



Thinking Africa

NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

**RÉINVENTER LA CULTURE DÉMOCRATIQUE DANS
LES COMMUNES RURALES AU NIGER**

**Par Adamou Gado Ramatou,
Doctorante en science politique, Institut d'études Politiques de Toulouse**

RÉSUMÉ

La politique de décentralisation dans laquelle le Niger s'est lancé dès le début des années 1990 vient remettre en cause le mode de gouvernement centralisé qui prévalait au lendemain des indépendances.

Au cœur de cette politique, le Niger ambitionnait de redéfinir les rapports entre gouvernants et gouvernés en associant autant que possible les citoyens à la gestion des affaires publiques à travers la création d'institutions (communes, régions, départements) au plus proche des populations.

Cette étude, fondée sur des recherches empiriques au Niger courant 2014-2015, apporte un éclairage sur le rôle des communes rurales dans la gestion transparente des affaires locales ainsi que sur les contraintes auxquelles elles sont confrontées. Elle identifie également des leviers de changement possible pour une gouvernance démocratique.

PROBLÉMATIQUE

La gestion des communes rurales est-elle en phase avec les attentes d'une démocratie participative? Comment dynamiser les communes rurales au Niger? Quels sont les impacts positifs d'un budget participatif?

CONTEXTE

L'année 2004 marque le début de la communalisation intégrale au Niger avec l'installation démocratique de 265 communes dont 213 rurales et 52 urbaines¹.

Cependant, ces nouvelles communes fonctionnent depuis leur installation selon des règles et pratiques informelles contraires aux objectifs qui leur sont assignés. D'après le Haut Conseil aux Collectivités Territoriales (HCCT), avant la fin de leur premier mandat (courant 2008), 15 % des exécutifs locaux ont été destitués soit par l'État soit par les conseillers municipaux du fait de l'instrumentalisation de l'institution municipale, détournement de fonds, mauvaise gestion, absence de compte rendu, etc.

Six ans après ces destitutions, des enquêtes empiriques dans trois communes rurales (Yélou, Bana, Kara Kara) laissent encore apparaître une gestion opaque de ces institutions locales.

IDÉES MAJEURES

Il s'agit:

- De faire un bref bilan de la gestion de ces communes rurales;
- D'analyser le budget participatif en tant que dispositif participatif favorable à une gouvernance locale démocratique;

1. Loi 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs lieux, modifiée et complétée par l'ordonnance N°2009-002/PRN du 18 août 2009.

– D'identifier de bonnes pratiques de participation locale citoyenne et des dynamiques à l'œuvre en Afrique subsaharienne;

– D'identifier au Niger des leviers de changement possible pour une gouvernance démocratique endogène.

MOTS-CLEFS

Décentralisation, gouvernance démocratique, budget participatif, participation citoyenne.

INTRODUCTION

Vers la décennie 1980, la politique de décentralisation² a suscité l'intérêt de nombreux pays dans le monde. Aussi bien dans les pays du nord que dans les pays du sud, le monopole de la décision par les gouvernements centraux est fortement remis en cause. Dans les pays développés comme la France, la décentralisation est considérée comme un instrument imparable de réorganisation du gouvernement et d'émancipation progressive des collectivités locales en leur accordant une légitimité populaire. Quant aux pays en voie de développement (comme le cas du Niger), ils se tournent vers la décentralisation pour essayer d'échapper d'une part à une gouvernance inopérante et inefficace et de l'autre part pour permettre aux citoyens de s'investir plus largement dans la vie de la communauté⁴. Les entités infranationales (communes, régions...) issues de la décentralisation ont donc la charge de permettre

2. Selon l'article 1 de la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local adoptée le 27 juin 2014 à Malabo par la 23e session ordinaire de la Conférence des chefs de l'État de l'Union africaine, la décentralisation c'est: «le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement afin de renforcer la capacité des gouvernements sous-nationaux à promouvoir la participation des populations et la fourniture de services de qualité». Pour une définition approfondie du concept de décentralisation, voir MILLS A. et al., «La décentralisation des systèmes de santé: concepts, problèmes et expériences de quelques pays», OMS, 1991. Url: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/40744>, consulté le 23/09/2016.

3. BIRD R. et VAILLANCOURT F., «Décentralisation financière et pays en développement: concepts, mesure et évaluation», *Cahier de recherche*, Université de Montréal, 1997.

4. Pour aller plus loin par rapport au processus de décentralisation en Afrique, voir NACH MBACK C., *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

aux gouvernants et gouvernés de décider ensemble dans le cadre d'une gestion efficace de la collectivité, de restaurer le sentiment civique à travers une bonne connaissance de la vie publique et à une plus forte implication des citoyens dans la vie publique.

Or, malgré leurs atouts et potentialités, certaines communes subsahariennes sont caractérisées par un dysfonctionnement déconcertant comme le montre la destitution entre 2014 et 2016 de maires dans des communes du Burkina Faso et du Bénin⁵. Ces destitutions, dans le cas de ces États, peuvent être analysées comme étant la conséquence d'un changement de pouvoir à la tête de l'État central. En effet, au Burkina Faso, le départ du régime autoritaire en 2014 a entraîné l'émergence de conseillers locaux qui tentent de se détacher d'une vision opportuniste et clientéliste en dénonçant la gestion monopolisée des affaires locales par les exécutifs locaux longtemps détenus par le parti de Blaise Compaoré. Au Bénin, ces destitutions sont également liées à des logiques politiciennes. La politique locale, au même titre que la politique nationale se caractérise par des alliances politiques, le clientélisme politique et le capital sociopolitique⁶. Par conséquent, depuis l'arrivée de Patrice Talon au pouvoir en avril 2016, les réajustements au niveau local ne se sont pas fait attendre.

Mais, il serait partiel de faire de ces logiques politiciennes les seules raisons de ces destitutions des maires car les mauvaises pratiques des conseillers (incompétences, détournement de fonds, scandales financiers, corruptions) ont été à l'origine de la destitution de 15 % des maires pour le cas du Niger courant 2008. De plus, la faible application du droit fait que les

5. Au Bénin, on note en 2016, dix destitutions abouties et une vingtaine de motions de défiance en cours. Voir YABI G., «Épidémie de destitution des maires au Bénin», URL : <http://www.rfi.fr/afrique/20160924-epidemie-destitutions-maires-benin-bonou-parakou-communes>, consulté le 24/09/2016.

6. À titre d'illustration, au Burkina Faso, lors des élections municipales de mai 2016, sur 19212 sièges à pourvoir, le parti au pouvoir (le Mouvement du Peuple pour le Progrès) conforte sa position sur l'échiquier politique local en raflant la majorité des sièges de conseillers municipaux, soit 11217 conseillers municipaux répartis dans 363 communes. Viens en deuxième position, l'Union pour le Progrès et le Changement (UPC) qui remporte 3091 sièges répartis sur 288 communes. Et en troisième position, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) avec 2134 sièges répartis sur 242 communes. Or, les dernières élections municipales avant les événements de 2014, notamment celles de décembre 2012, faisait la part belle au CDP avec 12340 sièges sur 18645 sièges à pourvoir. Voir site de la CENI, URL : <http://www.ceni.bf/?q=node/229>, consulté le 27/10/2016.

autorités rurales méconnaissent ou ignorent les textes qui régissent les services publics et les remplacent par des règles informelles ou leurs propres jugements de valeur laissant dès lors la place à toute sorte de pratiques douteuses.

Ainsi, lorsqu'elles ne déclenchent pas directement une destitution des exécutifs locaux, ces pratiques entraînent une atrophie des communes, un faible taux de recouvrement des impôts locaux et un désintéressement des populations à la gestion des affaires locales, voire une adhésion des jeunes ruraux à l'extrémisme violent. Aujourd'hui, aussi inattendu que cela puisse paraître, des études⁷ affirment que le déficit d'implication des jeunes peut peu ou prou expliquer l'expansion d'une idéologie outrancière.

Ce sont ces constats ci-dessus qui ont orienté cette note qui se propose d'analyser le budget participatif en tant que dispositif participatif susceptible de favoriser une gouvernance locale efficace (I). Nous mettrons la focale dans cette analyse sur trois communes rurales nigériennes (II) et les défis primordiaux à relever (III).

I. LE BUDGET PARTICIPATIF, UNE EXPÉRIENCE ENTHOUSIASMANTE

Depuis 2003, on parle de plus en plus de budget participatif en Afrique. Nous allons d'abord expliquer en quoi consiste ce mécanisme (1), pour ensuite mettre au jour quelques initiatives détectées sur le continent africain (2).

1. Le sens du budget participatif

L'idée de budget participatif émerge dès la fin des années 1988 à Porto Alegre au Brésil. En 1988, le parti des travailleurs de Porto Alegre remporte les élections municipales et choisit de mettre en œuvre l'une de ses promesses de campagne : un budget élaboré directement par les citoyens. Le budget participatif dans sa version brésilienne consiste à permettre aux citoyens de décider de l'affectation d'une partie du budget municipal après une série de débats et de consultations entre les autorités municipales et population dans le but de réaliser autant que possible des projets d'intérêt général proposés par des citoyens. Concrètement, un tel dispositif permet aux citoyens de prendre part activement à la détermination des orientations budgétaires et politiques de l'organisation locale⁸.

7. Voir ARNAUD C., «Jeunesse Sahélienne : dynamiques d'exclusions, moyens d'insertion», AFD, note technique n° 15, 2016. URL : <http://librairie.afd.fr>, consulté le 17/10/2016.

8. Pour plus de détails voir SINTOMER Y. et al., «Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale», Bonn, *Serie Dialog Global* 25, 2014.

Plus clairement, à Porto Alegre, les citoyens choisissent eux-mêmes comment ils veulent répartir 20 % du budget d'investissement de la ville au cours d'un processus complexe dont l'objectif est d'associer le plus de citoyens possible sur la base du volontariat. Les citoyens se répartissent en comités de quartier et en comités thématiques. À travers des réunions périodiques tout au long de l'année, ils élaborent des projets, les hiérarchisent et choisissent ceux qu'ils veulent financer en priorité. Les débats sont encadrés par les équipes municipales qui donnent leurs avis, expliquent ceux qui semblent réalisables ou pas. Il s'agit d'une véritable collaboration entre populations et équipes municipales. Au terme de l'année, le budget participatif est élaboré. Il est vrai qu'il est voté par le conseil municipal, donc les citoyens ne sont pas décisionnaires, mais néanmoins, en 16 ans d'exercice, l'assemblée municipale a toujours validé le budget des citoyens en ne l'amendant que très marginalement. L'objectif de Porto Alegre c'est la justice sociale. *In fine*, les habitants des quartiers les plus pauvres reçoivent plus de financement de leurs projets que les populations habitants les quartiers nantis.

Cependant, des études⁹ tendent à prouver que ce dispositif, fondé dans un objectif de justice sociale et de donner la voix à ceux qu'on n'entend pas, contribuerait au contraire davantage à creuser les inégalités sociales qu'à les combler. Ces analyses montrent une corrélation entre le niveau intellectuel, le niveau économique et la participation au processus décisionnel. Brièvement, on pourrait réduire ces analyses à l'hypothèse suivante: plus un citoyen possède un background social, intellectuel, et/ou économique, plus il a des chances d'avoir la parole et d'être écouté.

À ce sujet, Jean-Nicolas Birck montre en France comment les instruments participatifs sont instrumentalisés par certains acteurs, il souligne que :

*«L'engagement des habitants au sein des structures comme les associations de vie de quartiers occasionne parfois certaines postures adoptées par des citoyens se revendiquant d'une légitimité particulière en raison de leur position privilégiée dans le système participatif. La présence de ce phénomène se traduit alors par des prétentions à la formation d'une élite citoyenne qui contribue à la relégation des autres acteurs.»*¹⁰

9. LANGELIER S., *Le démantèlement du budget participatif de Porto Alegre?*, Paris, l'Harmattan, 2015.

10. BIRCK J-N., *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse de doctorat, science politique, sous la direction de CRIQUI E., Nancy, SJPEG, 2010.

Néanmoins, c'est un dispositif enthousiasmant et, quand il est mené avec une véritable volonté politique et un sens de l'intérêt général, le projet fonctionne. Son exportation croissante dans les quatre coins du monde témoigne indubitablement de l'ampleur de son succès.

2. Une expérience positive suivie par certaines Communes en Afrique

Le budget participatif est une expérience beaucoup plus positive que négative à tel point qu'elle a connu dès 2001 une reconnaissance mondiale assortie néanmoins d'une forte hybridation. En effet, à Porto Alegre, est organisé en 2001 le premier Forum social mondial lors duquel des ONG du monde entier et des acteurs politiques ont découvert ce dispositif. À partir de ce moment, le budget participatif va se diffuser dans le monde entier où on dénombre en 2014 entre 1269 et 2778¹¹ communes mettant en œuvre ce mécanisme.

En Afrique, les premières expériences remontent à 2003 à la suite du Sommet Africain de Yaoundé au Cameroun. à l'issue de ce sommet, une lettre d'intention pour le budget participatif a été signée après une série de concertation entre cinq communes camerounaises (Edzoundouan, Batcham, Mfou, Sa'a et Yaoundé VI), l'Agence de Coopération des Municipalités Brésiliennes, la Municipalité de Montévidéo, la Coordination pour l'Amérique Latine et Les Caraïbes du Programme de Gestion Urbaine, UN Habitat, le Partenariat pour le Développement Municipal, l'Associations des Amoureux du Livre et le Réseau National des Habitants du Cameroun (RNHC). Cette lettre visait la promotion des budgets participatifs en tant que dispositif d'implication des citoyens dans les processus décisionnels locaux¹².

Depuis 2005 la CGLU-Afrique¹³ joue un rôle clé dans l'introduction du budget participatif en Afrique qui fait désormais partie intégrante de sa panoplie. À travers ses sommets organisés tous les trois ans, elle apporte une grande visibilité aux expériences africaines de budget participatif. Dès 2009, lors de la cinquième édition du sommet africain des collectivités

11. SINTOMER Y. et al., *op.cit.*, p. 12.

12. Voir NGUEBOU J., *Manuel du budget participatif au Cameroun. Concept, méthodes et outils pour suivre la décentralisation et améliorer la gouvernance locale*, Yaoundé, CRDL, 2014.

13. L'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique créée officiellement en 2005 est la section régionale pour l'Afrique de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis. Elle assure la représentation de l'ensemble des collectivités territoriales du continent africain.

locales tenue à Marrakech¹⁴, 53 collectivités locales expérimentant cette approche ont été identifiées. En février 2012, le forum social mondial de Dakar dénombrait 100 nouvelles communes ayant adopté cette approche au côté des 53 en 2009. En 2014, on dénombre 104 collectivités territoriales à Madagascar qui appliquent le budget participatif. Le mouvement essaime progressivement vers le reste des communes subsahariennes. En 2015, au Cameroun, une cinquantaine de villes sont impliquées et dix Communes de la République Démocratique du Congo.

En somme, plus de 300 communes en Afrique expérimentent le budget participatif.

II. QU'EN EST-IL DU NIGER ?

Au regard des scandales financiers et les soupçons généralisés de détournement de fonds dans les communes étudiées¹⁵, l'établissement de la confiance entre gouvernants et gouvernés, la transparence dans les pratiques de gouvernance des affaires publiques et la refondation des institutions publiques s'imposent comme des impératifs. On remarque d'ailleurs des initiatives qui tentent de germer (1). Orienter ces expériences vers de réelles approches de budgétisation participative ne peut être que bénéfique dans ce contexte de crise accentué par une forte inégalité sociale (2).

1. Des initiatives qui tentent de germer au Niger

Si, dans son principe, le budget participatif reste à l'heure actuelle un horizon lointain pour les communes nigériennes, des initiatives tentent de germer. En effet, au Niger, les textes régissant la décentralisation à l'instar du Code général des collectivités territoriales (CGCT) permettent parfaitement l'implantation de cadres d'innovations démocratiques¹⁶ où la démarche progressive vers la décision ne sera pas quasiment laissée aux seules mains des experts et élus locaux mais à des collectifs d'acteurs locaux¹⁷.

Dans le cadre de la gestion transparente des ressources locales, on note dans les communes rurales

14. Voir Rapport du 5^e Sommet africité, Marrakech, 2009. Url: <http://www.cites-unies-france.org/Le-5e-sommet-Africites-du-16-au-20>, consulté le 30/09/2016.

15. Voir également les études et travaux du LASDEL sur d'autres communes au Niger dans le cadre du programme de l'observatoire de la décentralisation au Niger. Url: <http://www.lasdel.net/>, consulté le 27/10/2016.

16. Voir les articles 15, 16, 35, 80, 204 du Code général des collectivités territoriales de 2010.

17. La réforme de la décentralisation fait irruption dans un milieu local déjà articulé par d'autres acteurs : services déconcentrés, chefs coutumiers, associations, ONG, partenaires au développement, etc.

de Yélou, Bana et Kara Kara¹⁸ la formalisation des processus de reddition des comptes en forme simplifiée. Il s'agit d'une page de dessin en couleur affichée dans les locaux des communes qui présente aux populations comment demander des informations sur les comptes administratifs et pourquoi le faire. Il faut croire que malgré sa simplification, cette démarche n'a pas encore rencontré d'écho favorable auprès de la population. Pour atteindre les populations, une diffusion plus large et des campagnes de sensibilisation sont primordiales.

À partir de 2013, dans le but de promouvoir la participation citoyenne, le Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Bonne Gouvernance (PRODEC) financé par la coopération allemande expérimente un certain nombre d'instruments¹⁹ afin de promouvoir la participation citoyenne dans les communes de sa zone d'intervention notamment dans les régions de Tahoua, Tillabéry, et Agadez. En 2015, on dénombre 17 communes qui tentent d'expérimenter un processus de budgétisation participatif dans le cadre de ce programme. Cela c'est traduit par l'organisation de campagnes de sensibilisation, fora, réunions périodiques d'information entre les différents acteurs en jeu et focus groupes axés sur l'identification des besoins de la population.

Au regard des contraintes temporelles et des informations encore limitées, nous n'avons pas pu évaluer efficacement les impacts de ces initiatives. Toutefois, quelques changements peuvent être mis en avant dont la réduction de l'écart entre les représentants de la société civile et les conseils municipaux grâce au regroupement de ces acteurs autour d'un objectif commun de gouvernance démocratique.

3. Les impacts positifs d'un budget participatif

Il serait pour l'instant excessif de qualifier ces initiatives de «budget participatif». Elles ont toutefois le mérite d'engendrer une certaine collaboration entre les acteurs intervenant dans la gestion des affaires locales, notamment les responsables des communes, les représentants de la société civile et les partenaires techniques et financiers. La limite fondamentale, à ce stade des démarches, est qu'elles ne prennent pas suffisamment en compte les organisations infor-

18. Il s'agit de trois communes rurales situées dans la région de Dosso, au sud du Niger.

19. Entre 2013 et 2014, le PRODEC a élaboré et mis en œuvre quatre outils de gestion participative communale : le Cadre Communal de Concertation (CCC) dans 20 communes, le budget participatif dans 17 communes, le Plan d'Investissement Annuel (PIA) dans 51 communes et le Plan Communal de Communication (PCC) dans 27 autres communes.

melles locales. D'autant plus qu'il existe des structures locales d'origine endogène comme les « fadas »²⁰ (équivalent des « grins » en Côte d'Ivoire) qui évoluent timidement à l'abri des regards critiques. Or, il est possible de pérenniser ces expériences en partant d'un processus pragmatique et endogène. De plus, ces organisations informelles que l'on trouve un peu partout dans les quartiers sont essentiellement composées de jeunes peu intégrés. En identifiant ces structures et en formant ses membres, elles peuvent, au côté des acteurs locaux déjà connus (chefs traditionnels, représentants des associations), servir de relais efficaces et incontournables entre les autorités locales et les populations en devenant des institutions permanentes engagées dans le combat démocratique et engendrer une grande imputabilité et réceptivité des autorités politiques locales. Une telle initiative non seulement aurait le mérite de se fonder sur des institutions connues et imprégnées des réalités quotidiennes des populations mais serait aussi bénéfique en termes de coût et d'appropriation²¹ dans le cadre de la mise en œuvre d'un budget participatif nécessaire sur plusieurs plans.

Au plan politique. Dans les communes marquées par une crise de confiance voire une rupture entre gouvernants et gouvernés, l'approche du budget participatif à travers le renforcement de la transparence dans la gestion communale pourrait permettre à ces deux acteurs, les populations et les autorités locales, de

20. Il s'agit d'organisations informelles composées le plus souvent de jeunes hommes qui se regroupent dans les quartiers pour débattre des maux de la société et/ou pour mener des activités d'intérêt général à titre gracieux. L'implication de certaines d'entre elles dans la sphère publique leur a valu la qualification de « parlement de la rue » par des chercheurs comme Richard Banégas et Florence Boyer. Voir par exemple Banégas R., Brisset-Foucault F., Cutolo A., « Espaces publics de la parole et pratiques de la citoyenneté en Afrique », *Politique Africaine*, n° 127, 2012, pp. 5-20. Voir aussi Lucas Bazoum qui distingue les « fada de thé » et les « fada-associations » : BAZOUM L., *Représentations sociales et relations de pouvoir autour de la jeunesse en Afrique : le cas des fadas au Niger (Niamey)*, mémoire de recherche pour le Master Politique et Développement en Afrique et dans les Pays du Sud, sous la direction de FOUCHARD L., Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2011.

21. La mise en place du budget participatif dans des pays comme le Brésil, la France ou le Sénégal s'est faite à travers les conseils de quartier. Ce sont des structures composées d'habitants associées à la gestion des communes et qui sont issues d'une longue tradition. Il est inopportun de vouloir se référer à ce modèle international très souvent déconnecté des réalités locales et qui demanderait un coût d'investissement et un temps d'appropriation important par les populations locales (avec tout le risque de rejet comme ce fut le cas de pas mal d'institutions exogènes transposées sans adaptation).

renouer. Comme le note Yves Cabannes : « *le budget participatif est un facteur de responsabilisation des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens et contribue à la modernisation de la gestion publique.* »²²

Sur le plan de la citoyenneté active. La construction d'une citoyenneté critique ne se fait pas qu'en théorie ni essentiellement par des formations (même s'il faut leur reconnaître un rôle important), elle se fait en acte. Les citoyens se forment en prenant part à la vie publique. Autrement dit, nous inscrivons la citoyenneté active dans une démarche d'« apprentissage par la pratique »²³, comme formulé en économie par Kenneth Arrow en 1962 pour rendre compte des effets de l'innovation et du changement technique. Il part du postulat que plus l'accumulation d'expériences et de savoir faire d'une entreprise est forte, plus sa croissance est forte. Cette théorie est transposable dans le cadre de la citoyenneté active. C'est en s'informant sur les textes qui régissent le fonctionnement de nos institutions, c'est en participant et en prenant des décisions que les citoyens acquièrent des compétences démocratiques et deviennent progressivement aptes à participer efficacement et ce de façon éclairée à la vie politique.

La réduction de l'extrémisme violent à travers l'inclusion des groupes vulnérables. Les frustrations économiques et politiques liées, dans bien des cas, à une répartition inégale et non transparente des ressources conduit à l'émergence d'idéologies outrancières ne favorisant pas un cadre modéré de gouvernance. En d'autres termes, la pauvreté et ce sentiment d'exclusion liés à l'absence de gouvernance, en particulier au niveau local, sont des moteurs principaux de la participation des jeunes ruraux à l'extrémisme violent²⁴, comme pour conforter l'adage selon lequel : « *un homme qui se noie s'accroche à tout ce qui flotte* ».

Le budget participatif est une approche à long terme qui permet d'agir sur ces éléments en permettant d'intégrer les « oubliés de la société » à la vie publique, de responsabiliser et de renforcer le pouvoir d'action des jeunes ruraux au sein de la cité. En bref, le budget participatif permettra une meilleure inclusion sociale des groupes vulnérables et/ou marginalisés que sont les jeunes et les femmes dans la formulation et la prise en charge des besoins sociaux.

La maîtrise de la dépendance à l'aide au développement. Ce n'est un secret pour personne que les collectivités territoriales sont toujours sous perfusion

22. CABANNES Y., « 72 questions fréquentes sur les budgets participatifs », Nairobi, UN Habitat, 2005.

23. ARROW K., « the Economic implications of learning by doing », *The review of Economic Studies*, vol.29, issue 3, 1962, p. 155-173.

24. ARNAUD C., *op.cit.*

et dépendent donc du financement des acteurs extérieurs. Or, la Constitution du Niger du 25 novembre 2011 consacre à son article 164 al. 2 le principe de libre administration des collectivités territoriales. Brièvement résumé, ce principe implique que les collectivités territoriales s'administrent elles-mêmes dans le respect des lois de la République, qu'elles sont dotées de la personnalité juridique, d'autorités et de ressources propres suffisantes pour rendre effectifs leurs actes et gérer librement les dépenses d'investissement au nom de l'intérêt général²⁵.

En l'absence d'appui budgétaire de l'état, la survie financière des communes dépend des recettes liées aux taxes locales. Cependant, l'analyse des communes nigériennes (notamment rurales) dénote d'une autonomie financière quasi inexistante car mise à l'épreuve par un taux de recouvrement des impôts très faible qui varie entre 20 à 60 % et une gestion non transparente des ressources fiscales. À titre d'illustration, en 2015, le budget de la commune rurale de Yélou s'élevait à 57 millions F.CFA sur une prévision de 117 millions F.CFA, soit un taux de recouvrement de 48,71 %²⁶. De plus, l'essentiel de ces recouvrements, d'après le maire, aurait été consacré aux frais de fonctionnement de la commune (salaires des agents municipaux, indemnités des élus locaux, carburant, etc.), laissant par conséquent une très faible part aux investissements de base (santé, éducation, hydraulique, assainissement, etc.). Dans ces secteurs, ce sont très souvent les ONG et partenaires techniques et financiers qui ont pris le relais.

Pourtant, le Code général des collectivités territoriales impose aux collectivités territoriales, à son article 215, d'affecter au moins 45 % du montant total des prévisions du budget général aux investissements et à la satisfaction des demandes sociales et en aucun cas, selon le même article, les ressources d'investissement ne peuvent couvrir les charges de fonctionnement.

Si pour les autorités locales, le déficit budgétaire est lié à l'incivisme fiscal, pour les populations, ce déficit budgétaire est plutôt la conséquence des mauvaises pratiques des autorités locales.

En effet, nombreuses sont les enquêtes menées dans les communes nigériennes (Bana, Yélou, Karakara) qui mettent au jour l'état d'esprit des citoyens par rapport aux impôts locaux²⁷. Pour certains, les

populations payent leurs impôts mais ces derniers sont détournés par les autorités locales. Ainsi, la figure du « politicien corrompu » occupé par son propre sort plutôt que par celui de ses administrés se diffuserait dans ces populations locales. Cela est conforté par la multiplication des scandales financiers au sein des conseils municipaux et le soupçon généralisé de corruption des élus locaux. Certains affirment ne pas payer l'impôt car, pour eux, le refus de l'acquiescement de l'impôt est un geste politique. Autrement dit, le refus de payer l'impôt serait une manière de protester contre le gouvernement local. Cette situation de toute évidence met à rude épreuve la cohésion sociale et la proximité brandies par la décentralisation.

Le budget participatif est une condition de possibilité de l'accroissement des ressources fiscales locales et, de surcroît, de la maîtrise de la dépendance financière des communes vis-à-vis des partenaires techniques et financiers²⁸. Le budget participatif, dans son principe d'utilisation inclusive et transparente, et dans son objectif d'une meilleure allocation des ressources municipales aux besoins de base des populations, conditionne ces dernières à payer les impôts locaux, dès lors qu'elles connaissent l'affectation des impôts. À ce sujet, Bachir Kanouté ne manque pas de souligner qu'avec les budgets participatifs les parties prenantes s'engagent dans le processus décisionnel, l'allocation des ressources et la surveillance de leur bonne utilisation. Cet engagement est susceptible de faciliter la tâche des autorités locales dans la mesure où les citoyens sont ainsi plus au fait des capacités et contraintes de celles-ci en matière d'infrastructures et de services publics. Par conséquent, le citoyen est mieux disposé à contribuer à l'intérêt général par le paiement de l'impôt qui constitue la principale source de financement au développement local²⁹.

III. DES DÉFIS PRIMORDIAUX À RELEVER

À l'issue des analyses ci-dessus, relever trois défis primordiaux au Niger nous semble une prémisse nécessaire. Il s'agit : d'une large ouverture du domaine des finances locales (1), d'une formation continue des élus locaux afin de renforcer la décentralisation (2) et,

laboratoire d'études et de recherches des dynamiques sociales et du développement local (LASDEL), Url : <http://www.lasdel.net/>

28. Il serait illusoire de parler actuellement de rupture de la dépendance des communes vis-à-vis des partenaires techniques et financier, mais parler de sa maîtrise serait déjà une bonne prémisse.

29. KANOUTE B., *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone, Volume 1, Concepts et principes*, Dakar, ENDA Tiers-Monde, 2007.

25. Voir TROPER M., « Libre administration et théorie générale du droit du droit. Le concept de libre administration », in MOREAU J., DARCY G., *La libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1984.
26. Chiffres donnés par la préfecture de Gaya, août 2015.
27. Pour aller plus loin voir les études et travaux du

enfin, d'une forte sensibilisation sur le civisme et le sens de l'intérêt général (3).

1. Une ouverture effective du domaine des finances locales

Le domaine des finances locales au Niger, comme dans la plupart des états subsahariens, est une activité quasiment réservée aux exécutifs locaux et c'est un sujet très sensible. Pourtant, son ouverture pourrait engendrer plus de transparence et d'implication des citoyens et réduire l'incivisme fiscal. D'autant plus que, les textes régissant la décentralisation, à l'instar du Code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoient la mise en œuvre de mécanismes de transparence et d'implication des citoyens locaux au processus décisionnel.

En Afrique, on peut identifier des communes qui ont adopté et appliquent le principe de « redevabilité politique » lequel oblige les élus locaux à rendre régulièrement des comptes à leur population. L'exemple le plus remarquable est celui de la ville de Dakar. En dehors du processus formel de reddition des comptes, le maire organise des « journées de dialogue » au cours desquelles il apporte des réponses aux questionnements des citoyens locaux, garde le contact avec sa population à travers la radio communautaire et internet. Il maintient également en ligne le dialogue avec la diaspora qui contribue considérablement au financement des actions publiques locales.

4. La formation des élus locaux et des populations

Le manque de formation et d'accompagnement en termes de planification, de gestion et de mise en place de dispositifs participatifs est constant dans le discours des autorités locales. En effet, la réorganisation territoriale induite par la décentralisation et les élections municipales de 2004 au Niger ont mis sur le devant de la scène politique locale de nouvelles collectivités locales intervenant dans des champs vastes et des politiques publiques plus complexes. De plus, à la tête de ces institutions locales, se trouvent des gouvernants qui ont une appréhension souvent laborieuse des enjeux liés à une gouvernance locale démocratique. Cela justifie les revendications de formation afin de pouvoir exercer au mieux les compétences dévolues. Aussi, il faut souligner que dans les communes étudiées, comme par exemple celle de Yélou, tous les élus municipaux en sont à leur premier mandat³⁰. Tout un travail reste alors à faire. Il faudra organiser sur ces

30. Suite au coup d'État de 2009 qui renverse la sixième République de Tandja Mamoudou, les élus locaux issus des élections municipales de 2004 ont été remplacés par des administrateurs délégués jusqu'en 2011, date des deuxièmes élections municipales au Niger.

territoires des campagnes de sensibilisation continues afin :

- D'informer et d'éclaircir le rôle et les exigences que nécessite la fonction de conseiller municipal ;
- De former les élus locaux et populations sur les textes et leurs dispositions ;
- De favoriser la discussion et l'appropriation de ces textes, quitte à y apporter des modifications nécessaires. Sans cela, il y a un fort risque d'entacher durablement le déroulement de la participation locale nigérienne.

L'alphabétisation et la formation des élus et population sans toutefois leur accorder un rôle miracle, peut recréer une assurance et une prise de confiance des élus et des populations en eux. Elles sont susceptibles de sortir les élus locaux de leur rôle de figurants lors des délibérations et prendre part activement à la décision publique, aller à la rencontre de leur base et tenir des débats constructifs sur l'avenir de la commune. Une formation permettra également de donner aux citoyens les outils pour interpeller de manière intelligente les autorités locales et communiquer avec elles, évaluer les élus sur leur manière de gérer la commune, de connaître le niveau d'évolution de la commune, les actions quotidiennes menées par les élus, participer et contribuer au développement de la commune.

La formation et l'alphabétisation méritent d'être un préalable au moins jusqu'à ce que la complexité induite par la décentralisation et un quelconque dispositif participatif soit mieux domptée.

5. Une sensibilisation enserrée et axée sur le civisme

Si aujourd'hui le manque de formation des élus locaux et le manque d'accompagnement de l'État des collectivités territoriales s'imposent comme des évidences, le positionnement des élus locaux n'en est pas moins préoccupant. Il faut admettre que l'attitude des acteurs locaux est l'une des problématiques majeures du fonctionnement des collectivités territoriales.

Au Niger, le code minier prévoit une rétrocession de 15 % de redevance minière aux communes des régions où sont exploitées les ressources minières (notamment celles de la région d'Agadez). D'autres communes (Gaya, Dosso...), du fait de leur positionnement géographique, perçoivent des taxes de transit qui sont une manne financière. Pourtant ces communes, aussi surprenante que cela puisse paraître, ne sont souvent pas mieux nanties que les communes non gâtées par la nature et enregistrant de très faibles recettes³¹.

31. À titre illustratif, la commune rurale d'In Gall, située dans la région d'Agadez, bénéficie, en plus de ses recettes

Il est dès lors urgent de dynamiser les mécanismes de contrôle budgétaire et bannir cette culture de l'impunité. D'autant plus que tous les citoyens ne souhaitent pas nécessairement participer à la prise de décision, quelles qu'en soient les raisons. Une participation de la totalité des citoyens au processus relèverait d'ailleurs de l'utopie. Par ailleurs, tous les citoyens ont intérêt et souhaitent à ce que la gestion soit efficace, intègre et équitable.

CONCLUSION

Jusque-là, les communes rurales peinent à convaincre de leur capacité à instaurer une gouvernance démocratique locale et à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations. Leur participation à l'accroissement du taux de recouvrement des impôts locaux est insignifiante depuis leur installation démocratique en 2004. Les difficultés que rencontrent les communes rurales pour remplir leurs rôles font que les populations refusent souvent de payer les impôts et se retournent vers les ONG et partenaires au développement pour répondre à leurs besoins. Les populations voient en ces derniers des porteurs de solutions là où les autorités politiques n'ont pas réussi. Or, doit-on laisser éternellement la prise en charge des citoyens locaux aux mains des ONG et partenaires au développement ? De toute évidence non ! Les autorités politiques doivent se ressaisir et faire face aux enjeux majeurs qui freinent le fonctionnement participatif des communes rurales.

Il faudra former préalablement et de manière continue les acteurs locaux (autorités et populations) et faire en sorte que les autorités locales prennent en compte dans leur gestion tous les acteurs locaux porteurs de créativité. Se passer de leurs contributions à la gestion des affaires locales serait rédhibitoire. Pour cela, renouveler les modes de gouvernement et apporter de la transparence dans la gestion des ressources financières de ces communes nécessite l'institutionnalisation urgente d'un budget participatif et des espaces de concertation en partant des expériences locales.

En somme, s'il n'est pas élaboré une véritable politique de participation avec un système cohérent d'instrument intégrant véritablement les populations dans

fiscales estimées aux alentours de 60 millions de F. CFA/an, d'une rétrocession de 15 % de redevance minière (pouvant aller de 54 à 100 millions de F.CFA/an). Pourtant, elle n'est pas mieux nantie que la commune rurale de Bana, située dans la région de Dosso et dépourvue de rétrocession minière. En 2014, le budget de Bana est estimé autour d'une cinquantaine de millions de F. CFA. Voir TOURE A. et al, *les revenus des industries extractives du Niger. Le cas de l'uranium : Qui en profite ?*, Dakar, OSIWA, 2014.

la boucle de décision publique, le désintéressement et le fatalisme risquent de continuer à animer les réalités quotidiennes de ces populations rurales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ARNAUD C., « Jeunesse Sahélienne : dynamiques d'exclusions, moyens d'insertion », *AFD*, note technique n° 15, 2016. Url : <http://bibliothèque.afd.fr>, consulté le 17/10/2016.

ARROW K., « The Economic Implications of Learning by Doing », *The review of Economic Studies*, vol.29, issue 3, 1962, p. 155-173.

BANEGAS R., BRISSET-FOUCAULT F., CUTOLO A., « Espaces publics de la parole et pratiques de la citoyenneté en Afrique », *Politique Africaine*, n° 127, 2012, pp. 5 20.

BAZOUM L., *Représentations sociales et relations de pouvoir autour de la jeunesse en Afrique : le cas des fadas au Niger (Niamey)*, mémoire de recherche pour le Master Politique et Développement en Afrique et dans les Pays du Sud, sous la direction de FOUCHARD L., Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2011.

BIRCK J.-N., *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse de doctorat, science politique, sous la direction de CRIQUI E., Nancy, SJPEG, 2010.

BIRD R. et VAILLANCOURT F., « Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation », *Cahier de recherche*, Université de Montréal, 1997.

CABANNES Y., « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », *Mouvements* 5/2006, no 47-48, p. 128-138 ; Url : www.cairn.info/revue-mouvements-2006-5-page-128.htm, consulté le 17/10/2016.

CABANNES Y., *72 questions fréquentes sur les budgets participatifs*, Nairobi, UN Habitat, 2005.

KANOUTE B., *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone, Volume 1, Concepts et principes*, Dakar, ENDA Tiers-Monde, 2007.

LANGELIER S., *Le démantèlement du budget participatif de Porto Alegre ?*, Paris, l'Harmattan, 2015.

MILLS A. et al., « La décentralisation des systèmes de santé : concepts, problèmes et expériences de quelques pays », OMS, 1991. URL : <http://apps.who.int/iris/handle/10665/40744>, consulté le 23/05/2016.

NACH MBACK C., *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

NGUEBOU J., *Manuel du budget participatif au Cameroun. Concept, méthodes et outils pour suivre la décentralisation et améliorer la gouvernance locale*, Yaoundé, CRDL, 2014.

Rapport du 5^e Sommet africités, Marrackech, 2009.
Url: <http://www.cites-unies-france.org/Le-5e-sommet-Africites-du-16-au-20>, consulté le 30/09/2016.

SINTOMER Y. et al., «Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale», Bonn, *Serie Dialog Global* 25, 2014.

TROPER M., «Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration», in MOREAU J., DARCY G., *La libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1984.

À PROPOS DE THINKING AFRICA

Crée en janvier 2013 par une équipe de chercheurs et experts africains, Thinking Africa est un institut de recherche et d'enseignement sur la paix. Réseau de jeunes chercheurs, d'universitaires confirmés et d'experts, il offre, aux institutions, aux gouvernements, aux sociétés civiles, et aux organisations, des analyses, recommandations et formations pour vivre la paix sur le continent africain.

Nous publions des notes stratégiques sur les enjeux politiques, économiques et sociétaux en Afrique, formons des hauts fonctionnaires, officiers et décideurs africains au leadership, à la médiation et à la négociation. Nous organisons des conférences scientifiques et débats sur les enjeux névralgiques africains.

Thinking Africa
25 BP 1751 Abidjan 25
Côte d'Ivoire