

Université de Montréal

**La décentralisation au Niger : le cas de la mobilisation des
ressources financières dans la ville de Niamey**

par

Colette Nyirakamana

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise es sciences en Science politique

Février 2015

© Colette Nyirakamana, 2015

Université de Montréal Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé

**La décentralisation au Niger :
le cas de la mobilisation des ressources financières
dans la ville de Niamey**

présenté par : Colette Nyirakamana

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Pascale Dufour
Présidente du jury

Mamoudou Gazibo
Membre du jury

Christine Rothmayr Allison
Directrice de recherche

Résumé

La décentralisation implantée en 2004 au Niger, a pour objectif de promouvoir le développement « par le bas » et de diffuser les principes démocratiques dans les milieux locaux, afin d'améliorer les conditions de vie des populations. Les recherches sur le sujet font état d'un écart considérable entre les objectifs et les réalisations de la décentralisation. Les facteurs avancés pour expliquer cet écart sont entre autres, le faible appui technique et financier de l'État envers les collectivités territoriales ou encore la quasi-inexistence d'une fonction publique locale qualifiée et apte à prendre en charge les projets de décentralisation. Toutefois, ces observations s'avèrent insuffisantes pour rendre compte des difficultés rencontrées par les acteurs de la décentralisation au Niger. Nous affirmons que les partis politiques jouent un rôle fondamental dans le processus de décentralisations. Ceux-ci diffusent des stratégies d'influence politique et de patronage dans les arènes locales. Les stratégies des partis politiques entravent les initiatives des acteurs locaux, notamment leur capacité de mobilisation des ressources financières.

Mots clés : Niger, décentralisation, acteurs locaux, mobilisation des ressources financières, capacités de l'État, partis politiques

Abstract

Decentralization began in 2004 in Niger, aims to promote development "from below" and spreading democratic principles in local communities, in order to improve the living conditions of populations. Research available shows a considerable gap between goals and achievements of decentralization. Factors presented by researchers to explain this difference are the weak technical and financial support of the State toward local authorities, or the quasi-absence of a qualified local civil service, able to support decentralization projects. However, these arguments are insufficient to explain the difficulties encountered by decentralization actors. Thus, I argue that political parties play a key role in the decentralization process. They disseminate political influence strategies and patronage practices in local arenas. Therefore, their strategies hinder local actors' actions, especially their ability to mobilize financial resources.

Keywords: Niger, decentralization, local actors, mobilization of financial resources, State capacity, political parties

Table des matières

Résumé	i
Abstract	ii
Table des matières	iii
Liste des tableaux	v
Liste des sigles et des abréviations.....	vi
Dédicace	viii
Remerciements	ix
Introduction	1
Partie 2. Contexte politique et économique de mise en œuvre de la décentralisation au Niger	7
2.1. <i>Le Niger : de l'indépendance à la transition démocratique (1960-1990)</i>	7
2.2. <i>La démocratisation et la mise en œuvre d'une décentralisation politique</i>	11
2.3 <i>Le contexte économique du Niger</i>	15
Partie 3. Cadre théorique : concepts et éléments de la décentralisation.....	18
3.1. <i>Pourquoi les États décentralisent-ils?</i>	18
3.2. <i>Décentralisation : quelques éléments de définition</i>	19
3.3. <i>Le processus de décentralisation au Niger de la période coloniale à 2004</i>	21
3.4. <i>Les politiques de décentralisation en Afrique subsaharienne</i>	25
3.5. <i>La décentralisation : entre dépendance et autonomie des acteurs locaux</i>	29
3.6. <i>La mobilisation des ressources financières (MRF)</i>	30
3.7. <i>Les capacités de l'État dans le processus de décentralisation</i>	32
3.8. <i>L'effet des partis politiques sur les actions des acteurs locaux</i>	35
Partie 4. Cadre méthodologique : étude de cas, collecte et analyse des données.....	41
4.1. <i>Le cas de la ville de Niamey dans la MRF</i>	41
4.2. <i>La décentralisation dans la ville de Niamey</i>	42
4.3. <i>Le déroulement de l'enquête de terrain</i>	45
4.4. <i>Les techniques de traitement et d'analyse des données</i>	47
4.5. <i>Les limites de la recherche et les considérations éthiques</i>	48
Partie 5. Analyse du lien entre les capacités de l'État, les partis politiques et la mobilisation de ressources financières à Niamey	50
5. 1. <i>Le fonctionnement du système de partis au Niger</i>	50
5.2. <i>Les relations entre la ville de Niamey et ses arrondissements communaux</i>	51
5.3. <i>Les rapports entre la ville de Niamey et le gouvernorat</i>	54
5.4. <i>L'état de la fonction publique locale de Niamey</i>	55
5.5. <i>Le fonctionnement de la mobilisation des ressources financières à Niamey</i>	57
5.6. <i>Les stratégies de mobilisation des ressources financières</i>	60
5.7. <i>Les éléments en cause dans la MRF</i>	63
5.7.1. <i>Les capacités de l'État et les actions des acteurs locaux</i>	65
5.7.2. <i>L'introduction des partis politiques dans les institutions décentralisées</i>	70
5.7.4. <i>La démocratie en cause dans les difficultés de la décentralisation</i>	77
5.7.5. <i>La société civile nigérienne : un acteur déliquéscent</i>	80

Conclusion.....	81
Bibliographie.....	84
Annexes.....	x
<i>Annexe I : Liste des quartiers et villages administratifs de Niamey</i>	<i>xi</i>
<i>Annexe II : Canevas d'entretien</i>	<i>xiii</i>
<i>Annexe III : Titres et fonctions des participants aux entretiens</i>	<i>xv</i>
<i>Annexe IV : Certificat d'éthique de l'Université de Montréal</i>	<i>xvi</i>
<i>Annexe V : Autorisation de recherche du Niger</i>	<i>xvii</i>
<i>Annexe VI : Niamey : à la fois département et ville à statut particulier</i>	<i>xviii</i>

Liste des tableaux

Tableau 1 : Structure modifiée de la dévolution et la déconcentration depuis 2010.....p.25

Tableau 2 : Structure de la ville de Niamey et de ses cinq arrondissements communauxp.45

Tableau 3 : Recettes de la ville de Niamey pour l'année 2012.....p.61

Tableau 4 : Situation du budget de dépenses de la ville de Niamey pour l'année 2012.....p.62

Liste des sigles et des abréviations

AC	Arrondissement communal
AFC	Alliance des forces du changement
AFD	Agence française de développement
AMR	Avis de mise en recouvrement
ANDP	Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès
ANFICT	Agence nationale de financement des collectivités territoriales
BM	Banque Mondiale
CA	Circonscription administrative
CCT	Conseil constitutionnel de la transition
CD	Conseil de développement
CDS	Convention démocratique et sociale
CFA	Communautés financières d’Afrique
CMS	Conseil militaire suprême
CND	Conseil national de développement
CNR	Conseil national de réconciliation
CNS	Conférence nationale souveraine
CNUCD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSN	Conseil du salut national
CSON	Conseil supérieur d’orientation nationale
CSRD	Conseil suprême pour la restauration de la démocratie
CT	Collectivités territoriales
CU	Communauté urbaine
CUN	Communauté urbaine de Niamey
CV	Conseil de ville
DGDD	Direction générale de la décentralisation et de la déconcentration
DGI	Direction générale des impôts
EPA	Établissement public à caractère administratif
FMI	Fonds monétaire international
FRD	Forum pour le renouveau démocratique
FRDD	Front pour la restauration de la défense et de la démocratie
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
HCCT	Haut conseil des collectivités territoriales
HCME	Haut-commissariat à la modernisation de l’État
HCR	Haut conseil de réconciliation
HCRAD	Haut-commissariat à la réforme administrative et la décentralisation
IDH	Indice du développement humain

INS	Institut national de la statistique
MNSD	Mouvement national pour la société de développement
MODEN-Lumana	Mouvement démocratique nigérien
MRF	Mobilisation des ressources financières
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OI	Organisation internationale
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
PAS	Politiques d'ajustement structurel
PASR	Politiques d'ajustement structurel renforcé
PDC	Plan de développement communal
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNDS	Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPN-RDA	Parti progressiste nigérien-Rassemblement démocratique africain
PPTE	Pays pauvres très endettés
PTF	Partenaires techniques et financiers
RDP	Rassemblement pour la démocratie et le progrès
TI	Transparency International
UDN	Union démocratique nigérienne
UE	Union européenne
UNIS	Union des Nigériens indépendants et sympathisants
USN	Union des scolaires du Niger
USTN	Union des syndicats des travailleurs du Niger

Dédicace

*À ces femmes et ces hommes qui se
battent quotidiennement pour améliorer les
conditions de vie des plus démunis*

À mes parents...

Remerciements

Ce mémoire arrive à sa fin principalement, grâce au soutien de ma directrice de Christine Rothmayr. Je la remercie énormément pour son excellent encadrement, tout le temps qu'elle m'a consacré, son écoute, ses conseils judicieux et surtout ses encouragements durant les moments de réflexion et de rédaction où j'avais l'impression de me heurter à un mur.

Mes remerciements s'adressent également :

- aux professeurs Laurence Bherer, Frédéric Mérand, Françoise Montambeault, Denis Saint-Martin qui, à des étapes différentes de ce processus, m'ont aidée à clarifier des notions importantes liées à ma recherche.
- aux professeurs Mamoudou Gazibo et Fabien Desage avec qui j'ai eu la chance de discuter souvent. Leur expertise en politique africaine et en politique municipale m'a permis de mieux définir les concepts clés de ma recherche.
- à la directrice du CPDS Pascale Dufour pour la confiance qu'elle m'a accordée en m'acceptant dans son équipe. Pascale Dufour a été une personne sur qui j'ai pris exemple pour tenter d'exceller dans ce que j'entreprends.
- au professeur Mahaman Tidjani Alou pour son encadrement durant le travail de terrain.
- au professeur Mahamadou Danda pour ses conseils avisés.
- aux membres du Lasdel qui m'ont chaleureusement accueillie et introduite au terrain de Niamey.
- à toutes les personnes de Niamey qui ont accepté de m'accorder des entretiens et à ceux qui m'ont orientée dans la recherche documentaire. Sans votre participation, ce travail n'aurait pas un contenu aussi pertinent.
- aux étudiants et chercheurs du CPDS, pour avoir contribué à rendre la période de rédaction agréable, grâce aux discussions intellectuellement stimulantes que nous avons eues.

Espérance K., Larissa M., Gaoussou S., Sule B., merci de m'avoir aidée à perfectionner ce travail!

Introduction

Dès le début des années 1990, la décentralisation a été présentée comme la solution aux problèmes politiques, économiques et sociaux des pays des pays en voie de développement. L'engouement pour la décentralisation est dû aux changements politiques survenus après la chute du mur de Berlin, l'effondrement du bloc communiste et la fin de la Guerre froide. Ces changements ont contribué à la diffusion des idées libérales et à la mise en place d'une nouvelle configuration géopolitique dans plusieurs pays du globe.

En Afrique subsaharienne, la décentralisation répond à l'incapacité des États centraux de produire et distribuer des biens et des services publics adaptés aux besoins de la population. Elle vise à améliorer les structures économiques nationales, devenues instables au courant des années 1980. À travers la décentralisation, les administrations centrales transfèrent des pouvoirs et des compétences à des instances locales, administrées par des élus proches de la population. À leur tour, les citoyens sont appelés à s'impliquer dans la gestion de leurs collectivités en participant à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques locales (Halidou 2004). En procédant ainsi, les gouvernements remplissent les exigences de financement des bailleurs de fonds en matière d'aide au développement (Poulin 2004). Pour les organisations internationales (OI), la décentralisation est un concept clé de la bonne gouvernance, perçue comme l'ultime solution aux difficultés économiques des pays sous-développés et à l'inefficacité dans la gestion des affaires publiques. Elle servirait également à consolider la démocratie tout en aidant les pays concernés à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), promus par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Le Niger a opté pour un double mouvement de décentralisation à savoir la *déconcentration* et la *dévolution*, après la transition démocratique de 1991. La déconcentration comprend des circonscriptions administratives (CA) qui sont des extensions des services de l'État aux niveaux régional et local, sans personnalité morale. Elles sont gérées par des administrateurs nommés par l'État et chargés d'exécuter la politique nationale dans leurs localités respectives (Dafflon et Madiès 2011b, 15). La dévolution, considérée comme la forme de décentralisation la plus complète, comprend des collectivités territoriales (CT) administrées par des autorités élues par la population (2011b, 15). Les CT du Niger combinent des institutions modernes (conseils communaux) et traditionnelles (chefferies coutumières) (DGDD 2011, 11-2). Les principes de la

dévolution sont la libre administration, l'autonomie de gestion ainsi que l'autonomie financière. Dans ce schéma, l'État doit veiller « au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, de la justice sociale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional » (Constitution de la 7e République 2010, 25). Il assure la tutelle et le contrôle des actions des CT par le biais du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses. Pour outiller les CT dans leur fonctionnement, l'État procède à un transfert concomitant des compétences et des ressources financières aux acteurs locaux (DGDD 2011a).

Le redécoupage territorial, la communalisation intégrale ainsi que les élections communales de juillet 2004, ont posé les bases de la décentralisation au Niger. La structure de gouvernance locale comprend 255 communes (CT), huit régions qui sont à la fois des CT et des CA ainsi que 63 départements (CA). Les départements et les régions (CA) assurent un appui-conseil et technique aux communes et aux régions (CT). Ils veillent également au contrôle de légalité des actions des élus. Quant aux CT, elles ont pour mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement au niveau économique, éducatif, social et culturel; d'intérêt communal et régional (DGDD 2011b, 14). Les communes, dernier échelon de la décentralisation, sont divisées en municipalités rurales, urbaines et en villes à statut particulier, suivant leur taux de population.

La décentralisation devient impérative pour la stabilité politique et économique et la lutte contre la pauvreté, dans un pays confronté aux résultats globalement décevants des politiques de développement, aux conditions de productions précaires, à l'accroissement de la population ainsi qu'au désengagement de l'État (Kalala, Danda et Schwartz 1993, 5-7). Elle introduit des changements sociaux, économiques et politiques non négligeables par le transfert de certaines responsabilités à des acteurs locaux. Certes, la décentralisation est sans conteste la politique adaptée aux problèmes socioéconomiques du Niger, mais *dans quelles conditions politiques et économiques se déroule-t-elle?*

Les recherches sur la décentralisation au Niger démontrent qu'il existe des écarts importants entre les réalisations actuelles et les objectifs prévus dans les programmes de décentralisation, sachant que les conseils communaux ont entamé leur deuxième mandat en 2011. Les capacités financières et techniques limitées de l'État représentent un défi majeur pour le fonctionnement et la viabilité des CT, d'autant plus que les CT ont été implantées sur des bases économiques faibles

(Giraut 1999, 20; Yatta 2009). Le faible appui financier de l'État se reflète davantage dans l'ineffectivité de l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT). Créée en 2008, l'ANFICT devait amasser et répartir les fonds d'appui à la décentralisation, provenant des partenaires techniques et financiers (PTF) ainsi que des fonds de péréquations octroyés par l'État dans les communes, selon leur niveau de richesse. En matière d'appui technique, les services déconcentrés de l'État ne sont pas outillés pour fournir l'encadrement technique et l'appui-conseil dont les communes ont besoin (Kadri et Arouna 2008; Aba 2009).

Hormis les faibles capacités de l'État, quelques travaux soulignent le caractère hétéroclite des structures de gouvernance décentralisées. Celles-ci réunissent une diversité d'acteurs (élus locaux, fonctionnaires de l'État, chefferies coutumières, ONG, partenaires de développement). Leurs rôles peuvent s'intriquer et compliquer la collaboration entre acteurs locaux (comme dans le cas des chefferies coutumières par opposition aux acteurs locaux) ou entraver l'appropriation des principes de la décentralisation par les acteurs locaux (élus et fonctionnaires locaux) (Hahonou 2009; Alou 2009; Oumarou 2011).

Les faibles capacités financières et techniques de l'État ainsi que la complexification des actions, vu la diversité d'acteurs sur la scène locale, sont des facteurs pouvant ralentir le processus de décentralisation au Niger. Par ailleurs, le cadre législatif de la décentralisation procure aux CT des pouvoirs politiques – la libre administration et l'autonomie de gestion — et économiques – la fiscalité propre. À cet effet, les revenus des communes sont composés d'impôts rétrocédés par l'État et de taxes et impôts collectés directement par les acteurs locaux. Dans le but de se forger une autonomie locale, les CT détiennent le droit de prélever des impôts et des taxes sur leurs territoires. Partant de ce constat, notre première question de recherche relative au pouvoir fiscal des CT, se présente comme suit : *quelles sont les actions entreprises par les acteurs locaux pour mobiliser les ressources financières disponibles dans leurs communes?*

Des travaux sur les finances locales au Niger attestent que les pouvoirs fiscaux des acteurs locaux ne sont pas exploités à leur plein potentiel. Les chercheurs remarquent que les budgets (des communes) ne sont jamais respectés (les taux de recouvrement des recettes prévus sont presque toujours inférieurs à 50 %, parfois bien moins) (Olivier de Sardan, Diarra, Issa, Moussa, Oumarou et Alou 2011). De telles observations sous-entendent que les acteurs locaux rencontrent des difficultés financières, ce qui pose également la question de la viabilité économique des communes

nigériennes. Face à cette réalité, notre deuxième question de recherche s'articule ainsi : *quels sont les facteurs qui affectent les capacités de mobilisation des ressources financières des acteurs locaux?*

Les éléments souvent mis en cause dans les difficultés financières des communes sont entre autres l'analphabétisme de certains acteurs locaux, qui nuit à la maîtrise des procédures fiscales (42 % des élus lors des premiers mandats étaient analphabètes) (Olivier de Sardan et al. 2011, 28) ou encore le manque de personnel qualifié, apte à concevoir les projets de développement communaux et percevoir les taxes et impôts sur leurs territoires (Haut conseil des collectivités territoriales [HCCT] 2009).

Les facteurs soulevés par les chercheurs s'inscrivent en général dans les questions liées aux capacités de l'État. En se basant sur ces constats, notre première hypothèse est la suivante : *les difficultés de mobilisation des ressources des communes sont liées aux faibles capacités techniques de l'État dans l'appui des CT*. En d'autres mots, un État n'ayant pas une administration publique organisée n'est pas apte à soutenir les acteurs locaux dans la conception des stratégies de mobilisation des ressources financières (MRF). Cette hypothèse entre dans la même logique argumentative que celle d'Issoufou et Soumana (2008). Dans leurs travaux sur la commune rurale de Liboré, ces chercheurs avancent que si un département (CA) possède des services techniques, cela permet aux communes de s'en servir pour mettre en œuvre leurs plans communaux (2008, 17). En somme, les chances de succès de la décentralisation dans une localité donnée, dépendent de la disponibilité des services techniques de l'État, qui servent à appuyer les actions des acteurs locaux.

Établir un lien entre les capacités techniques de l'État et la décentralisation permet d'avancer des explications plausibles sur le déroulement du processus de décentralisation. Toutefois, s'avère insuffisant pour justifier les difficultés des acteurs locaux dans les actions de développement et de MRF. Par exemple, sans le soutien de l'État, des communes nigériennes comme Méhana, ont réussi à entreprendre des projets de développement locaux grâce aux initiatives des acteurs locaux, notamment l'établissement de relations de coopération décentralisées avec des municipalités françaises (Danda et Guiho 2006). En ce sens, les initiatives des acteurs locaux seraient déterminantes dans le bon fonctionnement du processus de décentralisation.

Considérant que la réforme de décentralisation a été adoptée dans un contexte de changements politiques ayant introduit la démocratie, la décentralisation devient un instrument servant à étendre la démocratie dans les CT, par la présence d'élus. Elle incorpore de surcroît, les partis politiques, en tant qu'acteurs stratégiques, dans les arènes locales (Shefter 1994). En suivant cette logique, la question principale de cette recherche se pose ainsi : *comment les stratégies des partis politiques affectent-elles les actions de MRF des acteurs locaux?*

Comme dans plusieurs pays d'Afrique, les élus locaux du Niger proviennent des partis politiques nationaux, ce qui procure aux partis politiques un rôle central dans le développement local. Cependant, les travaux sur la décentralisation semblent ignorer le rôle des partis politiques. Au Niger, les partis politiques sont étudiés par Hahonou dans ses recherches sur la décentralisation dans deux communes rurales du Niger : Bankilaré et Gorouol. Hahonou remarque que les conseils communaux sont envisagés par les partis politiques, comme de nouvelles opportunités d'accès aux ressources financières publiques (2009, 84-85). En d'autres termes, les partis politiques investissent les arènes locales qu'ils perçoivent comme des espaces de concurrence politique et d'appropriation des ressources financières. À partir de ce constat, notre hypothèse principale se pose comme suit : *les partis politiques développent des stratégies qui nuisent aux actions des acteurs locaux dans la MRF*. Nous déduisons que la présence des partis politiques dans les institutions locales a pour conséquence de diffuser les rivalités politiques nationales dans les institutions décentralisées. En outre, le système de partis inclut les acteurs locaux dans des logiques d'actions qui réduisent leurs initiatives de développement local.

Pour tester notre hypothèse, nous prenons comme cas d'étude la ville de Niamey. Ce cas d'étude nous permettra de mettre en évidence le fait que l'influence des partis politiques au niveau local soit facilitée par le système électoral qui donne le droit aux partis de choisir les candidats des conseils communaux. De plus, ce cas illustrera comment les pratiques de patronage — parties intégrantes des actions des politiciens — minent les efforts d'établissement d'une fonction publique locale efficace. En somme, les partis politiques affectent négativement les structures de prise de décision (les conseils communaux) et de gestion (fonction publique locale), ce qui en définitive réduit les capacités des acteurs locaux dans la MRF.

En choisissant comme étude de cas la ville de Niamey, nous nous efforçons d'apporter deux contributions à l'avancement des connaissances : 1) comprendre de la décentralisation dans un contexte urbain ayant un poids économique considérable, d'autant plus que la plupart des travaux

portent sur les zones rurales; 2) étudier le rôle des partis politiques dans les réformes de décentralisation au Niger et en Afrique subsaharienne.

Les arguments présentés dans ce mémoire sont divisés en quatre parties : 1) une mise en contexte du cadre politique et économique nigérien, qui permet de comprendre les conditions dans lesquelles la décentralisation est implantée; 2) un cadre théorique mettant en lumière les facteurs qui influencent le fonctionnement des décentralisations; 3) un cadre méthodologique présentant l'état de la décentralisation dans la ville de Niamey, le déroulement de la recherche de terrain ainsi que la méthode choisie pour collecter et analyser les données; 4) les résultats de la recherche de terrain et l'analyse détaillée des conséquences de faibles capacités de l'État et de l'impact des stratégies des partis politiques sur les initiatives de MRF des acteurs locaux à Niamey. L'analyse des données est soutenue par les théories de l'institutionnalisme sociologique (Di Maggio et Powell 1997; Hall et Taylor 1997), les travaux sur les partis politiques dans les pays en développement (Lupu et Riedl 2012; Bénit-Gbaffou 2008; Hahonou 2009) ainsi que l'effet des systèmes de patronage sur le fonctionnement de l'administration publique (Grindle 2012).

Partie 2. Contexte politique et économique de mise en œuvre de la décentralisation au Niger

La partie qui suit vise à donner un aperçu du cadre politique et économique dans lequel la décentralisation est implantée au Niger ainsi que le type d'actions générées par cet environnement politico-économique auprès élites politiques nationales. La première partie expose l'évolution politico-économique du Niger dès l'indépendance jusqu'au début de la transition démocratique de 1990. Elle consiste à mettre en lumière l'instrumentalisation de la décentralisation par les régimes politiques qui se sont succédé. La deuxième section présente le type d'institutions politiques, dont le système de partis, issues de la transition démocratique et leurs effets sur le comportement des élites politiques et sur la mise en œuvre de la réforme de décentralisation en 2004.

2.1. Le Niger : de l'indépendance à la transition démocratique (1960-1990)

Le Niger est une république indépendante depuis 1960. La colonisation de 1922 à 1960 a posé les bases d'une décentralisation politico-administration sur lesquelles les nouveaux dirigeants politiques allaient se référer pour instaurer les structures d'aménagement territorial et de développement local. Durant la colonisation, des partis politiques de lutte pour l'indépendance voyaient également le jour. Les principaux partis politiques sont le Parti progressiste nigérien — Rassemblement démocratique africain (PPN-RDA) de Hamani Diori, qui allait occuper le pouvoir au lendemain de l'indépendance ainsi que l'Union démocratique nigérienne (UDN-*Sawaba*) de Djibo Bakary, qui fut le premier maire élu de la ville de Niamey. Cette même colonisation d'« exploitation » a amplement affaibli les structures économiques du Niger (Donaint et Lancrenon 1984).

La première république de Diori Hamani (1960-1974)

À l'indépendance, le PPN-RDA, premier parti au pouvoir dès 1960, se mit à éliminer graduellement ses opposants politiques y compris les membres de l'UDN-*Sawaba*. En affirmant la primauté de l'unité nationale, les élites politiques participaient de surcroît, à l'instauration d'un régime à parti unique. En matière de développement social, les dirigeants visaient à « mobiliser toutes les énergies au service du développement, en dehors de toute considération idéologique »

(Maignant, Fabre et Lionnet 2000, 36). Ils créèrent à cet effet, des administrations locales à savoir les CT et les CA, dans le but d'étendre leur influence politique jusque dans les zones rurales (Oumarou 1974, 41). Les responsables locaux dont les chefs traditionnels, étaient contraints de s'intégrer à ces réseaux de gouvernance pour contribuer à la consolidation du pouvoir central (Maignant et al. 2000, 37). La politique de décentralisation durant le pouvoir du PPN-RDA fut entérinée par la réforme administrative de 1964 qui divisait le territoire en départements et en régions.

Sur le plan économique, la période du régime Hamani Diori (1969) coïncida avec la montée des prix de l'uranium. Le Niger étant un des principaux exportateurs de cette matière première notamment en France, vit ses revenus croître. Les surplus obtenus dans la vente de l'uranium contribuèrent à l'allègement du fardeau fiscal de la population, surtout dans les milieux ruraux (Maignant et al. 2000). Malgré une prospérité économique remarquable, le PPN-RDA entretenait des pratiques de corruption et de patronage. De plus, certains facteurs conjoncturels (chute des prix de l'arachide et périodes de sécheresse) touchèrent les finances de l'État et provoquèrent un mécontentement généralisé, qui aboutit à un coup d'État du commandant en chef de l'armée Seyni Kountché, le 15 avril 1974. Durant le régime Diori, la décentralisation était davantage un instrument servant à renforcer le pouvoir du parti au niveau local.

Le régime militaire de Seyni Kountché ou « la société de développement » (1974-1983)

Le chef de l'armée Seyni Kountché modifia les structures politiques en place en instaurant un régime militaire appelé le Conseil militaire suprême (CMS). Il dissout la Constitution et la remplaça par la Charte nationale. En supprimant les institutions politiques de la Première République, il s'attribua l'ensemble des pouvoirs exécutifs et législatifs (Maignant et al. 2000, 41). Son action gouvernementale s'insérait dans ce qui est connu sous le nom de la « Société de développement »; une forme de gouvernance apolitique basée sur le consensus et servant à légitimer son pouvoir.

En matière économique, le tiers du budget de l'État de même que les dépenses d'investissement étaient assurés par les recettes de la vente d'uranium (Gervais 1992, 230). Le leadership des militaires facilitait aussi l'établissement d'une administration publique organisée et

apte à mettre en œuvre des politiques publiques adaptées aux besoins de la population (Maignant et al. 2000).

Au début des années 1980, la chute des prix de l'uranium réduisit les revenus de l'État. Toutefois, le gouvernement continua à emprunter des fonds auprès des institutions internationales, dont la Banque Mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI), afin de poursuivre les programmes en chantier et pour maintenir son propre train de vie (Maignant et al. 2000, 46). Ces emprunts menèrent le pays dans un gouffre économique. Pour y remédier, les dirigeants eurent recours à l'aide financière extérieure. C'est ainsi que furent introduites les politiques d'ajustement structurel (PAS), impulsées par le FMI et la BM. Les PAS consistaient à réajuster le déséquilibre entre emprunts et paiements extérieurs en compressant les dépenses publiques internes du pays (Guillaumont et Guillaumont 1991, 19). En définitive, l'affaiblissement des structures économiques du Niger à cause notamment des PAS, provoqua une perte de légitimité du régime en place; la crise économique prouvait l'incapacité de l'État à gérer les programmes socio-économiques (1991, 48).

Durant le régime des militaires, la décentralisation fut « mise en veilleuse » (Salifou 2008; Kalala et al. 1993) et le développement local prit en charge par différentes catégories de populations (femmes, jeunes) rassemblées à l'intérieur de différentes structures locales appelées *Samarita*¹, sous le contrôle du régime. La décentralisation acquit un caractère fonctionnaliste, du fait qu'elle participait à la construction d'un État unifié ayant pour principal objectif de servir l'intérêt commun, en misant sur la participation de toutes les organisations sociales, politiques et militaires. Cependant, le régime de Kountché prit fin suite à son décès en 1987.

La deuxième république d'Ali Saïbou et les lieux d'une transition démocratique (1987-1991)

La « société de développement » instaurée par Kountché, se poursuivit sous la gouverne du général Ali Saïbou. Le pouvoir d'Ali Saïbou fut aussi marqué par une large diffusion des idées de liberté et de participation politique. Celui-ci mit en place le Conseil National de Développement (CND) et fit adopter la constitution de la Deuxième République en 1989. Durant le régime

¹La *samarita* ou *samarta* est une association qui regroupe tous les jeunes au niveau d'un village. Elle est également un mouvement dont le principe de base reste un état d'esprit de groupe et de cohésion de la collectivité et partant, un facteur important pour la consolidation de la nation, un facteur de développement et de changement. (FAO) Source : <http://www.fao.org/docrep/006/y4957f/y4957f0a.htm>

dénommé « décripation », fut créé le Mouvement national pour la Société du Développement (MNSD-*Nassara*²) en 1988. Le MNSD était le seul parti-État rassemblant toutes les organisations syndicalistes, des jeunes, des femmes, des chefs traditionnels, à l'échelle nationale. Les députés de l'Assemblée nationale provenaient également de ce parti.

Dans cette optique, la décentralisation devenait une nécessité et se concrétisa à travers les conseils de développement (CD), qui étaient des « organes collégiaux de conception, d'animation, de décision et de gestion des opérations de développement et [...] de toute action s'inscrivant dans les domaines de la vie communautaire depuis le niveau du village, du quartier ou de la tribu jusqu'à l'échelon national » (Kalala et al 1993). L'organisation administrative proposée dans la politique de décentralisation, comprenait des structures de gouvernance modernes et traditionnelles, comme la chefferie coutumière. En revanche, la situation économique rendit difficile l'accomplissement des projets de développement et les germes d'un renouveau politique tardèrent à apparaître. En effet, les problèmes économiques hérités du régime militaire, la sécheresse et la désertification ainsi qu'une forte croissance démographique vinrent renforcer la crise économique et contraignirent les dirigeants à poursuivre les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel entamées quelques années plus tôt. Ces politiques impliquaient entre autres, le retrait de l'État de la gestion des affaires publiques, une plus grande place pour le secteur privé, le gel des salaires des agents publics ainsi que des suppressions de postes (Gervais 1992). Des protestations liées au contexte de crise économique et de perpétuation d'un régime politique exclusif et fermé combiné à une vaste manifestation étudiante le 9 février 1990, aboutirent à la transition démocratique de 1991.

Le mouvement de protestation pour l'instauration d'un régime démocratique était composé notamment de l'Union des scolaires Nigériens (USN), de l'Union syndicale des travailleurs du Niger (USTN), des fonctionnaires, des enseignants, des femmes, etc. La vigueur du mouvement fut stimulée par les changements géopolitiques qui se déroulaient dans le reste du monde (l'effondrement de l'Union soviétique, la Conférence nationale du Bénin) au début des années 1990.

²Les sigles des partis politiques sont suivis d'un nom en langue locale pour permettre une signification locale. À ce sujet, *Nassara* signifie victoire pour la population en langue Haoussa

L'État pensant atténuer les protestations, proposa une série de mesures dont le multipartisme, le droit de grève, la création d'un poste de premier ministre nommé et révoqué par le président et bien plus. (Maignant et al. 2000). Néanmoins, les propositions du gouvernement furent déboutées par la société civile qui concevait que ces mesures ne représentaient pas un réel changement. L'ultime solution de sortie de crise fut la mise en place de la Conférence nationale souveraine (CNS) devant encadrer la transition démocratique au Niger. En même temps, le multipartisme scinda le MNSD en plus d'une vingtaine de partis politiques. Selon Grégoire (1994), la majorité des partis politiques étaient fondés sur des critères ethniques ou régionaux (1994, 95). Les partis politiques les plus importants nés de la transition démocratique, sont l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP-*Zaman Lahiya*³), la Convention démocratique sociale (CDS-*Rahama*⁴) et le Parti nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS-*Tarayya*⁵).

2.2. La démocratisation et la mise en œuvre d'une décentralisation politique

La conférence nationale souveraine (1991-1993)

La CNS effectua ses travaux entre le 29 juillet et le 3 novembre 1991. Elle rassemblait 1204 délégués provenant des partis politiques, des syndicats, des différentes associations, des notables et des institutions militaires et religieuses. On dénotait également une surreprésentation du monde de l'enseignement, la quasi-exclusion des représentants des régions rurales et l'absence de l'armée. Les débats de la CNS reflétaient assez largement les préoccupations de l'élite intellectuelle et urbaine dans un pays où 80 % de la population vit dans les régions rurales. Plus tard, deux délégués de la chefferie traditionnelle vinrent combler cette sous-représentation rurale (Mandé et al. 2013; Maignant et al. 2000, 62-3).

Selon Gazibo, dans les pays ayant fait l'expérience de la transition démocratique par le biais de la conférence nationale, les travaux d'instauration de la démocratie se concluaient par l'exclusion quasi-totale du pouvoir des membres du précédent régime, en ce sens que la conférence nationale visait surtout à faire la critique de l'ordre établi et à proposer un nouvel arrangement

³Zaman-Lahiya veut dire rester en paix en langue Haoussa

⁴Rahama signifie le bonheur en langue Haoussa

⁵ Tarayya signifie Rassemblement en langue Haoussa

institutionnel (Gazibo 2010, 182-4). Au Niger, le choix des délégués qui devaient participer aux travaux de la CNS fut confié à l'USTN et l'USN qui marginalisèrent les représentants du pouvoir en place (Maignant et al. 2000; Salifou 1998). Salifou, président de la CNS à cette époque, atteste que les délibérations reflétaient davantage la mise en accusation de l'ancienne élite au pouvoir et des militaires (1998, 275-6). La CNS se conclut par la création d'un gouvernement de transition et du Haut Conseil de la République (HCR) chargé de contrôler l'action de l'État et de l'élaboration de la nouvelle constitution en plus de planifier les élections.

Durant la période de transition, Ali Saïbou occupa une fonction honorifique de président jusqu'au terme de la transition fixé à décembre 1993 (Mandé et al. 2013). L'action gouvernementale consistait en premier lieu, à appliquer les ententes conclues dans le cadre des PAS afin de rehausser la situation économique du pays et organiser les élections législatives et présidentielles. Pour ce faire, il fallait renforcer les mesures de recouvrement des impôts et des taxes dans un contexte marqué par un incivisme fiscal généralisé (Maignant et al. 2000).

À l'issue du scrutin, le MNSD-*Nassara* remporta les élections législatives vu qu'il était le seul parti représenté dans tous les départements du pays. Maignant et al. affirment que cette victoire était liée à une notoriété acquise à l'époque du monopartisme ; elle traduisait les inquiétudes d'une partie de l'électorat, nées des débordements de la CNS et de l'impuissance des autorités de la transition à régler les problèmes de tous les jours (2000, 89-0). Quant aux élections présidentielles, elles furent remportées par Mahamane Ousmane de la CDS-*Rahama*. Cette victoire fut le résultat d'une coalition politique de sept partis regroupés autour de l'Alliance des forces du changement (AFC), dont l'objectif était de freiner l'avancée du MNSD à l'élection présidentielle. À ce sujet, les alliances politiques servant à évincer un adversaire feront partie des stratégies des partis politiques nigériens. Les stratégies de coalitions politiques entre partis politiques seront déterminantes dans le processus démocratique et la réforme de décentralisation.

Les tentatives de consolidation de la démocratie durant la troisième république (1993-1996)

Le premier nouveau gouvernement élu démocratiquement s'installa au pouvoir le 27 mars 1993 grâce au soutien de l'AFC. La collaboration entre le président et le premier ministre paraissait harmonieuse, mais dès le début de l'année 1994, la stabilité du gouvernement fut affectée par des dissensions liées à des nominations de hauts postes du gouvernement; chaque parti politique pensait

obtenir les meilleurs portefeuilles. (Maignant et al. 2000, 92). C'est alors que le PND-*Tarayya* s'allia au MNSD afin de remporter l'Assemblée nationale ainsi que la Primature. La nouvelle configuration politique força la cohabitation entre les pouvoirs présidentiel et législatif. En principe, dans une situation de « cohabitation », les différents pouvoirs fonctionnent par compromis et par consensus pour éviter l'inertie des institutions politiques. Au Niger, le président empiétait sur les compétences du premier ministre en décidant par exemple, d'annuler le conseil des ministres. Pour sa part, le premier ministre menait un bras de fer avec le président en limogeant entre autres, les hauts cadres et responsables d'obédience AFC (Maignant et al. 2000). La cohabitation généra une crise politique et institutionnelle. Le coup d'État du chef d'état-major des armées Ibrahim Baré Maïnassara, le 27 janvier 1996 mit fin à la troisième république.

Durant la troisième république, la décentralisation politique fut proposée comme solution à l'insécurité qui régnait au nord du pays dès le début des années 1990. En 1995 le gouvernement réussit à négocier un retour à la paix et la sécurité avec des groupes de sécession Touaregs. Il promit de mettre en œuvre une politique de décentralisation qui garantissait une autonomie politique locale (Nach Mback 2003, 36).

Le régime d'exception et la quatrième république (1996-1999)

Le général Ibrahim Baré Maïnassara apaisa la crise politique en suspendant les institutions démocratiques et en interdisant les activités des partis politiques. Les actions gouvernementales étaient encadrées par le Conseil de salut national (CSN) composé de 12 membres (INS 2007) et le Forum pour le renouveau démocratique (FRD) qui remplaçait temporairement le pouvoir législatif. De crainte que la transition démocratique ne soit étouffée, les bailleurs de fonds (FMI, BM, l'Union européenne, etc.) pressèrent la junte militaire, en collaboration avec les partis politiques et la société civile, d'accélérer le retour à une nouvelle légalité constitutionnelle (Mandé et al. 2013). Pour les bailleurs de fonds, la stabilité politique était en plus, l'occasion de raviver la réforme de décentralisation qui servirait à étendre la démocratie dans les CT. Après l'adoption de la nouvelle constitution de la quatrième République, les partis assistèrent aux élections présidentielles en juillet 1996. Elles furent remportées par le général Baré en tant que candidat indépendant. Les leaders des partis formant l'opposition se rassemblèrent au sein du Front pour la restauration et la défense de la démocratie (FRDD) et décidèrent de boycotter les élections législatives, car ils doutaient de leur transparence. Le Parlement était totalement acquis au président dont les plus proches partisans,

anciens candidats « indépendants », qui s'étant réunis au sein du Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP) remportèrent 59 des 83 sièges de l'Assemblée nationale (Mandé et al. 2013).

Lors de son deuxième mandat, Ibrahim Baré Maïnassara et ses alliés menèrent une gouvernance satisfaisante aux yeux des bailleurs de fonds. Mais les fonctionnaires de l'État devaient composer avec l'austérité économique découlant des PAS. Celle-ci réduisait considérablement le budget de l'État. En revanche, le contexte de stabilité politique qui semblait s'installer était propice à la préparation des élections locales qui devaient garantir la mise en œuvre de la politique de décentralisation, promise dès le début des années 1990. Mais Abdourhamane (1998) remarque que l'organisation des élections locales fut teintée d'irrégularités et de violences perpétrées par les députés membres du RDP ainsi que des membres des forces de sécurité (Abdourhamane 1999, 87). Les tensions politiques qui surgirent de ce climat d'instabilité et d'insatisfaction politique occasionnèrent l'assassinat du président Baré Maïnassara le 9 avril 1999. L'implantation de décentralisation était à nouveau suspendue.

Le retour à la stabilité politique, les cinquième et sixième républiques (1999-2010)

Le gouvernement de transition œuvrant au sein du Conseil national de réconciliation (CNR), était chargé d'assurer la transition politique et de rétablir la Constitution afin de favoriser le retour à la stabilité politique. Les principes de la constitution de la cinquième république dénotaient une volonté des dirigeants de corriger les erreurs du passé. La constitution multipliait les instances collégiales, délibératives, consultatives et administratives et elle instituait un régime semi-présidentiel (Maignant et al. 2000). Le candidat du MNSD Mahamadou Tandja, remporta les élections présidentielles contre six autres candidats. Il cumula deux mandats présidentiels, entre 2000 à 2010. Hama Amadou, également membre du MNSD fut son premier ministre. Le pouvoir législatif était aux mains MNSD en coalition avec la CDS-*Rahama* de l'ancien président Mahamane Ousmane (Mandé et al. 2013).

Le retour à un régime démocratique aplanit les sanctions internationales et favorisa la reprise de la coopération entre les bailleurs de fonds et l'État nigérien. De plus, les négociations avec le FMI et la BM aboutirent à la conclusion d'un programme triennal (2000-2003) de *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance* (FRPC) en septembre 2000 (Mandé et al. 2013).

Elles permirent aussi une réduction de la dette extérieure mais elles affectèrent encore une fois, les salaires des fonctionnaires et les bourses des étudiants (Maignant et al. 2000). Des efforts furent entrepris dans le but d'assainir les finances publiques, réorganiser l'administration publique, lutter contre le sous-développement et bien plus. Le retour à la stabilité politique permit aux dirigeants en place de concrétiser le projet de décentralisation conçu à partir du « schéma 2000 ».

2.3 Le contexte économique du Niger

Sur le plan économique, l'adoption des PAS plaça le Niger sur un terrain économique international durement compétitif, où il lui était difficile de tirer des avantages liés à la mondialisation. En conséquence, le pays dépend majoritairement du financement extérieur. Actuellement, le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde au même titre que la République démocratique du Congo (PNUD 2013). Les rapports du PNUD démontrent que le taux d'alphabétisation est de 29 %. De plus, 48,2 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (PNUD 2014)⁶. Il est classé parmi les Pays les moins avancés (PMA) admissibles à l'initiative *Pays pauvres très endettés* (PPTE) (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement [CNUCED] 2013)⁷. En outre, le pays se situe dans une des régions les plus chaudes du globe. La majorité de la population vit dans le sud-ouest du pays étant donné que le nord-est est très chaud et désertique (Donaint et Lancrenon 1984, 31). L'agriculture et l'élevage sont les principales activités économiques. Elles composent 40 % du PNB (Organisation de coopération et développement économique [OCDE] 2008)⁸. La production agricole rapporte peu de revenus (INS 2013). Le sous-sol nigérien regorge de nombreuses matières premières (or, pétrole, uranium, fer, charbon, etc.) dont l'exploitation des gisements d'uranium et de pétrole rapporte des revenus importants. Le secteur artisanal est informellement développé; il constitue un potentiel économique au même titre que le tourisme. Par ailleurs, les attraits touristiques se trouvent dans le désert; une zone à accès restreint vu les problèmes d'insécurité récurrents. À ce sujet, la réforme de décentralisation de 2004 a été vivement insufflée par les bailleurs de fonds, car elle vise à lutter contre la pauvreté et à inciter la population à participer à son propre développement, en

⁶Document disponible en ligne. <http://hdr.undp.org/fr/data>

⁷Document disponible en ligne. <http://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx>

⁸ Titre du document : Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Disponible en ligne. <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/40279092.pdf>

collaboration avec les élus locaux. De même, les élus se sentiraient observés en permanence par des électeurs qui leur imposeront une certaine obligation de résultat (Adji 1999, 88).

Derrière ces objectifs de développement national et local, de nouvelles crises politiques freinèrent le processus de décentralisation. D'une part, la rupture politique entre le président Tandja et son premier ministre Hama Amadou⁹ en 2009, d'autre part, le désir du président de modifier la constitution sous la sixième république afin de proroger son mandat présidentiel. Ces tensions politiques provoquèrent entre autres, la suspension des élections municipales de 2008 et quelques temps plus tard, un énième coup d'État du commandant Salou Djibo, le 18 février 2010.

Le gouvernement de transition et la septième république (2010 à nos jours)

Après son coup d'État, le commandant Salou Djibo entama sa gouvernance à travers le Conseil Suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD) et forma un Conseil constitutionnel de la transition (CCT) qui présida les travaux rétablissant la constitution de la septième république. Les élections tenues au début de l'année 2011 confirmèrent la victoire de Mahamadou Issoufou, membre du PNDS-*Tarraya* à la présidence et Hama Amadou, son allié du parti Moden-*Lumana* au poste de président à l'Assemblée nationale.

Les grands chantiers du gouvernement de la septième république sont la sécurité, la lutte contre la corruption, l'autosuffisance alimentaire comprise dans un plan appelé « Initiative 3N » (les Nigériens nourrissent les Nigériens), la dépolitisation de l'administration publique et surtout la tentative de stimuler l'économie nationale.

Dans cette logique de coalitions changeantes entre partis politiques, une autre crise politique découlant du remaniement ministériel de 2013 a occasionné une rupture politique entre le PNDS et le Moden-*Lumana*, conduisant le pays dans un semblant d'instabilité politique¹⁰.

La logique de coalitions politiques qui semble animer la vie politique nigérienne est susceptible d'affecter la politique de décentralisation dans la mesure où les élus locaux proviennent des partis politiques nationaux. La stabilité ou la probable instabilité des fondations politiques

⁹ Hama Amadou créera son propre parti, le Moden-Lumana après la rupture politique avec le président Tandja

¹⁰ Hama Amadou, l'actuel président de l'Assemblée nationale est en exil en France depuis fin 2014 pour des raisons politiques.

nationales qui les sous-tendent, affectent négativement ou positivement les actions des acteurs locaux comme nous le démontrerons dans l'analyse des résultats de la recherche de terrain.

La section suivante vise à donner un aperçu large des mises en œuvre de la décentralisation dans plusieurs pays d'Afrique, des éléments qui favorisent ou nuisent aux processus de décentralisation et de quelques tentatives d'explication de l'ineffectivité des réformes de décentralisation. Ce cadre théorique propose deux explications sur les difficultés de mise en œuvre de la décentralisation. L'une repose sur les faibles capacités techniques de l'État dans le renforcement des capacités des acteurs locaux. La seconde aborde l'effet des stratégies des partis politiques sur les actions des acteurs locaux.

Partie 3. Cadre théorique : concepts et éléments de la décentralisation

La section précédente visait à expliquer comment la décentralisation est implantée dans un contexte de démocratisation et de crise économique. De ce fait, l'État nigérien, aux prises avec des difficultés financières, se voit dans l'incapacité de fournir un soutien technique et financier adéquat aux CT. En revanche, la décentralisation est davantage soutenue par les bailleurs de fonds qui voient en cette politique, un instrument de consolidation de la démocratie et d'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Le cadre théorique qui suit vise à donner un aperçu de la mise en œuvre de la décentralisation dans plusieurs pays, les résultats de la décentralisation ainsi que les facteurs qui conditionnent les succès ou les échecs des politiques de décentralisation. Nous tenterons également de définir les principales variables de notre recherche qui sont la décentralisation, l'autonomie locale, la mobilisation des ressources, les capacités de l'État ainsi que les logiques d'actions des partis politiques.

3.1. Pourquoi les États décentralisent-ils?

Selon Ebel et Yilmaz (2002), la majorité des pays africains ont eu recours à la décentralisation pour échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficace, à l'instabilité macroéconomique et une croissance économique inadéquate (2002, 157). En ce sens, la décentralisation remédierait aux problèmes de gestion économique et publique des États centraux des pays en développement. Quelques recherches sur la décentralisation attestent les États décentralisent pour deux principales raisons.

En premier lieu, la décentralisation provient de la volonté de l'État de préserver la sécurité et l'unité nationale. Dans plusieurs pays comme le Niger, le Mali, l'Éthiopie ou encore le Burkina Faso, la décentralisation a été une stratégie utilisée par les décideurs afin de maintenir l'unité nationale dans des situations où des vellétés de sécession de certains groupes ethniques mettaient en péril la sécurité et l'unité nationale (Nach Mback 2003, 36; Dafflon et Madiès 2009, 10). En assurant une « autonomie » politique aux acteurs à la base, les élites politiques préservaient en même temps l'unité nationale.

Deuxièmement, « la décentralisation prend place dans les exigences de restructuration et de modernisation des administrations publiques » et rapproche l'administration des administrés, pour

une meilleure délivrance de services publics (Nach Mback 2003, 27; Caldeira, Foucault, Rota-Graziosi 2012, 1). Plus précisément, la décentralisation est impulsée par les bailleurs de fonds. En intégrant ses principes dans leurs systèmes de gouvernance, les pays en développement se rapprocheraient d'une gestion publique du type « bonne gouvernance » ou d'efficacité dans la gestion des affaires publiques prônée par les OI. Enfin, ils rempliraient les exigences d'obtention d'appuis financiers des bailleurs de fonds (United Nations Capital Development Fund [UNCDF] 2010). Ainsi, bien que le terme de décentralisation soit fréquent dans les discours des États et des bailleurs de fonds, il englobe plusieurs concepts et degrés qui requièrent une meilleure explication.

3.2. Décentralisation : quelques éléments de définition

La décentralisation est un concept multidimensionnel ne pouvant être compris qu'à partir d'un contexte particulier qui lui donne son sens (Oxhorn, Tulchin et Selee, 2004, 4). La décentralisation est aussi un processus dynamique, évalué relativement à des objectifs précis et des résultats concrets. Enfin, la décentralisation est une politique publique visant à améliorer la gestion publique et les conditions de vie des populations, tant dans des États unitaires que fédérés.

Les travaux de Boulenger, Gauthier et Vaillancourt (2012) apportent des définitions claires sur le processus de décentralisation. Les auteurs définissent la décentralisation comme étant « un phénomène lié au transfert de pouvoir des organes de décision de l'État central, œuvrant dans la capitale vers, soit des organes de l'État central hors capital, soit un autre niveau de gouvernement ou autorité, ou soit des gouvernements sous-nationaux ou locaux » (2012, 2).

Dans les pays africains, Yatta (2009) avance que la décentralisation s'illustre par « un transfert d'autorité et de responsabilités, de l'État central vers les organisations gouvernementales subordonnées ou autonomes et/ou vers le secteur privé » (2009, 13). En somme, la décentralisation n'implique pas le démantèlement de l'État unitaire ou fédéré. Au contraire, elle incorpore des systèmes de gouvernance locaux adaptés aux réalités de chaque pays. De plus, les types de décentralisation dans les pays de tradition anglophone diffèrent des formes de décentralisation mises en place dans des systèmes de tradition jacobine.

Les concepts de décentralisation

Les chercheurs différencient trois types de décentralisation qui sont la *délégation*, la *déconcentration* et la *dévolution* (Boulenger et al. 2012; Oxhorn et al. 2004). Le passage vers un

type de décentralisation en particulier requiert de la part de l'État, des aménagements politiques, administratifs et territoriaux dont l'ampleur dépend des relations de pouvoirs existantes entre les élites politiques au pouvoir.

On parle de *délégation* « lorsque l'État central garde ses responsabilités et compétences, mais délègue la prestation et l'administration des services à un gouvernement sous-national ou à l'autorité locale » (Boulenger et al. 2012, 4). Le transfert de responsabilités dans le cadre de délégation à une entité publique ou privée, s'accompagne ou non de ressources adaptées aux responsabilités transférées.

Dans la *déconcentration*, « l'État central garde ses pouvoirs et responsabilités pour une fonction spécifique, mais fait exécuter cette fonction en dehors de la capitale par des antennes ou bureaux de l'administration situés en région » (Boulenger et al. 2012, 3). En d'autres termes, l'État crée des structures administratives proches de la population et auxquelles il délègue des responsabilités et des moyens pour exécuter ses politiques.

La déconcentration est le modèle d'administration qui prévaut dans plusieurs pays d'Afrique, vu qu'elle a été introduite par l'administration coloniale. Dans les pays ayant hérité d'une culture administrative française, les structures déconcentrées sont gérées par des administrateurs nommés par l'État, dénommés préfets et sous-préfets. Pour les pays colonisés par la Belgique, on retrouve des bourgmestres ou des conseillers. Quant aux pays colonisés par l'Angleterre, les responsables de la déconcentration sont des gouverneurs ou des commissaires de districts.

La *dévolution* entraîne « une importante réduction des pouvoirs de l'État central, et s'accompagne d'un transfert des responsabilités et des compétences de celui-ci aux gouvernements sous-nationaux/locaux » (Boulenger et al. 2012, 5). La dévolution est fondée sur le principe de subsidiarité, c'est-à-dire, la détermination des « moyens matériels, financiers et techniques nécessaires pour exercer une compétence » (Nach Mback 2003, 403). Parallèlement, l'autonomie politique devient la finalité de la dévolution.

Les degrés de décentralisation

Bien qu'une distinction entre les types de décentralisations donne une idée du genre de changements institutionnels effectués dans un contexte donné, les degrés de décentralisation

facilitent l'évaluation de l'ampleur de ces aménagements. Les dénominations de décentralisation *politique*, *administrative* et *financière* réfèrent à l'effectivité des structures mises en place, des acteurs impliqués et des pouvoirs et ressources transférés dans le cadre de la *dévolution* (O'Neill 2006, 17). Même si la catégorisation des décentralisations ne fait pas l'unanimité entre les chercheurs, la plupart affirment qu'on assiste à une véritable décentralisation en prenant comme référence les critères politiques et financiers.

La décentralisation *politique* (le transfert des pouvoirs de décisions et la libre administration des CT) et *financière* (le droit de prélever les impôts et les taxes) caractérise une forme de décentralisation achevée (O'Neill 2006, 17; Oxhorn et al.2004; Yatta 2009, 21). Toutefois, le degré de décentralisation se mesure aussi par son aspect *administratif*, c'est-à-dire la décision de l'État de donner « les moyens autres que financiers, aux gouvernements sou-nationaux/locaux, pour assurer la fourniture des services publics tels que l'éducation ou la santé » (Boulenger et al. 2012, 7). Autrement dit, la décentralisation administrative s'illustre par le renforcement des compétences des acteurs locaux (élus et fonctionnaires) par l'État, et leur appui technique dans la gestion des CT. En somme, une décentralisation complète combine à la fois des éléments politiques, financiers et administratifs (techniques). Sa finalité est particulièrement, l'autonomie des acteurs locaux.

On remarque que la dévolution a été la forme de décentralisation adoptée par la majorité des pays africains au début des années 1990. Elle n'a pas induit un démantèlement des services déconcentrés de l'État. Ceux-ci ont été l'objet d'une restructuration afin de s'agencer aux nouvelles entités décentralisées. À la lumière des explications avancées précédemment, comment les pays expérimentent-ils les mises en œuvre de la décentralisation?

3.3. Le processus de décentralisation au Niger de la période coloniale à 2004

La décentralisation complète a été implantée au Niger en 2004. Cette réforme est le résultat d'un double mouvement de décentralisation qui englobe la déconcentration et la dévolution, dans la mesure où les structures déconcentrées ont été modifiées pour mieux s'adapter aux structures de la dévolution (Halidou 2004).

De l'indépendance à la transition démocratique (1960 -1990)

La décentralisation au Niger débute durant la période coloniale, au moment où des structures décentralisées érigées par le colonisateur devaient assurer une meilleure gestion du territoire (Giraut 1999, 24). À cet effet, les décrets du 21 mars 1916 et du 1^{er} avril 1936 introduisaient des conseils de notables (DGDD 2012, 8). Quelque temps après, la réforme municipale de l'Afrique occidentale Française du 18 novembre 1955 autorisait la création de la commune de Niamey ainsi que deux communes de moyen exercice¹¹ : Zinder et Maradi (Giraut 1999).

Dès l'indépendance, le gouvernement de Hamani Diori modifia les institutions administratives existantes et créa des postes administratifs sous la gouverne des sous-préfets. Celles-ci garantissaient la participation des acteurs concernés (citoyens, syndicats, chefferies coutumières) dans la gestion des affaires locales (Giraut 1999, 18-20).

La réforme de 1964 légalisa le projet de décentralisation dans un État indépendant. Elle divisa le territoire en départements, arrondissements et communes. Les deux derniers échelons étaient des CT dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles détenaient des pouvoirs de décision pour les affaires de compétence locale. Néanmoins, ces entités décentralisées devinrent progressivement des organes d'exécution des politiques du pouvoir en place (Kalala, et al. 1993, 22). Sous la Première République, la décentralisation fut essentiellement un instrument de renforcement de pouvoir du PPN-RDA au niveau local.

La période du régime militaire de 1974 fut quant à elle, associée à « la mise en veilleuse de la décentralisation » (Salifou 2008). Le chef de l'État Seyni Kountché remplaça les CT par des comités techniques dans les arrondissements et les communes, sans toutefois exclure leur caractère participatif. Ces comités étaient administrés par des chefs de services techniques déconcentrés de l'État, des chefs de canton ou leurs représentants, des représentants de projets et de délégués d'associations socioprofessionnelles sous la présidence du sous-préfet ou du maire (Kalala et al. 1993, 5). Comme le remarquent plusieurs analystes, la participation de la population était limitée; ces structures étaient plutôt perçues comme « des chambres d'enregistrement des décisions

¹¹ Ces communes étaient partiellement autonomes; le maire était nommé par l'administration coloniale.

préparées par les autorités administratives » (Salifou 2008, 5). Durant le régime militaire, la décentralisation acquit un caractère fonctionnaliste, car elle participait à la construction d'un État unifié. Elle servait l'intérêt commun des citoyens, en incitant la collaboration de toutes les organisations sociales, politiques et militaires.

À la fin du régime de Kountché au tournant des années 1980, la décentralisation fut impérative pour le développement. Elle était mise en œuvre à travers des conseils de développement considérés comme des « organes collégiaux de conception, d'animation, de décision et de gestion des opérations de développement et [...] de toute action s'inscrivant dans les domaines de la vie communautaire depuis le niveau du village, du quartier ou de la tribu jusqu'à l'échelon national » (Salifou, 2008, 6). L'organisation administrative englobait des institutions « modernes » (comme les conseils communaux) et traditionnelles (les chefferies coutumières) écartées durant le pouvoir de Kountché.

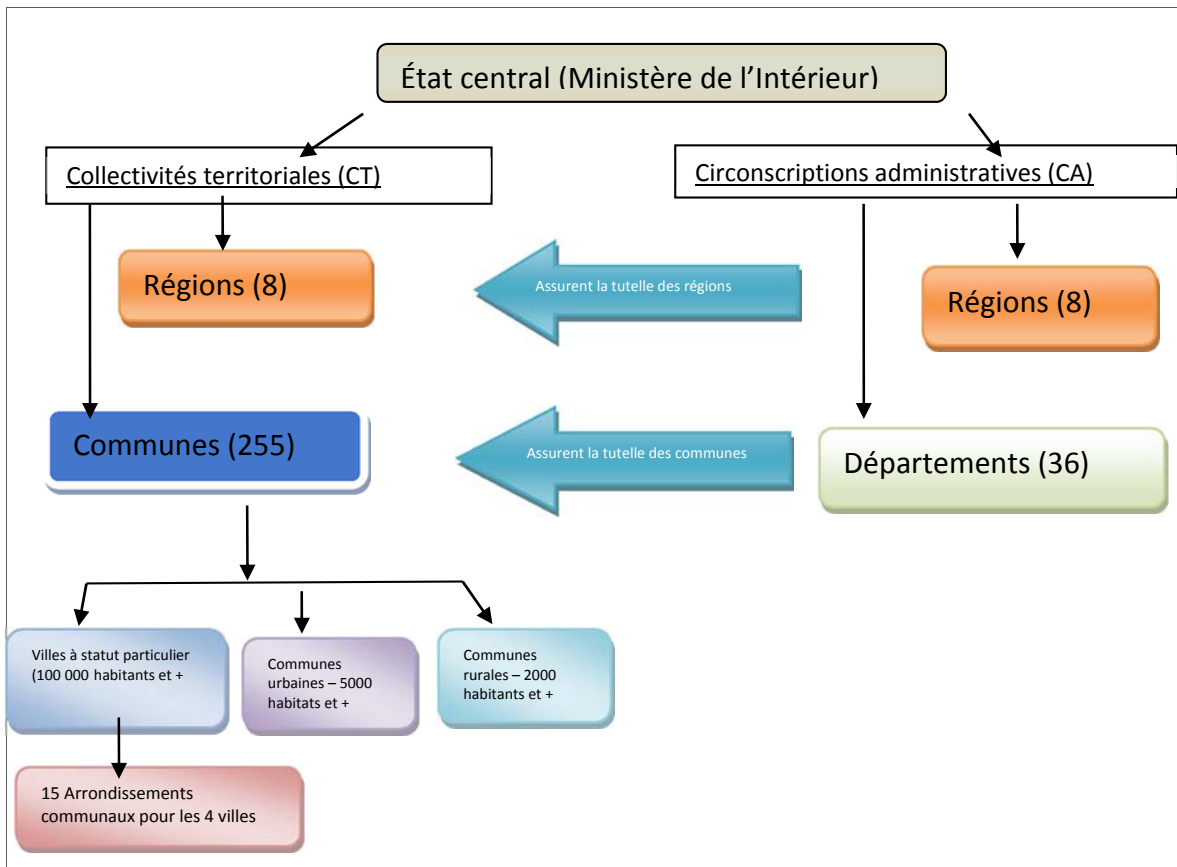
De la transition démocratique à nos jours (1991-2014)

La volonté d'implanter une décentralisation complète fut affirmée durant les débats de la CNS en 1991. Aux yeux des acteurs nationaux et internationaux, la dévolution des pouvoirs était sans conteste, la politique adaptée au développement « par le bas ». Le principe de proximité promu à travers cette politique signifie un dévouement, une imputabilité et une responsabilité dans les actions des élus envers la population (Poulin 2004; Adji 1999, 141).

En ce sens, la décentralisation et la démocratie sont abordées dans une logique de complémentarité, dans la mesure où elles sont aptes à apporter des solutions à la crise économique et à la faillite de l'État central. Elles garantiraient une meilleure représentation des populations tant dans les échelons nationaux que locaux.

Cependant, les élections prévues en 1999 pour installer les conseils communaux furent annulées à la suite des tensions politiques qui animaient la classe politique nigérienne. Ces tensions aboutirent en avril 1999, à l'assassinat du président de la République Ibrahim Baré Maïnassara. Le retour à la stabilité au début des années 2000 permit aux acteurs politiques de concrétiser le projet de décentralisation à l'échelle nationale (voir Tableau 1).

Tableau 1 : Structure modifiée de la dévolution et la déconcentration depuis 2010



Source : Code général des collectivités territoriales. Recueil des textes sur la décentralisation, Édition 2011.

La réalité est que la décentralisation se déroule dans un des pays les plus pauvres au monde; les projets de décentralisation sont en grande partie, financés par les partenaires de développement internationaux. L'État nigérien ne dispose pas de moyens financiers suffisants pour appuyer les communes, ce qui se répercute sur la capacité des communes à fournir des services publics de base (Danda 2012; Yatta 2009). En revanche, cette situation ne s'applique pas au Niger seulement. La plupart des pays ayant implanté des réformes de décentralisation au courant des années 1990 présentent des résultats similaires. Quels sont les facteurs qui renforcent ou nuisent aux mises en œuvre de la décentralisation dans les pays en voie de développement?

3.4. Les politiques de décentralisation en Afrique subsaharienne

Face à des problèmes tels que le manque d'instruments économiques pour stimuler le développement ou encore des institutions de gouvernance inefficaces, les pays en voie de développement ont dû recourir à l'aide internationale qui apportait son lot de conditions. L'une d'elle consistait à impliquer la population dans le développement et le renforcement de la démocratie locale, à travers la décentralisation.

Il convient, avant tout, de rappeler que les implantations des réformes de décentralisation se sont heurtées à des résistances de la part des élites politiques au pouvoir, pour des motifs économiques ou politiques. Par exemple, Khadiagala et Mitullah (2004) avancent que malgré sa capacité de résistance aux pressions intérieures en matière de transfert de pouvoirs à des entités décentralisées, l'État kenyan a été contraint d'opter pour une décentralisation politique en raison de son inefficacité dans la délivrance des services publics durant les années 1990 (2004, 198). Selon ces mêmes auteurs, la tendance qui se dégage dans les gouvernements post-indépendants avec une base politique étroite est que les élites ont été réticents à admettre les institutions locales, car de tels changements les privaient des ressources financières, de certaines responsabilités administratives en plus de réduire leur pouvoir politique (2004, 204).

Dans cette juxtaposition entre résistances, stratégies politiques, volonté étatique et pressions extérieures, les politiques de décentralisations disposent-elles de chances de succès? Un aperçu des mises en place des politiques de décentralisation dans plusieurs pays d'Afrique aide à répondre à cette question. L'analyse comparée proposée met l'accent sur les formes d'interactions qui émergent entre les acteurs politiques nationaux, internationaux et locaux, nouvellement introduits sur la scène politique.

La décentralisation en Afrique : entre volonté politique et pression des bailleurs de fonds

La décentralisation en Afrique est étudiée sous différents angles (économique, juridique, politique ou socio-anthropologique). Dans cette multidisciplinarité, deux grandes tendances se dégagent : en premier lieu, on trouve les travaux portant sur la mise en œuvre du processus de décentralisation et l'analyse des dispositifs légaux qui encadrent la politique de décentralisation. En deuxième lieu, on retrouve des recherches sur l'évaluation des réformes de décentralisation, c'est-à-dire les politiques publiques implantées et leurs résultats.

Analyse comparée des processus de décentralisation en Afrique

Les recherches sur les mises en œuvre de la décentralisation s'efforcent de problématiser le lien entre les dispositifs légaux de décentralisation et les processus d'implantation, afin de définir les types d'interactions qui surgissent entre les différents acteurs impliqués de près ou de loin.

Dans cette optique, évoquons les travaux de Dafflon et Madiès (2011a) sur l'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique qui sont le Burkina Faso, le Sénégal, le Ghana et le Kenya. Leur recherche vise à décrire les arrangements institutionnels induits par la décentralisation dont les systèmes de budgets des CT ou encore, le partage des responsabilités et des ressources financières entre les niveaux de gouvernement nationaux et locaux (2011a, 55). Les auteurs remarquent des incohérences entre les compétences attribuées aux collectivités locales et les ressources disponibles pour les exécuter ainsi qu'un enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités décentralisées. D'après Dafflon et Madiès, les collectivités locales dans ces quatre pays disposent d'un minimum d'autonomie sur le plan fiscal étant donné qu'elles sont en grande partie, encadrées par l'État. En effet, l'État prélève les impôts et les taxes (principalement au Sénégal) et verse aux collectivités décentralisées, une partie des recettes mobilisées.

Les conclusions des travaux de Nach Mback (2003) sur six pays d'Afrique (Cameroun, Bénin, Niger, Burkina Faso, Mali, Gabon) rejoignent celles de Dafflon et Madiès (2011a) sur les incohérences entre le cadre juridique de la décentralisation et sa mise en œuvre. Nach Mback remarque en plus qu'une décentralisation adoptée dans un contexte de démocratisation rencontre peu de chances de succès, car « les enjeux démocratiques prennent le dessus sur les projets de décentralisation, au point de nuire au développement d'un local viable » (2003, 52). En ce sens, une décentralisation adoptée dans un cadre de démocratisation risque de se heurter à des difficultés.

Concernant le cas de la République Démocratique du Congo, Matagne (2012), avance que la mise en œuvre de la décentralisation a été partielle, voire contradictoire. Les facteurs en cause sont le manque d'application des dispositions constitutionnelles et légales de la décentralisation (par exemple, le manque de transfert des ressources aux collectivités décentralisées) ou encore l'absence dans certaines situations, d'élections locales voire leur révocation par l'État (2012, 5).

Les travaux de ces auteurs remettent également en question le fondement du principe de subsidiarité, qui régit la réforme de décentralisation. Elles abordent le problème de complémentarité entre les institutions de gouvernance nationales et locales en plus de la volonté

des décideurs politiques. En somme, on assiste à une décentralisation faiblement encadrée et difficilement exécutable. À ce rythme, quels en sont les résultats?

Les résultats de la décentralisation

Parmi les recherches sur les résultats de la décentralisation en Afrique subsaharienne, il convient de souligner les recherches de Caldeira, Foucault et Rota-Graziosi (2012) sur le Bénin. Dans leurs travaux de terrain conduits dans l'ensemble des 77 communes du Bénin, Caldeira et al. cherchent à savoir si la décentralisation facilite l'accès aux services visant la réduction de la pauvreté. Ils constatent que les services produits par les communes dépendent de leur niveau de richesse. Les communes riches fournissent aux citoyens des services correspondants aux objectifs de la décentralisation alors que les communes pauvres ne procurent aux citoyens que des services locaux de base (Caldeira et al. 2012, 20-2). Sur le lien entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté dans 19 pays, les recherches de Jütting, Corsi et Stockmayer (2005) prouvent que seul un tiers des cas étudiés dans un cadre d'implantation de la décentralisation, démontre des résultats positifs. Dans la majorité des pays, la décentralisation ne réduit pas forcément la pauvreté.

Par rapport aux résultats de la décentralisation, Nach Mback explique que les effets sont limités en raison du « manque de moyens suffisants pour leur mise en œuvre » (2003, 51). Par ailleurs, les arguments qui reviennent dans les travaux d'autres chercheurs sont notamment, la manière dont est conçu le processus de décentralisation, la volonté politique de poursuivre la réforme ou encore le type de pouvoirs et de ressources délégués aux CT, comme c'est le cas notamment au Malawi, au Mozambique ou en Guinée (Jütting, Kauffmann, Mc Donnell, Osterrieder, Pinaud et Wegner 2004, 14-16; Jütting, Corsi et Stockmayr 2005, 2-3).

Plus encore, les difficultés que rencontrent les réformes de décentralisation en Afrique sont sans doute imputables au phénomène de la corruption (*Transparency International* [TI] 2013)¹². Selon Bauer, la corruption « tend à favoriser les activités de rente, inutile pour le bien public, au détriment des initiatives novatrices [...] les chiffres de la Banque Mondiale et de l'Organisation des Nations Unies prouvent que 15 à 30 % de l'aide publique au développement est détournée chaque année » (Bauer 2012, 90-2). L'évidence est que les ressources financières disponibles dans

¹² Index de la corruption de 2013 : <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

les CT ne sont pas exploitées à leur plein potentiel, mais qu'en plus, les transferts financiers de l'État et/ou des bailleurs de fonds risquent d'être détournés.

Enfin, Danda (2013) propose une explication plausible sur la lenteur des processus de décentralisation en Afrique et plus spécifiquement au Niger. Selon cet auteur, « le fait qu'on importe généralement à la lettre des institutions, sans avoir bien saisi l'esprit doublé de la mauvaise évaluation des adaptations qui seront nécessaires pour permettre une bonne intégration de la réforme, accentue le gap entre le référent et le réel » (2013, 9). Danda soulève ici, la question du mimétisme des institutions et des politiques, des pays occidentaux et des OI dans les pays africains. En outre, il aborde quelques éléments liés aux logiques d'appropriation des politiques internationales par les acteurs nationaux et locaux, en tant que facteurs conditionnant les résultats de la décentralisation.

De manière synthétique, les travaux effectués attestent en général que la volonté politique et le niveau économique des États déterminent les résultats de la décentralisation. Cependant, les recherches sur la décentralisation dans les pays de l'Amérique latine étayent davantage le lien entre la volonté politique et le déroulement de la décentralisation ainsi que les résultats qui découlent de cette relation causale.

La volonté politique : facteur déterminant dans les processus de décentralisation en Amérique latine

Les similarités entre les contextes historiques (la colonisation), politiques (des États jeunes) et économiques (des pays en développement) nous permettent de faire un parallèle entre la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays d'Afrique et d'Amérique latine. Cette analyse comparée permet de ressortir la pertinence du lien entre les résultats de la décentralisation et la volonté politique. Nous nous référons aux travaux de Falleti (2010), O'Neill (2005) et Oxhorn, Tulchin et Selee (2004) pour définir ce lien. Ces chercheurs partent du principe que le succès des politiques de décentralisation dont la finalité est l'autonomie, dépend majoritairement de la volonté des décideurs politiques.

Les travaux comparés de Falleti sur l'Argentine, le Brésil, le Mexique et la Colombie, montrent que la décentralisation génère de meilleurs résultats si elle est implantée par le parti au pouvoir, qui voit dans cette stratégie des chances de remporter les élections dans les collectivités

locales (2010, 15-20). Suivant la même approche, O'Neill avance que les partis politiques ont la capacité de modifier les institutions étatiques en décentralisant. Cette tendance est motivée par les gains qu'ils peuvent obtenir, advenant le cas où la base nationale du parti n'est pas renforcée (2005, 31-3). Quant à Oxhorn et al., ils remarquent que la décentralisation ne serait soutenue par les élites politiques que si elle est bénéfique pour la compétition électorale (2004, chap.10).

Ces travaux résument l'idée selon laquelle la décentralisation rencontre des chances de succès quand sa mise en œuvre découle d'un choix stratégique du parti au pouvoir, dont l'objectif est de redorer son image dans les collectivités locales, dans une situation où sa base politique au niveau national est affaiblie. Ce choix stratégique pousse l'État à transférer aux municipalités, les capacités financières et techniques nécessaires pour promouvoir le développement « par le bas ». Comme le remarque O'Neill dans l'exemple de la Colombie, la décentralisation a débuté avec une dévolution des pouvoirs, suivie de plusieurs réformes fiscales et administratives ayant servi à façonner l'autonomie des acteurs locaux. En guise de résultats, les gouverneurs et les maires sont politiquement autonomes par rapport au gouvernement national. De plus, ils ont la capacité de gérer les ressources et de concevoir des politiques innovantes (O'Neill 2005, 148-9). Tous ces auteurs s'accordent pour affirmer que la finalité de la décentralisation est l'autonomie. En conséquence, comment se définit l'autonomie des acteurs locaux?

3.5. La décentralisation : entre dépendance et autonomie des acteurs locaux

Le concept d'autonomie est récurrent dans les recherches sur la décentralisation. Sans doute, illustre-t-il des éléments qui servent à mieux saisir le fonctionnement des processus de décentralisation de même que ses résultats potentiels. Face à des réformes de décentralisation qui impliquent une dévolution des pouvoirs, l'autonomie locale est sans conteste leur finalité.

Freyss définit l'autonomie comme étant la garantie du pouvoir local; elle résulte de la cohérence entre « un territoire (le local), un acteur (le pouvoir public local) et un bloc de compétences (les affaires d'intérêt local) » (2006, 37). Pour leur part, Dafflon et Madiès (2011b) affirment que l'autonomie est la capacité des acteurs locaux de décider et d'agir sur le plan de la dévolution des pouvoirs (2011b, 61-2). En ce sens, l'autonomie des acteurs n'est comprise qu'en étant mise en relation avec l'État central. Plus les CT dépendent financièrement et techniquement des États centraux ou des organisations internationales, plus elles sont contraintes de se plier aux

exigences de ceux qui pourvoient à leurs requêtes financièrement, et par conséquent elles sont moins autonomes.

L'autonomie se conçoit par le renforcement des capacités organisationnelles, techniques, financières des acteurs locaux, leur aptitude à planifier le développement local et à asseoir leur légitimité auprès des citoyens. Dans sa conception la plus générale, elle désigne « le pouvoir de décider » pour soi-même. Toutefois, ce pouvoir n'a de l'impact que s'il est accompagné des capacités financières qui permettent aux acteurs locaux de concevoir les politiques publiques décidées de leur propre chef. Plus exactement, l'autonomie locale dépend de la prédisposition des acteurs locaux à mobiliser les ressources financières disponibles dans leurs localités. Les stratégies de mobilisation des ressources financières (MRF), c'est-à-dire, les impôts et les taxes propres prélevés par les acteurs locaux, là où l'État l'autorise), sont susceptibles de rehausser le niveau économique des communes et procurer aux acteurs locaux une autonomie vis-à-vis de l'État et des bailleurs de fonds. De ce fait, les principes de libre administration et d'autonomie budgétaire prennent tout leur sens, vu qu'ils assurent aux acteurs locaux le pouvoir d'administrer leurs localités sans de fortes contraintes provenant de l'État ou des bailleurs de fonds.

3.6. La mobilisation des ressources financières (MRF)

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le cadre légal de la décentralisation confère aux communes le droit de s'administrer librement et de gérer leur propre budget. Ces collectivités détiennent une fiscalité locale et des budgets alimentés par diverses sources, à savoir les transferts conditionnels et inconditionnels de l'État (les fonds de péréquation et d'appui à la décentralisation) — du moins, là où ils sont fonctionnels —, les fonds d'aide aux développements octroyés par les bailleurs de fonds (PNUD, AFD, UE, BM, etc.) et quelques organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que les ressources propres (impôts et taxes locales) mobilisées par les acteurs locaux.

Les éléments de la MRF se réfèrent à la décentralisation financière, dans la mesure où les CT arrivent à accumuler des ressources financières propres avec l'aide de l'État et des bailleurs de fonds. Dans cette optique, Dafflon et Madiès (2011b) rappellent que la MRF effectuée par l'État pour le compte des CT (comme c'est le cas au Sénégal), réduit l'autonomie des communes. En

conséquence, les ressources financières mobilisées par les acteurs locaux sont aptes à renforcer l'autonomie des acteurs locaux. Les stratégies de MRF requièrent un renforcement des capacités des acteurs locaux par l'État ainsi que la volonté des élus locaux, de prendre en charge le développement local par leur propre initiative. Certes, de telles actions ne sont réalisables que dans des situations où l'État procure aux municipalités des pouvoirs fiscaux.

Au Niger par exemple, les recettes fiscales des communes sont de deux catégories : les recettes rétrocédées par l'État (les impôts et taxes perçus sur le territoire des CT, dont un pourcentage défini est transféré aux CT) ainsi que les recettes propres (taxes et impôts locaux) mobilisées par les agents municipaux. En plus, la loi autorise les conseils municipaux à créer tout impôt ou toute taxe fiscale dans un cadre limité (DGDD 2011, 89). Les municipalités ont donc, un pouvoir fiscal et une marge de manœuvre concernant quelques catégories d'impôts et de taxes.

Dans les travaux sur la décentralisation en Afrique, la MRF n'a pas fait l'objet de nombreuses recherches. Selon Bardhan, dans les pays en développement (*low-income/pays à faibles revenus*), les problèmes discutés dans le cadre de la décentralisation sont entre autres, les transferts fiscaux de l'État vers les municipalités. On en vient à ignorer la problématique du renforcement des capacités des CT dans la MRF (2002, 189). Ces propos détonent une certaine vérité sachant que les recherches sur la décentralisation rendent généralement l'État responsable des difficultés des communes. On constate que les recherches sur le sujet négligent l'analyse des initiatives des acteurs locaux et leurs stratégies de MRF. Comme le remarque Yatta, le peu de travaux sur la MRF est dû à la difficulté pour les chercheurs, d'accéder aux données des finances locales (Yatta 2009, 20). Toutefois, dans des contextes où les données sont accessibles, une analyse des paramètres de la MRF aiderait à comprendre comment les acteurs locaux s'approprient les principes de la décentralisation. Plus encore, elle permettrait de mesurer quantitativement la réussite d'une réforme de décentralisation dans un cas donné (Yatta 2009, 20).

Les quelques travaux sur la MRF attestent que « les communes africaines disposent d'un potentiel de ressources relativement élevé. [Pourtant] elles ont le plus grand mal à les exploiter » (Nach Mback 2003, 435). L'exploitation de ces ressources financières dépend des initiatives des acteurs locaux, c'est-à-dire, la réalisation d'une planification stratégique et orientée vers des objectifs réalistes et la capacité de cibler des investissements qui répondent mieux aux besoins de la population, le développement de mécanismes qui visent à lutter contre l'incivisme fiscal des

citoyens, la délinquance financière, la corruption, etc. (Nach Mback 2003, 449). Pour une meilleure MRF, les acteurs locaux doivent détenir des compétences techniques de planification ou d'élaboration des budgets locaux.

L'inexploitation du pouvoir financier des CT est due aux faibles capacités économiques de certains pays (PNUD 2012), à la corruption (Bauer 2012), au manque d'éducation civique en matière fiscale, ou encore des réseaux d'influences politiques dans les arènes locales dont les chefferies traditionnelles qui entravent les actions des élus locaux (Bardhan 2002 ; Alou 2009). De plus, la « fiscalité locale prend place dans un contexte social et politique qui est peu favorable à l'impôt (Sourwéma, Sawadogo et Hochet 2013, 23 ; Yatta 2009).

Si les difficultés de MRF sont attribuables aux éléments avancés précédemment, nous avançons l'hypothèse selon laquelle *les difficultés des acteurs locaux dans la MRF sont dues aux faibles capacités techniques de l'État.*

En décentralisant, l'État s'est donné un rôle de premier plan, qui est celui d'encadrer les municipalités dans la planification du développement local. De plus, comme le remarquent Oxhorn et al., la plupart des programmes de la décentralisation ont été conçus et implantés par les élites politiques au niveau du gouvernement central, avec peu d'implication des acteurs sociétaux (Oxhorn et al. 2004, 8). De ce fait, le dispositif de la décentralisation a été conçu en premier lieu par l'État dans un schéma top-down. Les décideurs politiques et les fonctionnaires de l'État au niveau national désignent les outils techniques essentiels pour l'accompagnement des acteurs locaux dans leurs nouvelles fonctions. Par déduction, les dysfonctionnements relatifs aux dispositifs de la décentralisation sont imputables à ses initiateurs : les États. En d'autres mots, si les acteurs locaux rencontrent des difficultés de MRF, celles-ci sont liées au manque de capacités de l'État central. Qu'entendons-nous par « *capacités de l'État* » et quel est le lien entre les capacités de l'État et la décentralisation de manière large?

3.7. Les capacités de l'État dans le processus de décentralisation

La question des capacités de l'État est constamment discutée dans les recherches sur le développement en Afrique. Elle est notamment approchée par les partenaires de développement internationaux dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté et plus précisément dans le cadre de la « bonne gouvernance ». Y sont également abordés les thèmes de « renforcement des

capacités », d'« efficience » ou d'« efficacité » des administrations publiques africaines. L'ensemble de ces notions désignerait la qualité d'un appareil étatique apte à organiser et planifier les projets de développement. De ce point de vue, les capacités de l'État sont considérées comme une unité cohérente, à redynamiser afin de la rendre opérante. Cependant, comme le démontrent les travaux sur l'administration de l'État, il n'existe pas de définition consensuelle; les capacités étatiques peuvent être de différents ordres.

Dans travaux sur l'Inde et la Chine, Ottervik (2013) explique que la variable définissant le mieux les capacités de l'État est son aptitude à imposer son autorité sur un territoire donné et à pousser les individus à se conformer aux règles fiscales (Ottervik 2013,5). Cette définition paraît simpliste, car elle ne tient pas compte de la complexité de la structure de l'État; elle se limite à son caractère rentier.

Les travaux de Hanson et Sigman (2013) aident mieux à saisir la notion de capacités de l'État, vu qu'ils les définissent à partir de ses trois dimensions : extractive, coercitive et administrative (2013, 3-4). La notion de capacité *extractive* de Hanson et Sigman rejoint la définition d'Ottervik. Elle fait référence à l'aptitude de l'État à convaincre les citoyens de respecter les règles fiscales, dans le but d'augmenter ses revenus (2013, 5-6). La dimension *coercitive* de l'État est sa capacité à protéger ses frontières contre des menaces extérieures, à maintenir l'ordre interne et à renforcer le respect des règles (2013, 6). Enfin, la capacité *administrative* de l'État devient son aptitude à concevoir des politiques, délivrer des biens publics en plus de réguler l'activité économique (2013, 8).

La conceptualisation de Hanson et Sigman sur les capacités de l'État permet de discerner les différents aspects de l'État en plus d'en évaluer la qualité de sa gouvernance. Même si ces auteurs apportent à notre avis, des explications satisfaisantes sur la compréhension des capacités de l'État, leurs explications se réfèrent davantage aux questions traitant de l'efficience de l'État, à partir de son administration publique et de son leadership politique.

En matière de politiques de décentralisation en Afrique, la dimension administrative de l'État semble plus pertinente. À ce sujet, Wunsch (2000), dans ses recherches sur l'autonomie locale au Ghana et au Nigeria, fait remarquer que les institutions locales fonctionnent relativement bien, car elles ont été renforcées par les acteurs locaux avec l'implication des fonctionnaires de l'État central (2000, 492). À l'inverse, Khadiagala et Mitullah (2004) dans le cas du Kenya,

rappellent que le processus de décentralisation, conçu par les élites au sommet est encadré par un système bureaucratique qu'ils qualifient de « *lame leviathan* », qui nuit au développement et à la gouvernance locale (2004, 198). Le constat de Khadiagala et Mitullah permet de rappeler le cas du Niger où l'État ne procure pas aux communes un appui technique adéquat.

En somme, les faibles capacités de l'État sont un facteur déterminant dans le fonctionnement du processus de décentralisation. Elles affectent négativement les actions des acteurs locaux, notamment leurs stratégies de MRF. Le lien établi ici renvoie à une administration publique peu organisée afin d'encadrer la décentralisation en général. Ainsi, comment une administration publique peu organisée affecte-t-elle concrètement la décentralisation et particulièrement la MRF?

Le lien entre les administrations publiques et les politiques de décentralisation

Les travaux sur les administrations publiques en Afrique soulignent la difficulté de définir les caractéristiques de la fonction publique (Darbon 2001), d'instaurer des fonctions publiques ayant un personnel qualifié compte tenu de leur faible niveau économique, des effets de la mondialisation ou encore à cause des programmes de réforme incompatibles avec les besoins réels de restructuration des services publics (Olowu 2010; Dalloz 2000). Ces administrations sont également sous l'emprise des élites politiques qui influencent leur fonctionnement. Les règles de mérite, d'impersonnalisation et de professionnalisation animant la fonction publique sont mises à l'écart au profit des pratiques néopatrimoniales, de patronage et de corruption (Alou 2001; Olivier de Sardan 2014).

Au Niger, une étude d'Olivier de Sardan (2014) sur le fonctionnement de la fonction publique soulève des problèmes inhérents à l'administration publique nigérienne; facteurs qui peuvent également se rapporter plus largement à la majorité des bureaucraties africaines. Dans cette recherche, l'auteur atteste que :

« le premier problème que pose la question des ressources humaines au Niger est sans doute la question des nominations, promotions et affectations, où interviennent en permanence des considérations politiques et clientélistes, qui vont à l'encontre d'un usage raisonné de capacités en vue d'optimisation de la qualité des biens et des services délivrés : l'optimisation se fait bien souvent au bénéfice des intérêts particuliers et aux dépens de l'intérêt général. Mais on note aussi une absence souvent flagrante de toute politique cohérente en matière de gestion du personnel » (2014, 13).

Les conséquences d'une administration publique peu organisée, sous l'influence politique dans les CT et par conséquent inefficace, sont entre autres, ses difficultés à concevoir des programmes d'encadrement adaptés aux besoins des acteurs locaux, dans le but d'implanter une fonction publique locale, apte à organiser le développement local. À cet effet, les principaux acteurs concernés dans cette structure de gestion étatique défaillante sont les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État. Les faibles aptitudes de gestion requises pour soutenir les CT, finissent par maintenir les CT dans une situation de dépendance technique et financière envers l'État et les bailleurs de fonds (Kadri et Arouna 2008). Le constat qui s'impose dans les CT est celui de la quasi-inexistence d'une fonction publique locale. Et même là où elle existe, elle est faiblement outillée, ce qui finit par paralyser la mise en œuvre de la décentralisation (Dafflon et Madiès 2011a).

Pris dans leur ensemble, les défaillances des processus de décentralisation prouvent très bien à quel point l'État, après avoir décentralisé les pouvoirs politiques, n'a pas été en mesure de soutenir adéquatement les acteurs locaux, à travers ses services déconcentrés et sa fonction publique nationale. Par ailleurs, la question des capacités de l'État est enracinée de manière large, dans le fonctionnement des administrations publiques en Afrique.

Même si le lien entre les faibles capacités de l'État et les difficultés des acteurs locaux à mobiliser les ressources financières est fondé, il s'avère insuffisant pour expliquer les difficultés des processus de décentralisation. Sachant que la décentralisation revêt un caractère politique (la présence d'élus locaux), elle introduit les partis politiques dans les structures de gouvernance locale. Ce facteur nous pousse à affirmer que les actions de MRF dans les CT sont entravées par les pratiques d'influence politique des partis.

3.8. L'effet des partis politiques sur les actions des acteurs locaux

La décentralisation, mise en œuvre dans un cadre de démocratisation, introduit des élus locaux dans les CT. Dans plusieurs pays d'Afrique, les élus proviennent des partis politiques nationaux. Autrement dit, les systèmes de partis ayant vu le jour durant les vagues de transition démocratique, agissent également dans les arènes locales. L'introduction du système de partis au niveau local procure aux partis politiques, un rôle prépondérant dans le fonctionnement de la décentralisation.

Dans les travaux sur la décentralisation et les régimes politiques africains, les partis politiques semblent être un objet d'étude délaissé. D'après Hahonou (2009), « les politologues se sont focalisés sur des analyses des processus macro et centrées sur l'État, sur les changements institutionnels et les stratégies des leaders nationaux, sur les programmes et les idéologies des partis » (2009, 66). Le rôle des partis politiques a été confiné aux élections et aux actions politiques nationales. On retrouve toutefois, des travaux sur les systèmes de partis et sur les logiques d'actions des élites politiques dans les pays nouvellement démocratiques (Lupu et Riedl 2012; Gazibo 2006; Grégoire 1994; Salih 2003).

En outre, il existe des travaux établissant une relation causale entre les partis politiques et la décentralisation. Ce sont en l'occurrence, les recherches de Bénit-Gbaffou (2008) sur la participation politique locale en Afrique du Sud et ceux de Hahonou (2009) sur les partis politiques dans deux communes rurales nigériennes : Gorouol et Bankilaré.

D'une part, Bénit-Gbaffou met en exergue l'argument selon lequel, l'échec de la participation politique à Johannesburg est lié au système électoral. Tel qu'il est conçu, le système électoral en Afrique du Sud « donne l'avantage au parti dans la sélection des candidats [...] et conduit les élus locaux à tenter de plaire au parti plutôt qu'à l'électorat » (2008, 796). De ce fait, les élus locaux, étant choisis par les instances de leurs partis lors des élections locales, se retrouvent sous l'influence de ces derniers. Cette influence les pousse moins à concevoir des structures de participation publiques locales. Pour sa part, Hahonou établit d'un côté, une analogie entre les enjeux politiques nationaux et locaux et d'un autre côté, il aborde la question de la mobilité des appartenances politiques lors des élections municipales. Celui-ci atteste que « le passage de l'électorat d'un parti à un autre au gré des changements politiques que connaît le sommet de l'État [...], traduit bien une constante des stratégies paysannes en matière politique et électorale, quelle que soit l'ethnie à laquelle se rattachent les acteurs » (2009, 82). Les stratégies de reconversion politiques qu'aborde Hahonou, touchent à la fois les candidats aux élections municipales ainsi que les citoyens, dans la mesure où chacun espère se retrouver dans les partis au pouvoir après les élections. D'après cet auteur, les partis politiques perçoivent les échelons locaux comme des espaces de compétition politique (Hahonou 2009).

La présence des partis politiques dans les collectivités locales soulève la question du système électoral, du choix des candidats aux élections municipales et des conséquences de ce

choix sur la représentation politique ainsi que l'imputabilité (*accountability*) dans les conseils communaux. Les stratégies des partis politiques sont quant à elles, ancrées dans ces systèmes de partis. Pour ce faire, quelques auteurs ont tenté d'explicitier les caractéristiques des systèmes de partis en Afrique. Leurs conclusions permettent d'étayer davantage le lien entre les partis politiques et la décentralisation.

En premier lieu, Mozaffar et Scarrit (2012) dans une étude de type quantitative constatent que les systèmes de partis africains sont peu fragmentés, quoiqu'ils contiennent un niveau de volatilité électorale et législative élevée. Cette situation est due à la prégnance de nombreux petits partis politiques à peine capable d'atteindre le seuil électoral minimal pour remporter un siège aux élections et à l'existence de quelques grands partis politiques à durée de vie limitée (2012, 408& 416). Leurs travaux laissent entendre que les électeurs peuvent facilement changer d'affiliation politique entre deux élections. En outre, la représentation législative peut varier fréquemment lors des élections. Leurs constats rejoignent les propos de Hahonou (2009) sur les partis politiques au Niger, lorsqu'il parle du phénomène de coalitions changeantes entre partis politiques et de la pratique de « nomadisme politique », dont le passage des aspirants politiciens d'un parti à un autre dans l'espoir d'être élus.

Carbone (2006) montre que les partis politiques africains sont caractérisés par des faiblesses organisationnelles, des pratiques personalistes et informelles, difficilement saisissables et analysables sur le plan de l'idéologie ou de programmes et de plates-formes politiques (2006, 22). Enfin, Lupu et Riedl (2012) attestent que les partis politiques ayant émergé durant les vagues de démocratisation considèrent peu la nécessité de nourrir un attachement partisan pour les électeurs. En revanche, leurs stratégies visent à assurer leur survie dans un environnement institutionnellement instable; qui complexifie leurs capacités de planification des actions futures. En conséquence, les élites politiques entrent dans des logiques d'actions à court terme, où les opportunités et les intérêts individuels deviennent les principaux les éléments à tirer de leur implication en politique (2012, 4& 8).

Dans un cadre démocratique, il devient difficile d'associer les partis politiques aux principes de démocratie substantielle. Leur existence sert à remplir des fonctions de démocratie procédurale, par leur participation aux élections nationales, régionales ou locales. Si les décideurs politiques ainsi que les bailleurs de fonds misent entre autres, sur les initiatives des élus locaux

dans l'organisation du développement local et de surcroît la diffusion des principes démocratiques par ceux-ci, de tels objectifs sont durement réalisables à cause du système de partis à l'intérieur duquel ils interagissent.

Au sujet du système de partis au Niger, Olivier de Sardan constate que :

« Les partis [...] expriment beaucoup moins une vision de l'intérêt général que celle de l'intérêt hautement factionnel [...]. La culture partisane dont ils sont porteurs va plutôt dans le même sens que la culture politique locale en place, c'est-à-dire le primat des 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 » (2009, 32).

Autrement dit, les partis perçoivent les structures locales comme des espaces de compétition politique et de maximisation des intérêts particuliers au détriment des intérêts collectifs. Cette démonstration nous permet d'établir l'hypothèse suivante : *les stratégies des partis politiques influencent négativement les actions des acteurs locaux notamment leurs initiatives en matière de mobilisation des ressources financières.*

Dans un contexte où les acteurs locaux tentent de se forger une autonomie et une légitimité locale par la prise en charge du développement, leurs efforts sont affaiblis par les stratégies des partis politiques. En effet, l'influence des partis politiques produit des conseils communaux peu représentatifs de l'électorat, et dont les élus sont redevables envers leurs partis (Benit-Gbaffou 2008). Cependant, le degré d'influence des élites politiques dans les arènes locales dépend de la capacité des acteurs locaux à résister à cette influence. Sachant que les institutions décentralisées sont fondées sur des bases politiques et économiques fragiles, les acteurs à l'intérieur de ces institutions subissent fortement les contrecoups des stratégies des partis politiques. En résultat, ils sont forcés de se détourner de leurs objectifs de représentation des citoyens (au niveau des conseils communaux) et d'organisation du développement local (au niveau de la fonction publique locale).

En plus, les aménagements politiques et démocratiques des années 1990 ont produit des institutions parsemées de pratiques politiques innovantes, sans toutefois faire table rase des pratiques issues des anciens régimes (Gazibo 2005). Les comportements des acteurs politiques ont fini par consolider des systèmes de partis marqués par des normes et des valeurs qui s'écartent des principes de justice sociale et d'égalité. Portant sur la décentralisation, les systèmes de partis

réunissent des élites politiques avec des comportements néfastes pour le fonctionnement de la décentralisation. Pour exposer les logiques d'action des partis politiques et leurs contraintes sur les actions des acteurs locaux dans la MRF, nous nous référons aux théories du néo-institutionnalisme sociologique

À première vue, les théories néo-institutionnalistes partent du principe que les institutions sont des forces potentiellement indépendantes, qui influencent la manière dont les acteurs politiques définissent leurs intérêts, mais aussi la manière dont ces intérêts sont poursuivis et exprimés (Stone 1992, 160-1). Dans leur aspect sociologique, Di Maggio et Powell (1997) adoptent une perspective qui illustre comment « l'action est structurée et l'ordre rendu possible par des systèmes partagés de règles qui contraignent à la fois l'inclination et la capacité des acteurs à optimiser leurs actions, tout en privilégiant des groupes dont les intérêts sont garantis par le biais de rétributions et de sanctions » (1997, 125-6). Stone (1992) rajoute que « toute institution définit ainsi un corps cohérent de normes et de principes de comportement, de formes complexes de politiques "symboliques", de structures discursives et de rituels » (1992, 162). Quant à Smyrl et al. (2005), ils attestent que le néo-institutionnalisme sociologique apporte « une réponse à la manière dont se reproduisent les institutions sociales et la formation par ces mêmes institutions des préférences individuelles, y compris en ce qui concerne le monde politique » (Smyrl, Genieys, Golob, Joana, Michel et Smith 2005, 118). En somme, les théories de l'institutionnalisme sociologique conçoivent les institutions comme des systèmes qui définissent les cadres d'actions et établissent les normes, la culture et les valeurs à adopter par les acteurs dans ces institutions. La notion d'isomorphisme est un des principaux éléments de l'institutionnalisme sociologique. L'isomorphisme énonce que « la création de nouvelles institutions se fait dans une logique de compatibilité avec celles déjà existantes, puisque les acteurs extirpent un sens de leur environnement institutionnel qui transpire dans leur action » (Lecours 2002, 9). Le néo-institutionnalisme sociologique définit le processus constitutif des institutions, leur influence sur les comportements des acteurs sociaux ou politiques, les cadres d'action, les comportements et les contraintes qu'elles génèrent.

Par rapport à notre hypothèse, l'institutionnalisme sociologique vise à expliquer comment le système de partis (variable indépendante) génère des pratiques qui sont constamment reproduites par les élites politiques (partis politiques) et diffusées dans les CT. La conséquence de ces pratiques

est la contrainte des actions des acteurs locaux et ses répercussions sur la MRF (variable dépendante).

Pour notre analyse, nous nous limitons à deux types de pratiques produites par le système de partis, à savoir les formes d'influences politiques dans les conseils communaux de la ville de Niamey et les systèmes de patronages répandus dans les structures de la fonction publique locale. Les notions de patronage et d'influence politiques sont analysées à partir des travaux de Grindle (2012) et de Lupu et Rield (2012).

Avant de passer à l'analyse précise du lien entre les capacités de l'État et des stratégies des partis politiques avec la MRF des acteurs locaux à Niamey, nous présentons dans la section suivante, le cadre méthodologique de la recherche. Nous définissons également le cas d'étude choisi la méthode de collectes, de tri et d'analyse des données collectées à Niamey, les défis rencontrés lors du travail de terrain sans oublier les considérations éthiques découlant de la collecte des données.

Partie 4. Cadre méthodologique : étude de cas, collecte et analyse des données

La partie précédente visait à expliquer les difficultés de mise en œuvre de la décentralisation dans plusieurs pays. Dans notre logique argumentative, nous avançons deux hypothèses. La première hypothèse atteste que *les faibles capacités de l'État affectent les actions des acteurs locaux en matière de MRF*. Cette explication est partagée avec plusieurs chercheurs (Aba 2008; Jütting et al 2004). Notre deuxième hypothèse prend comme variable indépendante le système de partis. Elle postule que *les partis politiques développent des stratégies qui nuisent aux actions des acteurs locaux, notamment leurs stratégies de MRF*. Nous proposons d'étayer ces deux hypothèses à partir du cas de la ville de Niamey qui est également la capitale du Niger.

Cette partie présente la structure politique de la commune urbaine de Niamey, le déroulement de la recherche de terrain, la méthode de collecte et d'analyse des données de recherche, les difficultés rencontrées sur le terrain, sans oublier les considérations éthiques concernant la collecte des données.

4.1. Le cas de la ville de Niamey dans la MRF

L'étude de cas est « une approche et une technique de cueillette et de traitement de l'information qui se caractérise par une description en profondeur d'un phénomène et par une analyse qui tente de mettre en relation l'individuel et le social » (Anadon 2006, 22).

Dans le cadre de ce mémoire, notre recherche est une étude de cas de type qualitatif. La ville de Niamey est le cas choisi pour appréhender les actions de mobilisation de ressources des acteurs locaux. Par ce choix, nous tentons de développer une recherche empirique qui examine un phénomène contemporain – la décentralisation — de manière approfondie. Par ailleurs, nous visons à établir des liens de causalité entre deux variables indépendantes qui sont *les capacités de l'État et les partis politiques* et la variable dépendante qui est *la mobilisation des ressources financières*. De ce fait, notre démonstration répond à des questions explicatives — comment et pourquoi — traitant des liens opérationnels qui doivent être analysés à travers les périodes de mise en œuvre de la décentralisation (Yin 2009, 9&18). Relativement à la ville de Niamey, nos questions de recherches — quelles sont les stratégies de mobilisation des ressources? Quels sont les facteurs qui affectent les actions des acteurs locaux dans la mobilisation des ressources? Comment les stratégies

des partis politiques nuisent-elles aux actions des acteurs locaux notamment la MRF — visent à disséquer le fonctionnement de la décentralisation en mettant l'accent sur le comportement des acteurs locaux et surtout leurs initiatives dans la MRF.

Étude de cas : la ville de Niamey

Afin de collecter les données de recherche, nous avons entrepris un séjour de recherche de quatre mois (avril à août 2013) à Niamey. L'objectif du travail de terrain consistait à recueillir des informations qui servent à comprendre le processus de décentralisation, les initiatives des acteurs, les défis qu'ils rencontrent ainsi que les stratégies mises en place pour mobiliser les ressources financières des communes.

La ville de Niamey a été choisie pour son accessibilité¹³, son statut de ville et de capitale nationale, le potentiel de ressources économiques dont elle dispose, les interactions entre acteurs locaux, élites nationales, acteurs économiques et bailleurs de fonds. Ce contexte de proximité place les acteurs locaux dans une dynamique d'action complexe et intéressante à étudier.

En analysant la décentralisation et la MRF à Niamey, nous nous efforçons d'apporter une contribution aux travaux sur la décentralisation dans un contexte urbain tant au Niger qu'en Afrique. En effet, la majorité des recherches sont conduites dans des zones rurales, les chercheurs ont tendance à délaissier les centres urbains, la preuve étant le peu de travaux produits jusque-là sur les villes africaines (Béni-Gbaffou 2008; Illa et Dillé 2008; Paulais 2012).

4.2. La décentralisation dans la ville de Niamey

Le dispositif légal de la décentralisation stipule que Niamey est une « ville à statut particulier » au même titre que trois autres villes qui sont Zinder, Maradi et Tahoua (DGDD 2011). Au début de la réforme de décentralisation de 2004, la ville de Niamey était une communauté urbaine (CU), c'est-à-dire un établissement public à caractère administratif (EPA), comprenant cinq communes autonomes et indépendantes les unes des autres. Les activités des cinq communes de la CUN étaient coordonnées par le président de la CU, nommé par l'État. La réforme de 2011 a transformé la CUN en ville à statut particulier afin de faciliter la coordination et limiter les blocages

¹³Pendant l'étude de terrain, le Niger était dans une période d'insécurité, et les zones rurales étaient à accès restreint.

des actions pouvant survenir dans des situations où certains élus sous couvert de leur autonomie, refuseraient de participer à des projets d'intercommunalité (touchant plusieurs communes à la fois).

La structure de la ville de Niamey et de ses arrondissements communaux

Niamey en tant que ville à statut particulier, est composée de cinq (5) arrondissements communaux (AC) ayant chacun un conseil d'arrondissement ainsi qu'un maire (voir le Tableau 2). L'organe central de Niamey est la *ville*. Ses orientations sont déterminées par le *conseil de ville (CV)*. Le CV choisit parmi les élus, le *maire central* également *président du CV*. Les membres du CV sont choisis parmi les élus d'AC. De ce fait, certains élus d'AC ont un double statut de conseiller d'AC et de conseiller de ville. Les instances exécutives de la ville et des AC ont chacune, un maire ainsi que deux maires adjoints. De plus, chaque AC détient une fonction publique locale en plus de la fonction publique locale de la ville.

Les AC ne disposent pas d'autonomie de gestion ni de budget propre. Ils reçoivent de la ville leurs enveloppes budgétaires pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les AC sont des services déconcentrés de la ville ou « des directions de la ville », pour reprendre les propos d'un élu d'AC. Les AC sont subdivisés en plusieurs quartiers et villages. En tout, la ville de Niamey compte 46 quartiers et 58 villages (Annexe I).

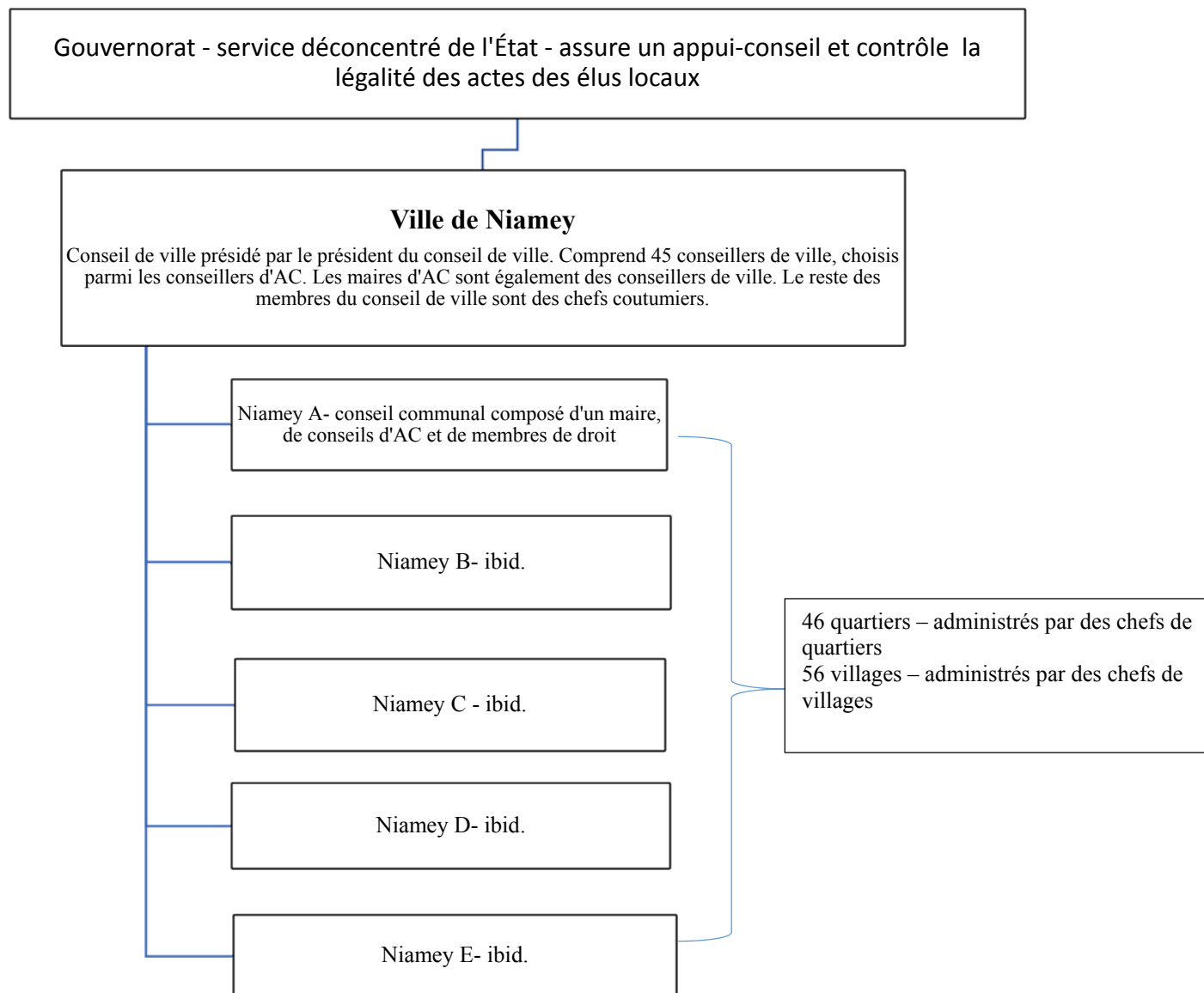
À l'intérieur du CV et des conseils d'AC se trouvent des chefs traditionnels et de villages. Ils détiennent le titre de « membres de droit », vu qu'ils ne sont pas élus. En général, les structures de chefferies coutumières ont été remises en cause dans les difficultés de mise en œuvre de la décentralisation dans les communes rurales du Niger. À Niamey, la présence des chefs traditionnels n'entrave pas le fonctionnement de la décentralisation.

Niamey est la seule ville à statut particulier ayant en plus, le statut de région. Ainsi, l'organe qui assure la tutelle et le contrôle de la légalité des actes des élus de la ville de Niamey est le gouvernorat; un service déconcentré de l'État. Les autres communes urbaines ou rurales sont sous la tutelle des départements.

Parmi toutes les régions du Niger, Niamey est la ville qui contient le plus haut taux de population, dû à un taux élevé d'exode des populations, des régions rurales vers les grands centres urbains. Sa population frôle les 1.3 million d'habitants, dont 41,2 % de jeunes ayant moins de 15 ans (INS 2011, 21-3). Comparé aux communes rurales, Niamey est un cas atypique dans l'étude de la décentralisation pour trois raisons : 1) elle est une des rares communes à disposer d'une

fonction publique locale ; 2) les questions de chefferies traditionnelles ne constituent pas un enjeu de pouvoir déterminant dans les instances de prise de décision; 3) le potentiel de ressources économiques disponibles signifie que la MRF devrait s’effectuer sans contrainte.

Tableau 2 : Structure de la ville de Niamey et des cinq ACs



Source : Brochure sur la décentralisation au Niger. Direction générale de la décentralisation et de la déconcentration, 2010.

4.3. Le déroulement de l'enquête de terrain

Les méthodes ayant servi à collecter les données sont les entretiens semi-dirigés ainsi qu'une recherche documentaire. Les entretiens ont été menés auprès de 34 personnes¹⁴. Les participants ont été sélectionnés suivant leurs rôles, les fonctions occupées dans les institutions de mise en œuvre de la décentralisation et leurs connaissances des thèmes de la décentralisation et de la MRF.

La collecte de données a été soumise au principe de saturation (Mongeau 2008). Elle a pris fin après avoir constaté que les nouvelles informations n'apportaient plus des explications supplémentaires à celles déjà obtenues. Les entretiens et la recherche documentaire nous ont permis d'obtenir des informations sur l'état actuel de la décentralisation, sa mise en œuvre, le type d'actions entreprises par les acteurs locaux, leurs motivations et leurs tentatives d'autonomisation vis-à-vis de l'État et des partenaires techniques et financiers (PTF).

Les entretiens

Les entretiens semi-dirigés étaient de deux types : des questions qui visent à obtenir des informations détaillées et des entrevues ciblées (Yin 2009, 107). Les entretiens en profondeur ont été conduits en particulier, auprès des spécialistes de la décentralisation; ils ont duré plus de deux heures. Certains des interlocuteurs ont été rencontrés au moins deux fois. Quant aux entrevues ciblées, elles concernaient les techniciens et responsables de la MRF à la ville de Niamey et dans les AC; elles ont duré au moins une heure. Le canevas de recherche (Annexe II) a été établi avant le séjour de recherche. Toutefois, il a été modifié sur le terrain après des entrevues exploratoires qui ont permis d'avoir une meilleure compréhension de certains aspects de la décentralisation, notamment le changement du statut de la ville en 2011.

Le canevas d'entretiens comprenait cinq thèmes. Chaque thème englobait des questions ouvertes qui laissaient aux participants le choix de répondre aux thèmes correspondant à leurs domaines d'expertise. Toutefois, l'ensemble des questions visait à obtenir l'opinion des interlocuteurs sur la décentralisation et la MRF.

¹⁴Les fonctions des personnes rencontrées sont en annexe. Certains des participants ont préféré garder l'anonymat, ainsi leurs noms ne seront pas révélés.

Le premier thème réunissait des questions générales sur les fonctions occupées par les répondants, afin d'adapter le reste de l'entretien à leurs fonctions. Le deuxième thème regroupait des questions sur la perception qu'ont les acteurs de la décentralisation, ses objectifs et son état actuel. Le troisième englobait des questions concernant les ressources financières des CT, le fonctionnement de la MRF et les stratégies entreprises pour collecter les impôts et les taxes à Niamey. Le quatrième thème touchait les réseaux des acteurs locaux et plus précisément les formes de collaboration qui existent entre ces derniers, les acteurs nationaux, l'État et les PTF. Finalement, le cinquième thème contenait des questions qui portent sur les actions de renforcement de capacités des acteurs locaux par l'État et les PTF, ce qui peut être révélateur des tentatives de façonnement de l'autonomie locale.

Les catégories de participants

Les enquêtes auprès des acteurs locaux, nationaux et internationaux (Annexe III) ont servi à multiplier les sources d'information et à aboutir à une analyse qui tient compte des niveaux de gouvernance à l'intérieur desquels la décentralisation prend place.

La catégorie *d'acteurs locaux* renferme des élus et des agents de la ville de Niamey et trois de ses cinq arrondissements communaux (appelés ici, Niamey A, Niamey B et Niamey C). Les *acteurs nationaux* sont des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur de même que des spécialistes de la décentralisation au Niger. Le groupe *d'acteurs internationaux* renferme des chargés de projets de quelques organisations internationales (PNUD, GIZ et AFD) impliquées dans la mise en œuvre de la décentralisation. Les agents du PNUD travaillent en étroite collaboration avec l'État au niveau décisionnel, stratégique et de performance; l'AFD cible les projets de décentralisation dans des contextes urbains et la GIZ intervient aux niveaux national et local. Elle appuie la décentralisation au niveau national la DGDD et dans le fonctionnement du centre de formation et de gestion des collectivités.

La sélection des acteurs dans les institutions locales, nationales et internationales permettait de schématiser les interactions entre les différentes structures de la décentralisation.

Les réponses des participants ont été transcrites dans des carnets de notes. Cette technique était la plus appropriée pour notre objet de recherche qui touche entre autres, des questions financières et qui peuvent être un sujet sensible dans certaines situations. À notre avis, les acteurs auraient été moins enclins à nous fournir assez d'informations advenant le cas où nous enregistrons

de manière audio leurs réponses. À cet effet, nous ne ferons pas de citations directes dans l'analyse, afin de ne pas dénaturer leurs propos. Nous tenterons de synthétiser leurs réponses dans notre analyse, tout en gardant leurs idées générales.

La recherche documentaire

La recherche de documents relatifs à la décentralisation a été conduite dans plusieurs institutions nationales du Niger. Les documents obtenus sont :

- des études et des travaux menés par des chercheurs du Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL) et de l'École Nationale d'Administration publique et de Magistrature (ENAM);
- des documents officiels portant sur le cadre législatif de la décentralisation comme le Code général des collectivités territoriales, la Nomenclature budgétaire des communes, etc. Ils ont été pris au Ministère de l'Intérieur et à la Direction générale de la décentralisation et de la déconcentration;
- des données sur les résultats des élections nationales et municipales depuis 2004 prises à la Commission électorale nationale indépendante (CENI);
- des plans de développement communaux, des rapports d'activités ainsi que les données financières (recettes et dépenses) de la ville et de ses AC;
- des rapports d'évaluation des projets communaux produits par le PNUD, l'AFD et la GIZ.

4.4. Les techniques de traitement et d'analyse des données

Les méthodes d'enquête (entretiens et recherche documentaire) choisies, contribuent à la production d'une analyse à la fois inductive et déductive. L'aspect inductif provient du fait que les hypothèses ont été établies après le travail de terrain. La nature hypothético-déductive de la recherche se révèle dans la manière d'étayer la relation causale entre la variable dépendante (MRF) et les variables indépendantes (capacités de l'État et stratégies des partis politiques) (Anadon et Guillemette 2007).

Les données ont été analysées à la suite d'une triangulation des informations issues des entretiens et des sources documentaires. L'analyse fait ressortir des éléments descriptifs et

analytiques de la décentralisation à Niamey. Le caractère descriptif de la recherche passe par le tri des données basé sur les thèmes centraux de la recherche, à savoir, *l'état de la décentralisation, les ressources techniques et financières des communes, la relation entre les acteurs nationaux, l'État et les PTF et enfin les initiatives des acteurs locaux dans la conception des plans de développement communaux et la MRF*. En vue de ressortir l'aspect analytique de la recherche, nous avons procédé à un tri des données en suivant la variable dépendante – *mobilisation des ressources financières* et les variables indépendantes – *capacités de l'État et systèmes de partis*, dans le but de développer les liens de causalités existants.

L'approche adoptée est fondée sur le comportement des acteurs de la décentralisation. Les données recueillies dans le cas de la ville de Niamey attestent l'existence d'une relation causale forte entre la MRF et le système de partis, ce qui vient prouver leur validité interne (Yin 2009, 40). Quant aux conclusions de l'analyse, elles proposent de nouvelles pistes d'analyse pour de nouveaux cas présentant les mêmes caractéristiques que la ville de Niamey.

4.5. Les limites de la recherche et les considérations éthiques

Premièrement, la méthode d'entretiens semi-dirigés peut comporter certains inconvénients concernant la qualité des informations recueillies. Celles-ci peuvent être porteuses d'une certaine partialité, car les réponses sont basées sur les jugements des interlocuteurs ou par le fait que les questions sont mal formulées. Ces biais mineraient les tentatives de généralisation des conclusions obtenues à l'ensemble des pratiques des acteurs concernés (Yin 2009, 102; Olivier de Sardan 2003, 53-4).

Deuxièmement, lors des entretiens, quelques interlocuteurs avaient tendance à présenter un portrait extrêmement négatif de la décentralisation, en supposant que le chercheur est en mesure de les aider à remédier à la situation. Le défi était de réorienter les entretiens vers les thèmes de la recherche pour espérer obtenir des renseignements sur le fonctionnement actuel de la décentralisation.

Troisièmement, dans la majorité des cas, nous avons présenté aux participants le formulaire de consentement avant chaque entretien. Celui-ci visait à les informer des objectifs de la recherche, les conséquences de leur participation, leur consentement ainsi que le droit de mettre fin aux entretiens au moment qu'ils désirent. En plus du formulaire de consentement et du certificat

d'éthique (Annexe IV), il fallait obtenir une autorisation de recherche (Annexe V), délivrée par le Ministère de l'Enseignement supérieur du Niger. C'est ce dernier que la majorité des participants exigeaient avant d'accepter de participer aux entretiens. Nous avons garanti l'anonymat aux participants qui le désiraient¹⁵. Dans le but d'uniformiser la méthode d'analyse, les noms de tous les participants ne seront pas cités. En tout, six entretiens ont été rejetés. Certaines n'étaient pas pertinentes pour notre objet de recherche. Pour les autres, les participants espéraient recevoir des faveurs non-éthiques en retour.

Enfin, même si l'accès aux participants s'est fait sans difficulté, les entretiens avec des interlocuteurs occupant des fonctions de direction étaient souvent interrompus quand ceux-ci étaient sollicités pour régler des urgences qui survenaient à ce moment. D'autres étaient interrompus pour des considérations religieuses dont les périodes de prières, d'autant plus qu'une partie du séjour de recherche a eu lieu durant le mois de ramadan (le jeûne musulman).

¹⁵Dans certains cas, les entretiens débutaient avant d'avoir présenté le formulaire de consentement. Toutefois, nous avons veillé à le faire signer aux participants à la fin de l'entretien et de leur demander s'ils souhaitent ou non être cités dans la recherche.

Partie 5. Analyse du lien entre les capacités de l'État, les partis politiques et la mobilisation de ressources financières à Niamey

Les sections précédentes visaient à donner un aperçu des facteurs qui conditionnent les processus de décentralisation dans une perspective comparée. Dans cette partie, nous analyserons les relations causales établies entre d'une part entre la MRF et les capacités de l'État et d'autre part, entre la MRF et les stratégies des partis politiques. La ville de Niamey est le cas d'étude sélectionné pour étayer ces relations causales. Par ailleurs, il incombe de donner un aperçu du fonctionnement du système de partis au Niger, sachant qu'il fournit un cadre interprétatif du comportement des acteurs politiques au Niger.

5. 1. Le fonctionnement du système de partis au Niger

Au courant des années 1990, la démocratisation a permis l'instauration d'un État de droit, des institutions démocratiques dont les trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire, pour l'équilibre du pouvoir ainsi que le pluralisme politique. Par ailleurs, elle a introduit un système de partis à l'intérieur duquel les actions des partis politiques sont arrimées à des intérêts et dénotent un faible ancrage idéologique. Selon Gazibo (2005), les partis politiques au Niger « apparaissent essentiellement comme des machines électorales au service de la conquête du pouvoir [...], organisés autour des personnalités qui les animent et qu'il paraît difficile de différencier en termes de projet » (2005, 157). Les stratégies des élites politiques créent des coalitions politiques fragiles et susceptibles d'engendrer des formes d'instabilités institutionnelles comme le prouvent entre autres, les coups d'État qui ont marqué la vie politique nigérienne.

Vu sous l'angle du néo-institutionnalisme sociologique, le fonctionnement du système de partis nigérien est intelligible à partir de la notion d'isomorphisme. La notion d'isomorphisme tente de définir comment la nature du système de partis peut comprendre à la fois des pratiques politiques des régimes précédant la transition politique et des actions fondées sur les principes démocratiques, instaurées au début des années 1990 (Di Maggio et Powell 1997; Lecours 2002). Plus précisément, les repères d'actions des élites politiques sont parsemés de pratiques néopatrimoniales, d'appropriation des ressources du pouvoir à des fins privées même si elles se réfèrent aussi à des principes propres à un régime démocratique (Gazibo 2010, 123). De même, la représentation

politique que sont censés garantir les partis politiques est altérée, vu que les décisions des élites politiques ne reflètent que les aspirations d'une petite portion de la population (Hahonou 2009).

Enfin, la participation des partis politiques aux élections locales, par la présentation de candidats locaux, leur donne accès aux espaces de gouvernance décentralisés, qu'ils perçoivent comme des lieux de compétition politique. Par conséquent, l'interpénétration du système de partis dans les CT nuit aux initiatives des acteurs locaux, comme c'est le cas à Niamey.

5.2. Les relations entre la ville de Niamey et ses arrondissements communaux

En 2004, Niamey était une Communauté urbaine (CU) composée de cinq municipalités autonomes. Le changement de la CU en ville à statut particulier, comprenant une structure centrale forte (la ville) et des ACs n'ayant aucune autonomie de gestion, a suscité des réactions à la fois positives et négatives comme le révèlent les discours des participants aux entretiens.

La majorité des agents de la ville en faveur du changement, font remarquer que la modification de la structure de la ville empêche les conseillers d'ACs d'autoriser des dépenses incontrôlées. Elle favorise la coordination des projets dans l'ensemble de la ville de Niamey¹⁶. En réponse au mécontentement des acteurs d'ACs, un haut cadre de la ville affirme que les élus et acteurs des ACs s'indignent pour des questions d'argent (dans le sens où les AC n'ont plus le pouvoir de gérer leurs propres budgets). Selon un expert de la décentralisation, si les acteurs d'ACs trouvent qu'ils ne sont pas libres, c'est parce qu'ils veulent contrôler le budget d'investissement¹⁷. Quant à un ancien activiste devenu haut cadre à la ville, il sous-entend qu'il fallait une homogénéité dans les actions, qui n'existait pas au temps de la CUN. Selon cet acteur, chaque maire se comportait comme étant son propre patron. Pour éviter le manque de collaboration entre maires, il fallait centraliser les structures de la CUN¹⁸. En effet, dans la CUN, l'intercommunalité, c'est-à-dire, la concertation et la collaboration entre les différents élus dans la mise en œuvre de projets qui touchent leurs arrondissements respectifs, n'était pas appliquée¹⁹. De plus, le président de la CUN — nommé par l'État — cherchait à imposer sa propre vision des choses à l'ensemble des

¹⁶ Ces arguments étaient avancés par les hauts cadres rencontrés à la ville.

¹⁷ Extrait d'un entretien avec un expert de la décentralisation au Niger à Niamey le 5 août 2013.

¹⁸ Entretien avec un haut cadre de la ville à Niamey le 19 juillet 2013.

¹⁹ Entretien réalisé à Niamey le 15 juillet 2013 avec un haut cadre de la ville de Niamey.

élus des cinq communes de Niamey (Illa et Dillé 2008, 12). Cette attitude altérerait les rapports entre les cinq communes et la CUN ce qui freinait les initiatives des élus locaux.

Pour les acteurs des AC ainsi que certains agents des OI, la réforme de la ville est imparfaite, étant donné qu'elle dépossède les élus d'ACs de leurs pouvoirs et de leur autonomie de gestion alors qu'ils sont choisis par la population. Concrètement, les ACs dépendent financièrement de la ville, ce qui modère leurs initiatives, comme la mise en place de projets touchant leurs ACs. À ce sujet, le maire de l'AC A a fait allusion au genre de contraintes rencontrées quand il s'agit d'entreprendre des travaux touchant son AC. Il atteste qu'en principe, les maires (les élus) doivent aller rencontrer leurs citoyens, mais depuis le changement de statut de la ville, ils restent confinés dans leurs bureaux et ne font que des tâches administratives. Relativement aux travaux d'entretien des voies ou des caniveaux dans les AC, il faut attendre les « brigades » (c'est-à-dire la rotation du matériel d'entretien entre les AC et la ville) pour les entamer. Il a conclu l'entretien en affirmant que les décideurs auraient dû corriger les erreurs existantes, au lieu de modifier complètement le statut de la CUN²⁰. Ses propos sont corroborés par une agente d'une OI et ancienne administratrice de municipalité, lorsqu'elle confie que les maires d'ACs sont effacés voire ramollis; ils ont été élus par la population quoiqu'ils ne semblent pas être à son service²¹.

Enfin, des acteurs, toutes catégories confondues, ont eu une position plus nuancée sur le sujet. Selon le comptable (receveur) de l'AC A, quelle que soit la volonté de la ville d'impulser les investissements des ACs, leurs initiatives seront restreintes par les directeurs des services techniques de la ville, à cause de leur charge de travail à la ville. Ils se préoccupent moins des demandes des ACs et cela empêche les agents des ACs de poser des actions concrètes²². Par ailleurs, les ACs ne mettent en œuvre que les projets retenus par le CV faute de latitude. Comme exemple, en 2013, l'AC A a reçu un budget d'investissement déséquilibré par rapport aux ressources financières mobilisées durant l'année 2012, car le CV s'est basé sur la session d'octobre 2011 pour fixer les enveloppes budgétaires des AC²³.

En effet, les investissements de la ville et des ACs se retrouvent dans le Plan de développement communal (PDC) et se font dans les deux sens, c'est-à-dire, de la ville qui décide

²⁰ Entretien avec le maire de l'AC A le 6 juillet 2013.

²¹ Entretien avec une agente d'une OI à Niamey le 11 juillet 2013.

²² Entretien avec le comptable de l'AC A, Niamey le 6 juillet 2013

²³ Entretien avec le comptable de l'AC A, Niamey le 6 juillet 2013.

d'entreprendre des travaux sur l'ensemble de son territoire, ou des ACs qui proposent des projets à la ville. Donc, les budgets d'investissement de la ville comprennent l'ensemble des budgets des cinq AC. Même si les ACs n'entreprennent pas de leur propre chef des investissements, le maire de la ville de Niamey peut exercer son libre choix et décider des projets à prioriser²⁴. D'après un expert de la décentralisation au Niger, le pouvoir des maires d'ACs provient de leur capacité de convaincre le conseil de ville d'adopter leurs projets communaux²⁵.

Dans ces rapports de pouvoirs entre la ville et les ACs, le maire de l'AC B a pris le changement de manière relative. Il explique que même si les grandes décisions sont prises à la ville, la réforme de 2011 crée les conditions d'une mutualisation des équipements de la ville. En revanche, il avoue que lors des élections communales de 2011, les élus des AC se sont lancés dans la course électorale en ignorant les conséquences du changement du statut de la ville²⁶. C'est également ce qu'affirme le maire de l'AC C ainsi qu'un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur. Le maire de l'AC C atteste qu'il méconnaissait ce qui les attendait lors des élections. Par contre, aussitôt élu maire, il s'est ajusté à cette situation, d'autant plus que sa proximité avec le maire de la ville de Niamey simplifie davantage les rapports entre son AC et la ville²⁷. Selon le vice-maire de ce même arrondissement, même si les décisions concernant les ACs doivent être prises au CV, le maire de la ville organise des rencontres informelles avec les membres des exécutifs des ACs afin de décider des « vraies choses », ce qui atténue les tensions entre les organes exécutifs des ACs et de la ville²⁸. Ainsi, malgré les rapports difficiles qui ont surgi entre les arrondissements et la ville après la réforme de 2011, le travail et les efforts du maire central ont servi à améliorer la collaboration²⁹.

Enfin, un agent d'une OI a eu un avis très critique sur la question. Son analyse laisse entendre que les décideurs politiques ont voulu régler le problème des personnes (les maires des CUs) et non celui des institutions. L'État a transformé les CUs en villes à statut particulier durant la transition politique qui a suivi le coup d'État de 2011. Mais avant cette période, les présidents des CUs s'étaient organisés en « groupe d'intérêt » pour rencontrer l'ancien président Tandja, afin

²⁴ Propos du comptable de l'AC A, lors d'un entretien à Niamey le 17 juillet 2013.

²⁵ Entretien effectué à Niamey le 22 mai 2013

²⁶ Entretien avec le maire de l'AC B à Niamey le 9 août 2013.

²⁷ Entretien effectué à Niamey le 18 août avec le maire de l'AC C

²⁸ Entretiens faits à Niamey le 18 août 2013

²⁹ Entretien avec un élu de la ville de Niamey le 12 août 2013.

d'obtenir plus de pouvoir dans les CUS, mais leur demande a été rejetée. Ils ont saisi l'opportunité lors de la transition politique pour transmettre leur requête. En guise de conséquence, les blocages des actions qu'on retrouvait dans les CUs ont été déplacés dans les ACs. Maintenant, ce sont les ACs qui ont les mains liées³⁰.

En résumé, on remarque que les avis des acteurs sur le fonctionnement de la ville varient selon les lieux, les catégories d'acteurs, les positions occupées ou encore les rapports qu'ils entretiennent entre eux.

5.3. Les rapports entre la ville de Niamey et le gouvernorat

Niamey est la seule CT ayant le statut de région et de ville à statut particulier vu son poids politique et économique et démographique (voir Annexe VI). L'autorité de tutelle de la ville est le gouvernorat, contrairement aux autres villes qui sont sous la tutelle des départements. L'article 306 du code général des CT énonce que « le gouverneur assure dans la région, le contrôle de légalité sur les actes des organes délibérant et exécutif de la région [...]. Il assure les fonctions d'appui-conseil et d'assistance auprès des autorités régionales décentralisées » (DGDD 2011b, 110).

Bien que les textes légaux sur le type de rapports que doivent entretenir la ville et le gouvernorat soient précis, les témoignages des acteurs locaux et d'un cadre du Ministère de l'Intérieur révèlent leur complexité. Ces participants avancent que le gouvernorat s'immisce dans la gestion des affaires de la ville, ce qui finit par provoquer des relations tendues entre la gouverneure et les décideurs de la ville. À cet effet, des élus de l'AC C ont attesté que des agents du gouvernorat viennent quelquefois lancer des travaux dans leur arrondissement sans le consentement du maire³¹. Cet empiétement sur les fonctions de l'AC est dû, soit à l'incompréhension des textes encadrant la décentralisation (Kadri et Alhassane 2008), soit à des considérations politiques. En effet, un acteur rencontré à Niamey confie que la gouverneure est

³⁰ Entretien avec un agent d'une organisation internationale les 3 et 29 juillet 2013

³¹ Propos du vice maire de l'AC C. Durant la période de recherche, il y a eu de fortes inondations qui ont causé des déplacements de gens et le gouverneur a pris les devants pour les régler et faire des entretiens avec les médias. Le maire n'a réagi que le lendemain. (Inaction du maire ou forte présence de la gouverneure?). Certes, cet avis se base davantage sur les discours des acteurs rencontrés et non mes observations étant donné qu'aucun entretien n'a été mené au gouvernorat.

proche du président de la République. Par conséquent, cette proximité la pousse à prendre des décisions qui sont en dehors de son champ de compétence.

5.4. L'état de la fonction publique locale de Niamey

Les travaux sur la décentralisation en Afrique prouvent qu'un des facteurs entravant son fonctionnement est la quasi-inexistence de la fonction publique locale (Yatta 2009; Nach Mback 2003; Danda 2013). Au Niger, la ville Niamey fait exception, vu qu'elle dispose des moyens financiers pour recruter des agents publics. Relativement au statut de la fonction publique locale de Niamey, le pouvoir de nomination aux postes de l'administration centrale appartient au maire également président du CV (Ville de Niamey, 2012, 24). Pour ainsi dire, la ville dispose d'une fonction publique qui, contrairement aux autres communes du Niger, est pléthorique.

D'après un haut cadre qui travaille à la ville depuis plus de 20 ans, au temps de la CU, on comptait environ 500 agents qui requéraient un budget administratif de 24 millions de francs CFA. Actuellement, le budget consacré à la fonction publique est de 255 millions de francs CFA, et l'on dispose de 1000 agents de plus, dont une portion n'exerce réellement aucune fonction³². On assiste à une « informellisation » du processus de nomination des agents de la ville, découlant du manque de statut régissant la fonction publique locale, comme l'atteste un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur³³.

À Niamey, la gestion du personnel est centralisée au niveau de la ville. Il existe deux catégories d'agents : les employés permanents et une grande partie d'employés contractuels à durée déterminée. Le nombre élevé d'agents de la ville résultent de l'imprécision du processus de recrutement. Cette imprécision est d'après le maire de l'AC B, la conséquence du rattachement des ACs à la ville. Celui-ci affirme qu'il lui arrive de croiser dans son arrondissement, des agents dont il ignorait l'existence³⁴. Ce constat est également ressorti dans les entretiens avec les élus des deux autres ACs où nous avons conduit les entretiens. L'explication avancée par un haut cadre de

³² Entretien avec un haut cadre de la ville le 26 juin et 17 août 2013

³³ Entretien effectué à Niamey auprès d'un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur le 24 juin 2013.

³⁴ Entretiens avec le maire de la commune B, le 5 août 2013

la ville est que le sureffectif du personnel est synonyme de mauvaise planification et d'inefficacité des décideurs³⁵.

Par ailleurs, les raisons avancées par les acteurs pour expliquer les défis de gestion de la fonction publique à Niamey sont entre autres, l'instrumentalisation du principe d'autonomie de gestion par les élus et le maire en particulier. À leur avis, le maire n'assume pas convenablement ses fonctions de gestion et de contrôle, comme le stipule le dispositif de la décentralisation. Il faudrait un encadrement pointu afin d'y remédier³⁶. Selon un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, la mauvaise gestion de la fonction publique à Niamey provient du manque de contrôle du gouvernorat présumé exercer la tutelle de la ville. Celui-ci soulève aussi la question de la politisation de la fonction publique locale et plus précisément, l'influence des politiciens dans l'embauche des agents publics locaux³⁷. Ses propos s'accordent à ceux de l'ancien activiste qui soutient que la plupart des directeurs de services de la ville sont nommés par les élus, en raison de la culture de politisation qui règne à la mairie. Il certifie avoir été témoin d'ententes informelles entre certains élus du CV. Son explication laisse entendre que chaque élu dispose d'un nombre déterminé de personnes à proposer au service des ressources humaines de la ville. Une telle entente altère les critères de recrutements fondés sur le mérite. Concernant sa situation professionnelle, il avoue occuper un poste de haut cadre, créé spécifiquement pour lui, dans le but de « caser un emmerdeur ». Il appuie son argument en confirmant que les rapports et les projets qu'il élabore sont rarement transmis au maire. Son poste ne sert qu'à rendre visible un domaine d'action précis de la ville aux yeux des OI afin d'obtenir du financement³⁸.

En résumé, Niamey possède une fonction publique locale qui, pour des considérations politiques et un manque de gestion efficace des décideurs de la ville, est inefficace. Relativement à cette situation, comment fonctionne la mobilisation des ressources financières à Niamey?

³⁵ Propos d'un haut cadre de la ville et des acteurs des ACs rencontrés entre juin et juillet 2013.

³⁶ Cet avis a été avancé par un expert de la décentralisation

³⁷ Propos d'un entretien avec un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur

³⁸ Entretien avec un haut cadre de la ville de Niamey le 7 juillet 2013

5.5. Le fonctionnement de la mobilisation des ressources financières à Niamey

Dans les dispositifs de la décentralisation, les CT sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (DGDD 2011b, 27). Les acteurs locaux s'administrent librement et gèrent leur propre budget. Les ressources fiscales des CT sont de quatre natures : les ressources propres prélevées par les agents des CT, les fonds de l'État concédés aux CT, les taxes indirectes ainsi que les taxes rémunératoires (DGDD 2011b, 89-0). L'ensemble des ressources financières mobilisées par les agents de la ville et de ses cinq ACs constitue les fonds propres de la ville de Niamey. Quant aux ressources financières concédées à la ville, elles sont déterminées par l'État, selon « les impôts et taxes fiscales [...] perçus sur les territoires des communes ou des régions qui font l'objet de rétrocession à ces CT en tout ou en partie » (DGDD 2011b, 90). En somme, l'État fixe le taux du montant à transférer aux CT. Les impôts et les taxes rétrocédés par l'État représentent une grande portion du budget des communes où se déroulent plusieurs activités économiques. C'est notamment le cas à Niamey ainsi que dans les communes où sont exploitées les ressources naturelles (or, uranium, etc.). Quant aux impôts et taxes propres, leur taux de mobilisation dépend des efforts entrepris par les acteurs locaux. Les taxes indirectes et rémunératoires sont des ressources financières difficilement prédictibles et mobilisables. Elles concernent des activités économiques fluctuantes, dont la taxe sur les marchands ambulants, les taxes de stationnement, la taxe sur l'autorisation de construire, etc. (DGDD 2011b, 91-2).

À Niamey, la MRF relevant de la catégorie d'impôts et taxes propres, s'effectue dans les AC. Les fonds recouverts sont par la suite, déposés chaque vendredi aux services financiers de la ville par les receveurs d'AC. L'ensemble des budgets des ACs constitue le budget global de la ville. Dans la MRF, il n'est pas exclu que des contribuables se présentent directement à la ville pour acquitter les impôts et les taxes dus.

En matière de dépenses, les CT élaborent deux types de budgets : les dépenses de fonctionnement liées aux opérations internes de la ville et les dépenses d'investissement relatives « aux opérations annuelles de réalisation du programme et/ou pluriannuelle de développement de la collectivité » (DGDD 2011b, 85). Ces dépenses seraient en quelque sorte comprises dans la catégorie de « politiques publiques », car les fonds servent à financer les projets de développement locaux. La loi de la décentralisation exige que les communes engagent 45 % de leurs recettes dans les dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement font l'objet d'un débat dans chaque conseil d'arrondissement avant d'être transmises au CV, pour approbation. De ce fait, chaque AC élabore son PDC à faire approuver par les conseillers communaux pour ensuite être transféré au CV pour son assentiment. Selon un expert de la décentralisation au Niger, c'est lors des débats budgétaires au CV que les maires d'ACs doivent démontrer leur capacité de convaincre la ville que leurs programmes méritent d'être mis en œuvre. Ceci leur permet en définitive, d'obtenir les fonds nécessaires pour leur exécution³⁹. Par ailleurs, les critères d'adoption du budget de l'AC dépendent du caractère prioritaire des projets à implanter ou de la capacité des élus locaux de convaincre le CV. Comparée aux autres communes urbaines ou rurales, la ville de Niamey exécute des budgets relativement élevés.

Durant l'année financière de 2012, on constate qu'une majeure partie des recettes provenait des impôts concédés par l'État (voir Tableau 3). Les ressources financières propres ont été mobilisées à 47 % des prévisions budgétaires. Ces chiffres laissent entrevoir que les acteurs locaux dépendent financièrement de l'État. Le taux élevé des transferts financiers de l'État vers la ville s'explique par l'effort exceptionnel entrepris par les agents de l'État, en plus des taux de bonification obtenus par des sociétés économiques. Ces multiples sources de revenus ont engendré un surplus budgétaire de 24 milliards de francs CFA, comme l'atteste un haut cadre de la ville de Niamey⁴⁰.

La situation économique de la ville incite certains acteurs rencontrés à affirmer leur autonomie financière. En revanche, les revenus obtenus servent principalement à financer les dépenses de fonctionnement de la ville. En 2012, le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement était de 70 %. Les investissements, c'est-à-dire les politiques publiques locales à partir desquelles il est possible de mesurer les effets réels de la décentralisation, représentaient un taux d'exécution faible (à peu près 30 % des prévisions, voir le Tableau 4). Cela contrevient à la loi, qui exige que 45 % du budget soit consacré aux investissements locaux (Ville de Niamey 2012, 36). Les dépenses élevées en matière de fonctionnement sont justifiées par « la volonté de l'autorité municipale d'améliorer les conditions de travail afin d'élever le niveau de performance du personnel compte tenu des nouvelles missions assignées à la ville » (Ville de Niamey 2013, 35).

³⁹ Entretien fait à Niamey le 22 mai 2013.

⁴⁰ Entretien avec un haut cadre de la ville le 26 juin et 17 août 2013

Elles sont toutefois perçues d'un mauvais œil par deux agents de la ville. Selon le témoignage de l'un, « la culture fait en sorte que lorsqu'on devient maire on s'achète une voiture »⁴¹. Quant à l'autre, son avis est que « les achats de matériels ne visent qu'à satisfaire certains partenaires privés »⁴². En ce sens, les dépenses de fonctionnement servent des logiques clientélistes.

Tableau 3 : Recettes de la ville de Niamey pour l'année 2012

I. Ressources fiscales de Niamey pour l'année 2012			
Libellé	Prévisions (F. CFA)	Réalisations (F.CFA)	Taux (%)
<i>Fiscalité de l'État concédé à la ville</i>	8 092 000 000	27 763 325 805	343,10
<i>Impôts et taxes propres à la ville</i>	1 737 673 840	820 621 634	47,23
<i>Taxes indirectes</i>	881 752 000	230 498 970	26,14
<i>Taxes rémunératoires</i>	1 718 550 927	1 453 296 778	84,57
Totaux	12 429 976 767	30 267 743 187	243,51
II. Ressources non-fiscales			
<i>Produits par nature</i>	1 588 426 500	538 064 842	33,87
<i>Produits divers</i>	54 950 000	65 164 000	118,59
<i>Ressources exceptionnelles</i>	5 000 000	1 893 218	37,86
<i>Prélèvement sur fonds de réserve</i>	-	-	-
Totaux	1 648 376 500	605 122 060	36,71
Total du budget	14 078 353 267	30 872 865 247	219,29

Source : Ville de Niamey, Rapport général sur l'État de la ville de Niamey, Année 2012.

⁴¹La ville a entre autres, fait des achats de véhicules de services pour les hauts cadres. Ce qui était vu du mauvais œil pour certains agents qui trouvent que les montants utilisés auraient pu servir à financer des projets de développement. Entretien réalisé le 14 juillet 2013 à Niamey.

⁴² Ces propos étaient liés à l'achat d'un grand nombre de brochettes par la ville. Elles servent à entreprendre des travaux d'hygiène et d'assainissement, mais cet acteur a mentionné que la ville les a achetées pour donner un de ces marchés à un de ses partenaires. Entretien fait à Niamey le 10 août 2013.

Tableau 4 : Situation du budget de dépenses de la ville de Niamey pour l'année 2012

B U D G E T	Prévisions des dépenses (F.CFA)	Montants engagés (F.CFA)	Crédits disponibles (F.CFA)
<i>Budget ordinaire (Titre I)</i>	14 078 353 267	9 815 693 302	4 262 659 965
<i>Budget d'investissement (Titre II)</i>	17 895 908 970	5 498 675 036	12 397 233 934
<i>Compte hors budget (CHB)</i>	0	712 976 215	0
Totaux généraux	31 974 262 237	16 027 344 553	16 659 893 899

Source : Ville de Niamey, Situation d'exécution du budget pour l'année 2012

En résumé, les données financières obtenues à Niamey attestent que la ville dispose de revenus considérables dus en partie, aux transferts de l'État. Ceux-ci permettent aux acteurs locaux d'entretenir leur fonction publique et d'entreprendre des projets de grande envergure, comparativement aux autres communes du Niger. En revanche, cette dépendance financière envers l'État réduit son autonomie financière de la ville, d'autant plus que les montants rétrocédés sont variables; ils dépendent de la loi des finances. Néanmoins, la MRF force la compétition entre les AC, étant donné que la commune qui mobilise plus de recettes obtient des chances de recevoir des dotations budgétaires plus élevées.

Le critère de compétition implantée en 2012 pousse les agents d'AC à intensifier leurs efforts de MRF. En outre, les données financières démontrent que les taux de MRF propres sont faibles par rapport au potentiel des ressources économiques disponibles sur le territoire de la ville. Qu'est-ce qui explique cette situation? Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les acteurs locaux pour mobiliser les ressources financières propres sur le territoire de Niamey?

5.6. Les stratégies de mobilisation des ressources financières

Le Code général des CT décrit clairement les procédures de recouvrement des taxes et des impôts au Niger. L'article 256 stipule que « les recettes des communes ou de la région sont perçues par voie de rôle ou sur ordre de recettes » (DGDD 2011b, 99).

Le recouvrement par voie de rôle consiste à recenser le nombre de contribuables d'une commune donnée, pour ensuite déterminer le montant d'impôts dû par celui-ci. La taxe de voirie est l'une des principales taxes comprises dans cette catégorie. Comme on le remarque,

« [elle] a été instituée à Niamey par arrêté municipal du 27/03/1954. Il s'agit d'une taxe annuelle à laquelle est imposable tout habitant résidant dans la circonscription, âgé de moins de 60 ans et de plus de 14 ans non scolarisés. Le tarif non actualisé depuis l'origine est de 1 500 francs CFA par an et par personne imposable » (CUN 2009, 31).

La stratégie de recouvrement de la taxe de voirie passe par un recensement de chaque foyer fiscal chaque année, afin de connaître le nombre de citoyens visés par cette taxe. En principe, ce sont les chefs de quartiers qui perçoivent ce type de recettes. Ils reçoivent en retour, 10 % du montant recouvré. Voyant que les taux de recouvrement sont minimes (environ 15 %), la méthode de la ville a été d'intégrer cette taxe aux frais d'émission des documents d'état civil (cartes d'identités, actes de naissance, etc.) dans des commissariats de police, des bureaux de la ville ou lors de l'émission de permis de taxis. Ainsi, elle est prélevée automatiquement dès qu'un citoyen se présente à la ville ou au commissariat de police pour demander des documents officiels. En réalité, les agents de la ville n'ont pas développé de dispositifs garantissant un bon suivi des transferts de fonds de cette taxe, du commissariat vers la ville, comme le prétend un haut cadre de la ville⁴³. Autrement, les citoyens qui le souhaitent peuvent spontanément se présenter dans leur AC pour la payer même si cela arrive rarement.

La taxe de voirie reste durement recouvrable. Cette difficulté occasionne des pertes financières élevées pour la ville. À la commune C, le chef de recouvrement a affirmé que les acteurs locaux ont créé des comités de recouvrement pour assister les chefs de quartier. Cet AC possède le plus grand nombre de villages comparé aux autres AC. Les acteurs locaux de cet AC, voient là, le moyen de rehausser leurs recettes. Celui-ci a toutefois admis que les carnets dans lesquels les chefs inscrivent leurs activités de recouvrement ne parviennent pas à la ville régulièrement. Certains chefs de quartier peuvent attendre plus d'un an avant de les retourner à la ville. De ce fait, il faut beaucoup de patience⁴⁴.

⁴³ Entretien avec un haut cadre de la ville le 12 juin 2013 à Niamey.

⁴⁴ Entretien avec le chef de recouvrement de la commune A, le 15 juillet 2013 à Niamey.

Le deuxième mode de recouvrement est le prélèvement par ordre de recettes, orienté vers les contribuables exerçant une activité lucrative (commerçant, vendeurs, entreprises, etc.). Cette stratégie de recouvrement a été implantée par la Direction générale des impôts (DGI) en 2012⁴⁵. Pour ce type de revenus, les AC déterminent l'assiette fiscale, les maires signent les avis de mise en recouvrement (AMR) qui sont ensuite envoyés aux contribuables (Article 232 de la nomenclature budgétaire, DGDD 2011b). Les contribuables disposent d'un délai précis pour acquitter les sommes dues.

Les principaux responsables de la MRF sont les comptables de la ville et des AC, appelés receveurs, les chefs de recouvrement, chargés de planifier les procédures de recouvrement, ainsi que les percepteurs ou collecteurs d'impôts, chargés de transmettre les AMR aux contribuables en plus de collecter les taxes et les impôts directs et indirects. Une fois les AMR émis, les contribuables doivent se présenter à la mairie pour acquitter les sommes dues. Advenant une situation où un contribuable ne paie pas, les agents chargés du recouvrement ont expliqué que la ville procède à un recouvrement forcé. Si cette méthode de recouvrement ne donne pas les résultats escomptés, les agents transmettent au contribuable un avis de mise en demeure avec une date limite de règlement du litige. Enfin, la mesure extrême est l'avis de notification de fermeture du commerce.

Les chefs de recouvrement des AC A, B et C s'entendent pour assurer que les AMR sont une technique novatrice introduite par la nouvelle équipe du maire. Les propos de ces acteurs locaux indiquent que la nouvelle pratique de recouvrement met la ville à l'abri des poursuites judiciaires. Globalement, le taux de recouvrement des impôts propres est de 47,23 % pour l'année 2012 (Ville de Niamey 2012, 33). Subséquemment, lors des recouvrements forcés, les chefs de recouvrements sont accompagnés par les agents de la police pour des raisons de sécurité étant donné que certains contribuables peuvent quelques fois, se montrer agressifs⁴⁶.

Bien que la ville de Niamey dispose d'un budget qui lui permet à couvrir les dépenses de fonctionnement et certains investissements, l'avis des acteurs locaux et des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur est que les actions de recouvrement entreprises par les acteurs locaux de Niamey ne sont pas satisfaisantes. Ils attestent que le potentiel de ressources économiques de la

⁴⁵ Avis ressorti dans les entretiens avec les receveurs des AC, entretiens faits entre juillet et août 2013 à Niamey.

⁴⁶ Ces propos sont ressortis dans les entretiens avec les chefs de recouvrements des 3 AC- entretiens conduits entre juillet et août 2013 à Niamey.

ville n'est pas pleinement exploité. Selon un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, la ville de Niamey possède suffisamment de ressources et des moyens pour constituer des budgets de plus de 20 milliards. Seulement, elle dispose de plus de 200 agents inutiles pour le bon fonctionnement de la ville⁴⁷. Il constate un laisser-aller du maire dans la gestion municipale compte tenu du non-respect de l'exécution des budgets (55 % en fonctionnement et 45 % en investissement)⁴⁸. Il suggère que la ville s'entoure de techniciens des services déconcentrés de l'État pour mieux planifier les finances publiques et la gestion de la ville. Ses propos tendent à associer le faible taux de MRF propres au manque de contrôle de l'organe exécutif de la ville et au faible encadrement technique de l'État. Cependant, les informations reçues par d'autres participants tendent vers de nouvelles pistes pouvant expliquer les difficultés associées à la MRF.

5.7. Les éléments en cause dans la MRF

En général, les hauts cadres de la ville et les receveurs des AC rencontrés ont confié que la ville n'a pas mis sur pied des stratégies de recouvrement précises. À cet effet, l'un d'eux reconnaît que le recensement des citoyens dans les quartiers de Niamey date de plus de dix ans. Par conséquent, il devient ardu de définir le nombre exact de contribuables. Cet acteur mentionne aussi, l'absence de communication entre les autorités locales et les citoyens. Le manque de proximité pousse les individus à l'incivisme fiscal, c'est-à-dire, le refus de payer ou de reconnaître les impôts⁴⁹. En outre, les discours des acteurs locaux sous-entendent qu'il existe une forte mobilité urbaine qui est provoquée par des déménagements ainsi qu'un manque de délimitation physique des quartiers, qui aiderait les chefs de quartier à répertorier les contribuables⁵⁰. À son tour, le comptable de l'AC B a parlé de la difficulté de transmettre les AMR à certains payeurs, étant donné que ceux-ci sont très mobiles. En réalité, les agents de la ville ignorent le nombre exact de personnes à imposer et il s'avère encore plus laborieux de faire payer les marchands ambulants⁵¹.

⁴⁷ À ce sujet, les données obtenues à la ville démontrent que les prévisions budgétaires des impôts propres en 2012 étaient de 1,7 milliard de francs CFA et le montant recouvré a été de 820 millions (Ville de Niamey 2012, 33).

⁴⁸ Deux mois après la recherche de terrain, le maire de Niamey a été destitué. Une des raisons avancées et la non-exécution de la règle du 55 % au fonctionnement et 45 % à l'investissement.

⁴⁹ À noter qu'en 2013, la ville a entrepris un nouveau recensement pour mieux planifier ses projets

⁵⁰ Entretien effectué avec un haut cadre de la ville le 13 mai 2013.

⁵¹ On retrouve beaucoup de marchands ambulants à Niamey. Cet entretien a été effectué par le receveur de l'AC B le 13 août 2013 à Niamey.

Pour ce haut cadre de la ville, le problème de la MRF dérive de la vétusté des textes de la décentralisation. Son explication est que la taxe de voirie est mal assise. Il suggère de la contractualiser pour avoir de meilleures perceptions ou encore la diluer en l'intégrant dans plusieurs catégories de taxes. La taxe d'occupation du domaine public date quant à elle, de 1924. Plus encore, le problème majeur de la MRF est le peu de formation des percepteurs par les agents de la ville⁵².

Il convient de noter que le déficit d'encadrement et de contrôle des services de la ville est récurrent dans les discours des acteurs rencontrés. Selon un fonctionnaire de la DGI, cette lacune provoque une absence de sincérité des agents en matière de déclaration des montants recouverts à la ville. L'exemple probant est celui des taxes de stationnement pour lesquelles une insuffisance de contrôle pousse les agents à minimiser les superficies ayant fait l'objet de taxation et par défaut les recettes obtenues⁵³. Pour les comptables des ACs A et B, les difficultés de MRF s'expliquent par les pratiques d'élaboration du budget par les directions de la ville. Le premier atteste que la ville détermine un montant de recouvrement qui ne tient pas compte des réalités du terrain et des budgets précédents. Ce type d'inattention engendre des répercussions sur les taux de recouvrement des ACs. Dans son exemple, il avance que si la ville demande à un AC de recouvrir 720 millions et qu'en fin de compte, celui-ci n'amasse que 410 millions, les élaborateurs des budgets devraient logiquement se fier aux taux recouverts précédemment et non aux besoins financiers des communes, pour élaborer le budget de l'année suivante. Le deuxième comptable fait valoir que la ville élabore des prévisions budgétaires irréalistes⁵⁴. Ce dernier remarque que la ville a prévu cinq milliards de recettes fiscales pour la vente de parcelles d'occasion en 2013 sans toutefois réaliser un recensement qui détermine l'assiette fiscale ou le potentiel de ressources disponibles pour ce genre de revenus⁵⁵. Face aux obstacles liés à la MRF, un haut cadre de Niamey indique que la ville envisage de signer une entente avec des prestataires privés qui se chargeraient du recouvrement⁵⁶.

En résumé, les acteurs locaux et nationaux attestent que les entraves de la MRF sont engendrées par une insuffisance de contrôle et d'encadrement de l'organe exécutif de la ville; des

⁵² Entrevue avec un haut cadre de la ville le 26 juin 2013

⁵³ Entretien réalisé à Niamey le 9 août 2013.

⁵⁴ Entretien avec le receveur de la commune A, le 1er juillet 2013 à Niamey.

⁵⁵ Avis d'un comptable et receveur de la commune C, entretien fait à Niamey le 18 août 2013.

⁵⁶ Entretien avec un haut cadre de la ville le 17 août 2013 à Niamey.

prévisions budgétaires irréalistes; des catégories de taxes difficiles à collecter, pour ne nommer que ceux-là. Les données obtenues se rapportent aux performances d'une équipe d'acteurs locaux devant s'ajuster aux nouvelles structures administratives et politiques de la ville de Niamey.

On constate néanmoins que le changement de la CUN en ville à statut particulier n'a pas nécessairement occasionné le remplacement des élus ou des agents de la ville. La grande majorité des élus et des agents sont à la ville depuis longtemps. Certains élus ont commencé leurs fonctions lors des premières élections de 2004. En outre, la plupart des agents y travaillent depuis les années 1990. Ainsi, le changement de statut de la ville en tant que facteur contraignant dans la MRF s'avère insuffisant. Nous affirmons que les difficultés de gestion de la ville de Niamey en général et de la MRF en particulier sont de nature structurelle.

Au-delà d'une simple incapacité organisationnelle des acteurs locaux, qui proviendrait d'une modification de structure de la ville, les obstacles liés à la MRF sont ancrés dans le fonctionnement du système de l'administration publique nationale. Plus précisément, la structure de l'administration publique qui sous-tend la décentralisation est défailante. Concrètement, l'État et ses services déconcentrés ne procurent qu'un faible encadrement technique approprié pour la gestion des affaires municipales. Ce faible encadrement est dû aux capacités organisationnelles des structures de l'administration publique qui soutiennent les institutions décentralisées.

5.7.1. Les capacités de l'État et les actions des acteurs locaux

Un rapport intitulé *Appui à la fiscalité locale de la communauté urbaine et des cinq communes de Niamey* réalisé par l'AFD en 2009, révèle que le contexte juridique de la décentralisation « rend l'interprétation du corpus juridique délicate, du fait de l'imbrication des textes en un système de "poupées gigognes" qui, en créant une insécurité juridique, peut s'avérer être une source d'erreurs d'interprétation pour les structures chargées de leur application » (AFD 2009, 9). Dans une certaine mesure, les textes de la décentralisation s'avèrent confus pour les acteurs locaux chargés de les appliquer.

Par ailleurs, pour cet agent international, les OI se sont rendu compte que les organes déconcentrés de l'État n'assuraient pas la tutelle comme il se doit, en travaillant auprès des acteurs

locaux, de concert avec les agents de l'État dans les départements⁵⁷. Pour ce fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, dans le processus de décentralisation, les agents nationaux se heurtent à des difficultés de gestion par l'État, à une insuffisance d'encadrement et une inefficacité de la tutelle locale. Concrètement, plusieurs préfets (responsables des départements) ne sont pas des administrateurs; ils manquent les compétences requises pour accompagner les communes⁵⁸. Dans la mesure où les structures déconcentrées de l'État sont enchevêtrées aux structures de l'administration publique nigérienne, leur dysfonctionnement révèle généralement des faiblesses organisationnelles de l'administration publique. Par rapport à la décentralisation, les discours des acteurs rencontrés établissent des formes d'incapacités de l'État dans son assistance aux structures décentralisées en deux points : le premier point se rapporte à la question de la fonction publique et son aptitude à encadrer les acteurs locaux, le deuxième point concerne les institutions et les administrations de mission qui réglementent la politique de décentralisation.

La décentralisation à l'intérieur d'une fonction publique nationale affaiblie

En lien avec la fonction publique de l'État, les avis de deux fonctionnaires démontrent que l'État manque de techniciens pour organiser la décentralisation. À ce sujet, Saïdou Halidou, expert en décentralisation et ancien directeur du département de la Déconcentration et de la Modernisation de l'État (HCME), annonçait dans une entrevue que « la plupart des dérives observées au niveau des communes, notamment en matière de gouvernance administrative et financière, sont globalement imputables à l'absence d'un personnel administratif qualifié » (Daoura, 2008). Plus tôt dans un de ces travaux sur la décentralisation au Niger, il affirmait que « depuis la mise en œuvre des Programmes d'ajustement structurel renforcé (PASR), la marge de manœuvre de l'État s'est réduite comme une peau de chagrin, mettant en évidence son incapacité à faire face à ses obligations [...] relevant du domaine dit de souveraineté » (Halidou 2004, 4). Ses propos rappellent que la fonction publique a du plomb dans l'aile, en raison des PAS qui ont contraint l'État à réduire ses effectifs au sein de l'administration publique; une des conséquences actuelles étant le manque de relève⁵⁹. Selon les

⁵⁷ Entretien réalisé à Niamey le 11 juillet 2013

⁵⁸ Entretien réalisé à Niamey le 20 mai 2013

⁵⁹ Entretien réalisé à Niamey le 13 juin 2013 avec un haut fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur.

dières d'un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, les agents publics compétents sont débordés, mais ne reçoivent pas une rémunération à leur juste valeur. Une telle situation les démotive et les pousse à trouver d'autres sources de revenus⁶⁰. De plus, la fonction publique nigérienne est confrontée à des formes d'influences politiques qui touchent le processus de recrutement du personnel administratif méritant. À propos de l'influence politique, les nominations dans la fonction publique dépendent des considérations politiques et clientélistes, « qui vont à l'encontre d'un usage raisonné de capacités en vue d'optimisation de la qualité des biens et services délivrés » (Olivier de Sardan 2014, 13). Cette observation rejoint les constats des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur rencontrés. Ils s'accordent pour dire que les préfets ne sont pas des administrateurs de formation, car ils sont nommés par l'État selon des considérations politiques et non pour leurs capacités de gestion et de planification⁶¹.

La décentralisation dans un cadre institutionnel fragmenté

Dans le cas des institutions de la décentralisation au niveau national, les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur ainsi que les agents internationaux font état d'une confusion des rôles entre responsables de la décentralisation et d'une fragmentation des institutions. Le tout aboutit à des conflits de compétences et nuit à l'instauration d'une structure chargée de suivre exclusivement le processus de décentralisation au Niger. Le paysage institutionnel de la décentralisation comprend des OI, des administrations de missions (HCME) ainsi que des institutions de l'administration publique (le Ministère de l'Intérieur responsable de la décentralisation, le Ministère des Finances responsable des finances locales, la DGDD et un conseiller spécial à la décentralisation au bureau du Premier ministre).

Les OI, communément appelées « partenaires techniques et financiers » (PTF) comme le PNUD, l'AFD, l'Union européenne (UE), la GIZ ou la BM, ont chacune leur domaine de compétences. En général, elles se chargent du financement de la décentralisation, du renforcement

⁶⁰ La majorité des fonctionnaires rencontrés travaillent à la fonction publique depuis plus de 10 ans et ils enseignent aussi dans des instituts supérieurs de formation professionnelle.

⁶¹ Entrevues réalisées au Ministère de l'Intérieur et à la DGDD, entre juin et juillet 2013.

des capacités des acteurs locaux, et de la sensibilisation et la réflexion sur la politique de décentralisation au niveau national⁶².

Les administrations de mission sont notamment le HCME créé en 2005. Sa mission, au regard de la politique de décentralisation, consiste à « [analyser] les mutations institutionnelles induites par le processus de décentralisation et suscite et/ou accompagne toute réforme institutionnelle de nature à renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles de l'État et des collectivités territoriales » (HCME, 2005). Le HCME remplace le Haut commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRAD) qui était le principal concepteur du « Schéma 2000 » ayant jeté les bases de la décentralisation en 2004.

Les propos des fonctionnaires attestent que l'intervention des agents du HCME dans les politiques de décentralisation déconcerte les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. Un des fonctionnaires explique que si la décentralisation est une réalité au Niger, la mission du HCME en matière de décentralisation devrait être terminée. Il ne devrait plus intervenir dans le processus de décentralisation. Cette mission revient maintenant à la DGDD, une direction du Ministère de l'Intérieur qui organise, accompagne, suit et coordonne les transferts des compétences de l'État vers les CT en plus d'encadrer la formation des acteurs locaux⁶³. Il confie qu'en bons fonctionnaires civilisés, les hauts cadres de la DGDD doivent collaborer avec les membres du HCME pour assurer le bon fonctionnement de la décentralisation⁶⁴.

Enfin, les institutions de l'État rattachées à la politique de la décentralisation sont le Ministère de l'Intérieur et celui des Finances. Le premier assure la tutelle et la direction générale de l'administration territoriale (les organes déconcentrés de l'État). Il s'est vu confier le volet de décentralisation en 2001, pour lequel il a commencé à coordonner la mise en œuvre en 2004 (DGDD 2011, 21). Le second « concourt à l'encadrement fiscal et à l'accompagnement financier des CT » (DGDD 2011). Malgré les missions spécifiques attribuées aux dits ministères, la décentralisation concerne aussi l'ensemble des ministères du Niger. Tous les ministères interviennent à un titre ou à un autre, dans la mise en œuvre de la décentralisation et dans l'accompagnement technique des CT (DGDD 2011a). C'est notamment le cas lors de

⁶² Ces explications ressortent dans les entretiens avec les acteurs de trois OI rencontrés.

⁶³ Explication d'un directeur de la DGDD lors d'un entretien à Niamey le 6 juin 2013.

⁶⁴ Entretien fait à Niamey le 17 mai 2013.

l'implantation de politiques associées à des domaines spécifiques comme la santé, l'éducation, l'agriculture, etc.

Le paysage institutionnel éclectique, au sein d'une administration publique affaiblie, amplifie la confusion des rôles entre les acteurs nationaux impliqués dans la décentralisation, et réduit la possibilité de voir apparaître une structure forte, chargée de la décentralisation. Ces deux facteurs se rapprochent de la situation de décentralisation qui prévaut au Kenya. En effet, Khadiagala et Mitullah argumentent que la politique de décentralisation, conçue par des élites au sommet, se heurte à un système bureaucratique éclopé et handicapant pour le fonctionnement de la gouvernance locale (2004, chap.8).

Concernant le cas de la ville de Niamey, le cadre institutionnel fragmenté, combiné à une fonction publique faiblement équipée (y compris les services déconcentrés de l'État), participent à la rétention des instruments de la politique de décentralisation. Par exemple, les décrets sont lentement appliqués et l'on assiste à une lourdeur du processus de transfert de compétences vers les communes ainsi qu'au retard de l'État dans l'opérationnalisation de l'ANFICT et bien plus. Toutes ces variables réduisent les capacités d'appui technique et financier de l'État envers des acteurs locaux, plus spécifiquement, dans la mise en place de stratégies de MRF. Finalement, les acteurs locaux de Niamey deviennent laxistes en matière de performance financière. Ils sont en revanche maintenus dans une situation de dépendance financière envers l'État, par les impôts rétrocédés reçus.

Les difficultés relatives aux aspects organisationnels de l'administration n'excluent pas que l'État affecte des chefs de services déconcentrés pour superviser les acteurs locaux dans des projets touchant les politiques d'élevage ou pour des travaux d'infrastructures⁶⁵. De plus, en 2013, le gouvernement a instauré au sein du Ministère de l'Intérieur, une division qui s'occupe exclusivement de la décentralisation avec à sa tête, un ministre délégué. D'après un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, cette décision est révélatrice de la volonté de l'État de renforcer la décentralisation⁶⁶.

Les capacités administratives de l'État sont incontestablement en cause dans la faible performance des acteurs locaux en matière de gestion de la ville et de MRF. Néanmoins, se limiter

⁶⁵ Entretien fait à Niamey le 18 juillet 2013.

⁶⁶ Entretien fait à Niamey le 20 août 2013.

à des aspects bureaucratiques consisterait à occulter le cadre politique de la réforme de décentralisation qui de surcroît, introduit les partis politiques dans les échelons locaux.

5.7.2. L'introduction des partis politiques dans les institutions décentralisées

Les partis politiques jouent un rôle crucial dans le processus de décentralisation, car ils entérinent ses attributs politiques. Cependant, les partis politiques demeurent un objet sous-étudié dans le fonctionnement de la décentralisation, les chercheurs ont eu tendance à analyser les facteurs associés aux capacités financières et techniques de l'État pour expliquer la lenteur du processus de décentralisation. Les informations recueillies lors des entretiens à Niamey nous poussent à affirmer que la présence des partis politiques dans l'arène locale génère des pratiques contraignant les actions des acteurs locaux, en particulier leur capacité de MRF.

La relation entre les partis politiques et la MRF est analysable à partir des théories du néo-institutionnalisme sociologique pour deux raisons. D'une part, le néo-institutionnalisme sociologique procure des cadres explicatifs qui facilitent la compréhension des logiques de fonctionnement du système de partis nigérien. D'autre part, les théories du type néo-institutionnalisme sociologique permettent d'élaborer finement l'impact des pratiques des élites politiques (influence politique, patronage) sur le comportement des acteurs locaux (logique individualiste et non collective, démotivation, laxisme) ainsi que les conséquences qui en découlent (manque de planification à long terme, faibles taux de MRF).

Le lien de causalité entre la MRF et le système de partis est fort, dans la mesure où lors des entretiens, les thèmes récurrents dans les discours des acteurs à tous les niveaux de gouvernance pour expliquer les difficultés de MRF étaient : la nomination des percepteurs d'impôts par les politiciens; le manque de contrôle dans les actions de MRF; le laxisme des élus et des agents de la ville; l'immixtion du politique dans le recouvrement; l'incivisme fiscal; l'association entre la démocratie et le multipartisme pour justifier le non-respect des règles de recouvrement ainsi que l'impunité politique.

Le système électoral et le choix des élus locaux

Au Niger, les partis politiques nationaux participent aux élections locales en présentant des candidats qui siègeront aux conseils communaux. Cette donnée introduit le système de partis conçu au niveau national, dans les institutions de gouvernance locale. En ce sens, l'extension du système de partis au niveau local engendre un transfert des rivalités politiques nationales dans les CT (Yatta 2009).

Quelques fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et des OI se sont exprimés sur le sujet en attestant que les conseils communaux sont avant tout, des arènes des partis politiques⁶⁷. Quant aux discours des acteurs locaux, ils précisent que les mécanismes de recrutement dans une fonction publique non réglementée sont soumis à des influences politiques, qui la rendent inefficace. Les conséquences de cette influence sont entre autres, le recrutement d'agents incompetents et la présence d'un personnel excessif. Au-delà de variable « choix des élus », l'influence des partis politiques touche pareillement les conseils communaux et les structures administratives des municipalités. Celle-ci se manifeste à travers des logiques formelles, c'est-à-dire, le choix des candidats lors des élections municipales et informelles, par exemple, le contournement des structures de recrutement définies pour se tourner vers des pratiques de patronage.

Les partis politiques dans les conseils communaux

L'effet des partis politiques dans les conseils communaux se manifeste à travers le système électoral qui permet aux partis de procéder au choix définitif des élus lors des élections⁶⁸. L'article 135 du code électoral nigérien stipule que « l'élection [...] a lieu au suffrage universel direct [...] au scrutin de liste ouverte avec représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne » (CENI 2011, 4). En d'autres mots, les règles du mode de scrutin du type majoritaire plurinominal requièrent que les partis politiques soumettent une liste de candidats dont le nombre équivaut au total des sièges à combler dans chaque circonscription. Ensuite, les électeurs votent pour les partis. Enfin, ce sont les instances de prise de décision des partis politiques qui procèdent au choix final des candidats selon le score et le nombre de sièges obtenus. Dans ce cas,

⁶⁷ Entretiens conduits à Niamey avec deux fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et deux agents d'OI, entre avril et août 2013.

⁶⁸ Ces propos proviennent des entretiens conduits auprès des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur les 6 juin et 17 juillet 2013.

la sélection des candidats est motivée par les affinités entre les candidats et les partis. Elle tient rarement du score obtenu par chaque candidat durant la campagne électorale. Comme l'explique un fonctionnaire de Ministère de l'Intérieur, certains élus se retrouvent parfois dans des municipalités où ils n'ont pas fait campagne⁶⁹. Un second fonctionnaire affirme que le choix des partis politiques réduit le sentiment d'appartenance des candidats envers leurs localités⁷⁰. Leurs opinions résument l'idée selon laquelle le choix des partis politiques est la conséquence de jeux stratégiques et de coalitions entre élites politiques, dont l'objectif est de freiner les avancées de leurs adversaires⁷¹.

Trois élus des ACs B et C se sont prononcés sur le choix des partis politiques. Ils indiquent que leurs rapports avec les partis politiques sont plutôt relationnels qu'idéologiques. Les responsables des partis auxquels ils appartiennent les ont sollicités afin de se présenter sous la bannière de leur parti, même si deux d'entre eux ne visaient pas une carrière politique. Ils étaient avant tout, des technocrates de formation⁷². Maintenant qu'ils sont élus, ils voient certains avantages liés à l'exercice de leurs fonctions comme le fait d'avoir des voitures de service ou d'autres privilèges onéreux⁷³.

Le parcours et les motivations de deux autres élus rencontrés sont quelque peu différents. L' élu de l'AC B confie qu'il s'est impliqué en politique, car il est natif de Niamey. Il tient au développement de sa ville. Relatant son parcours politique qui a débuté en 2004, il fait savoir qu'il militait pour un parti en particulier, qui l'a limogé en 2009. Il s'est par la suite, retrouvé dans une autre division politique où on lui a proposé le poste de maire de l'AC B⁷⁴. Cette trajectoire est semblable à celle d'un élu de l'AC C, lorsqu'il confie avoir été candidat aux élections municipales de 1996 pour un parti, même si l' n'a pas été choisi à ce moment. C'est seulement en 2011 que sa candidature a été retenue. Son option est qu'il existe une forme de « zonage » qui a conduit son parti à sélectionner le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections. Mais avant tout, le vote dépend de la tête du candidat, c'est-à-dire, son affinité avec les

⁶⁹ Propos des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et de deux agents de la ville de Niamey.

⁷⁰ Entretiens réalisés le 10 août 2013 à Niamey à la DGDD et au Ministère de l'Intérieur du Niger.

⁷¹ Ces propos sont ressortis dans les entretiens réalisés entre le 18 juin et le 17 août 2013 avec certains fonctionnaires de la ville de Niamey.

⁷² Synthèse des propos d'un vice-maire de Niamey et de deux élus de la commune C.

⁷³ Entretien avec le maire de la commune B.

⁷⁴ Propos du maire de la commune A.

dirigeants du parti⁷⁵. Par conséquent, si un candidat n'est pas choisi au moment d'une élection donnée, il peut tenter sa chance dans un autre parti à l'élection suivante. Toutefois, il peut demeurer dans sa division politique et espérer être sélectionné aux prochaines élections. L'avis des élus locaux illustre davantage ce qu'induit le choix des candidats dans les conseils communaux : une balance entre des visées carriéristes et la volonté de s'impliquer en politique pour le développement local.

Les systèmes de redevabilité et de représentation remis en cause par les partis politiques

En dehors des parcours politiques des élus, les stratégies des partis politiques et des élus locaux suscitent des questionnements sur la représentation et la redevabilité qui déterminent tout cadre de gouvernance démocratique. L'évidence est que la pratique du choix des élus transforme les paramètres formels de représentations et de redevabilité des élus envers la population. Elles intègrent les élus locaux dans un schéma de dépendance et de redevabilité envers leurs partis politiques, ce qui aboutit à un déficit de légitimité (Yatta 2009, 39; Bénit-Gbaffou 2008).

Les travaux de Bénit-Gbaffou (2008) sur la gouvernance locale à Johannesburg attestent à quel point la modification des schémas de représentation n'est pas exclusive au cas de Niamey. Comme l'auteur le justifie dans le cas de Johannesburg, les élus locaux sont faiblement redevables envers leurs électeurs en raison

« [du] système électoral qui donne l'avantage au parti dans la sélection des candidats aux élections locales [...] ce qui conduit les élus locaux à tenter de plaire au parti plutôt qu'à leur électorat : c'est l'appréciation du parti, et non celle des électeurs, qui peut garantir la reconduction éventuelle de l'élu à la fin de son mandat » (2008, 769).

Au Niger, les propos d'un cadre de la ville sont dans ce même ordre d'idée. Celui-ci déduit que les actions des élus sont scrutées à la loupe par ceux qui les ont placés (les instances de leurs partis). De plus, quel que soit l'intérêt du maire pour les affaires de la ville, il n'agit pas comme il le désire, car il existe des contingences politiques qui le handicapent⁷⁶. Ainsi, les élus locaux tentent d'assurer leur carrière politique malgré des dynamiques d'action politique contraignantes.

⁷⁵ Propos du vice-maire de la commune C, entretien fait à Niamey le 17 août 2013.

⁷⁶ Propos d'un haut cadre de la ville lors d'un entretien le 11 août 2013.

En outre, la présence des partis politiques dans les arènes locales engendre un transfert des rivalités politiques nationales dans les institutions locales, où les enjeux et les cadres d'actions sont dissemblables. Niamey est un cas typique comme le prouve la configuration du conseil de la ville. Parmi les 45 conseillers élus de la ville, 19 dont le maire de Niamey appartiennent au MODEN-Lumana, dirigé par le président de l'Assemblée Nationale, Hama Amadou⁷⁷. Les 13 autres, y compris le premier vice-maire, proviennent du PNDS qui est le parti du Président de la République (CENI 2011, 52). En réalité, la configuration politique au niveau national est semblable à celle du conseil de ville de Niamey, à des différences près.

En matière d'enjeux politiques nationaux, le remaniement ministériel d'août 2013 a provoqué une rupture d'alliance entre le PNDS et le MODEN-Lumana. Durant la rupture, le président de l'Assemblée nationale Hama Amadou a perdu des portefeuilles ministériels. Quelques mois après à ville de Niamey, le maire -président du conseil de ville - a été destitué de ses fonctions à la suite d'une motion de défiance. Il était accusé d'avoir affecté moins de 45 % du budget de la ville aux projets investissements communaux, d'avoir cédé des biens ou des ressources de la collectivité sans l'autorisation du Conseil de ville et de ne pas détenir de PDC (*Niger Diaspora* 2013). D'autres motifs révèlent qu'il a consenti un emprunt qui a entraîné la ville dans une situation d'endettement irrégulier (Bello, 2013).

La diffusion des rivalités politiques nationales dans les CT, rejoint un des points avancés par Yatta. Il remarque qu'« une élection locale dans un contexte où les candidats relèvent des partis politiques nationaux risque de reléguer au second plan les préoccupations locales et donner la part belle aux joutes politiques nationales » (Yatta 2012, 37). En d'autres termes, la ville de Niamey se retrouve transformée en espace de rivalités politiques par les partis politiques. Pour leur part, les élus locaux se voient contraints d'intégrer ces dynamiques de jeux politiques qui s'opèrent avant tout, au sommet. En conséquence, l'appropriation du local par les élites politiques nationales est une réalité qui caractérise les grandes métropoles africaines, à l'intérieur desquels les États africains voulant garder la mainmise sur ces grandes métropoles invoquent la présence de l'appareil de l'État et le bon fonctionnement de l'administration pour nommer les membres des organes exécutifs des

⁷⁷ Hama Amadou est actuellement en exil. Il n'est plus président de l'Assemblée nationale depuis la fin de l'année 2013.

villes (Yatta 2009, 40). Enfin, les intérêts des partis politiques prennent le dessus sur les enjeux de développement local qui devraient être pris en charge par les élus locaux.

L'effet des partis politiques sur la fonction publique de Niamey

Lors des entretiens avec les agents de la ville de Niamey, plusieurs ont mentionné que le dysfonctionnement de la fonction publique locale de Niamey ne provient pas du manque de personnel, mais de son inefficacité. La pléthore d'agents communaux engendrée par une perte de contrôle à l'embauche confirme valide cet argument⁷⁸. La surabondance des agents locaux découle du manque de règles entourant le processus d'embauche des fonctionnaires locaux. Les recrutements se font en dehors des critères de mérites, mais suivant des considérations politiques. La majeure partie des agents de la ville dont les collecteurs d'impôts, sont choisis par les politiciens (élus nationaux et/ou locaux) qui à cet effet, se portent garants de leurs actions⁷⁹. Les pratiques informelles d'embauchent illustrent le phénomène de politisation de la fonction publique dans son aspect négatif. Comme l'atteste un haut cadre de la ville, ce type de politisation a éliminé petit à petit des corps de métiers (jardiniers, maçons, etc.) pour inclure dans la structure du service public de la ville, un personnel inexpert surtout dans des domaines spécifiques. Celui-ci conclut que Niamey détient un personnel administratif et non des administrateurs⁸⁰. En ce sens, l'influence politique dans l'embauche des agents de la ville, à l'intérieur d'une structure de recrutement sans balises claires, réduit de surcroît la constitution d'une fonction publique efficiente.

En matière de MRF, au courant de l'année 2012, les revenus de la ville provenaient majoritairement des impôts rétrocédés par l'État. Le taux des ressources mobilisées par les agents de la ville était relativement faible (voir Tableau 3). Les agents de la ville chargés de la MRF ont admis qu'il n'existe pratiquement pas de stratégie claire de MRF. Plus généralement, les obstacles dans la MRF sont le résultat de contingences politiques qui se matérialisent par l'absence de contrôle des élus ainsi qu'une démotivation des agents de la ville dans la planification de la MRF. Selon un agent de l'AC A, leur démotivation est due à l'absence de jalousie locale ou de désintérêt du développement local. Cet acteur rajoute que les employés de la ville ne sont pas imprégnés de leur mission. Quant à ceux qui tentent de faire avancer les choses, ils n'obtiennent pas l'appui

⁷⁸ Extraits d'entretiens avec deux élus et un fonctionnaire de la ville.

⁷⁹ Avis recueilli lors d'un entretien avec un comptable de la ville de Niamey le 17 juillet 2013.

⁸⁰ Entretien effectué à Niamey le 12 juin 2013.

voulu, ce qui les décourage⁸¹. Par ailleurs, d'après un agent de l'AC B, le politique fait nommer des gens à des postes et la rotation du personnel limite le temps de conception de programmes efficaces⁸².

À Niamey, la politisation de la fonction publique reste une stratégie utilisée par les partis politiques pour assurer leur pérennité. À l'inverse, elle maintient les élites politiques dans des logiques d'action à court terme qui se répercutent sur les capacités des acteurs locaux à concevoir des projets étalés sur le long terme. En matière de MRF, les conséquences de la politisation sont notamment l'absence d'inventaire du potentiel de ressources financières disponible dans les communes et la difficulté de concevoir des stratégies de MRF.

Les systèmes de patronages dans les structures de l'administration structure locale de Niamey

Les pratiques d'influence touchant le recrutement dans les services publics locaux trouvent leurs explications dans les recherches sur les systèmes de patronage menées par Grindle (2012). En conduisant une étude comparée sur les systèmes de patronages entre six pays développés d'Amérique du Nord et d'Europe et quatre pays en voie de développement d'Amérique latine, Grindle arrive au constat selon lequel tous les systèmes politiques contemporains admettent les pratiques de nominations partisans dans les services publics (2012, 18). Plus précisément, dans les services publics proches des organes décisionnels du pouvoir, les nominations des fonctionnaires s'effectuent selon des critères politiques. Par contre, il existe d'autres systèmes de patronages créés ou entretenus pour divers objectifs, dont la finalité est l'extension du pouvoir des partis dans des structures administratives de l'État. Les tenants du pouvoir disposent d'opportunités d'emploi qu'ils proposent à certains acteurs en échange de loyauté de la part de ceux qui acceptent d'intégrer ces systèmes (2012, 18). Selon Grindle, le patronage ne serait handicapant, que dans des situations où il est animé par les lubies de ceux qui l'entretiennent (2012, 23).

En se fiant aux opinions des acteurs locaux de Niamey sur les pratiques des partis politiques, nous déduisons que le pouvoir que les partis politiques détiennent et leur immixtion dans les structures administratives locales et les conseils communaux contribuent au renforcement des systèmes de patronages. Relativement à l'analyse de Poulin (2004) sur les décentralisations en

⁸¹ Entretien conduit à Niamey le 13 juillet 2013.

⁸² Entretien avec un agent de l'AC A le 18 juillet 2013. La rotation du personnel dont il faisait mention est le fait d'affecter un agent dans un AC, par la ville.

Afrique, la présence des partis politiques à Niamey et dans les ACs, est la conséquence d'une politique *top-down*, ayant « permis au pouvoir central de mettre en place une élite locale dépendante ou de consolider une alliance avec les élites locales grâce aux possibilités de patronage » (2004, 4). Les partis exigent implicitement une certaine loyauté vu que les élus locaux s'empressent de répondre aux demandes des partis politiques avant de satisfaire les besoins de la population. Relativement aux agents de la ville, les pratiques de patronage affaiblissent leurs aptitudes organisationnelles, d'où le manque de contrôle et de planification des projets de développement et de MRF.

Afin de renverser la tendance, un agent d'une OI a suggéré que l'État stimule ses services déconcentrés pour qu'ils soient aptes à exercer la tutelle des CT efficacement, car une tutelle fonctionnelle refrènerait les recrutements fantaisistes notamment à Niamey. Celui-ci avance que les administrateurs civils de l'État ignorent leurs responsabilités, ce qui requiert un appui des PTF envers la déconcentration (les départements et les régions) pour améliorer le fonctionnement des municipalités et contrecarrer l'influence des partis politiques⁸³.

5.7.4. La démocratie en cause dans les difficultés de la décentralisation

En plus des variables « capacités de l'État et « partis politiques », lors des entretiens, les acteurs locaux tendaient à remettre en cause la démocratie. En analysant leurs propos, nous serions tentés de croire que la démocratie nuit au fonctionnement des institutions locales. Olivier de Sardan (2012) explique que la remise en cause de la démocratie dans le mauvais fonctionnement des administrations nationales et locales depuis la CNS, a lieu d'être comparée à la période du régime militaire de Kountché (une dictature militaire), qui était marquée par le respect de la discipline et d'un sens de l'État, et qui se sont aujourd'hui perdus (2012, 8).

Dans le cadre de la décentralisation, les pratiques dites « démocratiques » des élites politiques s'illustrent davantage par une politisation à outrance du système administratif national et local. On assiste à une mauvaise responsabilisation des élus, une transformation des conseils communaux en arènes politiques des partis, où les élus locaux font plus de politique que de développement ainsi qu'une transformation des structures politiques représentatives en

⁸³ Entretien avec un agent d'une organisation internationale à Niamey le 11 août 2013.

phénomènes de réseaux politiques⁸⁴. Le fait que les élites politiques adoptent des comportements contraires à l'intérêt collectif pousse les acteurs locaux à discréditer la démocratie et à souhaiter le retour d'un régime militaire qui à leur yeux, semblait plus efficace.

Outre l'inférence entre les stratégies des partis politiques et la MRF, une analyse du système de partis procure un cadre d'explication pertinent, sur le comportement des élites politiques en général. Dans le cadre de ses travaux sur les systèmes de partis en Afrique, Carbone soutient qu'« au-delà de leur existence formelle [les partis politiques africains] sont centralisés et caractérisés par des pratiques personnalistes et informelles, difficiles à saisir » (Carbone 2006, 22). En général, l'ancrage institutionnel des systèmes de partis est fragile, ce qui conduit les élites politiques à opter pour des comportements qui visent à retirer des gains certains de leur implication en politique.

Au Niger, dès la période de transition démocratique en 1991, on dénombrait près d'une centaine de partis politiques (Salifou 1998). Certes, les élites politiques, membres et responsables de ces structures politiques, ont adopté des principes démocratiques innovants, quoiqu'ils n'aient pas éliminé certains comportements de type clientéliste et néopatrimonialiste, qui insufflaient le paysage politique d'avant la transition (Gazibo 2010). Ce postulat est particulièrement mis en relief par les coalitions politiques changeantes ayant marqué l'évolution politique du Niger depuis la transition démocratique, qui ralentissent la consolidation des institutions démocratiques nationales et locales.

Portant sur la décentralisation, il est juste d'affirmer que les contraintes subies par les acteurs locaux proviennent du système de partis nigérien. À cet effet, l'institutionnalisme sociologique fournit un cadre théorique permettant de dégager les principales tendances induites par le système de partis au niveau local. Un des axiomes de l'institutionnalisme sociologique est que les formes et les procédures institutionnelles modernes ne sont pas adoptées pour leur efficacité. Elles sont considérées

« comme des pratiques culturelles, comparables aux mythes et aux cérémonies élaborées par de nombreuses sociétés [...] elles [sont] incorporées aux organisations, non pas nécessairement parce qu'elles en accroissent l'efficacité abstraite (en termes de fins et de moyens), mais en raison du même type de processus de transmission qui donne

⁸⁴ Synthèse issue de plusieurs avis des acteurs locaux et d'un expert en décentralisation à Niamey entre avril et mai 2013.

naissance aux pratiques culturelles en général » (Hall et Taylor 1997, 480-1).

Autrement dit, les institutions sont constituées d'un ensemble de normes, de valeurs et de pratiques qui engendrent des logiques propres à leur contexte d'émergence et qui conditionnent le comportement des acteurs. En ce sens, « l'action est structurée et l'ordre rendu possible par des systèmes partagés de règles qui contraignent à la fois l'inclination et la capacité des acteurs à optimiser leurs actions, tout en privilégiant des groupes dont les intérêts sont garantis par le biais de rétribution et de sanctions » (Di Maggio et Powell 1997, 125-6). Les logiques d'actions des acteurs tiennent minimalement compte de l'efficacité des actions produites, les sont conditionnées par le système dans lequel ils interagissent.

Par ailleurs, le cadre d'action des systèmes de partis est pertinemment défini par Lupu et Riedl (2012). Dans leurs travaux sur les partis politiques dans les nouvelles démocraties, ces auteurs avancent que les pays nouvellement démocratiques évoluent dans un environnement incertain vu le caractère récent de leurs institutions politiques (2012, 1346). L'incertitude peut être d'ordre politique, économique ou institutionnel. L'incertitude politique s'illustre par la difficulté qu'ont les acteurs de mesurer le cadre temporel de leurs actions politiques (2012, 1347). Les acteurs politiques adoptent des comportements à court terme, qui tiennent compte des probabilités d'effondrement des institutions nouvellement installées, étant donné ils ne saisissent pas les paramètres leur permettant de prévoir des arrangements institutionnels subséquents. Les stratégies des élites politiques visent à garantir la pérennité de leurs structures politiques. Par conséquent, ils sont obligés d'ignorer toute action future, préférant s'adonner à pratiques garantissant des gains certains (2012, 1348).

Relativement au cas de Niamey, les discours des acteurs sous-entendent que les partis politiques évoluent dans des dynamiques d'actions axées sur le court terme, eu égard de leurs pratiques dans les institutions de la décentralisation. La ville de Niamey ainsi que les autres CT du Niger deviennent des sites privilégiés pour le captage des voix ainsi que l'accumulation d'un capital politique et financier, obtenus par le biais de pratiques d'influence auprès des élus locaux et les systèmes de patronage implantés dans les structures de l'administration publique locale (Yatta 2009, 9; Grindle 2012).

5.7.5. La société civile nigérienne : un acteur déliquescents

Selon un agent d'une OI ainsi qu'un haut cadre de l'État, les obstacles concernant la mise en marche du processus de décentralisation ainsi que l'influence des partis politiques dans les conseils communaux, sont amplifiés à cause du manque d'un troisième pouvoir qui est la société civile⁸⁵. La société civile au Niger est composée d'associations de tout genre (les femmes, les étudiants, les jeunes, etc.). D'après cet agent, la méconnaissance du rôle et des responsabilités des associations de la société civile limite sa capacité d'agir⁸⁶. Pour ce haut cadre de l'État, l'action des organisations de la société civile est étouffée par le politique, car aussitôt qu'une organisation de la société civile tente de se faire entendre, les politiciens la cooptent. De plus, le contexte généralisé de pauvreté n'incite pas certains acteurs de la société civile à résister à de telles propositions qui avèrent être des opportunités de carrière⁸⁷.

Ainsi, en raison du manque d'autonomie et d'institutions locales consolidées, l'arène locale devient un lieu des rivalités politiques nationales. Au-delà des faibles capacités administratives de l'État en tant que facteur limitant les initiatives des acteurs locaux, les stratégies des partis politiques viennent affaiblir les institutions décentralisées, en contribuant à la mise en place de conseils communaux peu représentatifs de l'électorat. Les élus locaux deviennent redevables envers leurs partis politiques avant tout, ce qui les détourne de leurs missions de représentation politique et de développement local. Ils sont contraints d'entreprendre des actions qui conviennent avant tout, aux demandes des partis politiques. Les systèmes de patronages implantés par les partis politiques dans les structures administratives décentralisées impactent l'efficacité des actions des agents publics locaux. Enfin, les élus et les agents de la ville se heurtent à des obstacles de planification et de gestion qui résultent notamment en une faible mobilisation des ressources financières propres.

⁸⁵ Entretien fait à Niamey le 17 juillet 2013.

⁸⁶ Entretien avec un agent d'une organisation internationale les 19 et 26 juin 2013

⁸⁷ Extrait d'un entretien avec un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur le 15 mai 2013.

Conclusion

En conclusion, les partis politiques nationaux jouent un rôle crucial dans le processus de décentralisation au Niger. Pour ce faire, l'hypothèse selon laquelle les partis politiques entravent les initiatives de mobilisation des ressources financières des acteurs locaux est le résultat des données de recherche – des entrevues et des sources documentaires — recueillies lors d'un travail de terrain de quatre mois à Niamey. La ville de Niamey a servi de cas d'étude pour illustrer cette hypothèse, en raison de son statut de capitale nationale et de ville à statut particulier. Les rapports entre les divers acteurs au niveau politique, économique et social représentent des enjeux intéressants à étudier dans le cadre de la décentralisation. Les résultats issus de l'analyse des données de terrain démontrent que l'influence des partis politiques touche autant les conseils communaux de la ville et de ses ACs ainsi que les structures d'administration publique locale.

Le lien de causalité entre les partis politiques et la mobilisation des ressources a été développé en deux temps. D'une part, il s'agissait de décrire les actions des acteurs locaux et les rapports qu'ils entretiennent avec les structures de gouvernance nationale. D'autre part, nous avons proposé une section analytique visant à expliciter finement la relation entre les variables indépendantes (les capacités de l'État et les partis politiques) et la variable dépendante (la mobilisation des ressources financières), en mettant l'accent sur le comportement des élites politiques.

Les résultats de la recherche ont mis en exergue l'idée selon laquelle l'influence des partis politiques dans les conseils communaux de Niamey est soutenue par la participation des partis politiques nationaux aux élections locales. En effet, les règles électorales procurent aux partis politiques le pouvoir de procéder aux choix des élus devant siéger dans les conseils communaux. Ce choix entrave les systèmes de représentation politique et de redevabilité des élus envers les citoyens. Les élus sont contraints de plaire à leurs partis, sachant que leur carrière politique en dépend. Par ailleurs, les partis politiques investissent les structures d'administration publique locale par le biais de pratiques de patronage, freinant de surcroît, la constitution d'une fonction publique locale efficace et apte à mettre en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources efficaces.

Au-delà de l'influence des partis politiques sur les actions des acteurs locaux, on constate que les dynamiques d'actions des élites politiques sont enracinées dans le système de partis, instauré durant la transition démocratique au Niger. Partant du fait que la démocratisation a été instaurée dans un contexte économique et politique instable, cette réalité rend difficile la

consolidation des institutions politiques. Dans la mesure où le système de partis évolue dans un environnement politique incertain en raison de son ancrage institutionnel fragile, les élites politiques optent pour des comportements personnalistes, axés sur le court terme afin de réduire l'incertitude et pérenniser leurs structures politiques.

Sur le plan théorique, le néo-institutionnalisme sociologique procure un cadre d'analyse pertinent pour la compréhension du fonctionnement du système de partis. Un des postulats du néo-institutionnalisme sociologique est que le caractère institutionnel du système de partis comprend des éléments propres à son contexte d'émergence qui conditionnent les actions des acteurs politiques impliqués. Dans les faits, les comportements des élites politiques nigériennes sont le résultat des pratiques clientélistes et néopatrimonialistes des régimes politiques précédant la transition démocratique et des actions fondées sur des principes démocratiques instaurés durant la démocratisation.

Pour ainsi dire, les stratégies des élites politiques nationales ont un effet négatif sur les institutions locales implantées dans un tel cadre politique. Subséquemment, les tentatives d'autonomisation et de légitimation politique des acteurs locaux sont freinées par les stratégies des élites politiques qui perçoivent l'arène locale comme le lieu de réaffirmation de leurs privilèges.

Plus précisément, les partis politiques entravent les actions de MRF des acteurs locaux. Le rapport entre les partis politiques et la MRF a été établi en partant de la question suivante : comment les acteurs locaux au Niger collectent-ils les impôts et les taxes nécessaires pour leur fonctionnement? Les travaux disponibles sur la question de la MRF ont mis de l'avant la relative pauvreté des CT nigériennes, le faible appui financier et technique de l'État, la présence de structures de gouvernances traditionnelles, en tant que facteurs entravant les actions des acteurs locaux. En réalité, les partis politiques sont un objet de recherche faiblement étudié au Niger et en Afrique plus largement. Notre contribution a été d'accentuer le rôle des partis politiques dans le fonctionnement des politiques de décentralisation.

Dans le développement de cet argument, il a été utile de situer l'analyse de la décentralisation au Niger dans un contexte plus large, en proposant un cadre théorique qui présente des recherches sur les mises en œuvre de la décentralisation dans différents contextes. Ces travaux fournissent des variables expliquant de manière comparée, le déroulement des politiques de décentralisation et les résultats qui en découlent. Nous avons remarqué que les réformes de décentralisation mises en œuvre dès le début des années 1990 n'ont pas abouti aux résultats

escomptés en raison de la timide volonté politique des élites en place; le caractère d'imposition des politiques de décentralisation par les OI; la corruption; les réseaux d'influence locale (les chefferies coutumières) ou encore la situation économique défavorable à la fois pour les États et les institutions locales impliqués dans la décentralisation. Ces facteurs freinent notamment le façonnement de l'autonomie des institutions décentralisées. Là où des stratégies de MRF auraient contribué à l'autonomisation des acteurs locaux, les initiatives des acteurs locaux sont limitées par les faibles capacités de l'État ainsi que les stratégies des partis politiques à Niamey.

L'effet des partis politiques est extrapolable à l'ensemble des municipalités nigériennes, car l'implication des partis dans les élections locales s'applique à l'ensemble des CT. Toutefois, l'impact peut varier en fonction du poids politique ou économique des autres catégories d'acteurs présents dans les institutions locales. Ces acteurs locaux sont entre autres, les chefferies locales, les ONG, les administrateurs civils de l'État au niveau des structures déconcentrées ou les PTF. De plus, le type mobilisation citoyenne sur le plan local serait un facteur qui contrebalancerait l'impact des partis politiques sur les systèmes de représentation et de redevabilité des élus locaux. Enfin, la configuration politique des conseils communaux de même que les tentatives d'autonomisation des élus locaux pourraient réduire l'influence des partis politiques dans les institutions décentralisées.

Certes, l'impact négatif des partis politiques sur les actions des acteurs locaux est soutenu par les faibles capacités techniques et financières de l'État. À cet effet, sachant que la variable « faibles capacités de l'État » renforce la variable « l'influence des partis politiques », est-il préférable de concevoir une réforme de décentralisation purement administrative? Plus encore, faudrait-il réformer les structures de pouvoir au niveau local de telle sorte qu'elles disposent d'acteurs provenant de partis politiques exclusivement locaux? À l'inverse, les partis politiques auraient-ils autant d'influence advenant une situation où l'État est apte à renforcer les capacités des acteurs locaux afin de leur permettre de résister aux réseaux d'influence des partis politiques?

Nous sommes d'avis que la décentralisation est un processus dynamique dont la transformation, qu'elle soit positive ou négative, dépend de nombreux facteurs. En ce sens, les questions formulées précédemment mériteraient d'être explorées afin de ressortir des nouveaux raisonnements sur le fonctionnement de la décentralisation et de la MRF qui n'ont pas été pris en compte dans ce mémoire.

Bibliographie

- Abdourhamane, B. Issa. 1999. « Alternances militaires au Niger ». *Politique Africaine*, 74 : 85-94
- Aba, Mahaman. 2009. « Processus de planification communale au Niger. Démarche, acteurs impliqués et difficultés ». *Working Paper no. 34, Centro Città del Terzo Mondo Politecnico di Torino*, Torino – Italy. En ligne. <http://areeweb.polito.it/ricerca/cctm/wp/WP34.pdf> (page consultée le 10 juillet 2014)
- Adji, Boukary. 1999. *Dans les méandres d'une transition politique*. Paris : Karthala.
- Agence française de développement. 2009. *Appui à la fiscalité locale de la communauté urbaine et des cinq communes de Niamey*. Rapport final. Volume 1 : Rapport sur la fiscalité locale (Décembre). Niamey : Agence française de développement.
- Alou, T. Mahaman. 2001. « La petite corruption », *Études et travaux No. 3*. Laboratoire d'Études et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local : Niamey. En ligne. <http://www.lasdel.net/spip/IMG/54.pdf> (page consultée le 10 juillet 2014).
- Alou, Tidjani Mahaman. 2009. « La chefferie et ses transformations : de la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale » dans Olivier de Sardan, Jean-Pierre et Mahaman Tidjani Alou (dir). *Les pouvoirs locaux au Niger. Tome 1*. Paris : Karthala, 37-62
- Anadón, Marta. 2006. « La recherche dite “qualitative” : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents ». *Recherches qualitatives* 26(1) : 5-31.
- Anadón, Marta et François Guillemette. 2007. « La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive? ». *Recherches qualitatives – Hors Série 5* :26-37.
- Andriamirado, Senne. 1997. *Ibrahim Baré Mainassara. Mon ambition pour le Niger*. Paris : Jeune Afrique.
- Bakary, Djibo. 1992. *Silence, on décolonise ... Itinéraire syndical d'un Militant Africain*. Paris : L'Harmattan.
- Bauer, Alain. 2012. « Le fléau de la corruption ». Dossier spécial : développement : pour un partenariat global. *Politique Internationale* 134 (Hiver 2011-2012) : 89-94
- Banegas, Richard.1993. « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique ». *Cultures & Conflits*, 12 (Hiver). En ligne. <http://conflits.revues.org/443> (page consultée le 13 février 2014).
- Bello, Amadou. 2013. « Révocation du maire Oumarou Dogari : Un des motifs du gouvernement est suspect ». *ActuNiger*, le 5 octobre 2013. En ligne. <http://actuniger.com/politique/7205->

[revocation-du-maire-oumarou-dogari-un-des-motifs-du-gouvernement-est-suspect.html](http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2008-4-page-759.htm)
(page consulté le 10 juillet 2014).

Bénit-Gbaffou, Claire. 2008. « Démocratisation et participation locale à Johannesburg : La voix et les voies de la société civile face à des institutions participatives dysfonctionnelles ». *Revue Tiers Monde*, 4 (196) :759-778. En ligne. <http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2008-4-page-759.htm> (page consultée 10 mai 2014).

Bardhan, Pranab. 2002. « Decentralization of Governance and Development ». *Journal of Economic Perspectives* 16 (4) : 185-205. En ligne. <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/089533002320951037> (page consultée le 10 juillet 2014).

Boulenger, Stéphanie, Isabelle Gauthier et François Vaillancourt. 2012. « Déconcentration, délégation et dévolution ». *Série scientifique* (Août). En ligne. <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2012s-22.pdf> (page consultée le 10 juillet 2014).

Caldeira, Émilie, Martial Foucault et Grégoire Rota-Graziosi. « Does Decentralization Facilitate Access to Poverty-Related Services? Evidence from Benin ». *NBER Working Paper 18118* (Juin). En ligne. <http://www.nber.org/papers/w18118> (page consultée le 10 février 2014).

Carbone, M. Giovanni. 2006. « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques ». *Politique Africaine* 4(104) : 18-37.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. 2013. UN List of Least Developed Countries. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. En ligne. <http://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> (page consultée le 10 septembre 2014).

Dafflon, Bernard et Thierry Madiès. 2011a. *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne. Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*. Paris : Agence française de développement

_____. 2011b. *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism 1*. Paris : Agence française de développement.

Dalloz, Jean-Pascal, (dir). 2000. *Le non-renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*. Bordeaux : CEAN

Danda, Mahamadou et Jérôme Guiho. 2006. *Regards croisés sur le renouveau de la coopération décentralisée franco-nigérienne*. Niamey : Nouvelle Imprimerie du Niger

Danda, Mahamadou. 2012. *Niger : le cas du Damagaram - Développement local et identités régionales*. Paris : L'Harmattan.

_____. 2013. *Niger, Une Décentralisation Importée. Une Comparaison Avec La France*. Paris : L'Harmattan.

- Daoura, Saïdou. 2008. « M. Saidou Halidou, directeur du département de la Décentralisation et de la Déconcentration au Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME) ». *Niger Diaspora*, le 23 mai 2008. En ligne. <http://nigerdiaspora.net/les-infos-du-pays/politique-niger/politique-niger/item/844-m-saidou-halidou-directeur-du-d%C3%A9partement-de-la-d%C3%A9centralisation-et-de-la-d%C3%A9concentration-au-hcme> (page consultée le 10 septembre 2013).
- Darbon, Dominique. 2001. « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques ». *Autrepart*, 4 (20) : 27 – 42. En ligne. <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2001-4-page-27.htm> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Di Maggio, J. Paul et Walter W. Powell. 1997. « Le néo-institutionnalisme dans la théorie des organisations. *Politix* 10(40) : 113-154.
- Donaint, Pierre et François Lancrenon. 1984. *Le Niger*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Duflo, Esther. 2010. *La politique de l'autonomie. Lutte contre la pauvreté (II)*. Paris : La République des Idées et les Éditions Seuil.
- Ebel, D. Robert et Serdar Yilmaz 2002. « On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization ». *Policy Research Working Paper* (Mars). En ligne. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-2809> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Falletti, G. Tulia. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2003. *La situation de la communication pour le développement au Niger (État des lieux) Tome 1*. Niamey : FAO. En ligne. <http://www.fao.org/docrep/006/y4957f/y4957f0a.htm> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Freyss, Jean. 2006. « Partage de compétence et compétences partagées ». Dans Michèle Leclerc-Olive, (dir). *Affaires locales : de l'espace social communautaire à l'espace public politique*. Paris : Karthala/Groupement d'Intérêt Scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement (GEMDEV), 37-46.
- Gazibo, Mamoudou. 2005. *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- _____.2006. « Pour une réhabilitation de l'analyse des partis politiques en Afrique ». *Politique Africaine* 4 (104) : 5-17
- _____.2010. *Introduction à la politique africaine*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

- Gervais, Myriam. 1992. « Les enjeux politiques des ajustements structurels au Niger, 1983-1990 ». *Revue Canadienne des Études Africaines* 26 (2) : 226-249.
- Giraut, Frédéric. 1999. « Retour du refoulé et effet de chef-lieu. Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger ». Collection Mémoires et Documents de l'Unité mixte de recherche : Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (PRODIG), *Grafigéo* 7.
- Grégoire, Emmanuel. 1994. « Démocratie, État et milieux des affaires au Niger ». Dans Pascal Labazée, (dir). *Entrepreneurs, ajustements et démocratie*. Politique Africaine 56 :94-107.
- Grindle, S. Merilee. 2012. *Jobs for the Boys Patronage and the State in Comparative Perspective* Cambridge: Harvard University Press.
- Guillaumont, Patrick et Sylviane Guillaumont. 2000. *Ajustements structurels, ajustements informels*. Paris : L'Harmattan.
- Hahonou, E. Komlavi. 2009. « Les partis politiques dans les arènes locales : L'exemple de Gorouol et Bankilaré ». Dans Olivier de Sardan, Jean-Pierre et Mahaman Tidjani Alou, (dir). *Les pouvoirs locaux au Niger. Tome 1*. Paris : Karthala, 65-88
- Hall, Peter et Rosemary Taylor. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique*, 47e année, 3-4, 469-496. En ligne. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_00352950_1997_num_47_3_395192 (page consulté le 10 septembre 2014).
- Halidou, Saïdou. 2004. « Une décentralisation inachevée au Niger ». *Télescope*, 11.3 (juin) : 7-12. En ligne. http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/1994_2004/v11n3Afrique.pdf (page consultée le 10 janvier 2014).
- Hanson, Jonathan et Rachel Sigman. 2013. « Leviathan's Latent Dimensions : Measuring State Capacity for Comparative Political Research ». *APSA 2011 Annual Meeting Paper, mai 2013*. En ligne. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899933 (page consulté le 10 juillet 2014).
- Illa, Ahmet et Saâdou Dillé. 2008. « Processus de séparation des domaines de compétences entre l'État et les collectivités territoriales : cas de Niamey ». Spécial : Décentralisation. *Revue de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature*. 11 : 4-13. En ligne. http://enam.refer.ne/IMG/pdf/RENAM_DECENTRALISATION.pdf (page consultée 30 avril 2014).
- Issoufou, Rayalouna et Amadou Soumana. 2008. « L'utilisation des services déconcentrés de l'État par les collectivités territoriales : Cas de la commune rurale de Liboré » Spécial : Décentralisation. *Revue de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature*. 11 :16-

27. En ligne. http://enam.refer.ne/IMG/pdf/RENAM_DECENTRALISATION.pdf (page consultée 30 avril 2014).
- Jütting, Johannes, Elena Corsi et Albrecht Stockmayer. 2005. « Decentralisation and Poverty Reduction ». OCDE Centre de développement. *Policy Insights 5* : 2-6. En ligne. <http://www.oecd.org/dev/34425321.pdf> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Jütting, Johannes, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud et Lucia Wegner. 2004. « Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact ». *Research Programme On: Social Institutions and Dialogue. OCDE Development Centre. Working Paper 236*: 1-59. En ligne. <http://www.oecd.org/dev/33648213.pdf> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Khadiagala, M. Gilbert et Winnie V. Mitullah. 2004. « Kenya's Decentralization through the Devolution of Power: Advances and Limits ». Dans Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin et Andrew D. Selee, (dir). *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America*. Washington : Woodrow Wilson Center Press, 190-207.
- Kadri, Yacouba et Alhassane Arouna. 2008. « L'accès des acteurs de la décentralisation à l'information dans les communes de Tera et de Boboye ». Spécial : Décentralisation. *Revue de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature*. 11:29-38. En ligne. http://enam.refer.ne/IMG/pdf/RENAM_DECENTRALISATION.pdf (page consultée le 30 avril 2014).
- Kalala, Muimana-Muende, Mahamadou Danda et Alf Schwartz. 1993. « Désengagement étatique, transfert de pouvoir et participation populaire au Sahel : de la problématique à l'analyse de l'expérience nigérienne ». Dossier 28. *Centre Sahel*, Laval : Université Laval.
- Lecours, André. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? ». *Politique et sociétés* 21(3) : 3-19.
- Lupu, Noam et Rachel B. Riedl. 2012. « Political Parties and Uncertainty in Developing Democracies ». *Comparative Political Studies* 46 (11):1339-1365. En ligne. <http://cps.sagepub.com/content/early/2012/08/29/0010414012453445> (page consultée le 10 février 2014).
- Maignan, Jean Claude, Ginette Fabre et Jean-François Lionnet (dir). 2000. *La difficile démocratisation du Niger*. Paris : Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes.
- Mandé, Issiaka, Pierre Boilley, Guy Labertit et Yves Lacoste. 2013. « République du Niger – Bilans annuels de 1983 – 2013 ». *L'état du monde*, La Découverte. En ligne. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EDM_AFRSAHELNIG_BA (page consultée le 10 juillet 2014).
- Matagne, Geoffroy. 2012. Les défis de la décentralisation pour la coopération au développement. À partir de l'exemple de la République Démocratique du Congo. *Policy Brief* (Janvier). En

ligne. http://www.grap-pa.be/attachments/article/66/pb5_decentralisation.pdf (page consultée le 10 juillet 2014).

Mback Nach, Charles. 2003. *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris et Cotonou : Karthala et Partenariat pour le développement municipal.

Médard, Jean-François. 1991. *L'État néo-patrimonial en Afrique noire*. Paris : Karthala.

_____. 1999. « Consolidation démocratique et changement des élites au Botswana. Du parti dominant au bipartisme ». Dans Jean-Pascal Dalloz (dir). *Le non-renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*. Bordeaux : CEAN, 187-215.

Mongeau, Pierre. 2008. *Réaliser son mémoire ou sa thèse*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Mozaffar, Shaheen et James. R. Scarrit. 2005. « The Puzzle of African Party Systems ». *Party Politics* 11(4) : 399-421.

Niger. Commission électorale nationale indépendante. 2011. *Rapport général. Consultations électorales de la période de transition 2010-2011*. Niamey : Commission électorale nationale indépendante.

Niger. Communauté urbaine de Niamey. 2009. *Plan urbain de référence de Niamey*. Plan urbain de référence et Programme directeur d'investissement (Janvier), Niamey : Communauté urbaine de Niamey.

Niger. Haut conseil des collectivités territoriales. 2009. *Rapport national d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger*. Niamey : Haut conseil des collectivités territoriales (Février).

Niger. Institut national de statistique du Niger. 2007. *Niger. Histoire récente*. Niamey : Institut national de statistique du Niger. En ligne. <http://www.stat-niger.org/statistique/pages/html/niger/histoire.htm> (page consultée le 20 mars 2014).

_____. 2014b. *Comptes économiques de la nation*. Niamey : INS. http://www.stat-niger.org/statistique/file/compte/CN_RAPIDES_corrige_2013.pdf (10 mai 2014).

Niger. Direction générale de la décentralisation et de la déconcentration. 2012. *Document - Cadre de politique nationale de décentralisation*. Niamey : Direction Générale de la Décentralisation et de la Déconcentration.

_____. 2011a. *Brochure d'information sur la décentralisation au Niger*. Niamey : Direction Générale de la Décentralisation et la Déconcentration.

_____. 2011b. *Code général des collectivités territoriales*. Niamey : Direction Générale de la Décentralisation et la Déconcentration.

Niger. Ville de Niamey. 2013. *Rapport général sur l'état de la ville. Année 2012*. Niamey : Ville de Niamey (Mai).

_____. 2013. « Au conseil de ville de Niamey : Oumarou Dogari en mauvaise posture », 28 septembre 2008. En ligne. <http://www.nigerdiaspora.info/index.php/les-infos-du-pays/politique-niger/politique-niger/item/65144-au-conseil-de-ville-de-niamey-oumarou-dogari-en-mauvaise-posture> (page consultée le 20 avril 2014).

O'Neil, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Election, Parties and Local*. Cambridge : Cambridge University Press.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2003. « L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèses méthodologiques et recommandations à usage des étudiants ». *Études et travaux* 13. Niamey : Lasdel (Octobre).

_____. 2012. « Gouvernance locale : La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes (Synthèse phase 2) ». *African Power and Politics*. Working Paper 21 (Février).

_____. 2014. *La routine des comportements non-observant au sein des services publics nigériens*. Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État. Niamey : Laboratoire d'Études et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (Mars 2014). En ligne. <http://www.lasdel.net/spip/IMG/pdf/247.pdf> (page consultée le 10 septembre 2014).

Olivier de Sardan, Jean-Pierre et Mahaman Tidjani Alou. 2009. *Les pouvoirs locaux au Niger. Tome I*. Paris : Karthala.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, A. Abdelkader, A. Diarra, Y. Issa, H. Moussa, A.Oumarou et M. Tidjani Alou. 2011. « Gouvernance locale la délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes ». *Études et travaux* 95. Niamey : Laboratoire d'Études et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (Décembre). En ligne. <http://www.lasdel.net/spip/IMG/183.pdf> (page consultée le 10 septembre 2014).

Olowu, Dele. 2010. « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique ». *Revue internationale des sciences administratives*, 76 (4) : 665-686. En ligne. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RISA_764_0665 (page consultée le 10 septembre 2014).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2008. *Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Potentialités et défis*. Paris : OCDE En ligne. <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/40279092.pdf> (page consultée le 10 septembre 2014).

Organisation des Nations Unies (ONU). 2014. *Questions thématiques. Les pays les moins avancés*. ONU. En ligne. <http://www.un.org/fr/globalissues/ldc/> (page consultée le 10 mai 2014).

- Ottervik, Mattias. 2013. « Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a measure of State Capacity ». *Working Paper Series* 20 (Décembre). En ligne. http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1468/1468814_2013_20_ottervik.pdf (page consultée le 10 juillet 2014).
- Oumarou, Hamani. 2011. « La construction du “local” et la gouvernance communale par le bas. L'exemple de la commune rurale de Banibangou (Niger) ». *Études et travaux* 86. Niamey : Laboratoire d'Études et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (Juin). En ligne. <http://www.lasdel.net/spip/IMG/174.pdf> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Oumarou, Maman. 1974. *L'intégration de la population au processus du développement au Niger*. Ottawa : Institut de coopération internationale, Université d'Ottawa.
- Oxhorn, Philippe, Joseph. S. Tulchin et Andrew D. Selee. (dir). 2004. *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America*. Washington : Woodrow Wilson Center Press.
- Paulais, Thierry. 2012. *Financer les villes d'Afrique : L'enjeu de l'investissement local*. Paris : Pearson Education France.
- Poulin, Yves. 2004. La décentralisation en Afrique, qu'avons-nous appris?. *Télescope* 11(3) : 2-6. En ligne. http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/1994_2004/v11n3Afrrique.pdf (page consultée le 10 janvier 2014).
- Programme des Nations Unies pour le Développement. 2013. *Rapport sur le développement humain 2013. L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié*. Programme des Nations Unies pour le développement. En ligne. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/French/HDR2013%20Report%20French.pdf> (page consultée le 03 février 2014).
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub et Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- République du Niger. 2010. *Constitution de la 7^e République. Titre IX : des collectivités territoriales, Art. 165*, Niamey : Présidence de la République.
- Salifou, André. 1998. *Le Niger*. Paris : L'Harmattan.
- Salifou, Maman. 2008. « Historique de la décentralisation au Niger ». Niamey : Direction de la coopération décentralisée et du développement local. En ligne. http://www.cfgct.ne/sites/default/files/doc_historique_decentralisation_au_niger.pdf (page consultée le 10 février 2014).
- Salih, A.R. Mohamed. 2003. *African Political Parties. Evolution, Institutionalization and Governance*. London: Pluto Press.

- Selee, D. Andrew et Joseph S. Tulchin. 2004. « Decentralization and Democratic Governance. Lessons and Challenges ». Dans Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin and Andrew D. Selee, dir., *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America*, Washington: Woodrow Wilson Center Press, 295-319.
- Shefter, Martin. 1994. *Political Parties and the State. The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Smyrl, Marc, William Genieys, Stéphanie Golob, Jean Joana, Laura Michel et Andy Smith. 2005. « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme ». *Pôle Sud* 23 (23) : 115-130. En ligne. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_2005_num_23_1_1245 (page consultée le 10 septembre 2014).
- Stone, Alec. 1992. « Le néo-institutionnalisme. Défis conceptuels et méthodologiques ». *Politix*. 5(20) : 156-168
- Sourwéma, S. Kassem, Raogo Antoine Sawadogo et Peter Hochet. 2013. « Une autonomie à construire. Un diagnostic de la décentralisation financière dans les pays membres de l'Uemoa ». *Rapport de diagnostic*. Labo Citoyennetés Comprendre pour agir (Juin).
- Transparency International. 2013. *Corruption Perceptions Index 2013*. Transparency International. En ligne. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> (page consultée le 10 septembre 2014).
- Wunch, S. James. 2000. « Refounding the African State and Local Self-Governance: The Neglected Foundation ». *The Journal of Modern African Studies*, 38 (3):487-509.
- Yatta, François Paul. 2009. *La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives*. Paris : Karthala.
- Yatta, François Paul et Hervé Agossou. 2013. *Appui à la commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition des mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA*. Rapport provisoire. Bruxelles : European Consultants Organisation/EuroTrends.
- Yin, K. Robert. 2000. *Case study research: Design and methods (4th Ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Annexes

Annexe I : Liste des quartiers et villages administratifs de Niamey

Arrondissement communal	QUARTIERS	VILLAGES
Niamey I	KOUBIA YANTALA HAUT YANTALA (RIYAD) YANTALA BAS YANTALA (RECASEMENT) YANTALA (PLATEAU) FOULAN KOIRA GOUDEL GOROU BOBIEL KOIRA KANO NORD KOIRA KANO I KOIRA KANO II	<i>TONDIBIAH</i> <i>SOUDOURE</i> <i>TONDIKOIREY</i> <i>GABOUGOURA</i> <i>LOSSOGOUNGOU</i> <i>GOUDEL</i> <i>GOROU BANDA</i> <i>KOSSEYE (KARMA)</i> <i>YANTALA</i>
Niamey II	KOMBO ZONGO MAOUREY DEZEIBON KOIRATAGUI GANDATCHE BOUKOKI I BOUKOKI II BOUKOKI III DAR ES SALAM ISSA BERI TOURAKOU KOUARAME BANIFANDOU I KOIRATAGUI FOULAN KOUARA LAZARET EST LAZARET(BANIZOUMBOU II) NORD LAZARET	<i>GOROU BERI (hameau non reconnu par la loi)</i> <i>GOROU KAINA (hameau non reconnu par la loi)</i>
Niamey III	TERMINUS KALLEY CENTRE KALLEY EST KALLEY NORD (ABIDJAN) KALLEY SUD LACOUROUSSOU BOUKOKI IV CITE CNSS NOUVEAU MARCHE SABONGARI BANIFANDOU II POUDRIERE MADINA BANIZOUMBOU COURONNE NORD	<i>KONGOU GOROU</i>

	CITE FAYCAL	
Niamey IV	ROUTE FILINGUE GAMKALE GOLLE GAMKALE SEBANGUEYE AEROPORT I AEROPORT II TALLADJE	<i>SAGA GOUNGOU</i> <i>SAGA GOROU I</i> <i>SAGA GOROU II</i> <i>SAGA PEULH</i> <i>SAGA KOURTHEYE</i> <i>SAGA SAMBOU KOIRA</i> <i>SAGA GASSIA KOIRA</i> <i>SAGA FONDOBON</i> <i>KONGOU ZARMAGANDEY</i> <i>KONGOU GONGA</i> <i>BOSSEYE BANGOU</i>
Niamey V	LAMORDE KIRKISSOYE NOGARE PONT KENNEDY BANGA BANA KARADJE GAWEYE	<i>SAGUIYA</i> <i>SAGA GOURMA</i> <i>GOROU BANDA</i> <i>GOROU KIREY</i> <i>TIMERE</i> <i>NORDIRE</i> <i>KOURTERE I</i> <i>KOURTERE II</i> <i>NEINI GOUNGOU</i> <i>BIRNIOL</i> <i>DJADJIRE</i> <i>DJOLONGOU</i> <i>SENO BALLY</i> <i>KAREL</i> <i>LOAYA</i> <i>LOKOTO</i> <i>KOLONSA</i> <i>YAWARE</i> <i>DIAMYOWE</i> <i>GANGUEL</i> <i>KOSSEYE</i>
Total - ville de Niamey	46	58

Source : Ville de Niamey, Septembre 2013.

Annexe II : Canevas d'entretien

Thèmes	Questions et points abordés
Profil des participants – poste et fonctions	<ol style="list-style-type: none">1. Postes et principales responsabilités?2. Formation?
Décentralisation – objectifs et réalisation	<ol style="list-style-type: none">3. La réalisation des objectifs de la décentralisation dans un contexte de précarité des ressources financières?4. Les responsabilités concédées à la ville sont-elles assorties à la réalité?5. Quels sont les principaux problèmes auxquels font face les acteurs locaux?6. Des solutions pour remédier à ces problèmes?7. Comment se déroule l'encadrement des arrondissements communaux par la ville depuis le changement du statut de la ville?8. Quelle différence avec l'ancienne structure où les communes étaient autonomes et la nouvelle structure avec une ville et des arrondissements communaux dépendant de la ville?9. Quels sont les défis rencontrés?10. De quelle manière intéresse-t-on les citoyens aux affaires publiques?11. Quel est le processus de mise en œuvre d'un projet de développement?12. Quels sont les éléments qui peuvent freiner les initiatives entreprises?13. Niamey est une ville avec un taux élevé de la population, également mobile. Comment saisir les besoins de la population dans ce cadre?
Ressources financières	<ol style="list-style-type: none">14. Comment se déroule la planification budgétaire à Niamey?15. Les autorités responsables de la décentralisation ont-elles procuré aux acteurs locaux les outils nécessaires pour mobiliser les ressources financières?16. Dans le cas où les transferts de l'État ne seraient pas suffisants, les activités de la commune sont-elles mises en suspens?17. Quelles sont les autres solutions mises en place pour obtenir les ressources financières nécessaires?18. Quelles sont les initiatives de la ville pour mobiliser les ressources financières?19. Qui mobilise les ressources?20. Comment sont embauchés les percepteurs (collecteurs) d'impôts?21. Le montant des transferts à effectuer pour un arrondissement communal est déterminé selon quels critères?22. Quels sont les bénéficiaires financiers de la coopération décentralisée?23. Qu'est-ce qui nuit à la mobilisation des ressources?24. La population est-elle facilement imposable à Niamey?25. Comprend-elle son rôle de contribuable?26. Les impôts et les taxes sont-ils perçus pleinement?

	27. Quelle activité génère le plus de revenus pour la ville?
Réseaux et interactions entre acteurs	28. Quels sont les rapports entre la ville de Niamey et l'État (Ministère de l'Intérieur, Ministère des Finances)
- <i>Acteurs de la ville et fonctionnaires de l'État</i>	29. Le transfert de compétence est-il venu avec les ressources nécessaires?
- <i>Acteurs de la Ville et agents des OI</i>	30. Quels sont les rapports entre la ville et les arrondissements communaux
- <i>Agents OI et fonctionnaires de l'État</i>	31. Quels sont les rapports entre les agents des OI et les acteurs locaux.
	32. Quels sont les principaux partenaires de développement de la ville?
Politiques Publiques/Modernisation de l'État	33. Quel genre de formation les OI procurent-elles aux acteurs locaux pour mieux organiser le développement local?
	34. Quelles sont les administrations de missions qui encadrent le processus de décentralisation (HCME, HCCT, HCRA/D)?
	35. Qu'est-ce qu'elles font concrètement?
	36. Quelles sont les rapports entre les administrations de mission, l'État ainsi que les OI.

Annexe III : Titres et fonctions des participants aux entretiens

- 1- Conseil technique du Ministre- Ministère de la Fonction publique
- 2- Administrateur civil – Ministère de l'intérieur et expert en décentralisation
- 3- Professeur, chercheur, ex-premier ministre du Niger
- 4- Haut fonctionnaire - Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État
- 5- Professeur, fonctionnaire à la DGI

Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur

- 6- Fonctionnaire et expert en fiscalité – Ministère de l'intérieur
- 7- Fonctionnaire et administrateur civil – DGDD
- 8- Haut cadre – DGDD

Fonctionnaires des OI

- 9- Fonctionnaire –PNUD
- 10- 3 fonctionnaires - GIZ
- 11- Fonctionnaire – AFD

Les acteurs locaux - Ville de Niamey

- 12- Vice-maire de la ville
- 13- Directrice de la Coopération décentralisée
- 14- Directeur général des ressources
- 15- Conseiller technique du maire
- 16- Conseil spécial du maire- expert en fiscalité
- 17- Fonctionnaire de la ville
- 18- Directeur du développement durable
- 19- Directeur de la planification et de la prospection

Les acteurs locaux des arrondissements communaux

- 20- 3 maires - AC A, B et C.
- 21- 1^{er} Vice-maire AC C
- 22- 3 Receveurs -AC A, B et C
- 23- 3 Chefs de recouvrement - AC A, B et C
- 24- Fonctionnaire de l'AC A – projets concernant les jeunes

Autres catégories d'acteurs

- 25- Trésorier – Association des municipalités du Niger
- 26- Secrétaire – Association des municipalités du Niger
- 27- Directeur de service – ANFICT

Annexe IV : Certificat d'éthique de l'Université de Montréal



Faculté des arts et des sciences
Vice-décanat à la recherche

No de certificat : CERFAS-2012-13-246-D

COMITÉ D'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE DE LA FACULTÉ DES ARTS ET DES SCIENCES (CERFAS)

CERTIFICAT D'ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des arts et des sciences, selon les procédures en vigueur et en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la *Politique sur la recherche avec des êtres humains* de l'Université de Montréal :

TITRE : *L'état de la décentralisation dans la communauté urbaine de Niamey, au Niger*

REQUÉRANTS : *NYIRAKAMANA, Colette, [REDACTED] étudiante à la maîtrise en science politique, Département de science politique*

sous la direction de :

ROTHMAYR ALLISON, Christine, professeure agrégée, Département de science politique

MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche devra être communiqué au CERFAS qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique.

Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave devra être immédiatement signalé au CERFAS.

Selon les exigences éthiques en vigueur, **un suivi annuel est minimalement exigé afin de maintenir la validité de ce certificat**, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi peut être consulté sur la page Web du CERFAS.

[REDACTED]
Marie-Pierre Bousquet, président
Comité d'évaluation déléguée

Date de délivrance : 2013/03/25
AAAA / MM / JJ
Date d'échéance : 2016/04/01
AAAA / MM / JJ

Annexe V : Autorisation de recherche du Niger

REPUBLIQUE DU NIGER
FRATERNITE - TRAVAIL - PROGRES



Ministère des Enseignements Moyen et
Supérieur et de la Recherche Scientifique

DIRECTION DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

BP :628 /Niamey Niger
Tél : (227) 20.72.26.20/20.72.42.15
Fax: (227) 20.72.40.40.

N° 0859 /MEMS/RS/SG/DRS

Objet : Autorisation de recherche sur le
thème : «La décentralisation de
l'Administration au Niger : cas de la commune
urbaine de Niamey».
Réf : V/ D N° 6306 du 25/06/2013

Niamey le 26 JUN 2013

Le Ministre

A

Mlle. Colette Rahinatou Nyirakamana
Etudiante en Maitrise/Science Politique
Université de Montréal



En réponse à votre correspondance citée en référence, j'ai l'honneur de vous faire connaître que votre requête rencontre mon agrément. Toutefois, vous devrez vous conformer aux dispositions ci-après :

1. Cette autorisation est valable un (1) an renouvelable à compter de la date de sa signature et ne peut être utilisée pour une recherche quelconque de financement. Par ailleurs, cette autorisation ne couvre que les recherches sur le terrain cité en objet. Tout autre programme de recherche au delà de ce qui a été retenu doit faire l'objet d'un accord préalable avec mon département ministériel.
2. Cette autorisation de recherche sur le terrain est accompagnée lors de chaque visite de terrain par une feuille de déplacement sur le terrain fourni par la Direction de la Recherche Scientifique.
3. Vous devez préalablement à vos investigations prendre contact avec les autorités coutumières et administratives locales (Gouverneurs, Préfets, Maires, Chefs de Poste Administratif) des zones concernées et leur présenter votre autorisation. Ces autorités doivent être informées et consultées sur vos opérations scientifiques et vous êtes tenu de respecter les coutumes des populations.
4. À la fin de vos recherches, il vous est requis de déposer à la Direction de la Recherche Scientifique:
 - un rapport de mission ;
 - une copie de tout document sonore ou audiovisuel que vous avez réalisé ;
5. Toujours à la fin de vos recherches, il vous est requis de déposer tout matériel paléontologique et/ou archéologique à l'IRSH.
6. Vous devez enfin envoyer, toujours à la Direction de la Recherche Scientifique, deux (2) exemplaires de toutes les publications issues de vos recherches et ceci dans un délai d'un (1) mois à partir de sa date de parution.

En tout état de cause, le non respect des dispositions ci-dessus constitue une violation de la réglementation en vigueur au Niger qui entraîne par conséquent le non renouvellement de l'autorisation de recherche et vous expose à des sanctions prévues par la loi.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes encouragements.

MAMADOU YOUBA DIALLO

Annexe VI : Niamey : à la fois département et ville à statut particulier

République du Niger
 Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
 Direction Générale des Collectivités Territoriales
 Direction des Finances Locales

LISTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DU NIGER

<i>Régions</i>	<i>Départements</i>	<i>Communes Urbaines</i>	<i>Communes rurales</i>	
MARADI	Aguié	Aguié	<i>Gangara</i>	
			<i>Gazaoua</i>	
			<i>Tchadoua</i>	
	Dakoro	Dakoro	Dakoro	<i>Adjékoria</i>
				<i>Azagor</i>
				<i>Bader Goula</i>
				<i>Bermo</i>
				<i>Birni Lallé</i>
				<i>Dan Goulbi</i>
				<i>Gadabedji</i>
				<i>Korahane</i>
				<i>Kornaka</i>
				<i>Mayara</i>
				<i>Roumbou I</i>
				<i>Sabon Machi</i>
				<i>Tagriss</i>
				Guidan Roundji
	<i>Tibiri</i>			
	<i>Saé Saboua</i>			
	Madarounfa	Madarounfa	Madarounfa	<i>Dan Issa</i>
				<i>Maradi I</i>
				<i>Maradi II</i>
				<i>Maradi III</i>
				<i>CR Maradi</i>
	Mayahi	Mayahi	Mayahi	<i>Attantane</i>
				<i>Elh A. Maireyrey</i>
				<i>Guidan Amoumane</i>
<i>Issawane</i>				
<i>Kanan Bakaché</i>				
<i>Sarkin Haoussa</i>				

			<i>Tchaké</i>
	<i>Tessaoua</i>	<i>Tessaoua</i>	<i>Baoudetta</i>
			<i>Hawandawaki</i>
			<i>Koona</i>
			<i>Korgom</i>
			<i>Majirgui</i>
			<i>Ourafane</i>
<i>Total</i>	6	11	37
<i>TAHOUA</i>	<i>Abalak</i>	<i>Abalak</i>	<i>Akoubounou</i>
			<i>Azéye</i>
			<i>Tabalak</i>
			<i>Tamaya</i>
	<i>Birni N'Konni</i>	<i>Birni N'Konni</i>	<i>Alléla</i>
			<i>Bazaga</i>
			<i>Doguérawa</i>
			<i>Malbaza</i>
			<i>Tsernaoua</i>
	<i>Bouza</i>	<i>Bouza</i>	<i>Allakaye</i>
			<i>Babankatami</i>
			<i>Déoulé</i>
			<i>Korafane</i>
			<i>Tabotaki</i>
			<i>Tama</i>
	<i>Illéla</i>	<i>Illéla</i>	<i>Badaguichiri</i>
			<i>Bagaroua</i>
			<i>Tajaé</i>
	<i>Keita</i>	<i>Keita</i>	<i>Garhanga</i>
			<i>Ibohamane</i>
			<i>Tamaské</i>
	<i>Madaoua</i>	<i>Madaoua</i>	<i>Azarori</i>
			<i>Bangui</i>
			<i>Galma Koudawatché</i>
			<i>Ourno</i>
			<i>Sabon Guida</i>
	<i>Tahoua</i>	<i>Tahoua I</i>	<i>Affala</i>
		<i>Tahoua II</i>	<i>Bambey</i>
		<i>CV Tahoua</i>	<i>Barmou</i>
			<i>Kalfou</i>
			<i>Takanamatt</i>
			<i>Tébaram</i>
	<i>Tchintabaraden</i>	<i>Tchintabaraden</i>	<i>Kao</i>
			<i>Tassara</i>
			<i>Tillia</i>

Total	8	10	35
ZINDER	Gouré	Gouré	<i>Allakos</i>
			<i>Bouné</i>
			<i>Gamou</i>
			<i>Guidiguir</i>
			<i>Kéllé</i>
			<i>Tesker</i>
	Matameye	Matameye	<i>Dan Borto</i>
			<i>Daouché</i>
			<i>Doungou</i>
			<i>Tchirnawa</i>
			<i>Kantché</i>
			<i>Kourmi</i>
			<i>Tsaouni</i>
			<i>Yaouri</i>
	Magaria	Magaria	<i>Bandé</i>
			<i>Dantchiaou</i>
			<i>Dogo- Dogo</i>
			<i>Dungass</i>
			<i>Gouchi</i>
			<i>Kwaya</i>
			<i>Malawa</i>
			<i>Sassoumbroum</i>
			<i>Wacha</i>
			<i>Yékoua</i>
	Mirriah	Mirriah	<i>Albarkaram</i>
		Zinder I	<i>Dakoussa</i>
		Zinder II	<i>Damagaram Takaya</i>
		Zinder III	<i>Dogo</i>
		Zinder IV	<i>Droum</i>
		Zinder V	<i>Gaffati</i>
		CU Zinder	<i>Garagoumsa</i>
			<i>Gouna</i>
			<i>Guidimouni</i>
			<i>Hamdara</i>
			<i>Mazamni</i>
			<i>Kolléram</i>
			<i>Moa</i>
			<i>Tirmini</i>
			<i>Wamé</i>
			<i>Zermou</i>
	Tanout	Tanout	<i>Falenko</i>
			<i>Gangara</i>

			<i>Olléléwa</i>
			<i>Tarka (Belbédji)</i>
			<i>Ténhya</i>
Total	5	11	44
NIAMEY	C U Niamey	AC Niamey I	
		AC Niamey II	
		AC Niamey III	
		AC Niamey IV	
		AC Niamey V	
		C.V. Niamey	
Total	1	5	

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation – Niamey, Août 2013

