

L'autonomie financière locale des communes au Niger : une étude exploratoire

*Gado Ramatou ADAMOU*¹

Mots clés:

Décentralisation

Déconcentration

Libre administration

Autonomie financière

Néopatrimonialisme

RÉSUMÉ

La recherche aborde l'état de l'autonomie financière matérielle dans les communes nigériennes. Elle tente d'identifier les stratégies de mobilisation des ressources financières locales et les facteurs qui expliquent cette léthargie des communes en matière de politique financière locale. La méthodologie utilisée englobe une revue documentaire, une analyse statistique des budgets locaux et des entretiens semi-directs. Nous avons en effet conduit des entretiens au niveau de trois communes au Niger et auprès de personnes ressources issues de structures nationales. L'étude démontre d'abord que le législateur nigérien a défini d'importants instruments financiers et un cadre légal qui, malgré les limites juridiques permettent formellement aux communes qui le souhaitent d'entreprendre une politique financière locale favorable à une autonomie financière. Elle relève ensuite que malgré l'existence de ce cadre favorable, l'analyse statistique des budgets locaux fait ressortir la faiblesse des ressources financières propres aux communes et l'incapacité des responsables locaux à exploiter pleinement leur potentiel fiscal. Enfin, s'inscrivant dans la réflexion sur la performance globale de l'administration publique, la contribution discute des facteurs entravant l'effectivité de l'autonomie financière locale.

© 2024 RAG – Tout droit réservé.

Adresse de correspondance de l'auteur :

1. Enseignante chercheuse à la Faculté de Sciences Juridiques et Politiques, Université Abdou-Moumouni de Niamey
E. mail. gado.ramatou@gmail.com ; Tél. (+1) 438 835 7245 ; (+227) 92 23 15 32.

INTRODUCTION

Moyen moderne de gouvernance locale et démocratique, la décentralisation remet en cause l'État unitaire centralisé et ses mécanismes de contrôle politique, économique et social. Elle s'inscrit « au nom de mots d'ordre consensuels et vertueux : démocratisation, alignement de l'offre de services publics sur la variation locale des préférences des électeurs ou des problèmes à résoudre, accroissement de la participation et du contrôle des gouvernés sur les gouvernants, amélioration de l'efficacité ou de l'efficience » (Le Lidec, 2020 : 126). De ce point de vue, la décentralisation s'est vue progressivement investie de toute une panoplie de techniques et de procédures concrètes destinée à la mise en œuvre de ses principes au fonctionnement des États. L'objectif est de tendre vers une construction de niveaux d'actions publiques efficaces et démocratiques à partir d'un changement d'échelon et de l'implication d'une multitude d'acteurs aussi bien publics que privés.

En Afrique, la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014 invitent les États membres à rendre effectifs, selon les règles démocratiques, les gouvernements locaux et d'élaborer des cadres propices leur permettant de produire des mécanismes de gestion transparents de leur administration et finance (article 5). L'article 4 de la Directive n° 01/2011/CM/UEMOA , reconnaît aux collectivités territoriales (CT) une autonomie de gestion et un rôle au côté de l'État dans l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi que dans la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie, dans la limite de leur compétence. Au plan national, elle est devenue une nécessité absolue pour redéfinir les rapports entre les États et leur population et elle figure fondamentalement dans les choix politiques de la plupart des États africains à travers une consécration constitutionnelle. C'est le cas du Niger où toutes les Constitutions qui se sont succédées ont consacré les principes de décentralisation et de déconcentration comme modes d'organisation du territoire . Ainsi, les impulsions pour décentraliser se trouvent dans les agendas aussi bien régionaux que nationaux. Parmi les nombreux avantages avancés, figure le fait qu'elle serait un moyen essentiel pour réaliser les nouveaux modèles de gouvernance et développement économique qui reposent sur des synergies entre le local, le

national et le global.

Par ailleurs, l'espoir que cela suscite passe par une autonomie financière locale « au centre de la décentralisation dont elle permet la réalisation » (Oliva, 2017 : 13). L'autonomie financière (AF) renvoie à l'existence de moyens juridiques et financiers suffisants mis à disposition des CT pour s'auto administrer. Son effectivité permet, à terme, une plus grande marge d'action des CT permettant de répondre aux besoins des populations en assurant un développement économique local (Bouvier, 2020). A cet égard, à la suite de l'installation officielle des CT, pour tenter de leur donner une existence réelle, utile et, par la même occasion, se conformer aux accords et directives régionaux, la plupart des pays africains leur consacrent une AF. Au Niger, elle est promue par l'article 3 du Code général des collectivités territoriales du Niger (CGCT) et fait l'objet, ces dernières années, d'un intérêt renouvelé en raison de trois facteurs : D'abord l'engagement du Niger à respecter le référentiel de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA de l'UEMOA, ensuite l'adoption récente de textes juridiques en vue de dynamiser et promouvoir les finances locales et la décentralisation en général, et enfin le processus de transfert des compétences déclenché en 2014 et actuellement en cours .

Cependant, si le cadre légal nigérien répond au besoin de garantir une AF aux CT, il faut souligner que sa mise en œuvre reste laborieuse. La mise en perspective des budgets des CT avec les agrégats économiques classiques (recettes de l'État, produit intérieur brut) et le nombre d'habitants affiche le poids encore insignifiant des finances locales. Selon les données statistiques de l'Observatoire mondiale des finances et des investissements des collectivités territoriales (SNG-OFI, Rapport 2022), au Niger, les recettes des CT représentent moins de 1,5% du total des recettes nationales, quant aux dépenses totales des CT, elles représentent une faible part du PIB soit 0,20%. Selon l'étude publiée en 2020 par le MID, les CT nigériennes se trouvent dans une situation d'impasse depuis leur installation officielle. En reprenant cette étude, 96 Communes sur les 255 existantes se retrouvent incapables de mobiliser par an le montant de 14.068.344 fcfa, correspondant aux charges du personnel minimal et 1.800.000 fcfa correspondant aux indemnités de l'exécutif, conseil et commissions, indemnités légalement prévues pour certains agents. Au regard de ce contexte d'incertitude, il n'est pas sans intérêt de se questionner sur les pratiques des responsables locaux et nationaux en matière de finance locale. Pourquoi les CT nigériennes, vingt ans après

leur installation, végètent toujours dans une situation d'incertitude financière alors que le cadre légal leur est favorable à une émancipation financière ? Ces institutions locales ne font-elles pas face à des enjeux locaux distincts qui devraient les conduire à s'organiser et à agir différemment ?

La décentralisation est multidimensionnelle au Niger, elle s'accompagne ainsi d'une déconcentration. Cette dernière investit l'État d'une mission d'appui technique (article 165, CGCT) assurée par ses services déconcentrés et d'une mission de contrôle, d'appui-conseil et soutien (article 305, CGCT) garantie par ses représentants locaux (gouverneurs et préfets). Autrement dit, le couple décentralisation-déconcentration doivent tendre à une meilleure complémentarité de l'action administrative (Perrin, 1995). Pour Dupuis & Guédon (1991), la décentralisation suppose « l'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités qui s'administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle du gouvernement ». Elle implique à cet égard une administration centrale forte et efficace chargée du portage politique et de la conduite de cette politique publique.

De ce point de vue, il nous paraît utile de fonder notre analyse sur la théorie néo-institutionnelle. Elle recouvre un ensemble de propositions qui suggèrent que les institutions sont des systèmes qui déterminent les cadres d'actions et instaurent les normes, les pratiques, la culture et les valeurs à adopter par les acteurs dans les institutions. Ces aspects qui prévalent dans son environnement deviennent finalement comme des mythes (Selznick, 1957 ; Suchman, 1995) . L'organisation est ainsi perçue comme une réalité socialement construite et met en avant, outre son environnement technique, les aspects cognitifs et normatifs qui déterminent sa structuration (Olivier, 1997). Le fonctionnement balbutiant des communes, qui rappelle celui de l'administration centrale, conduit parfois certains auteurs à plaider pour une réforme globale de l'État en Afrique faisant davantage de la place à un développement institutionnel (Massil, 2020 ; Tchoyi & M'Bafou, 2019 ; Gnimassoun & Massil, 2019).

Dans le cadre des dynamiques en cours en matière de décentralisation notamment sur l'opérationnalisation d'une fonction publique territoriale et le processus de transfert des compétences, cette étude vise à aider les décideurs politiques à prendre les bonnes décisions pour redynamiser les CT et leur permettre une meilleure appropriation de leur autonomie financière.

L'étude s'articule en trois parties. Nous procéderons d'abord par une revue de littérature, ensuite nous présenterons la méthodologie mise en œuvre et enfin la présentation et la discussion des résultats de l'étude.

1.Revue de la littérature

1.1. Différentes acceptions de l'autonomie financière

La définition de l'AF fait problème au regard de sa nature complexe et évolutive qui se caractérise selon plusieurs dimensions : « politique, économique et juridique et prend des formes diverses : aspect de l'autonomie fiscale et d'autonomie de gestion : superposition d'autonomie formelle et réelle » (Oliva, 2017 : 13). Selon Hertzog, « si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs » (2003 : 548). Dans la même veine, Dussart, note qu'il est : « très difficile de donner une définition unique d'un concept dont les applications sont les déterminants principaux » (2000 : 12).

Cela explique les différentes positions doctrinales et les variations dans la considération des déterminants qui caractérisent l'AF. Ainsi, certains auteurs l'appréhendent principalement sous deux angles. Dans un premier temps, elle renvoie à la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recette, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt, et en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. Et dans un second temps, il s'agit de la possibilité pour les CT d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant (Bouvier, 2022 ; Tartour, 2012 ; Roux, 2006). Deux composantes peuvent ainsi être identifiées à travers ces positions à savoir : une capacité juridique (pouvoir de décision budgétaire et fiscale) combinée à une capacité matérielle (financière et économique). D'autres relativisent la combinaison de ces deux composantes en priorisant la capacité réelle financière et économique sur toutes les autres. C'est le cas d'Herzog pour qui : « avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources financières suffisantes, voilà qui est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est au mieux accessoire » (2003 : 468). Pour Philip (2002), c'est plutôt le pouvoir fiscal qui semble moins

déterminant pour l'AF. Il souligne que : « S'il n'est guère contestable que l'autonomie financière ne peut exister sans un certain pouvoir budgétaire, cela est moins évident en ce qui concerne le pouvoir fiscal local. » Cette position s'explique par le fait que la reconnaissance d'un pouvoir fiscal local absolu et de rang constitutionnel se heurte à deux grands principes constitutionnels : la légalité fiscale et l'égalité devant l'impôt lesquels sont difficilement conciliables avec la reconnaissance d'une trop large autonomie fiscale locale.

Ces différentes analyses permettent de conclure que l'AF comporte deux (02) dimensions complémentaires dont les intensités peuvent varier d'un système à l'autre notamment : une capacité juridique qui renvoie à un pouvoir normatif en matière financière tant sur le plan budgétaire que fiscal et une capacité financière et économique réelle leur permettant d'avoir un budget local alimenté par des ressources financières locales.

1.2. Différents facteurs déterminants à l'effectivité de l'autonomie financière locale

La décentralisation s'inscrit dans le cadre d'un processus global de modernisation de l'État qui pourrait désormais se focaliser sur ses fonctions régaliennes (défense, sécurité, justice) tout en assurant un service de proximité piloté par les CT. Par ailleurs, la réalisation de ce scénario est conditionnée par l'existence d'une autonomie financière locale puisque sans cette dernière « la décentralisation n'est que mirage » souligne le professeur Holo (1986 : 1).

Par ailleurs, plusieurs travaux concluent à l'existence d'une relation entre une autonomie financière réelle et l'existence d'une administration locale compétente au service des citoyens et une interaction efficace entre le local et le national. Dans une étude sur l'autonomie locale au Ghana et au Nigéria, Wunsch (2000) relevait que les gouvernements locaux fonctionnaient relativement bien parce que les acteurs locaux ont été sérieusement accompagnés par les fonctionnaires rattachés à l'administration centrale. Plus récemment, la plupart des analyses sur la décentralisation au Rwanda s'accordent sur l'assainissement, le renforcement institutionnel et la responsabilisation de l'administration centrale comme facteurs fondamentaux de la réussite de la décentralisation dans sa dimension politique et financière et dans la construction en général de l'État. D'un objet sur les violences de masse et la justice transitionnelle, le Rwanda est passé à un cas d'étude incontournable des analyses sur la construction de l'État et le développement de l'Afrique (Benjamin, 2020) et un modèle de

décentralisation réussie résultant de son volontarisme politique dans l'habilitation des gouvernements locaux pour le développement économique, l'innovation et l'éradication de la pauvreté.

A l'inverse, la résistance de l'appareil administratif (national et local) ou encore son incapacité (manque de vision, de volonté politique, de ressources financières, etc.) sont des facteurs importants qui freinent l'application cohérente d'une politique financière locale assurant une réelle autonomie financière nécessaire à la réussite de la décentralisation. Dans le contexte Kényen, la décentralisation serait le produit d'un processus « top down », empreint de bureaucratisme et de volonté politique insuffisante qui entravent le développement et la gouvernance locaux (Khadiagala & al., 2004 : 198). Plusieurs travaux soulignent des contrastes importants entre les volontés politiques affichées et les réalités du terrain. Ils relatent les difficultés liées au fonctionnement des CT, telles que la forte politisation de l'administration locale, le néopatrimonialisme, les difficultés de fonctionner avec des objectifs définis, l'incapacité de mobiliser les ressources locales, l'ineffectivité des institutions nationales d'accompagnement qui contraignent les CT à des résultats insignifiants en terme de développement local et de démocratie (Nanako, 2016; Dupuis, 2015; Danda, 2012; Kalala, Danda & Schewartz, 1993; Yatta, 2009; Hofsted, 1981).

Dans ce cadre axé spécifiquement à l'AF locale, ESSONO EVONO (2022) constate que les CT en Afrique noire francophone, cherchent à garantir leur fonctionnement à travers les concours et subventions extérieurs notamment venant de l'État et des PTF. Or, l'AF ne peut être obtenue par ces sources au regard de leur irrégularité, imprévisibilité et des règles de conditionnement qui les accompagnent (Hastings-Marchadier, 2017; Hertzog, 1988). Pour Roux (2006 : 505), l'origine des ressources est importante puisqu'elle permet de mieux qualifier le degré d'AF des collectivités car le risque existe, si les financements étatiques [et étrangères] sont importants, c'est qu'ils soient attribués sous conditions, limitant la liberté des Collectivités ». La tendance générale s'accorde sur le fait qu'une AF consistante repose fondamentalement sur l'origine et la nature des ressources financières locales. Elle part du postulat que plus la part des ressources propres dans le volume des ressources totales est importante plus l'AF est garantie (Mbassi, 2014). Les ressources propres permettent à la CT de faire face à des besoins nouveaux ou imprévus, de garantir en toutes circonstances la

continuité du service public local et de ne pas ainsi aliéner son autonomie. Autrement dit, l'AF suppose que les CT ne doivent pas dépendre de ressources imprévisibles à l'instar : des concours financiers étatiques et extérieurs, les emprunts, transferts financiers ponctuels, dons, legs . Ainsi, dans l'espace UEMOA, le livre blanc de la décentralisation financière précise que : « Les ressources propres sont constituées de la fiscalité et des produits de l'exploitation des services et des domaines des collectivités, mais c'est la fiscalité qui est l'instrument le plus déterminant dans le financement des collectivités territoriales. Il contribue à déterminer une partie de l'autonomie financière, mais c'est aussi un indicateur de leur légitimité et de la construction de la citoyenneté communale » (2014 : 18). Cette position place en réalité la fiscalité locale au cœur de l'AF des CT de l'espace UEMOA. Ainsi, une telle conception implique des CT capables de s'approprier leurs nouvelles compétences en matière de politique financière locale, de développer des aptitudes pour monter des stratégies de mobilisation des finances locales et planifier des programmes de développement efficaces. Puisque, la décentralisation est avant tout un geste de réappropriation du pouvoir à la base. Sur la base de cette conception, nous mettrons la focale sur les dynamiques de mobilisation des ressources fiscales (MRF) par les CT et les facteurs explicatifs de la léthargie des CT en matière de MRF. Mais avant, nous allons présenter le cadre d'analyse et la méthodologie.

2. Cadre d'analyse et Méthodologie de l'étude

2.1. Cadre d'analyse

Dans le cadre de cette étude, notre analyse repose sur la théorie néo-institutionnaliste. Cette dernière postule que les institutions sont des forces potentiellement indépendantes, qui ont de l'influence sur la façon dont les acteurs définissent leurs intérêts, mais aussi la manière dont ces intérêts sont poursuivis et exprimés (Stone, 1992). Elle met l'accent sur les influences institutionnelles qui s'exercent sur les organisations et les font converger vers des structures et des pratiques similaires. Soumises aux mêmes lois et règlements, employant les mêmes profils d'employés et de dirigeants, les organisations succombent au mimétisme. Le phénomène « d'isomorphisme » décrit par DiMaggio & Powell (1983) illustre bien cela. Il postule que dans l'incertitude, les organisations s'observent, s'imitent les unes les autres et finissent par se ressembler. Pour Lecours, 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 » (2002 : 9).

Dans le cadre de l'effectivité de l'AF au niveau local et de la décentralisation en général, l'État central est l'acteur clé chargé de la conduite et du suivi-contrôle de cette politique. De fait, on assiste à une reproduction au niveau des communes des rites et des pratiques qui caractérisent l'administration centrale. Pourtant, l'objectif derrière la création des communes est d'induire une transformation complexe à travers une gouvernance locale transparente et efficace et un développement à la base pérenne. Puisqu'on part du postulat que les communes sont plus proches des populations et donc plus à même de conduire des politiques publiques adaptées aux besoins locaux, et une gestion efficace des ressources locales. À cet effet, elles ont été dotées de compétences renforcées, leur permettant de prendre en charge la gestion de certains biens publics et la perception de recettes fiscales. En outre, la proximité géographique entre administrateurs et administrés, médiatisée par la tenue d'élections, doit contribuer à la transparence puis à la pertinence des choix de politiques publiques locales (Piveteau, 2005 : 72). Pourtant, leur fonctionnement ne se distingue guère de celui de l'État. C'est pourquoi l'approche par la théorie néo-institutionnelle semble offrir un cadre d'analyse permettant d'expliquer les comportements des responsables locaux en termes de mobilisation des ressources financières locales et leur engagement dans l'effectivité d'une AF. L'approche néo-institutionnelle conçoit ainsi l'organisation comme un construit social qui adopte un comportement reconnu comme légitime par l'ensemble d'un même champ organisationnel et par conséquent comme une norme du secteur (Friedberg (2001).

Alors que les projets d'appui techniques des PTF peuvent apporter de nouvelles pratiques et changer les façons de faire sur le court terme, elles ne sont guères efficaces pour induire des transformations profondes pérennes. Ce qui sous-entend que malgré un cadre juridique étoffé et les appuis techniques et financiers des partenaires existants au niveau local, la viabilité des communes et l'effectivité de l'AF locale nécessitent un volontarisme politique de la part de l'État dans l'habilitation des gouvernements locaux pour remplir leurs missions au niveau local. Cela passe d'abord par une restructuration du fonctionnement de l'administration centrale à travers un développement institutionnel pérenne et l'éradication des pratiques néopatrimonialistes qui affectent négativement les communes dans la mobilisation des

ressources financières puisque les acteurs locaux finalement reproduisent, en toute impunité, les mêmes pratiques à l'œuvre à l'échelle nationale.

2.2. Méthodologie et traitement des données

Pour aider les décideurs politiques à mieux garantir une AF locale réelle, nous nous sommes posé la question de savoir : pourquoi les communes nigériennes, vingt ans après leur installation, végètent toujours dans une situation d'insécurité financière malgré un cadre juridique favorable à une émancipation financière locale ? Afin de répondre à notre question de recherche, nous avons opté pour une recherche qualitative exploratoire (Savall & al., 2001). Cette approche est mieux indiquée puisque nous cherchions à comprendre un phénomène. À cet égard, la méthodologie de collecte des données utilisée repose sur l'analyse documentaire et des entretiens semi-directs.

Le processus a d'abord consisté à la cartographie des structures au niveau national et les fonctions au niveau de chaque commune afin d'identifier celles impliquées dans la politique financière locale. Cette étape nous a permis d'identifier les personnes ressources à interroger qui s'est déroulé en deux phases : une première qui a consisté à identifier les responsables locaux et nationaux impliqués dans la mobilisation des ressources financières locales et une deuxième qui concerne les autres acteurs afin de recueillir leurs perceptions de AF locale et ses limites ainsi que les pratiques à l'œuvre au niveau local. Une première phase d'enquête comportant 23 entretiens semi-directs a été menée de juillet 2023 à août 2023 suivie d'une seconde phase (de novembre à décembre 2023) comportant 10 entretiens semi-directs. Ces derniers (au total 33 entretiens) ont été conduits à partir d'un guide thématique esquissé en quatre thèmes. Chaque thème comportait des questions ouvertes permettant d'obtenir l'opinion des interviewés sur les finances locales et les facteurs de fragilités empêchant l'impulsion d'une dynamique nouvelle locale. Le premier thème porte sur des questions générales (fonctions, formation de base, expériences), le deuxième thème a abordé les questions sur les instruments financiers dédiés au local, le troisième thème a porté sur la mobilisation des ressources financières locales et enfin le quatrième thème était axé sur les différents facteurs de fragilité. Les entretiens ont duré en moyenne entre 50 à 90 mns chacun. La collecte a été soumise au principe de la saturation (Savoie-Zajc, 1996). Elle a pris fin,

lorsque nous avons constaté que chaque nouvelle interview ne produisait que des données déjà découvertes dans les précédents entretiens. Les réponses des participants ont été transcrites dans des carnets de notes au regard de la sensibilité de la thématique qui touche aux questions financières et la responsabilité des responsables nationaux et locaux dans le fonctionnement des communes. A cet égard, notre analyse s'abstiendra de faire des citations directes et tentera de synthétiser les éléments de réponses tout en gardant les idées générales avancées sur le terrain.

Cette phase (effectuée par entretiens semi-directs) a été complétée par une revue documentaire. Les documents sélectionnés sont des textes de loi et réglementaire, les budgets locaux, des rapports d'activités, de gestion, d'évaluation et de recherche sur la décentralisation et les finances locales.

La méthode de traitement retenue est l'analyse statistique des budgets et l'analyse du contenu thématique pour la classification et la présentation des thèmes. Cette dernière part du postulat que la redondance d'unités d'analyse de discours (phrases, mots, expressions) illustre les préoccupations des acteurs à l'origine du discours (Thiétard & al., 2007). Elle est ainsi jugée adaptée pour l'analyse de données qualitatives et efficace pour identifier et examiner les thèmes de données textuelles (Guest & al., 2012). À cet égard, nous mobilisons cette méthode pour les classifications et la représentation des thèmes. Notre choix se justifie par le fait que nous explorons un sujet, certes classique, mais au sein d'un environnement nouveau, d'autant plus qu'il n'existe quasiment pas d'étude de ce type sur les communes de notre échantillon et dans la plupart des communes nigériennes. En outre, l'analyse de contenu thématique nous permettra d'associer une analyse de la fréquence d'un thème à celle de l'ensemble du contenu (Alhojailan, 2012).

Le tableau 1 ci-dessous présente les caractéristiques des trois (03) communes couvertes par cette étude, l'effectif et le profil des personnes interrogées au niveau local et national.

Tableau 1 : Tableau des communes et personnes ayant répondu au guide

Au niveau local						
Communes	Population	Nbre de conseillers	Budget (2020)		Taux de recouvrement	Profil des personnes interviewées
			Prévision	Réalisation		
Aguié	221 665	25	477 235 946	144 748 309	30,33%	1 maire, 2 conseillers, 2 collecteurs, 2 PTF, 2 commerçants
Sherkin Haoussa	110 713	21	152 206 137	67 919 840	44,62%	1 maire, 1 conseiller, 1 receveur, 2 autorités coutumières, 3 chefs de familles
Kanan Bakaché	113 672	18	120 837 333	36 398 427	30,24%	1 receveur, 1 collecteur, 1 autorité coutumière, 1 conseiller, 3 commerçants, 1 ptf
Au niveau national						
Structures					Profil	
Indépendant					2 experts en décentralisation	
Ministère de l'Intérieur					1 SG, Directeur chargé de la décentralisation	
Direction Générale des Impôts					Chef cellule chargé des réformes et programmes	
ONG RAIL					1 chargé de projet	

	Gouvernance locale
KFW Banque de développement	1 Expert en Administration territoriale et gestion des collectivités territoriales (coordinateur senior).
Coopération Allemande (GIZ)	1 Conseiller technique en finance locale

Source : Auteur

3. Présentation des résultats

Dans cette partie, il s'agit de présenter et d'analyser les résultats de nos recherches. Dans cette perspective, nous allons présenter d'abord le cadre juridique de l'AF au Niger, ensuite le processus de mobilisation des ressources financières locales et enfin les facteurs explicatifs de l'ineffectivité de l'autonomie financière locale.

3.1. Les contours juridiques de l'autonomie financière locale

Au Niger, le cadre juridique consacre le principe d'AF aux CT et de gestion autonome du budget local. Cela suppose que le budget local, en tant qu'instrument de prévision annuelle des ressources et charges des CT, est préparé par le président du Conseil de la CT qui en est l'ordonnateur (article 217, CGCT) et voté par le Conseil municipal ou régional (article 218, CGCT). Ce qui fait de ces conseils, les juges de l'opportunité des recettes et des dépenses.

Dans la perspective d'assurer une AF matérielle, le législateur nigérien prévoit deux catégories de ressources pour concourir aux budgets locaux. Il s'agit des recettes fiscales (impôts et taxes propres aux CT et la fiscalité rétrocédée par l'État) et des recettes non fiscales (articles 235 à 241, CGCT). En outre, le législateur accorde une certaine autonomie de décision aux CT en matière de recettes. Bien évidemment, ces marges de manœuvre octroyées dépendent de l'origine des ressources. Relativement à la matière fiscale, elle relève de la souveraineté économique, financière et budgétaire de l'État unitaire. En d'autres termes, le pouvoir fiscal est non seulement une prérogative de l'État mais qui plus est, au nom du

principe du consentement à l'impôt, de la seule compétence de l'Assemblée nationale qui « vote la loi et consent l'impôt » (article 90 (1), Constitution) et « fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature » (article 99 (7), Constitution). Bien évidemment, dans le cadre du mouvement de la décentralisation et s'inscrivant dans la logique de la Directive no1/2011/CM/ de l'UEMOA (article 16) , le législateur nigérien va accorder une certaine autonomie fiscale aux CT consacrée à l'article 227 du CGCT qui dispose que : « La loi définit les matières sur lesquelles peuvent porter les impôts et taxes fiscales propres aux collectivités territoriales. La loi de finance fixe leur taux maxima. Dans ces limites, le conseil municipal ou le conseil régional peut créer tout impôt ou toute taxe fiscale ». Il s'agit ainsi d'un pouvoir fiscal délégué et encadré puisque c'est la loi qui autorise cette compétence, détermine les conditions et les limites de son exercice. Cette marge de manœuvre fiscale constitue un atout pour les CT nigériennes, d'autant plus que dans certains États africains comme le Sénégal (Niang, 2021), ou encore le Cameroun (Timene, 2022), les CT ne disposent pas d'une telle marge de manœuvre fiscale.

De plus, si l'article 99 (7) de la Constitution réserve au seul législateur la prérogative de créer l'impôt et d'en fixer les règles y afférentes, cette exclusivité de compétence à valeur constitutionnelle n'est pas étendue aux ressources non fiscales dont les CT ont la maîtrise . Par ailleurs, le législateur a tout de même défini les services locaux en contrepartie desquels un paiement est exigé à l'utilisateur sans en fixer un seuil plancher et un seuil plafond. Autrement dit, la fixation des montants (excluant les ressources sur lesquelles elles n'ont aucune maîtrise) est laissée à la discrétion des CT dans le respect d'une proportionnalité raisonnable entre le montant de la redevance et la valeur du service rendu et parfois les règles d'encadrement tarifaire sectoriel si existantes.

Globalement, le cadre juridique permet aux communes qui le souhaitent de conduire une véritable politique financière locale dynamique encore faudrait-il qu'elles aient la volonté, les capacités humaines et techniques et un accompagnement effectif de l'État central. Dans ce sens, Docteur Mahamadou Danda nous indique que :

« Dans le contexte nigérien, le dispositif juridique, en matière d'autonomie financière locale, est assez bon. Il fait du Niger une administration théoriquement sur-administrée. Ce qui pose problème, c'est la mise en œuvre et la capacité des acteurs

nationaux et locaux à conduire cette politique » (entretien 5).

3.2. De la mobilisation des ressources financières locales

Aux termes de l'analyse, il convient de noter que le recours à des initiatives de dynamisation et d'appropriation de la mobilisation des ressources locales afin de garantir une AF réelle reste quasiment inexistant dans notre échantillon.

Relativement aux recettes non fiscales, on constate que ces dernières ne sont pas diversifiées et se limitent très souvent à la location de matériel (voiture, tracteur), d'immeubles et l'exploitation des carrières dont les montants sont insignifiants. Il en va de même de l'emprunt, dont le recours reste complexe, voire inexistant au regard des prérequis que ne remplissent pas les communes dans leur état actuel. Le marché financier leur est ainsi inaccessible du fait de leur incertitude financière. Ainsi, au titre des ressources non fiscales, l'analyse des budgets locaux montre que les subventions extérieures (PTF) et les dotations étatiques alimentent essentiellement les ressources locales non fiscales. Elles représentent en moyenne 80,5% des ressources non fiscales des Communes étudiées. Toutefois, dans l'organisation actuelle du financement local au Niger, l'enjeu des dotations étatiques apparaît au plan quantitatif avec un volume insignifiant, de l'ordre de 875.000.000 fcfa pour le FAD, 2.075.000.000 fcfa pour le FP et 150.000.000 fcfa pour le FAT, pour l'année 2022, et au plan qualitatif avec une variation qui illustre les défaillances voire l'inexistence d'une planification budgétaire pour ces transferts. En dehors du FAT, dont le montant est constant depuis son activation en 2018, les deux autres (FAD et FP) se présentent aux allures de « montagnes russes ». En somme, même quand les montants sont disponibles, ils sont modiques et ne permettent aucun investissement sérieux. De manière générale et pour toutes les CT, l'État a transféré, en moyenne entre 2014 à 2023, 12.190.000.000 fcfa au titre du FAD, 15.329.000.000 fcfa au titre du FP et 900.000.000 fcfa pour le FAT soit un total de 28.419.000.000 fcfa. Pour la même période, les subventions extérieures (PTF) sont estimées à 64.859.000.000 fcfa (Anfict, 2023).

Quant à la fiscalité locale, elle reste également très peu exploitée par ces mairies. Avec la panoplie des ressources fiscales propres définies pour les communes nigériennes, on s'attend ainsi que leur part soit prédominante dans le budget local global. Leur apport est l'indicateur

clé de la soutenabilité de l'AF (Mbassi, 2014). Dans la pratique, la réalité financière est tout autre. En effet, la fiscalité locale, bien que multiple et variée, a un rendement peu significatif. En réalité, la plupart des ressources fiscales propres aux communes ne figure dans les budgets locaux que pour la bonne forme, avec des assiettes dont le produit est faible et peu sensible à l'évolution économique, des taux de recouvrement très faibles dépassant rarement les 40% voire bien moins. En somme, s'ils ne sont pas archaïques, ils sont peu productifs, figés et assez souvent inadéquats aux réalités particulières des communes.

« Le problème de la fiscalité locale, ce qu'elle n'est pas adaptée à toutes les CT. Beaucoup de zones présentent des réalités singulières (pastorales, commerciales, artisanales, etc.) qui ne sont pas prises en compte. Les communes doivent faire un travail de recensement de leur potentiel fiscal et financier » (entretien 11).

« Certaines taxes ne servent à rien, je vous donne l'exemple de la taxe sur les artistes, la plupart des communes n'ont pas d'artistes professionnels comment ils vont prélever une telle taxe ? » (Entretien 7).

« Les impôts de capitation (la taxe de voirie et la taxe municipale), le montant maximum par an est fixé respectivement à 1.500 et 1.000 fcf par contribuable. Et cette fourchette date des années 1980, elle n'a pas évolué. En plus, les recensements fiscaux ne sont pas à jour, ils sont reconduits d'une année à l'autre » (entretien 21).

Relativement au recouvrement des taxes et impôts propres aux communes, si le législateur définit ses modalités notamment par voie de rôle ou sur ordre de recettes (art. 256, CGCT), il ne définit pas des stratégies de mobilisation. Autrement dit, il appartient aux responsables locaux de penser ces stratégies pour mieux mobiliser ces ressources. À ce niveau, les stratégies restent figées et improductives au regard des faibles taux de recouvrement et l'incapacité des communes à se garantir une AF réelle. La collecte se fait, sous la responsabilité du receveur municipal, aidé par des collecteurs d'impôts qui font du porte à porte et des chefs de villages pour certaines taxes (taxes de voirie et municipale). Or cette procédure archaïque reste difficilement contrôlable et comporte beaucoup de limites.

Il convient ici de relever la situation spécifique de la commune d'Aguié, qui en 2014 avait mis en place un service communal de recouvrement. Le dynamisme de départ du personnel en charge de ce service a permis d'enregistrer des améliorations notamment un rehaussement des

recettes fiscales (taxes municipales et taxes de marché). Toutefois, ce succès fut de courte durée puisque ce service est finalement tombé dans la léthargie au regard des nombreuses pressions venant de certains responsables locaux qui ne bénéficiaient plus des avantages issus de leurs pratiques informelles et corruptives.

3.3. Les facteurs explicatifs de l'inexploitation du potentiel (fiscal et non fiscal) des communes par les responsables locaux

L'analyse du discours des répondants permet d'identifier plusieurs variables qui expliquent l'inexploitation du pouvoir financier par les communes de notre échantillon.

Parmi ces variables on peut citer l'incompétence des responsables des mairies dans la conduite des affaires locales. Nombreux sont les acteurs qui soutiennent que les marges de manœuvres fiscales ne peuvent être mises à profit à l'heure actuelle parce que les responsables locaux n'ont pas été suffisamment formés et préparés à leur rôle d'acteurs locaux chargés de la bonne conduite des affaires locales. En effet, la chaîne fiscale est essentiellement pilotée par l'État central et ses services déconcentrés. Il ne pouvait en être autrement, d'autant plus qu'assumer de telles compétences (recensement de la matière imposable, l'évaluation de l'assiette, indexation de l'impôt aux capacités contributives des populations, les exonérations, exemptions, réductions, l'émission des rôles d'imposition, les stratégies de recouvrement, les contentieux fiscaux, etc.) nécessite un développement institutionnel dont ne dispose pas encore les gouvernements locaux du Niger. Notre échantillon est confronté à un manque criard de personnel qui limite l'efficacité des politiques locales fiscales. Le peu de personnel dont elles disposent est très peu qualifié et très souvent remplit plus des fonctions subalternes (planton, chauffeur, gardien, secrétaires, etc.) que techniques et à fortiori analytique et stratégique permettant de mobiliser et gérer les ressources financières locales, de réaliser des investissements, promouvoir l'économie locale et consolider l'AF.

« L'autonomie financière ne peut pas être assurée si le personnel local n'est pas bien formé pour identifier les sources de ressources, les mobiliser et les gérer de manière transparente » (entretien 2).

On peut également citer la négligence et le peu d'intérêt qu'accordent les responsables locaux

aux affaires locales. Les propos de plusieurs répondants attestent de ce fait :

« Lorsque dans le cadre d'un projet destiné aux communes de la région de Tillabéry et Maradi, on avait mis en place un mécanisme de gestion et de contrôle du recouvrement des taxes de marché et des gares routières, on récoltait entre 1.500.000 à 2.000.000 de fcfa par semaine. Dès qu'on a laissé la gestion aux acteurs locaux formés, le montant du recouvrement est retombé à 300.000 fcfa par semaine, voyez-vous » (entretien 18).

« Les rôles sont reconduits d'année en année. Les responsables locaux se basent sur des anciens recensements. Il n'y a pas d'effort d'actualisation. Ils ne connaissent pas bien leur potentiel fiscal » (entretien 20).

En outre, en 2015, les communes rurales Sarkin Haoussa et Kanan Bakaré (Région de Maradi) avaient bénéficié de l'accompagnement du Programme d'appui au développement local (PADL) afin de matérialiser leur autonomie de décision en matière de recettes. Ce programme s'inscrit dans la perspective de développer la capacité d'initiation et de planification de ces communes en matière de mobilisation des ressources et d'investissement local sur fond propre. Le plan d'action 2015-2016 issu de ce processus prévoyait 15 activités dont 2 seulement ont été réalisées au cours du processus, soit un taux d'exécution de 13,33%. Depuis 2016, jusqu'en 2022, aucune inscription n'a été faite dans les budgets locaux pour continuer le processus enclenché par la coopération Suisse. Cette situation dénote le manque d'intérêt des exécutifs locaux par rapport aux initiatives novatrices en matière de finance locale.

La manne de la fiscalité rétrocédée, explique dans une certaine mesure l'inertie des responsables locaux en matière de mobilisation de ressources fiscales locales propres. Elle a pour effets pervers de susciter peu d'intérêt à la fiscalité locale chez les responsables communaux, qui finalement se contentent de ce que l'État leur donne.

« Comme elles ne font pas beaucoup d'investissement, ce que l'État leur rétrocède leur suffit pour fonctionner » (enquête 15).

De manière générale, selon le rapport du ministère de l'Intérieur (MID), les budgets des CT sont essentiellement alimentés par les impôts rétrocédés par l'État. Ils représentent, selon les collectivités territoriales, entre 60 à 80% de leurs ressources totales (Rapport MID, 2020). Ces chiffres dissimulent de fortes disparités puisque dans les CT rurales, la dépendance au

financement étatique et aux PTF est très importante. Par exemple, pour les communes rurales couvertes par cette étude, la fiscalité rétrocédée représente en moyenne 90,82 % des ressources fiscales contre 9,17% pour les taxes et impôts locaux propres.

Le poids du secteur informel explique dans une certaine mesure la difficulté de mobilisation des ressources financières locales. Il représente 57% du PIB Nigérien (INS, 2020) et donc une source importante d'évasion fiscale. Les initiatives de fiscalisation de ce secteur sont de toute évidence étroites. Dans les communes étudiées, on peut souligner quelques initiatives timides comme le marquage des charrettes à but lucratif.

Outres les facteurs énumérés ci-dessus, on peut souligner également le fait que les responsables locaux sont peu, voire quasiment pas, rétifs aux environnements corrompus, improductifs et à des pratiques peu conventionnelles (l'informellisation du recrutement, le clientélisme, la politisation de l'administration locale, etc.). C'est ce qu'illustre ces extraits d'entretiens :

« Dans le cadre du recouvrement des impôts, les collecteurs qui assistent les receveurs sont directement embauchés par les communes. Maintenant, c'est devenu une habitude dans les communes, ces postes de collecteurs d'impôts sont partagés entre les conseillers municipaux et chacun ramène qui il veut » (entretien 12).

« Les collecteurs, ils travaillent pour eux-mêmes et les élus qui les ont ramenés, parce qu'on ne peut pas les contrôler et il y a un détournement de ressources à ce niveau » (entretien 21).

« L'implication des chefs traditionnels dans le recouvrement des taxes est également problématique. D'abord, il est difficile de contrôler le montant réel des taxes recouvrées et ensuite, quand il y a souvent conflit entre un maire et un chef de Canton, ce dernier confisque les montants recouverts » (entretien 19).

Certains acteurs locaux n'hésitent d'ailleurs pas à fustiger ces comportements des exécutifs locaux qui réalisent peu d'investissement au profit des communautés dont ils ont la charge. L'insatisfaction des attentes de ces dernières expliquent en parti le refus systématique de payer les impôts et taxes.

« Nous là, ce n'est pas qu'on ne veut pas payer l'impôt. Mais il y a beaucoup de détournement de fond dans cette mairie là. Et on ne voit aucune réalisation. Donc où va notre argent ? Dans la poche des conseillers et leurs complices » (entretien 15).

« Vous savez, au Niger, plusieurs fois on arrête des maires, pour corruption et détournement de fond. Après ils sont revenus dans leur poste alors que tout le monde sait qu'ils ont volé l'argent de la mairie. On ne peut pas payer nous les pauvres les impôts pour que eux deviennent riches avec l'argent de nos impôts » (entretien 23).

Une loi portant statut autonome du personnel des CT a été adoptée le 17 juin 2019 (Loi 2019-26). Sa mise en œuvre effective permettra de mettre fin à l'informellisation des recrutements et de faire la promotion de la « méritocratie » au sein de la fonction publique territoriale puisqu'elle prévoit, à son article 25, un certain nombre de critères dont entre autre « justifier des titres de formations exigés pour l'emploi ouvert » et « avoir subi avec succès les épreuves d'un concours de recrutement ». À date, cette loi reste ineffective.

L'accompagnement insuffisant de la part de l'administration centrale a été également cité. En effet, si l'État peine à garantir une fonction publique territoriale effective et efficace, il ne s'est guère montré plus efficace à combler ce vide à travers une déconcentration efficace, elle aussi, en perdition. Au niveau central, les institutions chargées de la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de déconcentration, l'accompagnement des communes et le suivi-contrôle, fonctionnent timidement. C'est le cas de la Direction générale des CT (DGDCT) qui dispose seulement de 11 agents contre par exemple 65 agents au Mali ou encore 84 agents au Burkina Faso. Ensuite, au niveau des structures déconcentrées, dans le domaine des finances locales, la comptabilité et l'appui technique sont confiés en principe à un agent de l'État, comptable du trésor et l'établissement des rôles et le recouvrement des impôts et taxes locaux sont exercés par les services des impôts. On dénote non seulement l'incompétence de ce personnel mais aussi, une présence contrastée de ces services, un manque de personnel et une insuffisance des moyens de communication (internet, téléphone) et la logistique de liaison (transport, infrastructure) qui fait que les relations et les suivis ne sont pas fluides. Qu'ils soient à proximité ou pas, on dénote globalement une impréparation des services techniques dans leur rôle d'appui technique. Ils n'ont pas été responsabilisés, formés, informés encore moins suivis dans leurs missions. Cela explique les nombreuses irrégularités dans la gestion budgétaire et fiscale. Les enquêtes révèlent que les rôles sont rarement soumis à l'approbation des conseils. Et même quand ils sont soumis, ils ne sont pas actualisés et sont élaborés sous la base d'anciens recensements fiscaux. Souvent les recettes

fiscales notamment celles de la taxe municipale et de la taxe de voirie sont recouvrées en l'absence de rôles préalablement établis.

Cette situation, met au jour également une défaillance de la politique du contrôle de légalité. D'abord, la plupart des acteurs en charge de ce volet ne sont pas des administrateurs de carrière et doivent leur poste à leur appartenance politique. Par conséquent, ils ne disposent pas de compétences suffisantes (droit, finance, économie) pour exercer un contrôle de légalité et assurer des missions d'appui-conseil.

« Aussi, il faut noter que les services déconcentrés de l'État ne disposent pas d'un personnel suffisant en quantité et en qualité pour faire face aux besoins des collectivités territoriales. C'est quasiment des coquilles vides. Dans la plupart des structures de représentation de l'État (gouvernorats et préfectures), le personnel est composé du représentant de l'État (gouverneur ou préfet), d'un secrétaire général et un assistant souvent payé de la poche du préfet ou du gouverneur. En 2017, nous avons engagé plus de 40.000.000 de fcfa pour former les gouverneurs et préfets, une semaine après, ils ont été relevés de leur fonction. Il est important de tendre vers une professionnalisation de ces fonctions et d'élaborer un statut de l'administration territoriale afin de résoudre le problème de mobilité et d'incompétence de ces acteurs » (Entretien 3).

« Il faut regarder les programmes de formation, vous allez rarement trouver des formations pour les services déconcentrés. Il faut que l'État nomme des personnes compétentes à ces fonctions et donne les moyens de fonctionnement parce que les niveaux déconcentrés ne génèrent pas de revenu » (Entretien 1).

Ensuite, le contrôle de légalité est également entravé par l'ineffectivité de la chaîne judiciaire. Les dix (10) tribunaux administratifs (pour couvrir le territoire national) prévus par l'article 57 de la loi du 1er juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, n'existent en réalité que sur papier. En cas de recours juridictionnel, il faudra alors saisir le Conseil d'État situé à Niamey. Une situation de nature à décourager toute tentative de contestation des actes des responsables locaux.

Enfin, relativement au contrôle de légalité en cours d'exécution du budget, les institutions chargées de ce volet fonctionnent timidement. C'est le cas de l'Inspection générale de l'Administration territoriale (IGAT) qui, entre 2018-2020, a produit seulement 48 missions

d'inspections sur les CT (IGAT, 2021), ou encore de la Cour des Comptes qui, entre 2013-2022, a jugé seulement les comptes de quarante (40) communes et douze (12) contrôles de gestion des ordonnateurs, du fait, entre autre, de l'absence de planification stratégique des audits et l'ineffectivité des Chambres régionales des comptes (Plan stratégique de la Cour des Comptes du Niger 2020-2024).

Cette situation, met au jour également une défaillance de la politique du contrôle de légalité. D'abord, la plupart des acteurs en charge de ce volet ne sont pas des administrateurs de carrière et doivent leur poste à leur appartenance politique. Par conséquent, ils ne disposent pas de compétences suffisantes (droit, finance, économie) pour exercer un contrôle de légalité et assurer des missions d'appui-conseil.

« Aussi, il faut noter que les services déconcentrés de l'État ne disposent pas d'un personnel suffisant en quantité et en qualité pour faire face aux besoins des collectivités territoriales. C'est quasiment des coquilles vides. Dans la plupart des structures de représentation de l'État (gouvernorats et préfectures), le personnel est composé du représentant de l'État (gouverneur ou préfet), d'un secrétaire général et un assistant souvent payé de la poche du préfet ou du gouverneur. En 2017, nous avons engagé plus de 40.000.000 de fcfa pour former les gouverneurs et préfets, une semaine après, ils ont été relevés de leur fonction. Il est important de tendre vers une professionnalisation de ces fonctions et d'élaborer un statut de l'administration territoriale afin de résoudre le problème de mobilité et d'incompétence de ces acteurs » (Entretien 3).

« Il faut regarder les programmes de formation, vous allez rarement trouver des formations pour les services déconcentrés. Il faut que l'État nomme des personnes compétentes à ces fonctions et donne les moyens de fonctionnement parce que les niveaux déconcentrés ne génèrent pas de revenu » (Entretien 1).

Ensuite, le contrôle de légalité est également entravé par l'ineffectivité de la chaîne judiciaire¹. Les dix (10) tribunaux administratifs (pour couvrir le territoire national) prévus

¹ Les représentants de l'État ne peuvent annuler les actes des CT entachés d'illégalité, ils peuvent conseiller les

par l'article 57 de la loi du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, n'existent en réalité que sur papier. En cas de recours juridictionnel, il faudra alors saisir le Conseil d'État situé à Niamey. Une situation de nature à décourager toute tentative de contestation des actes des responsables locaux.

Enfin, relativement au contrôle de légalité en cours d'exécution du budget, les institutions chargées de ce volet fonctionnent timidement. C'est le cas de l'Inspection générale de l'Administration territoriale (IGAT)² qui, entre 2018-2020, a produit seulement 48 missions d'inspections sur les CT (IGAT, 2021), ou encore de la Cour des Comptes qui, entre 2013-2022, a jugé seulement les comptes de quarante (40) communes³ et douze (12) contrôles de gestion des ordonnateurs, du fait, entre autre, de l'absence de planification stratégique des audits et l'ineffectivité des Chambres régionales des comptes (Plan stratégique de la Cour des Comptes du Niger 2020-2024).

4. Discussion

L'articulation théorique du cadre légal en matière d'AF, malgré les limites juridiques et quelques écueils qui nécessitent un réglage, comme les préoccupations que soulèvent l'implication formelle de la chefferie traditionnelle dans la chaîne de recouvrement des impôts, est assez favorable pour asseoir une AF réelle. Toutefois, l'analyse statistique des données budgétaires montre que les budgets locaux reposent sur des bases incertaines notamment la fiscalité rétrocedée qui varie au gré de l'État à travers la loi de finance annuelle, les dotations étatiques dont l'enjeu apparaît au plan quantitatif avec un volume insignifiant et au plan qualitatif comme un révélateur des convictions légères de l'État envers la politique de

acteurs locaux pour se conformer au principe de légalité, ou demander le retrait ou la modification des actes litigieux. S'il n'est pas fait droit à leur demande, ils doivent déférer, dans un délai de deux (02) mois, l'acte en cause devant les tribunaux administratifs (article 314, CGCT). Ainsi, le législateur nigérien accorde moins de prérogatives aux représentants de l'État qui assurent la tutelle des CT.

² Elle veille au respect des normes aussi bien de l'administration centrale que des collectivités territoriales et déconcentrés (article 12, Décret de 2021-582). Son rôle est essentiel. En veillant sur la gestion et l'utilisation optimale des ressources humaines, matérielles, financière, la performance des CT, elle permet de relever les défaillances et dysfonctionnements qui permettront à l'État et les CT de corriger, prévenir et de s'inscrire dans une dynamique d'apprentissage et de perfectionnement.

³ Aucune des communes concernées par cette étude n'a fait l'objet de contrôle.

décentralisation financière ou encore les subventions des PTF dont l'octroi est soumis à un certain nombre de conditions de nature à aliéner l'AF locale. Par conséquent, nous pouvons conclure que l'AF des communes de notre échantillon n'est ni assurée encore moins soutenable. Ces résultats posent ainsi la question de l'opportunité de ces communes nigériennes. Comme le souligne Oliva : « des collectivités dépendant exclusivement de l'État [ou PTF] n'auraient pratiquement aucune utilité » (2017 : 14). Le manque de volonté politique de l'État central, l'incompétence du personnel local et leurs pratiques informelles et peu éthiques ressortent constamment des propos des enquêtés comme étant les facteurs entravant l'AF et la décentralisation en général. -

Ces dysfonctionnements locaux illustrent la conséquence d'une administration centrale censée servir de modèle qui est, elle-même, en perdition. Ses logiques de fonctionnement déteignent sur les modes de fonctionnement des communes. Ainsi, les repères d'actions des élus locaux sont parsemés de pratiques « néo-patrimonialistes » qui caractérisent l'État central. Cette réalité est fort bien évoquée par Diop et Diouf qui soulignent que : « De la même manière que l'administration centrale fonctionne selon la règle « néo-patrimoniale », tous les pouvoirs périphériques [...] se sont adaptés aux exigences d'un tel système politique » (1993 : 115). Dans le même sens, Fesler (1985) souligne que la décentralisation, telle que mise en œuvre, fait rarement émerger de nouvelles élites politiques soucieuses des affaires locales, créant ainsi des espaces qui ne favorisent pas en réalité la participation de toutes les couches sociales à la gestion des affaires publiques locales. Ces élites accumulent des capitaux et sont rarement compétentes pour optimiser l'accès aux biens publics et impulser le développement local.

Ces résultats confirment l'analyse d'Olivier de Sardan postulant que les nominations dans la fonction publique nigérienne dépendent des considérations d'ordres politiques et clientélistes « qui vont à l'encontre d'un usage raisonné de capacité en vue d'optimisation de la qualité des biens et services délivrés » (2014 : 13). Ils traduisent aussi une volonté politique insuffisante de la part de l'État qui s'illustre à travers la rétention des ressources fiscales productives, l'irrégularité du transfert des dotations financières et une coordination pathologique entre les missions et compétences juridiques accordées aux communes et les capacités réelles du personnel local à asseoir une véritable autonomie financière et conduire leur mission de développement local.

Le constat est que, les politiques et fonctionnaires de l'État central réduisent la politique de décentralisation à de simples opérations de découpage territorial, de relocalisation administrative des politiques et des services des différents ministères et des transferts financiers. Ces résultats tendent à renforcer les critiques de Bardhan (2002 : 189) selon lesquelles dans les pays en développement, les problèmes abordés dans le cadre de la décentralisation sont entre autres [les élections locales, le cadre juridique], les transferts financiers de l'État vers les CT. On en vient ainsi à ignorer la problématique du renforcement des capacités des CT. Ils sont également congruents avec les travaux de Nanako (2016), Nyirakamana (2015), De Sardan & al. (2011), Hahonou (2008), Saidou (2004), Kalala & al. (1993). Ils soulignent tous dans leurs travaux que la volonté politique de l'État central et la qualité du personnel local sont déterminantes dans la matérialisation de l'AF et la décentralisation en général. Selon Elong Mbassi, la construction d'une nouvelle citoyenneté n'est possible qu'à travers l'amélioration de : « l'organisation des structures locales, de changer les pratiques des autorités locales, de renforcer les capacités des élus et administrations à agir pour l'amélioration de la vie des populations » (2003 : 9). Et cette responsabilité incombe à l'administration centrale qui est garante de la bonne marche de cette nouvelle politique. C'est le sens même de l'article 165 de la Constitution Nigérienne du 10 novembre 2010 (Co), qui dispose que : « l'État veille 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 inter-régional. Le représentant de l'État veille au respect des intérêts nationaux. »

La contribution de cette étude est managériale. Elle donne une nouvelle perspective quant à l'adoption d'une politique nouvelle en matière d'AF indispensable à la décentralisation. En effet, l'étude montre l'inefficacité de la politique générale de décentralisation, centrée sur de simples opérations de découpage territorial, de relocalisation administrative des politiques et des services des différents ministères. Elle promeut plutôt une démarche transformationnelle et pédagogique lorsque le mimétisme de pratiques négatives est fort. Les pouvoirs publics dans la conduite de la politique de décentralisation devraient opter pour une politique de refondation de l'État axée sur le développement institutionnel et l'assainissement de l'administration centrale d'autant plus que ses pratiques (clientélistes, corruptives,

informelles, etc.) sont reproduites à l'échelle locale par mimétisme. De plus, lorsque l'administration centrale assure son rôle de suivi, d'appui technique et de contrôle de légalité, le changement de pratiques est plus rapide puisqu'elle laisse peu de place à l'instrumentalisation des communes par les responsables locaux. Dans une telle perspective, le développement institutionnel, la coordination saine entre le national et le local (comme c'est le cas au Rwanda) sont des tremplins pour les communes afin d'atteindre les objectifs assignés et à l'État de s'occuper de ses domaines régaliens.

Conclusion

L'objectif de cette contribution était d'analyser le cadre légal de l'AF des communes nigériennes, son effectivité à partir des stratégies de mobilisations des ressources financières et d'identifier les facteurs qui entravent l'effectivité de cette AF. Pour ce faire, nous avons opté pour une étude qualitative. La méthodologie adoptée croise la revue documentaire, l'analyse statistique des budgets et des enquêtes par entretien au sein de trois communes nigériennes choisis du fait de leur accessibilité. Les résultats montrent que les communes disposent formellement d'une panoplie d'instruments financiers et une certaine autonomie fiscale et budgétaire encadrée permettant une émancipation financière locale. Pourtant, la réalité des budgets locaux démontre que ces instruments et les marges de manœuvre sont inexploitées et les communes peinent ainsi à se garantir une AF. Elles sont contraintes à des résultats insignifiants en termes de développement économique local. Ce qui montre que le principe de l'AF est ineffective puisque les communes sont dans l'incapacité de mobiliser les ressources financières locales et même si elles avaient à disposition de ressources financières d'origine extérieure (État, PTF), elles n'ont pas les compétences et la déontologie professionnelle nécessaires pour maintenir une AF et conduire des politiques publiques locales susceptibles d'induire des changements positifs dans la vie des populations locales. La volonté politique d'une réforme structurelle s'attaquant à ces enjeux est sans doute étroite. Car l'État, plutôt que de s'inscrire dans une dynamique de refondation de l'administration à partir du local, s'inscrit plus dans l'usage d'instruments déclaratoires séduisants dont l'objectif n'est pas réellement la recherche d'une certaine effectivité des volontés affichées. Pourtant, un plan d'assainissement des administrations (locale et nationale) et de formation,

porté au plus haut niveau, d'une nouvelle génération d'élites locales imprégnée de nouvelles valeurs au service de la redynamisation des communes et le développement local serait un début de solution et un levier incontournable pour garantir une AF et une décentralisation effective.

Par ailleurs, comme toute œuvre humaine, notre étude ne prétend pas à l'exhaustivité et comporte des limites. D'une part, l'ensemble de la documentation touchant au financement des communes est plutôt éparse. Cela a causé des problèmes d'accessibilité limitant dès lors l'analyse aux données disponibles et accessibles. D'autre part, la politique de décentralisation est un processus dynamique dont la transformation (négative ou positive) est tributaire de nombreux facteurs qui ne sont pas ressortis dans cette étude. À cet égard, des travaux de recherche dans d'autres communes et des questions qui n'ont pas été prises en compte dans cette étude méritent d'être explorés afin de ressortir de nouveaux raisonnements sur l'effectivité de l'AF et d'impulser des dynamiques de réorientation de la conduite de politique générale de la décentralisation au Niger.

Bibliographie

- Bardhan P., « Decentralization of governance and development », (2002). *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n°4, pp.185-205.
- Bierschenk T. et Olivier De Sardan J.-P., (2014). *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill academic publishers, 442 p.
- Blundo G., « Logiques de Gestion Publique dans la Décentralisation Sénégalaise : Participation Factionnelle et Ubiquité Réticulaire », (1998). *Bulletin de l'APAD*, n°15, 21 p.
- Bouvier M., (2022). *Les finances locales*, 19^{ème} éd., LGDJ, 328 p.
- Bouvier M., « sécuriser l'autonomie financière fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur », (2018). *RFFP*, n°142, p.5.
- Bouvier, M., « le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », (2011). *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Vol.4, n° 33, p. 56.
- Caldeira & al., « Does decentralization facilitate access to poverty-related services ?

- Evidence from Benin », (2012). *Nber Working paper*, n°18118. Consultable sur: <https://www.nber.org/papers/w18118>.
- Chemouni B., « Introduction au thème. La recherche sur l'État rwandais en débat », (2020). *Politique africaine*, vol.160, n°, p.7-34.
- Danda M., (2013). Niger, *Une Décentralisation Importée. Une Comparaison Avec La France*. Paris : L'Harmattan.
- Delamarre M. (2016). « Leçon 9. L'histoire de la déconcentration ». In : , M. Delamarre, *Leçons d'Institutions administratives*, (pp. 71-81). Paris : Ellipses.
- Desmoulin G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », (2021). *Gestion & Finances Publiques*, vol.1, pp. 50-57.
- Diop M.C. et Diouf M., (1993). « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal », in Jaglin S. et Dubresson A., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, (pp.101-127). Paris, Karthala.
- Du Bois De Gaudusson J. et Medard J.-F., (2001). *L'État en Afrique : entre le Global et le Local*, Paris, La Documentation française, 224 p.
- Dussart, V., (2000). *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, Cnrs Editions, 336 p.
- Elong Mbassi J.-P., (2003). « Les politiques de déconcentration et de décentralisation », Actes de la table ronde la bonne gouvernance : objet et conditionnement du financement du développement », ENAP, Paris, pp.169-175.
- Fesler J.W., « Approaches to the Understanding of Decentralization », (1965). *The Journal of Politics*, vol. 27, Issue 03, (pp. 536-566).
- Gaudemet P.-M., « L'apport de la science financière à la science politique », (1965). *Revue Française de Science Politique*, n° 4, août, pp. 629-644.
- Giraut F., (1999). *Retour du refoulé et effet chef-lieu : Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger*, UMR PRODIG, 100 p.
- Gnimassoun B., Massil J.K., « Determinants of corruption : can we put all countries un the same basket ? », (2019). *The European Journal of Comparative Economics*, vol.16, n°2, pp. 239-276.
- Hahonou E. K., & Lasdel Niamey. « Cultures politiques, esclavage et décentralisation. La

- revanche politique des descendants d'esclaves au Bénin et au Niger », (2008). *Politique africaine*, vol. 111, n°. 3, pp. 169-186.
- Hastings-Marchadier, A., « Dotations et autonomie financière locale : Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », (2017). *Gestion & Finances Publiques*, vol.2, pp. 31-43.
- Hertzog R., (1988). « L'éternelle réforme des finances locales », in H. Isaia, J. Spindler (dir.), *Histoire du droit des finances publiques, vol. III Les grands thèmes des finances locales*, (pp. 9-93), Economica.
- Holo T., « La décentralisation au Bénin. Mythe ou réalité ? », (1986). *Revue béninoise de sciences administratives et juridiques*, vol.7, (pp.1-15).
- Jaglin S. et Dubresson A., (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 312 p.
- Jonhson C., « Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy», (2001). *Development Policy Review*, n°19, pp.521-532.
- Kada N., (2014). « Déconcentration », in Kada N. (éd.), *Dictionnaire d'administration publique*, (pp. 134-135). Presses universitaires de Grenoble.
- Kalala M-M, Danda M. & Schwartz A., « Désengagement étatique, transfert de pouvoir et participation populaire au Sahel : de la problématique à l'analyse de l'expérience nigérienne », 1996. *African administrative Studies*, n° 46, (pp. 93-130).
- Khadiagala & al., (2004). « Kenya's decentralization through the devolution of power : advances and limits » in Oxhorm P., Joseph S. & Andrew S., (éds.), *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America* (pp. 190-207). Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Le Lidec P. (2020). « Décentralisation ». In : Romain Pasquier (éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 126-131). Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Lidec P., (2011). « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France ». In : Philippe Bezes (éd.), *Gouverner (par) les finances publiques*. (pp. 149-192). Paris, Presses de Sciences Po.
- Lemieux V., (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal,

PUM, 198 p.

- Marcou G., (1999). « La démocratie locale en France : aspects juridiques », in CURAPP/CRAPS, *La Démocratie locale : représentation, participation et espace public*, (pp. 21-44). Paris, PUF, 1999.
- Mills A. & al., (1991). « La décentralisation des systèmes de santé : concepts, problèmes et expériences de quelques pays », OMS. Consultable sur : <https://apps.who.int/iris/handle/10665/40744>
- Nach Mback C., (2003). *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 528 p.
- Nanako, C., (2016). La libre administration des Collectivités territoriales au Bénin et au Niger, (Thèse de Doctorat en Droit Public). Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 426 p.
- Niang A.S., « Autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales sénégalaises au regard de ce qui se fait en Afrique », (2021). *Revue de l'actualité des finances et de la gestion publique, Numéro spécial*, pp.35-36.
- Nyirakamana C., (2015). La décentralisation au Niger. Le cas de la mobilisation des ressources financière dans la ville de Niamey, (Mémoire de Maîtrise). Université de Montréal, Canada, 92 p.
- Oliva É., « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », (2017). *Gestion & Finances Publiques*, vol.2, pp. 13-24.
- Olivier De Sardan J.-P., « Quelques réflexions autour de la Décentralisation comme objet de recherche », 1998. *Bulletin de l'APAD*, n°16, pp.165.171.
- Olowu D. & Wunsch J., (2004). *Local Governance in Africa. The Challenge of Democratic Decentralization*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 310 p.
- Perrin B., « Fonction publique territoriale. Déconcentration, Décentralisation...La réforme territoriale reste à faire », (1995). *Revue administrative*, n°286, pp.390-397.
- Piveteau A., « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique. », (2005). *Revue Tiers Monde*, vol. n° 6, pp.71-93.
- Polton D., « Décentralisation des systèmes de santé : un éclairage international », (2004). *Revue française des affaires sociales*, n° 4, pp. 267-299.

- Rondinelli D., Nellis J. et Cheema S., « Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience », (1983). *World bank staff working paper*, n°581, 109 p.
- Sawadogo R.A., (2003). « État, pouvoir et citoyenneté en Afrique », in Totte M., Dahou T. & Billaz R. (dir.), *la décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, (pp. 87-102). Paris, Karthala.
- Tchieno Timene A., « Le nouveau régime de la fiscalité locale au Cameroun : entre rupture et continuité », (2022), *Revue panafricaine des sciences juridiques comparées*, n°16, pp. 183-226.
- Tchoyi D. A. & M'bafo S.C. (2019), *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun. Proposition pour l'action*, Paris, l'Harmattan, 570 p.
- Wunsch J. & Olowu D., (1990). *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*, Colorado, Westview Press, 334 p.
- Yatta F.P., « Les finances des Collectivités Territoriales. Une approche qualitative et comparative au niveau africain. », (2014). *Revue africaine des finances locale*, (pp.35-45).
- Ziavoulou R., (1996). *Villes secondaires et pouvoirs locaux en Afrique sub-saharienne : le Congo*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitut, 145 p.

Rapports officiels

- HACP, (2019). Rapport Diagnostic financier et fiscal des communes, Niger, (Rapport final).
- HCRAD/D-CSRA, (2006). Rapport final sur le redécoupage administratif de la république du Niger, 1996, Recueils des textes sur la décentralisation, Niamey, ALBARKA, 2006, 118 p.
- MID, (2020). Évaluation de la mise en œuvre de la Décentralisation au Niger, Niger, (Rapport final), 173 p.
- MID, (2019). La brochure d'information sur la décentralisation au Niger, 99 p.
- Labocitoyen, (2018). Accompagnement des communes des zones d'intervention du PACT pour l'élaboration de stratégie de mobilisation des ressources locales, (Rapport d'étude), Niger, 80 p.
- Cour des Comptes, (2020). Rapport général 2017, 2018, 2019, Niger, 155 p.