

1

Une culture électorale ? Anthropologie multi-sites des processus électoraux locaux au Niger

Jean Pierre OLIVIER de SARDAN

Introduction¹

Y a-t-il une culture électorale au Niger? Cette question peut s'interpréter de deux façons.

La première n'est pas la nôtre, mais nous y répondrons quand même. Le Niger est-il suffisamment « mûr », « démocratisé », pour être doté d'une culture électorale? Autrement dit, s'est-il approprié suffisamment le fait électoral pour l'intégrer à ses habitudes politiques? La réponse est clairement et sans hésitation: « oui ». Mais cette réponse positive n'est pas un acte de foi de notre part, ou l'expression d'une idéologie nationaliste, c'est un constat empirique: les chapitres qui suivent prouvent abondamment l'insertion des comportements électoraux dans les modes routiniers de la politique locale².

La seconde recoupe divers débats épistémologiques et conceptuels sur le sens qu'on accorde au mot « culture ». Nous la formulerons pour notre part ainsi: y a-t-il suffisamment de représentations et de pratiques partagées par les acteurs intervenant dans le processus électoral au Niger pour qu'on puisse parler d'une *culture électorale* commune, dans un sens non passéiste (autrement dit, une culture électorale moderne)³? Plus précisément encore: peut-on dégager, du côté des électeurs comme du côté des

1. Je remercie Éric Hahonou, Oumarou Hamani, Mahaman Moha et Mahaman Tidjani Alou pour leurs précieux commentaires, et Tahirou Ali Bako pour son aide technique.

2. Le constat que les élections sont devenues une institution banalisée dans nombre de pays africains a déjà été largement fait (cf. Young 1993; Erdmann, Basedau & Mehle, 2007).

3. Contre les acceptions « culturalistes traditionnalistes » (cf. Olivier de Sardan 2010), nous revendiquons en effet une définition très empirique et non passéiste de la culture comme « un ensemble de pratiques et de représentations dont des enquêtes auront montré

candidats, suffisamment de *normes pratiques*⁴ proches ou identiques ? Là aussi, la réponse sera « oui ». Nous tenterons dans ce chapitre de l'argumenter en détail⁵.

*Contribution à une anthropologie électorale
et à une anthropologie de la politique locale*

Longtemps domaine réservé de la science politique, sous diverses facettes⁶, les élections en Afrique sont récemment devenues un objet d'études socio-anthropologiques à part entière, dans la mesure où elles ont fait l'objet d'enquêtes de terrain de type « ethnographique », qu'elles soient menées par des anthropologues patentés (Bierschenk, 2006 ; Laurent, 2012 ; Hilgers & Jacob 2008 ; Hansen 2010) ou par des politologues convertis au terrain (Banégas, 2003 ; Mayrague 2004). L'atout majeur de cette récente anthropologie électorale est bien sûr d'intégrer les élections dans des *processus électoraux* (au-delà du vote lui-même et de ses résultats), et d'insérer les processus électoraux dans leurs *contextes locaux* (politiques, sociaux, culturels). De ce point de vue, l'anthropologie électorale est aussi une *anthropologie politique locale*, qui se situe dans le prolongement du travail classique et pionnier de Schwartz (1968) sur *Local-level politics*, lequel a été poursuivi dans divers travaux récents relatifs à l'étude des contextes politiques locaux en Afrique francophone (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan 1997, 1998 ; Blundo 1998 ; Laurent et al. 2004 ; Hilgers 2009 ; Olivier de Sardan & Tidjani Alou 2009).

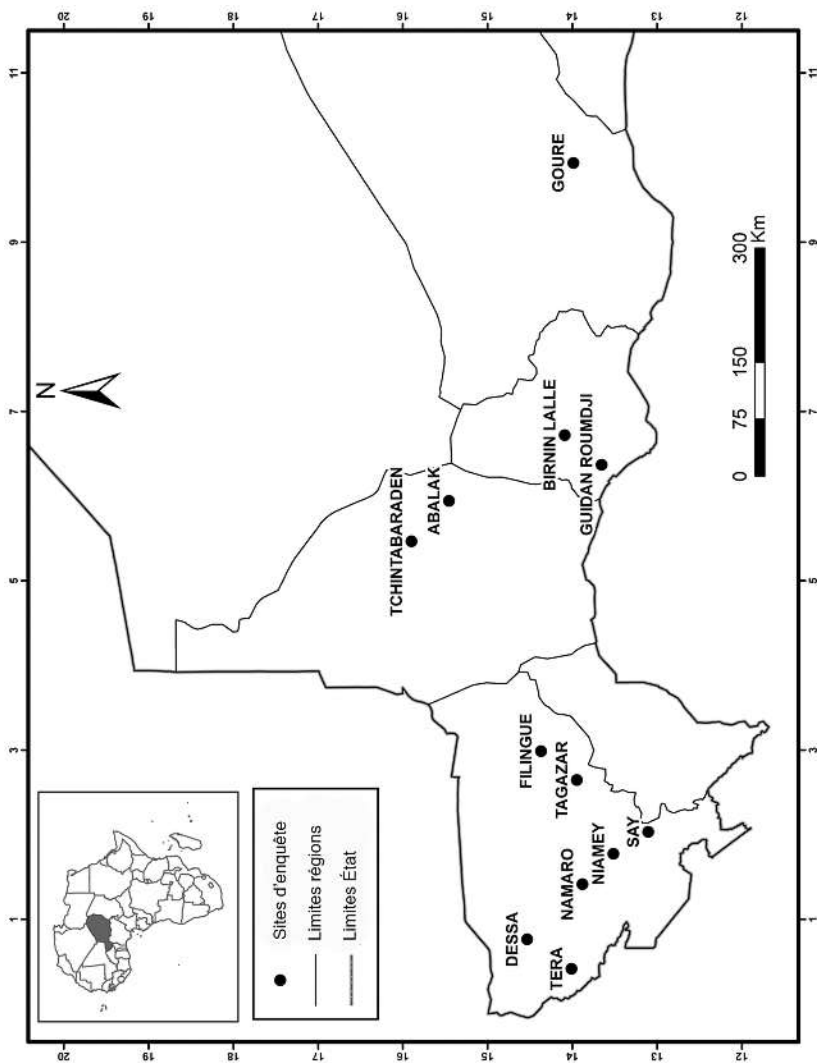
Le présent ouvrage s'insère donc dans cette dynamique plus générale, mais en lui apportant l'éclairage particulier du « comparatisme de proximité ». Ce sont en effet douze sites locaux, situés dans le même pays, mais diversifiés et contrastés (cf. carte ci-dessous) qui ont été investigués dans le temps et dans l'espace. C'était une condition nécessaire pour pouvoir conclure à l'existence d'une culture électorale nigérienne sur la base de convergences significatives.

qu'elles étaient significativement partagées par un groupe (ou un sous-groupe) donné, dans des domaines donnés, et dans des contextes donnés » (id. : 443).

4. Sur le concept de « normes pratiques » en tant que modes de régulations des pratiques non conformes aux normes officielles, cf. Olivier de Sardan 2015.

5. Nous nous appuyons aussi sur le vaste corpus de travaux du LASDEL consacrés aux pouvoirs locaux (cf. la série *Études et travaux du LASDEL*, consultables sur www.lasdel.net, où les élections communales de 2004 ont été souvent suivies de près).

6. Mais il faut noter que depuis longtemps, et jusqu'à aujourd'hui encore, les politologues africanistes déplorent régulièrement le peu d'études consacrées à ce thème (d'Otayek 1998 à Basedau, Erdmann & Mehler 2007). Pour un état de la question déjà ancien, cf. Cowen & Laakso 1997.



Carte 1. Sites des enquêtes au Niger
(carte de Malam Souley Bassirou)

Le processus électoral

Les élections constituent une séquence sociale qui a sa propre temporalité officielle, avec une campagne électorale qui commence avant les élections (au Niger, entre dix jours et trois semaines selon les types d'élection) et s'achève l'avant-veille au soir, et une journée de scrutin (encadrée par des heures légales d'ouverture et de fermeture) se prolongeant toutefois jusqu'à la proclamation des résultats. Les observateurs internationaux se focalisent sur cette temporalité, comme la plupart des chroniqueurs, et de nombreux spécialistes et analystes. Mais, si on considère les arènes locales nigériennes, le début du processus électoral commence bien avant la campagne. Deux étapes stratégiques précèdent : d'une part la constitution du fichier électoral et la distribution des cartes d'électeurs, où manœuvres et contestations sont nombreuses (cf. Mohamadou et Moha, chapitre 5); d'autre part la constitution des listes de candidatures pour chaque parti, qui donne lieu à de nombreux démarchages, d'intenses négociations, et parfois des conflits aigus (cf. en particulier Tidjani Alou, chapitre 2, et Makama Bawa, chapitre 3). Quant à la fin du processus électoral, elle se situe bien après la proclamation des résultats, pour les élections législatives, et plus encore pour les élections locales. Outre les contestations et réclamations éventuelles devant le juge électoral, il faut que chaque parti détermine qui, sur sa liste, bénéficiera du ou des sièges auquel le parti a droit en fonction de son nombre de voix (c'est une particularité du système nigérien sur laquelle on reviendra). Il faut surtout que, lors de la session d'installation du conseil nouvellement élu, l'exécutif communal (le maire et son ou ses adjoints) soit élu par les conseillers, ce qui n'a souvent rien d'évident, et qui achève de fait le processus électoral communal, parfois dans d'intenses rivalités.

Un contexte historique riche en élections

Les élections modernes, avec bulletins de vote, ont véritablement commencé en Afrique sous la colonisation française, après la deuxième guerre mondiale, avec la fin du régime de l'indigénat, et l'accès des populations locales au vote (sous forme d'un collège séparé, puis d'un collège unique à partir de 1956), pour désigner leurs représentants aux Assemblées territoriales, au Grand conseil de l'AOF, à l'Assemblée nationale française, ainsi qu'au Sénat et au Conseil économique et social, et enfin à des conseils municipaux pour quelques rares communes urbaines. La période qui s'étend de 1946 à 1959 a ainsi été scandée par des élections multi-partis relativement libres à travers tout le pays⁷.

7. Quantin (2004) évoque ainsi un « âge d'or » des élections en Afrique.

Mais c'est aussi sous la colonisation qu'ont eu lieu les premières fraudes massives, comme les interventions systématiques et autres intimidations du pouvoir politique⁸. Le référendum de 1958 au Niger a été ainsi marqué par le soutien systématique et musclé du gouverneur Colombani, des commandants de cercle et des troupes françaises au PPN-RDA, partisan du « oui » qui l'emportera, contre le Sawaba, partisan du « non »⁹, qui sera interdit en 1959.

Une fois l'indépendance acquise, les élections ont continué à rythmer la vie publique au Niger, mais sous une forme autoritaire et « unanime », dans le système de parti unique PPN-RDA (sous le régime de Diori Hamani), puis une fois encore à la fin de la dictature militaire (régime du général Ali Saïbou)¹⁰.

Quand les premières élections véritablement libres et multi-partis de l'indépendance interviendront, après la transition inaugurée par la Conférence nationale de 1991, le Niger avait donc déjà presque quarante ans d'expériences électorales. Depuis, les scrutins se sont multipliés. Certes, à chaque vote, les accusations de tricherie sont présentes, mais elles semblent équitablement partagées. On doit reconnaître que, de 1993 à nos jours, les élections au Niger dans leur très grande majorité n'ont pas été radicalement contestées, à deux exceptions près, autrement dit elles n'ont pas connu de violences caractérisées, et n'ont pas débouché sur de graves « crises post-électorales », à la différence de nombreux pays africains. Ces deux exceptions ont eu lieu sous le régime du général Baré, où des fraudes à grande échelle ont été avérées, d'une part lors de l'élection présidentielle qui a confirmé Baré au pouvoir quelques mois après son coup d'état¹¹, et d'autre part lors des élections municipales de 1999 (les premières du genre à l'échelle du pays)¹², qui ont d'ailleurs entraîné, quelques semaines plus tard, sa chute et sa mort, et qui ont été annulées par le régime de transition de Daouda Mallam Wanké.

8. Cf. Otayek 1998 ; Gazibo 2004 : 33 ; Salifou 2007.

9. Séré de Rivières 1965 ; Fuglestad 1967 ; Salifou 2007 ; van Walraven 2009.

10. Toutefois, des élections en système de parti unique ne peuvent être assimilées systématiquement à de simples mascarades ou à de purs rituels de légitimation, et elles activent souvent au sein du parti des débats internes, des luttes de factions, une reproduction ou un renouvellement des élites, voire des mobilisations politiques ou citoyennes plus vastes (cf. Young 1993 ; ainsi que Martin 1975 pour la Tanzanie ; Bourmaud 1985 pour le Kenya). En ce qui concerne le Niger, l'analyse du rôle des élections sous le règne du PPN-RDA reste à faire.

11. Entre les deux jours du scrutin, la commission électorale nationale indépendante (CENI) a été dissoute par le pouvoir et remplacée par une autre plus docile.

12. À la veille de l'indépendance, des élections municipales avaient eu lieu dans les grandes villes (en 1959, Djibo Bakary est devenu maire de Niamey) ; par la suite, sous le régime de parti unique PPN-RDA, les quatre principales villes du pays ayant le statut de communes urbaines ont eu des maires nommés par le pouvoir (appelés par la suite administrateurs délégués). D'autre part, des conseils sous-régionaux et régionaux de développement ont été élus sous le régime militaire (deuxième République) dans le cadre de la « Société de développement » mais sans compétition électorale.

En dehors de ces deux cas négatifs, le Niger a donc vécu depuis 1991 dans une situation de « démocratie électorale¹³ » caractérisée par une série d'élections fréquentes, compétitives et à peu près « normales¹⁴ », et ceci malgré, ou plutôt en raison, de son instabilité institutionnelle (le Niger en est à sa VII^e République) qui a provoqué d'incessants retours aux urnes, du fait de trois coups d'états (paradoxalement intervenus lors de crises profondes de la démocratie et dans une perspective proclamée de restauration de celle-ci) et de plusieurs « transitions » (une civile, après la conférence nationale, et trois militaires).

Pendant ces 23 dernières années, le pays a organisé au total cinq référendums constitutionnels, cinq élections présidentielles, sept élections législatives, et quatre élections locales, avec, selon les cas, des scrutins à un ou deux tours, et une proportionnelle au plus fort reste ou à la plus forte moyenne, ainsi que des scrutins indirects pour élire des représentants des élus locaux à des institutions nationales comme le Haut conseil aux collectivités territoriales, hier, ou le Conseil économique et social aujourd'hui.

Mais l'expérience du pays en matière d'élections est beaucoup plus riche encore si l'on considère d'autres types d'élections, fréquentes elles aussi, en particulier dans le monde rural, que nous appellerons les « élections chefferiales » et les « élections associatives ». Ce type d'élections est en général totalement oublié ou laissé de côté par les analystes.

Depuis la fin de la colonisation, à part diverses immixtions directes du pouvoir politique, les chefs de village et les chefs de tribu¹⁵ sont élus par un collège électoral composé de l'ensemble des chefs de famille de leur ressort. De même, les chefs de canton et les chefs de groupement sont élus par un collège électoral composé de l'ensemble des chefs de village ou des chefs de tribus de leur ressort. Certes, ce sont des élections assez particulières sous deux aspects : les candidats doivent tous appartenir à la seule famille régnante ; l'heureux élu est élu à vie (sauf s'il est révoqué par le gouvernement)¹⁶. De ce fait, elles n'ont lieu que lorsqu'un chef décède (ou a été révoqué). Mais ce sont néanmoins de vraies élections, avec cam-

13. Quantin (2004) définit comme démocratie électorale « un régime politique dans lequel la dévolution du pouvoir dans l'État est soumise au vote dans des conditions de concurrence et de participation ne subissant que des réserves mineures ». Cette « définition minimum » à laquelle nous souscrivons n'implique pas nécessairement que tous les éléments habituels des démocraties classiques soient par ailleurs présents. Ni que la démocratie électorale soit une recette magique pour le développement, ni qu'elle assure par elle-même plus d'équité ou de transparence dans la vie publique, ni qu'elle garantisse une véritable redevabilité (*accountability*)...

14. Les élections législatives et communales de 2009 ont été à cet égard « normales » ; malgré le boycott de l'opposition, elles ont en effet opposé divers partis de la majorité présidentielle dans une confrontation réelle et ouverte.

15. En zone dite nomade, les équivalents des « villages » et des « cantons » sont les « tribus » et les « groupements » (appellations officielles).

16. Il faut rappeler que la chefferie au Niger est aujourd'hui encore l'héritière directe de la chefferie administrative coloniale (cf. Tidjani Alou, 2009a ; Olivier de Sardan 1984 ; 2009) et que les chefs sont payés par le Ministère de l'intérieur, dont ils dépendent.

pagnes et isolements le jour du vote¹⁷. Elles témoignent aussi des mêmes pratiques que les élections législatives ou communales : distributions ostentatoires, porte-à-porte, manœuvres nocturnes, débauchages, récusations des concurrents, interventions à peine voilées du pouvoir, conflits parfois violents, etc.¹⁸. Le rôle politique des chefs de canton et de groupement est très stratégique, non seulement comme représentants de l'État envers les populations et représentants des populations envers l'État, mais aussi comme « grands électeurs » : leur élection est donc un événement politique national important, bien que ne figurant pas sur le radar des observateurs internationaux.

Quant aux élections associatives (auxquelles il faut d'ailleurs ajouter les élections syndicales, ainsi que les élections internes aux partis politiques), elles sont en milieu rural le produit des interventions en développement, qui se sont succédées depuis l'indépendance et accélérées sous leur forme « participative » dans les années 1990, et qui ont installé dans les moindres villages des coopératives, des comités de gestion, des groupements de producteurs, des associations de développement ou d'usagers, etc. Cette architecture associative a aussi importé les modes de fonctionnement habituels de la vie associative au Nord, et en particulier l'élection de bureaux par une assemblée générale. Certes, ce monde associatif est hétéroclite et composite, et la pratique de l'élection, à la différence des élections officielles, y est très variable d'un site à l'autre et d'un domaine à l'autre. Bien souvent, les élections n'ont pas lieu (le bureau est désigné par consensus, ou le chef nommé « ses gens »)¹⁹. Par contre, quand il y a des enjeux économiques forts, comme dans les coopératives hydro-agricoles, les élections ont lieu, au scrutin secret, sur une base souvent conflictuelle²⁰.

Une conclusion s'impose : les populations nigériennes ont une longue expérience du vote, une expérience en outre très diversifiée, qui relève de types d'élections très différents : présidentielles, législatives, communales, référendaires, chefferiales, associatives²¹. Mais ce sont aussi des « styles électoraux » très contrastés qui se sont succédés au fil des décennies : vote multi-partis colonial, vote en régime de parti unique, vote truqué, vote multi-partis démocratique²²... Les électeurs ont donc été confrontés à des

17. La colonisation avait tout d'abord introduit, pour l'élection des chefs, le vote par « alignement », les électeurs se mettant en ligne chacun derrière le candidat de son choix.

18. On trouvera une description d'une élection de chef de village à Namaro, qui rappelle de nombreux égards les élections locales analysées dans le présent ouvrage, dans Olivier de Sardan 2004. Cf. aussi Moumouni (2004) à propos de Bana, et Elhadji Dagobi (2005) à propos de Tamou.

19. Cf. Hahonou et Souley 2004.

20. Cf. Elhadji Dagobi 2004.

21. Lindberg (2006), en analysant 184 élections dans 33 pays africains, conclut que la tenue répétée d'élections est une cause de démocratie, plutôt qu'une conséquence (on pourrait dire que les élections ont un effet performatif). Mais il ne prend en compte que les élections nationales et ne s'intéresse pas à l'émergence d'une culture électorale.

22. Quelques travaux se sont déjà intéressés aux élections au Niger : Illiassou & Tidjani Alou 1994 ; Davis & Kossomi 1999 ; Mamoudou 1999, 2011 ; Chaibou 1999,

règles du jeu multiples, et ont acquis aussi, comme on le verra, une certaine habitude de jeu avec ces règles du jeu.

Les élections locales

Ce constat ne doit pas nous empêcher de faire la distinction entre les élections nationales (présidentielles, législatives et référendums) et les élections locales (municipales, chefferiales et associatives)²³. En effet les secondes sont loin d'être un reflet de tendances nationales et elles reflètent pour une grande part les jeux de forces spécifiques aux configurations locales (Bierschenk, 2006 : 544-5). Toutefois, les élections municipales se déroulent en suivant les mêmes règles formelles que les scrutins nationaux, et selon un processus électoral standard qui est devenu routinier. Autrement dit, les élections municipales sont d'une part des « élections comme les autres » sur le plan des procédures, mais d'autre part elles relèvent d'enjeux spécifiques du fait de leur inscription dans des arènes locales²⁴.

Au Niger, des élections municipales dans l'ère démocratique n'ont eu lieu que quatre fois à ce jour : en 1999 (élections truquées sous Baré, annulées peu après par le régime militaire de transition) ; en 2004 (premières élections municipales débouchant sur la mise en place des premiers conseils municipaux et un premier mandat des maires) ; en 2009 (élections boycottées par l'opposition sous Tandja, annulées peu après par un autre régime militaire de transition) ; et en 2011 (deuxièmes élections municipales débouchant sur la mise en place des seconds conseils municipaux et un second mandat des maires, ainsi que premières élections de conseils régionaux).

Ce sont les élections de 2009 qui ont fait l'objet d'investigations systématiques de la part du LASDEL sur douze sites, et qui constituent donc l'objet privilégié de la plupart des chapitres du présent ouvrage. Toutefois, les élections de 2004 dans deux communes (cf. Issaley & Olivier de Sardan, chapitre 10 ; et pour une part, Mohamadou et Moha, chapitre 5) et celles de 2011 dans une autre (cf. Moussa Ibrahim, chapitre 13) ont été prises en compte, ainsi que l'élection législative de 2009 dans une circonscription particulière (cf. Makama Bawa, chapitre 3).

Deux particularités des élections de 2009 sur le terrain, qui découlent du boycott de l'opposition, doivent être signalées. La première est une plus

2003 ; Maignan 2000 ; Di Lorenzo & Sborgi 2001 ; Gazibo 2003, 2004, 2005 ; Chérif 2008.

23. Il faut toutefois noter que les élections législatives ont aussi de forts enjeux locaux *au niveau de chaque circonscription* : à cette échelle (comme le montre Makama Bawa, chapitre 3) elles ont beaucoup en commun avec les élections municipales.

24. Sur le concept d'arène locale, cf. Bierschenk & Olivier de Sardan 1997, 1998.

faible mobilisation, malgré la réalité des affrontements entre partis « *pro-tazarce*²⁵ » ; la seconde est la constitution assez fréquente de listes d'indépendants (par exemple à Say, cf. Oumarou, chapitre 11 ; à Téra, cf. Hahonou, chapitre 7 ; et à Dakoro, cf. Mohamadou & Moha, chapitre 5), montées surtout par des militants de partis d'opposition désireux de contourner le boycott de leurs partis et de se positionner dans l'arène locale, ce qui témoigne d'une autonomie relative du jeu des élites politiques locales par rapport au jeu des élites politiques nationales.

Par ailleurs, les élections locales de 2009 marquent le début d'un processus de promotion de cadres locaux lettrés aux dépens des conseillers (et parfois maires) analphabètes, très nombreux en 2004. Ce processus s'est amplifié en 2011 (conforté par la constitution de 2010 qui exige un niveau scolaire de classe de 3ème). Il y aussi eu en 2009 et 2011 moins de ressortissants absentéistes élus qu'en 2004 (cf. Mohamadou & Moha, chapitre 5).

25. *Tazarce* (« continuité », en hausa) est le nom donné à la tentative du Président Tandja de prolonger son mandat.