs charismatiques ou chefs incapables, chefs despotes ou chefs bienveillants, chefs prédateurs ou chefs protecteurs. Mais le mode de gouvernance chefferiale implique des formes de gestion du pouvoir local qui sont relativement indépendantes des caractéristiques individuelles des chefs eux-mêmes.

Ces formes de gestion, qui dessinent les contours du mode chefferial de gouvernance locale, semblent aujourd'hui, au Niger, déborder la chefferie en tant qu'institution et servir de modèle politique à une partie des élites nationales. Non seulement les chefs de canton sont de plus en plus de hauts cadres (d'anciens chefs de services, préfets, ministres...) mais surtout la chefferie exerce une véritable fascination sur les élites nigériennes. Au-delà, le comportement même de nombreux responsables de l'État ou de chefs de partis politiques évoque presque irrésistiblement la chefferie. Le mode chefferial de gouvernance semble donc s'être étendu bien au-delà de la gouvernance locale, qui est son fief institutionnel, pour devenir

une sorte de culture politique ayant pénétré au sein même du mode de gouvernance public en général (pourtant régi officiellement par des normes « occidentales »).<sup>25</sup>

On peut même proposer l'hypothèse suivante : du fait de la décentralisation, le poids direct des chefferies va peu à peu diminuer dans les affaires locales, sans pour autant remettre en question la prépondérance du mode chefferial de gouvernance, qui pourrait bien être désormais approprié ou récupéré par tous les responsables publics, maires compris. On aurait alors une généralisation d'un mode chefferial de gouvernance... sans chef (en tout cas sans chef administratif) !

Il serait en effet étonnant que le mode chefferial de gouvernance locale ne déteigne pas quelque peu sur les nouveaux maires. Au-delà de ce que sont ou deviendront les relations entre maire et chef de canton ou de groupement, il s'agit ici de poser la question du comportement des maires et de la « culture politique » qui prévaut au niveau de la gouvernance communale : les maires ne seront-ils pas tentés de reproduire à leur échelle et au sein de l'institution qu'ils dirigent le type de gestion et de gouvernance jusqu'ici typique des chefs de canton ou de groupement ?

### **Le mode associatif de gouvernance locale**

Mais il est vrai que, dans les villages, un autre mode de gouvernance a été implanté par les « projets » (projets de développement et plus largement institutions de développement)<sup>26</sup>, depuis une vingtaine d'années au moins, parfois plus (en ce qui concerne par exemple les coopératives), et qu'il pourrait aussi servir de référence pour la future gouvernance communale. Ce qu'on pourrait appeler le « mode associatif de gouvernance locale » concerne le fonctionnement et la gestion des infrastructures financées par les projets et institutions de développement, et/ou des subventions et crédits qu'ils distribuent. Les « projets » ont en effet mis en place, comme conditionnalité à leur intervention locale, une architecture institutionnelle basée sur le modèle associatif occidental, largement diffusée dans tout le pays, qui a partout à peu près les mêmes éléments de base, quels que soient les « projets », les secteurs, et les bailleurs : constitution de groupements (ou de coopératives, d'associations de développement, etc.), élections de délégués, mise en place de comités de gestion, désignation d'un bureau, comptabilité écrite, assemblées générales. Le système est plus ou moins pyramidal (comités villageois, comités de zones, comités cantonaux, etc.). Il inclut depuis quelques années des fonds de développement local, gérés par des comités d'octroi liés aux structures faîtières, auxquels les comités villageois soumettent des projets de financement (avec l'aide de « rédacteurs »). Souvent, les intervenants imposent un certain quota de femmes dans les divers bureaux et comités, au nom d'une politique d'*empowerment*.<sup>27</sup> Cette architecture institutionnelle repose en effet sur quelques mots-clés qui caractérisent le type de gouvernance qu'elle entend promouvoir : intérêt public, participation communautaire, transparence, *accountability*, partenariat, promotion des femmes, formation démocratique...<sup>28</sup>

Ce « mode associatif de gouvernance locale » est fondamentalement un produit d'importation, impulsé et porté à bout de bras depuis des années par les institutions de développement du Nord quelles qu'elles soient (organisations internationales,

coopérations bilatérales ou multilatérales, banques de développement, ONG petites et grandes), et piloté à distance par elles. Pour ce faire, les institutions de développement recourent à des cohortes d'« animateurs », personnels locaux recrutés directement par les « projets » dans un premier temps, et aujourd'hui de plus en plus employés par des ONG du Sud faisant fonction de sous-traitants ou de relais pour les institutions du Nord. Ce sont ces animateurs salariés, présents dans tout le pays<sup>29</sup>, agissant à l'interface entre la « configuration développementiste » (Olivier de Sardan 1995), et les populations locales qui sont chargés de promouvoir les structures associatives, de « sensibiliser » les populations, d'appuyer les bureaux et comités villageois, et de former les acteurs locaux à ce nouveau jeu institutionnel, à son idéologie démocratique et à ses mécanismes procéduraux. Mais, derrière eux, les bailleurs de fonds et leurs représentants au Niger (personnels expatriés appuyés de collaborateurs nationaux, qui sont des cadres ayant quitté la fonction publique) sont les vrais concepteurs et décideurs, au niveau du département parfois, de la région souvent, de la capitale toujours. Aussi participatives que se veulent ces structures associatives, elles restent des projections locales de stratégies décidées ailleurs, au niveau de la « configuration développementiste ».

Une autre caractéristique de cette architecture institutionnelle est son caractère à la fois foisonnant et éphémère. Les interventions des projets ne sont en effet pas coordonnées, et chacun crée comme bon lui semble ses « comités » à travers le pays. Tout village important a ainsi une bonne dizaine de structures associatives de gestion, indépendantes les unes des autres. Mais la vie de ces structures dépend de celle des projets, qui sont eux-mêmes transitoires. Quand le projet ferme, et tout projet ferme après quelques années, les associations qu'il a mises en place disparaissent elles aussi.

Quoi qu'il en soit, localement, les villageois ont su s'approprier ce modèle importé au fil des années, des projets et des tournées d'animateurs. Cependant, cette « appropriation » de la gouvernance associative n'a pas toujours suivi, loin de là, les directions prévues par les institutions de développement. Il y a en effet une « appropriation recherchée » (par les « projets ») et une « appropriation réelle » (par les paysans).

La première consisterait idéalement en une intériorisation du modèle importé : selon ce scénario rêvé par les opérateurs de développement, le modèle associatif s'intégrerait peu à peu dans la réalité villageoise, la greffe « prendrait », l'idéologie démocratique s'insérerait en douceur dans la culture politique locale, les procédures de gestion inhérentes au modèle seraient peu à peu appliquées par les acteurs locaux de façon routinière, et le système se pérenniserait spontanément après le départ des « projets ».

La seconde « appropriation », celle qui est passée par l'épreuve de la réalité, est beaucoup plus complexe. Elle s'éloigne des règles formelles, s'opère selon des dérivés multiples par rapport aux objectifs assignés, et met en jeu des mécanismes sociaux largement opaques aux intervenants extérieurs.

On peut en fait distinguer deux modalités principales de cette appropriation réelle : l'anticipation par les paysans des conditionnalités « associatives » des institutions de développement, d'une part ; et, d'autre part, les diverses formes de détournement

de l'idéologie démocratique et de contournement des procédures dans le fonctionnement des associations.

### ***La création « endogène » de groupements***

Dans un premier temps, coopératives, groupements et comités de gestion ont tous été des créations *ex nihilo* à l'initiative d'acteurs extérieurs aux villages, à savoir les animateurs de terrain agissant pour le compte des institutions de développement. Mais on assiste de plus en plus à la création « spontanée » de ce type de structures associatives. Le processus affecte donc désormais des apparences « endogènes », et exprime incontestablement certaines dynamiques locales. Mais il ne rompt pas pour autant avec l'extraversion, dans la mesure où ces créations ont en général pour objectif principal d'attirer des financements venant des institutions de développement. Autrement dit, il y a de plus en plus d'acteurs locaux en mesure d'anticiper les conditionnalités des « projets », et de constituer des « coquilles associatives », plus ou moins vides, destinées à séduire d'éventuels bailleurs de fonds, et attirer ainsi la « rente du développement ».

Cette appropriation du modèle semble donc largement opportuniste, mais n'en est pas moins réelle. Elle exprime en effet des capacités d'innovation et d'adaptation au contexte moderne du développement et a des conséquences sociologiques : les « courtiers locaux du développement » (Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan 2000), autrefois rarissimes au Niger alors qu'ils prospéraient au Burkina ou au Sénégal, deviennent peu à peu une composante des arènes rurales, et prennent place aux côtés des animateurs comme un nouveau type de médiateurs sociaux.<sup>30</sup>

### ***Détournements et contournements au sein du fonctionnement associatif***

Lorsque l'on a recours aux méthodes de l'enquête de terrain socio-anthropologique, on s'aperçoit que le fonctionnement des structures associatives est assez différent, de fait, de ce qui avait été prévu par les concepteurs occidentaux et promu par les animateurs locaux.

Les élections sont souvent remplacées par des désignations au consensus ou téléguidées par le chef. Les assemblées générales et les réunions de bureau n'ont pas lieu aux dates prévues, loin de là. Les comptes ne sont pas fournis, et la gestion reste opaque. Les fonds accumulés dans la caisse commune sont « empruntés ». Les accusations de détournements sont omniprésentes, mais les responsables présumés ne sont pas punis. Les rivalités villageoises de type factionnel font sans cesse irruption dans le quotidien des associations. Quand le projet ferme ou quand l'appui cesse, les structures s'effondrent.

Nous examinerons cinq exemples de ces décalages.

#### *Mise à l'écart de la chefferie ou contrôle indirect par la chefferie ?*

L'idéologie démocratique propre à la gouvernance associative importée du Nord est évidemment en contradiction avec le mode chefferial de gouvernance locale (et son idéologie aristocratique). Aussi, au Niger, les « projets » ont depuis quelques années

cherché explicitement à contourner les chefferies. Les animateurs ont donc fait pression pour que les chefs ne soient pas membres des comités de gestion, afin que le nouvel espace politique associatif échappe à la mainmise de la chefferie, et puisse être un moyen de promotion de nouveaux acteurs et de nouveaux groupes sociaux (en particulier les femmes, mais aussi les jeunes scolarisés). Cependant, bien souvent, ce sont des « hommes du chef » (ou des « femmes du chef »), autrement dit ses parents, ses « clients » ou ses dépendants, qui occupent les fonctions importantes dans les comités de gestion, et prennent conseil ou consigne auprès de leur « patron ». Chassée par la porte, la chefferie est rentrée par la fenêtre.<sup>31</sup>

#### *Les femmes promues ou prétextes ?*

De même, nos enquêtes montrent que les femmes, dont les animateurs ont imposé une présence minimale dans les structures associatives, souvent mixtes, jouent en général un rôle de caution ou de faire-valoir sans pouvoir. Alors que la sociabilité féminine est particulièrement développée, et que les associations féminines sont souvent actives, les femmes adoptent par contre un « profil bas » dans l'espace public mixte, et laissent aux hommes la préséance, la parole et le pouvoir de décision.<sup>32</sup>

Mais on doit rappeler que le rôle politique « réel » des femmes (y compris les formes « invisibles » ou les contre-pouvoirs) ne se limite pas à leur place ambiguë dans la sphère associative : l'espace domestique, où elles maîtrisent les alliances matrimoniales, a aussi des implications politiques, de même que l'espace magico-religieux, où elles détiennent parfois des positions éminentes.

#### *Des caisses intouchables ou « empruntables » ?*

La monétarisation de la vie quotidienne est aujourd'hui très importante, non seulement pour assurer la subsistance familiale par l'achat de nourriture, mais aussi du fait de l'importance de l'argent dans les échanges sociaux, les dons et contre dons, les cérémonies familiales, les formes de reconnaissance sociale (une partie du stock de mil des ménages, même les plus pauvres, est ainsi vendue après la récolte pour satisfaire à de telles obligations). La circulation monétaire est particulièrement forte, il y a une pression permanente pour la recherche de numéraires, pour des usages indissociablement sociaux et alimentaires : on a même pu parler de « surmonétarisation ».<sup>33</sup> L'importance des prêts entre particuliers, et le succès massif de toutes les formes de crédit en milieu rural en témoignent. Dans de telles conditions, qu'il y ait de l'argent inutilisé qui dort dans une caisse collective est une sorte de déni au bon sens, et la tentation de le « faire tourner » malgré tout est particulièrement forte. Ces « dépannages », ces « prêts exceptionnels », cette « rentabilisation des dépôts » sont bien souvent à l'origine des nombreux « trous » constatés dans les caisses des associations. De fait, les accusations de détournement sont omniprésentes et alimentent des soupçons permanents, qui constituent la toile de fond de la gestion de toutes ces structures.

### *Un bénévolat imposé ou accepté ?*

Au nom du dévouement à l'intérêt général et de la participation communautaire, les « projets » imposent en général une règle de bénévolat pour les postes dans les bureaux associatifs ou comités de gestion, et pensent que cette règle va de soi, autrement dit qu'elle rencontre l'assentiment des intéressés, qui, il est vrai, semblent dans un premier temps l'accepter sans mot dire. Mais nous n'avons jamais rencontré au cours de nos enquêtes de président ou de trésorier qui ne se plaigne amèrement de cet état de fait et ne revendique pas un salaire (un « intéressement ») ! Il faut en outre savoir que, de façon générale à travers le pays, l'exercice bénévole d'une charge quelconque est perçu comme un tremplin vers un poste rémunéré.<sup>34</sup> Les *per diem*, désormais systématiquement réclamés ouvertement ou en sourdine par les paysans pour des réunions ou des formations, y compris dans leurs propres villages, sont ainsi une façon de récupérer ce qu'ils estiment leur être dû.<sup>35</sup>

### *Des associations communautaires ou factionnelles ?*

Alors que dans l'esprit de leurs initiateurs les coopératives ou les comités de gestion doivent représenter l'intérêt collectif et être l'expression de la « communauté », les enquêtes de terrain révèlent au contraire un processus larvé de factionnalisation. En fait les villages nigériens, comme la plupart des villages à travers le monde, sont profondément divisés, selon des lignes de partage multiples : premiers occupants *versus* nouveaux venus ; quartier d'anciens esclaves *versus* quartier de l'aristocratie ; clan du chef *versus* clan de l'opposant du chef ; agriculteurs *versus* éleveurs ; et, bien sûr, clivages entre partis politiques, entre réseaux de clientèle, voire entre « groupes ethniques » (la plupart des villages sont « multi-ethniques »)...

De ce fait, la fréquente mainmise d'une « faction » sur le comité de gestion ou sur la coopérative entraîne inéluctablement l'opposition ou la désaffection de l'autre faction. La structure associative est alors perçue plus comme un dispositif au service d'un groupe particulier (qui a su s'attirer les bonnes grâces d'un « projet ») que comme un bien commun au service de tous.

### ***La culture politique locale***

Tous ces décalages entre la gouvernance associative « formelle » et la gouvernance associative « réelle » peuvent être interprétés comme l'effet, au sein du mode associatif de gouvernance, du poids de la « culture politique locale ».<sup>36</sup> Celle-ci est loin d'être le simple décalque de la culture politique des élites de la capitale, elle n'est pas non plus, ne nous y trompons pas, l'expression de la « tradition ».<sup>37</sup> La culture politique locale est un ensemble de pratiques et de représentations *modernes* partagées, qui incorporent les expériences multiples accumulées par les villageois depuis deux ou trois générations : la façon dont les villages ont vécu ou géré à leur niveau les régimes politiques successifs (la colonisation, le parti unique, la dictature militaire et les *samarita*, le multipartisme et la corruption électorale) ; les compromis et les ruses avec les services techniques de l'État ou les animateurs des « projets » ; les habitudes

clientélistes prises avec les El Hadj commerçants ayant fait fortune à l'extérieur ces deux dernières décennies, et leurs comportements évergétistes, etc.<sup>38</sup>

Notre expérience, à travers les nombreux sites de l'Observatoire de la décentralisation répartis à l'intérieur du pays, nous incite à penser que cette culture politique locale a des traits caractéristiques largement communs à travers le Niger tout entier, au-delà des inévitables variantes locales ou régionales.

L'un de ces traits – souligné par Hahonou (2006a) – est de privilégier la prise de décision finale par consensus (en recourant le moins possible au vote contradictoire), et d'éviter les mises en cause publiques susceptibles d'humilier un adversaire qui est aussi un voisin ou un parent. Mais cette « unanimité » est souvent de façade, et derrière le consensus les conflits prolifèrent, comme avec les conflits de parenté inhérents au mode chefferial de gouvernance locale. Au-delà des conflits de proximité, l'existence d'une opposition sourde, d'un mécontentement diffus, et même de flambées de violences, est parfaitement compatible avec cette culture politique qui n'a rien d'un unanimisme.

Factionnalisme, clientélisme, conflits de proximité, suspicion généralisée, consensus de façade, absence de transparence, privatisation informelle ou néopatrimonialisme : ces traits figurent, à des degrés divers, dans la culture politique locale. Mais on ne peut en exclure des attentes liées à la justice ou à l'équité, qui s'expriment par exemple dans la critique féroce du comportement des élites urbaines, des politiciens ou de certains chefs de canton. On peut d'une certaine façon se représenter la culture politique locale comme un construit idéologique partagé, évolutif, ambivalent, sous-jacent aux divers modes de gouvernance locale, et en interaction avec eux. Le mode chefferial de gouvernance est à l'évidence proche de cette culture. Le mode associatif s'en distingue sur le plan formel, relatif aux règles, mais s'en rapproche en ce qui concerne les pratiques réelles.

On peut estimer, dans une « version optimiste », que les acteurs du mode associatif ont à l'usage acquis certains éléments d'une culture politique nouvelle, qui va transformer au moins en partie la culture politique locale, et s'exprimer au moins en partie dans le fonctionnement des communes. À l'inverse, on peut penser, dans une « version pessimiste », que le mode chefferial reste l'élément dominant de la culture politique locale, et a déjà perverti de l'intérieur les comportements des acteurs du mode associatif, en ne laissant à ce dernier qu'une fonction cosmétique (répondre à une conditionnalité externe ou même l'anticiper)... Ces deux hypothèses ont chacune leur part de vérité...

### **Conclusion : y a-t-il un espace public ?**

L'introduction, avec la décentralisation, d'un nouveau mode de gouvernance, le mode communal de gouvernance locale, beaucoup plus proche *sur le plan formel* du mode associatif que du mode chefferial, pose évidemment la question de son rapport avec la culture politique locale, et de sa capacité éventuelle à modifier celle-ci, au moins partiellement.

Cette question en cache une autre, qui nous semble décisive, et porte sur la capacité (ou non) des maires et de leurs conseils communaux à construire un « espace public communal<sup>39</sup> ». En effet, le mode chefferial de gouvernance locale est à l'évidence assez éloigné de la notion d'espace public, de par son caractère fortement patrimonial et clientéliste. Quant au mode associatif de gouvernance locale, qui formellement présuppose l'existence partagée d'une telle notion, on a vu que la réalité est assez différente. En fait, on peut assez raisonnablement poser l'hypothèse que l'espace public local est très largement absent et reste en conséquence à construire.

En effet la culture politique locale privilégie les appartenances de groupe et les solidarités particulières, et n'est guère favorable à la notion d'un intérêt public surplombant ou dépassant les clivages internes. On peut multiplier les exemples. Le chef de canton est d'abord le représentant d'une lignée, le porte-parole d'une caste familiale et sociale (l'aristocratie). Le président du comité de gestion de la banque céréalière est d'abord l'homme d'un quartier, le délégué d'un groupe de pression local, voire le protégé d'un projet. Le village est d'abord la « propriété » du lignage fondateur, rejetant toute prétention des « derniers venus » (même s'ils sont arrivés il y a deux siècles). Un puits, même utilisé collectivement, reste sous la responsabilité de celui qui l'a foncé. Une pompe communautaire réparée par un mécène devient de fait son bien personnel. Toutes les terres sont appropriées (sur une base individuelle, familiale ou clanique), et la notion d'un patrimoine foncier villageois fait défaut. L'imamat s'hérite, au lieu d'être choisi par les fidèles sur la base de la compétence religieuse.

On pourrait voir dans ce primat des « collectifs particuliers » sur l'intérêt général une évocation des thèses de Ekeh (1975) sur les « deux publics » en Afrique, qui se rattachent à une longue tradition sociologique de contraste entre *Gelleschaft* (association) et *Geimschaft* (communauté) héritée de Töennies, et dont on trouve la trace récurrente sous différents vocables.<sup>40</sup> Ekeh, en effet, oppose l'espace public civique (*civic public*) et l'espace public primordial (*primordial public*), tous deux distincts de la sphère privée. Le premier, directement hérité de la colonisation, n'est pas soutenu par une éthique, on y bénéficie de droits ou de ressources sans se sentir tenu à des contreparties, alors que le second implique des obligations morales de réciprocité, de confiance et de redistribution.

Contrairement à la plupart de ceux qui opposent solidarités communautaires et citoyenneté moderne, Ekeh a le mérite de souligner que l'espace public primordial a lui-même été façonné indirectement par la colonisation et ne relève pas d'un simple prolongement des liens traditionnels. Mais cette dichotomie, dont les contenus empiriques sont peu clairs, n'échappe pas à un excès de schématisme et de généralisation. Analyser les modes locaux de gouvernance et la culture politique locale permet, selon nous, d'éviter ces pièges.

Il doit être en tout cas clair que les solidarités particulières qui « freinent » ou bloquent le passage à l'intérêt général et à l'espace public ne sont pas seulement de type « traditionnel » ou « primordial » (pas plus qu'elles ne peuvent se réduire à une « pression communautaire »). Nombre d'entre elles relèvent de la modernité ou de

l'intérêt personnel. On l'a vu avec le mode chefferial de gouvernance locale comme avec le mode associatif de gouvernance locale. De plus, les réseaux de clientèle, de patronage ou d'allégeance débordent les appartenances familiales ou ethniques, et s'édifient sur des bases très contemporaines et « mondialisées », même au niveau local, que ce soit dans le registre de l'affairisme (par exemple le commerçant originaire du village établi à Lomé, qui finance la mosquée et le forage, va régulièrement à Dubaï et commerce avec la Chine...) ou dans celui de la politique partisane (par exemple le *big man* local a de solides amitiés en Libye et reçoit un soutien financier du Nigeria...).

De ce point de vue, la décentralisation, en introduisant les partis politiques dans le jeu local, n'a pas forcément favorisé la construction d'un espace public communal. En effet, les élections locales ont été réservées aux partis, tous d'origine urbaine et logés à la capitale, qui seuls pouvaient présenter des listes. Ainsi, ces partis ont pu s'implanter à l'échelle villageoise de façon durable, alors que jusqu'ici ils n'y avaient d'existence qu'épisodique, lors des élections nationales. Or, les partis au Niger expriment beaucoup moins une certaine vision de l'intérêt général que celle d'un intérêt hautement factionnel. Autrement dit, la culture politique « partisane » dont ils sont porteurs va plutôt dans le même sens que la culture politique locale en place, c'est-à-dire le primat aux affiliations particulières, aux stratégies de cliques, et à la recherche de privilèges pour les membres du groupe, aux dépens des perspectives citoyennes et d'une quête de l'intérêt public.

Mais nous ne devons pas oublier pour autant que, lors de nos enquêtes, le discours sur l'intérêt public, même s'il était démenti par les actes, était très présent dans de nombreux entretiens, ne serait-ce que pour exprimer les attentes des uns ou les déceptions des autres.

Les représentations populaires locales sont donc loin d'ignorer les notions de bien public ou d'intérêt général. Celles-ci font partie incontestablement du répertoire discursif ou de l'outillage mental des acteurs, scolarisés comme analphabètes. Mais c'est le passage à l'acte qui pose problème, non seulement pour les élites politiques, mais aussi pour tout un chacun, pris dans le filet des obligations familiales, amicales, factionnelles ou réticulaires.

Les représentations populaires « pro-espace public communal » arriveront-elles à s'inscrire dans la réalité, à devenir des éléments significatifs de la culture politique locale, et à prendre forme dans la gouvernance communale en construction ? L'avenir le dira.

## Notes

1. Cette diversité de formes de pouvoirs, dont les compétences se chevauchent toujours quelque peu, explique la complexité des conflits fonciers fort bien décrite par Lund (1998) pour l'Est du Niger. Il y a simultanément deux ensembles d'enjeux : d'une part, la quête permanente par chaque protagoniste de l'institution qui lui apparaît la mieux placée pour régler à son profit l'affaire (« institution shopping » : cf. Bierschenk et Olivier de

- Sardan 1998:38), et d'autre part une compétition entre institutions pour acquérir un surplus de légitimité aux dépens des autres en arbitrant tel ou tel litige.
2. Cf. World Bank 1992 : ce texte fondateur associe étroitement la « bonne gouvernance » à la création d'un environnement favorable aux entreprises internationales.
  3. Blundo (2002) développe des arguments similaires ou proches.
  4. La plupart des définitions de la gouvernance restent trop générales et/ou révèlent des arrière-plans idéologiques très contestables, comme par exemple celle que propose Charlick (1995:22), s'inspirant de Hyden (1992) : « La gouvernance est un processus par lequel des sociétés gèrent leurs affaires publiques en stimulant et en structurant un consensus normatif sous-jacent selon des règles basées sur le sens du bénéfice mutuel ou réciproque ».
  5. Ferguson (1990) reprochait aux institutions de développement d'être une « anti-politics machine ».
  6. Le néolibéralisme n'est donc qu'une forme de gouvernance parmi bien d'autres. Au temps de l'URSS, il y avait par exemple une gouvernance soviétique, ayant des points communs et des différences avec la gouvernance maoïste...
  7. Pour reprendre l'expression que S.F. Moore (1978) avait utilisée à propos de l'espace juridique.
  8. Sur la notion d'arène locale, cf. Bierschenk et Olivier de Sardan 1997a, 1998 ; Dartigues 1997.
  9. Les chefs de groupements, institués par la colonisation pour gérer les populations nomades, « règnent » sur des « tribus », où qu'elles se trouvent, et non sur des territoires, comme les chefs de canton (cf. chapitre 3).
  10. Mahaman Tidjani Alou (chapitre 3) montre que la chefferie coloniale s'est aussi construite progressivement.
  11. Les chefs de niveau inférieur (chefs de village dans les cantons, et parfois chefs de quartier pour les villages importants ou les villes ; chefs de tribu pour les groupements) sont évidemment partie intégrante de l'institution « chefferie administrative », et ils sont eux aussi nommés et appointés par l'État. Mais c'est le chef de canton ou de groupement qui est le cœur du système. De même, dans certains cas, l'existence d'un niveau honorifique supérieur (le chef de province) ne met pas en cause le caractère stratégique et emblématique des chefs de canton ou de groupement.
  12. Sur la création des chefferies par la colonisation dans d'autres pays africains, cf. Geschiere (1993) pour le Cameroun et Lentz (2000) pour le Ghana.
  13. Nul texte de loi venant de la métropole n'a jamais sanctionné son existence : les textes régissant la chefferie relèvent de la seule administration coloniale (arrêté, circulaires, etc.) : cf. chapitre 3.
  14. Sur le despotisme colonial, cf. Olivier de Sardan (1984) pour l'ouest du Niger. Mamdani (2004) utilise quant à lui l'expression de « despotisme décentralisé » pour évoquer l'utilisation des « autorités coutumières » par l'État colonial. Si son argumentation s'appuie surtout sur des exemples tirés des colonies anglaises (indirect rule), elle vaut aussi pour les colonies françaises. Mais le despotisme des chefs a perdu peu à peu une grande partie de ses moyens : déjà à partir de 1945, sous la colonisation, puis sous le régime du RDA parti unique, et enfin avec la démocratisation. Les chefs n'ont plus guère aujourd'hui de pouvoir de mobilisation, même s'ils gardent un certain pouvoir de nuisance (cf. Olivier de Sardan 1999).

15. Contrairement aux thèses largement reprises de Saïd (1978), la vision « occidentale » des pays colonisés (à travers les textes des administrateurs coloniaux, des missionnaires ou des ethnologues) n'est pas une simple fiction plaquée de l'extérieur, c'est une « coproduction » qui associe les érudits occidentaux et une élite locale promouvant ses intérêts ou sa vision partisane de l'histoire (cf. pour le Viêt Nam la très convaincante démonstration de Dartigues 2005). Mamdani (2004:39), de son côté, analyse la « coutume » comme un système de gestion administrative mis en place par l'État colonial, mais qui n'est pas une simple invention du pouvoir, et représente plutôt le produit d'une lutte entre diverses forces en présence.
16. L'article de Séré de Rivières (1967), ancien administrateur colonial, sur la chefferie au Niger est à cet égard très révélateur. Il montre bien la diversité des formations politiques précoloniales et la stratégie utilisée par l'entreprise coloniale pour imposer une forme unique soumise à son autorité. En même temps, le fait que certaines entités précoloniales aient été transformées à peu près en l'état en cantons, et que le recrutement des chefs administratifs de ces cantons se soient opérés au sein des familles autrefois régnautes lui sert à justifier l'idéologie de la continuité (et donc à invoquer le caractère fondamentalement « traditionnel » de la chefferie administrative), alors même qu'il n'hésite pas à écrire avec lucidité que, dans divers cas, « une décision administrative suffisait à créer une famille princière ; un chef nommé pour ses seules qualités personnelles transmettait à son fils une sorte de droit de propriété sur la chefferie » (1967:481) ; ou que, ailleurs, « les militaires français [...] ne purent s'appuyer que sur quelques notables pour réorganiser le pays. Ils durent susciter de nouveaux chefs pour créer, presque de toutes pièces, des unités administratives. Il est remarquable que ces chefs, dès qu'ils se trouvaient en fonction, investis par l'administration française, se comportèrent comme tout chef traditionnel issu d'une lignée historique » (1967:483-484).
17. Rappelons que nous nous situons en 2003, avant la création des mairies.
18. Sur ces redevances coutumières sous la colonisation dans l'ouest du Niger, qui étaient loin de refléter les « coutumes précoloniales » et plus généralement sur la chefferie administrative coloniale et sa différence avec la chefferie précoloniale, cf. Olivier de Sardan (1984).
19. Au sein de l'élite politique moderne, l'appartenance à l'aristocratie est une ressource politique importante.
20. Il y a eu deux grands types de procédures : le choix par le pouvoir central, comme ce fut le cas aux débuts de la colonisation ou pendant le régime militaire ; et l'élection par les chefs de village (pour le chef de canton) ou par les chefs de famille (pour le chef de village), comme c'est le cas actuellement.
21. Au Niger par exemple, l'expression « enfants d'un même père » (baabizey en zarma, yan uba en hausa) connote partout la jalousie, la rivalité, la compétition, les rapports agonistiques, en référence en particulier à ces conflits entre parents pour l'accès à la chefferie.
22. Dans l'Ouest, les redevances symboliques versées par les anciens esclaves sont interprétées comme des redevances foncières (fakurma) témoignant de la propriété des anciens maîtres sur ces terres.
23. Il faut rappeler cependant les élections locales de 1999 sous Baré, limitées aux villes et aux postes administratifs, qui furent annulées.

24. Le collège électoral pour l'élection d'un chef de village est composé de tous les chefs de famille. Le collège électoral pour l'élection d'un chef de canton est composé de tous les chefs de village.
25. On trouvera ainsi un fort « air de famille » entre les diverses caractéristiques évoquées ci-dessus et les traits qui sont typiques du fonctionnement du service public dans les États d'Afrique de l'Ouest (cf. Olivier de Sardan 2004).
26. Le terme « projet » est passé dans les langues locales (porze en zarma) pour désigner l'ensemble des formes d'aides au développement présentes à l'échelle locale, quels qu'en soient les opérateurs.
27. Il s'agit alors de favoriser une prise de responsabilité des femmes dans des structures mixtes (donc assez différentes des formes d'associations proprement féminines, du type tontines, « groupements féminins », groupes de femmes de quartier, etc., qui connaissent un grand succès dans les campagnes). Ce sont plus ou moins toujours les mêmes femmes que l'on désigne dans les structures mixtes, parce que leur statut conjugal le permet : veuves ou divorcées ou encore femmes déjà âgées ayant un mari tolérant. La participation de jeunes femmes mariées est en effet bloquée par la plupart des maris, soupçonneux face à des déplacements de leurs épouses qu'ils ne contrôlent pas.
28. Outre les descriptions des structures liées aux projets et institutions de développement qui figurent dans les diverses études de sites de la partie 3 de cet ouvrage, on trouvera dans le chapitre 7 une étude de cas particulièrement significative du fonctionnement de la gouvernance associative.
29. Il n'est pas de village où ils ne soient désormais repérés et connus, au point qu'ils sont souvent identifiés à leurs motos tous terrains, devenues l'emblème de leur identité professionnelle aux yeux des paysans.
30. Parfois, les trajectoires qui mènent à cette croissance du courtage en développement au Niger sont assez inattendues. Tidjani Alou (2000) a ainsi analysé comment les responsables de l'association Timidria, regroupant au départ d'anciens dépendants bella luttant contre les séquelles de l'esclavage, s'étaient lancés « malgré eux » dans le courtage en développement. On pourrait aussi évoquer la « rente post-rébellion » dans le Nord du pays, qui a fait éclore d'innombrables ONG dans les campements et villages touaregs.
31. Cf. Olivier de Sardan et Elhadji Dagobi (2000) pour les comités de gestion des pompes et les Études et Travaux du LASDEL sur les pouvoirs locaux au Niger.
32. Cf. les Études et Travaux du LASDEL sur la place des femmes dans les arènes locales.
33. Cf. Olivier de Sardan (1999) ; c'est Raynaut (1977) qui a le premier attiré l'attention sur l'importance de la circulation monétaire dans la région de Maradi au Niger.
34. Ainsi, de nombreux bénévoles travaillent dans les centres de santé (manœuvres, secouristes, etc.) dans l'attente d'être embauchés un jour (Jaffré et Olivier de Sardan 2003).
35. La culture des per diem a été introduite par les « projets », mais ceux-ci sont réservés aux animateurs, personnels et experts : les paysans estiment donc qu'ils devraient eux aussi avoir « leur part ».
36. Je reprends ce concept utilisé par Hahonou (2006a) pour rendre compte des comportements politiques dans le nord-ouest du Niger.
37. Nous sommes donc aux antipodes des thèses culturalistes irrecevables de Chabal et Daloz (1999), qui imputent les dysfonctionnements des démocraties africaines et le comportement de leurs élites au poids des pesanteurs traditionnelles et des coutumes

ancestrales... Nous avons insisté par ailleurs sur le rôle central de l'héritage colonial dans la configuration moderne des États africains (Olivier de Sardan 2004).

38. Bierschenk (2006:551) montre clairement, à propos de Parakou au Bénin – mais ceci est tout aussi vrai au Niger –, que la « logique du mécénat » (the logic of sponsorship) est au cœur de la vie politique locale (et nationale). S'il n'utilise pas l'expression de « culture politique », il évoque la notion voisine de « style politique » (2006:567).
39. Par « espace public communal », nous entendons un espace politique local où diverses conceptions des affaires publiques communales se confrontent au nom de l'intérêt public. Cette définition diffère donc quelque peu de celle que Habermas (1978) donne de *Offentlichkeit* (comme sphère publique ou comme espace public), dans la mesure où il insiste plutôt sur la formation d'une opinion publique.
40. Cf. par exemple Mahieu (1990) qui se focalise sur la « pression communautaire ».