



Économie politique de l'engagement des électeurs au Niger

Aoife McCullough, Abdoutan Harouna et Hamani Oumarou avec Yaye Djingarey Zaratou Idi Mamadou Maman Noura, Sadjó Aissa et Abdouramane Magagi Kabo

Messages clés

- Les candidats s'engagent avec les électeurs essentiellement par le biais de meetings politiques. Au-delà des programmes du parti, de la négociation de l'accès aux projets et aux services de développement et de l'utilisation des appartenances ethniques pour asseoir leur légitimité, ils comptent également sur la distribution de la rente électorale pour inciter les électeurs à y participer.
- Pendant les campagnes électorales, les candidats utilisent également leurs militants pour mobiliser les électeurs et les amener à prendre part aux meetings politiques. La distribution de la rente électorale aux militants est une pratique jugée répandue et de nombreux militants avouent prendre la décision de faire campagne pour un parti sur la base de ce qu'un parti politique ou un candidat est prêt à mettre sur la table.
- Les chefs coutumiers et les chefs religieux continuent à être des leaders d'opinion influents dans la société nigérienne. Les candidats travaillent pour gagner le soutien des chefs coutumiers et des chefs religieux en leur offrant des cadeaux et en créant des opportunités, pour les deux groupes, pour démontrer leur puissance respective.
- En théorie, les rentes électorales ne posent pas de problèmes pour la démocratie, dans la mesure où les électeurs sont libres de voter pour le parti de leur choix. Toutefois, les partis politiques au Niger ont réussi à récompenser les électeurs qui pouvaient prouver qu'ils avaient voté pour un parti en particulier.
- Les facteurs politiques et économiques contribuent à la poursuite du système électoral basé sur le clientélisme du Niger, mais il y a également certains aspects du système actuel qui offrent des possibilités de réforme. On peut citer, parmi eux, l'application de la législation qui empêche les électeurs de pouvoir prouver pour quel parti ils ont voté, ainsi que l'éducation de ceux qui sont moins profondément touchés dans le système de clientélisme à utiliser des stratégies de vote différentes.

Introduction

Cette étude fait partie d'une analyse d'économie politique composée de trois documents, qui a été réalisée par les chercheurs de l'Institut pour le développement extérieur (ODI, en anglais) et du Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL). L'objectif est de fournir des éléments de base pour la conception du programme de gouvernance participative et réactive (GPR) à mettre en œuvre par l'Agence américaine pour le développement international (USAID) de 2015 à 2020.

Pour informer les hypothèses de GPR, les chercheurs d'ODI et de LASDEL ont voulu comprendre comment les partis politiques engagent les électeurs au Niger, si leur engagement apporte une réponse aux priorités des citoyens et si non, pourquoi. En octobre et novembre 2015, trois mois avant les élections présidentielles et législatives au Niger, des enquêtes/études ont été menées dans trois régions: Niamey, Maradi et Tahoua (pour plus de détails sur la méthodologie utilisée, voir l'encadré 1).

Comment les partis politiques engagent les électeurs au Niger

Les structures d'engagement des partis politiques

La plupart des grands partis politiques au Niger ont des structures officielles hiérarchisées, qui relient le parti au niveau national avec les citoyens au niveau local. Les partis ont des bureaux régionaux qui, à leur tour, sont reliés à des bureaux de coordination au niveau départemental et communal. Ces bureaux de coordination couvrent entre 15 et 18 villages dans les zones rurales ou quartiers dans les zones urbaines. Selon son envergure et l'importance stratégique du quartier, un parti peut avoir « une cellule de base », qui est composée d'un président, d'un trésorier et d'un administrateur. Les cellules de base ne deviennent habituellement actives que dans l'année précédant les élections présidentielles et municipales. Chaque cellule de base a des liens avec « des militants » ou des adhérents politiques qui mobilisent le soutien des sympathisants pour le parti.

Certains militants ont exprimé leur loyauté pour leur parti, mais plusieurs parmi les militants interrogés étaient fidèles à un candidat en particulier et non à un parti. Lorsque les candidats changent de parti, les militants les suivent sans chercher à savoir pourquoi le candidat a changé de parti ou si le nouveau parti représente leurs

Encadré 1 : méthodologie

La recherche a été effectuée dans trois régions: Niamey, Maradi et Tahoua. Dans chaque cas, les chercheurs ont réalisé des entretiens dans au moins deux communes où LASDEL avait déjà travaillé, pour permettre à l'équipe d'obtenir des témoignages plus ouverts. À la suite d'une revue de la littérature et d'un atelier d'économie politique avec les étudiants en sociologie et en politique, huit catégories d'acteurs clés dans l'engagement des électeurs ont été identifiées :

- Les représentants des partis politiques (députés, maires, conseillers et candidats);
- Les militants;
- Les militantes;
- Les jeunes hommes qui ne font pas de politique;
- Les femmes qui ne font pas de politique;
- Les représentants des associations islamiques;
- Les hommes/femmes d'affaires; et
- Les chefs coutumiers.

La collecte des données s'est faite à travers des entretiens avec des informateurs-clés (EICs) et des discussions de groupes (DDG). Dans chaque commune, l'équipe a interrogé autant de représentants de chaque catégorie que possible en deux ou trois jours. Les représentants des partis politiques et des associations islamiques, les hommes/femmes d'affaires et les chefs ont été interrogés individuellement. Un total de 45 entretiens avec des informateurs-clés et 24 discussions de groupes (DDGs) ont été réalisées pour cette recherche.

intérêts¹. La fidélité à un candidat est généralement basée sur des liens familiaux et ethniques, ou l'idée que le candidat est de leur localité et qu'il va s'occuper d'eux². Les types de loyauté identifiés au cours de cette recherche (c'est-à-dire, basés sur des relations de famille, d'ethnie et d'appartenance à une même localité) ont toujours été renforcés par la distribution de rente ou l'accès à des ressources par les candidats. Il y a des motivations pour encourager les militants à rester avec un parti en particulier ; ceux qui sont les plus haut placés dans la hiérarchie du parti politique ont plus d'avantages monétaires³ et les militants de longue date peuvent bénéficier de l'accès à des emplois ou des promotions⁴. Les emplois et les promotions

1 DDG avec des militants, Akoubounou, Abalak ; entretien avec un conseiller, Tibiri.

2 DDG avec des militants, Akoubounou, Abalak.

3 DDG avec des militants, Garkouwa, Tahoua.

4 Ibid.

5 Entretiens avec des militants et des militantes, Tahoua, Maradi et Niamey.

6 Entretiens avec des militants, Soumarana, Maradi ; entretien avec le Bureau national de la fédération des fadas et clubs ; voir aussi Olivier de Sardan (2015).

présentent plus d'avantages que les « petits » paiements effectués au cours des campagnes électorales.

L'achat de voix est largement reconnu comme une caractéristique des élections dans les démocraties à travers le monde, en particulier dans les régions (ou pays) pauvres. Au Niger, il est clair que les candidats ont également été engagés dans l'achat de l'appui des militants. De nombreux militants ont été ouverts à propos de leur décision de faire campagne pour un parti sur la base de ce que le parti pourrait leur offrir⁷. D'autres ont admis qu'ils ont fait campagne pour plusieurs partis afin de maximiser leurs gains⁶.

« *S'ils nous remplissent l'estomac, nous allons les suivre.*
» (une militante, Garjoua, Tahoua).

L'un des facteurs qui contribuent à ce « marché d'activistes » est le système d'évaluation des candidats par le nombre de militants qu'ils peuvent mobiliser. Dans les démocraties occidentales, les candidats doivent généralement démontrer leur adhésion aux valeurs et programme du parti avant d'être investis en tant que candidats. Bien sûr, une évaluation du potentiel d'un candidat pour gagner des voix sera prise en compte dans la décision. Au Niger, les principaux critères sur lesquels les partis ont tendance à évaluer le potentiel d'un candidat, c'est le nombre de militants qu'il est capable de mobiliser.

Dans de nombreux cas, il est difficile de distinguer un militant de l'électeur ordinaire. Lorsque les chercheurs ont demandé à parler avec des gens qui ne sont pas militants, on leur a présenté dans tous les cas des gens qui avaient à un moment fait campagne pour un parti ou un autre. De fait, « faire de la politique » au Niger rapporte de l'argent. Une petite mobilisation au cours de la période électorale fait gagner beaucoup d'avantages, tandis que s'allier à un parti politique peut garantir la connexion aux « bonnes » personnes pour obtenir un emploi.

« *Le problème est que, lorsque vous ne « faites » pas de politique, personne ne vous donnera un emploi.* » (des jeunes de sexe masculin, Koira Tegui, Niamey).

« *Nous ne faisons pas de politique, mais nous sommes obligés de recevoir les politiciens et l'argent qu'ils proposent parce que nous sommes pauvres.* » (des jeunes de sexe masculin, Koira Tegui, Niamey).

« *Tout le monde fait de la politique.* » (des jeunes de sexe masculin, Roudouna marché, Chadakori).

Ainsi, de nombreux militants pourraient être qualifiés, à juste raison, de « militants éphémères », c'est-à-dire des

militants qui sont prêts à mobiliser des citoyens pour assister aux réunions politiques en échange de petites enveloppes et de petits *goodies* pendant la période électorale. On pourrait faire valoir que de nombreux militants des partis politiques dans les démocraties à travers le monde ne s'activent qu'en périodes électorales. La différence est que, au Niger, beaucoup d'activistes se mobilisent qu'à partir du moment où un parti est prêt à les payer. Cela augmente la pression sur les partis politiques à allouer leurs ressources à la prise en charge des militants plutôt qu'à passer du temps à les engager sur les mandats ou les programmes du parti.

« *Les partis politiques ne font pas de l'éducation politique, il n'y a que le langage de l'argent! Aujourd'hui, les militants ne comprennent pas comment fonctionnent les partis. Pour eux, ce qui est important c'est que nous leur trouvions du travail et de l'argent.* » (un député élu dans une zone pastorale).

Dans les années 1990 et au début des années 2000, le parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) exigeait des militants qu'ils paient une redevance mensuelle de 1 000 FCFA pour le parti, de la même façon que les partis politiques au Royaume-Uni facturent une cotisation annuelle pour couvrir les dépenses du parti. Au milieu des années 2000, le parti s'est rendu compte que ce modèle l'empêchait de convaincre les militants à le rallier. Le PNDS n'exige maintenant le paiement d'une redevance mensuelle que des candidats. Le principal parti socialiste au Niger a ainsi été amené à accepter le marché du militantisme.

L'engagement par le biais des structures sociales

Malgré l'existence de cellules de base, les militants au niveau des quartiers ou des villages ne sont pas pleinement intégrés dans la structure du parti. En fait, la plupart des militants sont accessibles par le biais des structures sociales qui ressemblent aux groupes de mobilisation politique, *samaris*, formés par Kountché durant son régime de parti unique dans les années 1970 et 1980⁷. Kountché a également lancé l'Association des femmes du Niger (AFN), qui avait pour souci d'offrir aux femmes l'accès aux activités génératrices de revenus, un plus grand accès des femmes à l'éducation et à la contraception et la fin des discriminations contre les femmes dans la fonction publique (Dunbar, 1991). Les *samaris* furent démantelées en 1991 avec l'avènement de la démocratie, mais l'AFN a continué à exister après la disparition de Kountché en accédant aux ressources distribuées par les organisations non-gouvernementales internationales (ONGI).

7 Kountché s'est basé sur la tradition, dans les cours royales Haoussa au XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, d'utilisation des groupes sur la base de leur âge et de leur sexe pour soutenir les leaders.

10 Entretien avec le président, le coordinateur principal et l'assistant coordinateur de la Fédération nationale des *fadas* et clubs.

Depuis le milieu des années 1990, des groupes de jeunes hommes se sont de plus en plus retrouvés au sein de structures appelées *fadas* (un vieux mot pour « cour » en haoussa). Ces groupes offrent un espace pour débattre et jouer à des jeux, et un réseau à travers lequel accéder aux ressources (Alzouma, 2015 ; Bazoum, 2011). Certains *fadas* ont des structures plus formelles, avec des accords signés par le maire de leur localité. Il y a 55 *fadas* à Niamey, coordonnés par la Fédération nationale des *fadas* et clubs. Dans son étude des *fadas* au Niger, Bazoum distingue entre les « *fadas de thé* » et les « *associations de fada* » ; les premiers représentant des structures plus informelles qui ont tendance à être dominées par des jeunes, les derniers représentant des structures formelles, avec des cotisations d'adhésion mensuelles et des membres âgés de 30 à 80 ans (2011). Le nombre de ces deux types de *fadas*, formels et informels, a considérablement augmenté depuis le milieu des années 1990 et le début des années 2000, une période qui a été marquée par un gel des recrutements dans la fonction publique et une augmentation du chômage pour les diplômés.

Selon la Fédération nationale des *fadas* et clubs, les *fadas* sont apolitiques mais les membres peuvent militer pour le parti politique qu'ils veulent¹⁰. Cependant, il est évident que les partis politiques utilisent les *fadas* pour accéder aux hommes, en particulier les jeunes, dans toutes les trois régions. À bien des égards, les *fadas* représentent une structure à travers laquelle les Nigériens (essentiellement des hommes) peuvent accéder à une rente électorale d'une façon considérée comme légitime. Le dirigeant d'un *fada* peut recevoir de 25 000 à 100 000 FCFA des partis politiques pour mobiliser les membres de son *fada* pour qu'ils participent à une réunion politique, mais aussi pour investir dans le groupe¹¹. Les *Sniper Boys*, un *fada* de jeunes hommes dans le quartier de Kirkissoye à Niamey, ont reçu de l'argent du parti « Lumana » qu'ils ont utilisé pour acheter des bancs et une sono pour faire des réunions dans la rue. Grâce à l'établissement de leur *fada*, ces jeunes hommes ont pu profiter financièrement de la campagne électorale. Cependant, tout comme les militants changent leur affiliation politique en fonction de la meilleure offre, les *fadas* aussi changent leurs affiliations politiques en fonction de ce que les partis politiques sont prêts à leur offrir¹².

Les *fadas* regroupant des femmes sont souvent des groupes de soutien financier et se rencontrent surtout le week-end. Les *fadas* d'hommes ont tendance à être bien visibles dans les rues de Niamey, Maradi et Tahoua grâce à leurs panneaux et leurs rassemblements dans la soirée ; les *fadas* de femmes, eux, ont tendance à être moins visibles du fait que leurs réunions se déroulent dans des cours ou des

maisons privées. Au lieu d'accéder à l'électorat féminin à travers les *fadas*, les partis politiques sont plus susceptibles d'utiliser les associations ou groupements féminins. Les ONGI travaillent souvent avec les associations de femmes pour promouvoir les activités génératrices de revenus et le renforcement des compétences. En conséquence, la participation des femmes dans les associations est très large ; certaines regroupent jusqu'à 800 membres. De par leurs liens avec les ONGI, on peut déduire que de nombreuses associations de femmes ne comptent pas sur les partis politiques uniquement pour le patronage. Il y a des indications que les militantes des associations de femmes reçoivent moins de patronage des partis politiques que les hommes activistes qui accèdent au patronage à travers les *fadas*. Dans le quartier Kirkissoye à Niamey, les femmes de trois associations de femmes différentes ont déclaré avoir reçu en moyenne 1 000 FCFA par personne pour avoir assisté à une réunion politique, tandis que les hommes dans un *fada* de Kirkissoye ont déclaré avoir reçu jusqu'à 2 500 FCFA par personne et par séance. Les associations de femmes ont déclaré avoir reçu entre 5 000 et 100 000 FCFA à distribuer aux femmes qui assistent à une réunion. Mais, avec certaines associations ayant jusqu'à 800 membres, chaque femme ne pouvait recevoir plus de 100 FCFA.

Plus récemment, des militantes ont commencé à former des groupements de femmes pour chanter et danser aux réunions et aux événements politiques. Cela est devenu populaire à Niamey et dans d'autres grandes villes. Certains groupements qui sont même devenus célèbres grâce à leurs chants et leurs danses, tels que « *Naney* », « *Belles Chiques* », « *Wangareye* », « *Kama Jiki* », « *Ambiance Claire* » et « *Les Intimes* ». En principe, ces groupements chantent et dansent à des réunions parce qu'ils sont des partisans de parti politique. Les candidats politiques témoignent leur satisfaction en distribuant des cadeaux. Cependant, comme avec les autres groupes de militants, la fidélité des femmes dans un groupement tend à être pour la militante et non pour le parti. En novembre 2015, Fati Tsalha, une militante à Niamey, a quitté Modem Fa Lumana pour rejoindre le PNDS. Son groupement a suivi pour soutenir le PNDS.

L'engagement à travers les leaders d'opinion

Comme dans toutes les démocraties à travers le monde, les leaders d'opinion influent sur la décision des Nigériens concernant l'octroi de leur vote. Les trois principaux types de leaders d'opinion qui influencent les électeurs nigériens sont les chefs traditionnels, les chefs religieux et les hommes d'affaires (*big men*). Cette recherche se concentre sur les chefs traditionnels et les chefs religieux.

11 DDG, Niamey, Tahoua et Abalak.

12 Conversations avec les membres de l'équipe. Eric Kohlavi Hahonou a remarqué qu'à Baleyara, une ville dans la banlieue de Niamey, certains membres des *fadas* « surfent » entre les *fadas* au cours des campagnes électorales pour gagner le maximum de rente électorale (Hahonou, 2004).

La chefferie

Officiellement, l'institution coutumière de « la chefferie » doit être politiquement neutre du fait que les chefs, en tant qu'auxiliaires de l'administration publique, sont payés par le ministère de l'Intérieur. Pour cette raison, les chefs ne cherchent souvent pas directement à influencer les électeurs. Par contre, ils utilisent les membres influents de leur famille pour travailler en tant que militants pour leur parti de prédilection. En plus de la mobilisation d'une équipe de leaders d'opinion locaux, le chef influence le vote par d'autres moyens indirects. Bien que le code électoral précise que les comités locaux de distribution établis par les comités administratifs sont responsables de la distribution des cartes électorales, dans la pratique, le chef exerce beaucoup de contrôle sur le processus de distribution. En facilitant l'accès à des cartes électorales pour certains groupes, en organisant la distribution, ou en la rendant plus difficile pour d'autres groupes d'électeurs en exigeant qu'ils viennent recueillir leurs cartes eux-mêmes, les chefs peuvent subtilement influencer le vote (Younoussi, 2015). Les chefs accueillent aussi des électeurs le jour du scrutin, qui écoutent leurs conseils avant d'aller au bureau de vote, qui est souvent installé dans leur concession (Issaley et Olivier de Sardan, 2015).

Dans certaines régions, la chefferie joue un rôle beaucoup plus actif lors des élections municipales que lors des élections présidentielles. Dans ces zones, les chefs s'assurent qu'ils exercent une influence sur la vie politique locale par l'installation de membres de leur famille à des postes-clés dans l'administration locale :

« Le poids de la chefferie en politique est très important à Abalak. Le fils du chef actuel est le député, et son frère a été l'adjoint pendant une longue période, puis ministre. Le maire et le secrétaire général sont de la famille du chef. Le chef est partisan du MNSD [Mouvement national pour la société du développement] et presque tous les citoyens touaregs dans les villages et hameaux votent MNSD. » (un conseiller, Abalak).

Il faut souligner cependant que l'influence du chef est de plus en plus contestée. Beaucoup demandent à réduire le pouvoir du chef, pour séparer le chef et l'administration locale. Ils travaillent à convaincre les plus jeunes électeurs et ceux de l'extérieur de la famille régnante de voter contre le parti du chef¹³.

Les associations religieuses

Jusqu'en 1993, l'Association islamique du Niger (AIN), approuvée par le gouvernement, était la seule association islamique du Niger¹⁴. Formée sous les auspices du régime Kountché en 1974, l'AIN avait un important réseau de structures à l'échelle des régions, départements, arrondissements et communes. Son objectif officiel était de promouvoir le respect des préceptes du Coran et de la *Sunnat* (base de la tradition musulmane) d'unir les musulmans des deux sexes et de développer des bibliothèques. Bien qu'elle soit ostensiblement apolitique, plusieurs auteurs soutiennent que l'AIN a essentiellement servi le régime autoritaire de Kountché (voir Sounaye, 2007).

Avec l'avènement du multipartisme, il y a eu une prolifération d'associations islamiques, qui a ouvert le débat sur l'Islam et a permis à différentes traditions islamiques de devenir beaucoup plus actives, y compris les associations de promotion soufiste, salafiste (généralement appelée wahhabite au Niger) et les traditions chiites. Ces nouvelles associations, non-alliées au gouvernement, ont revigoré la culture de désaccord déjà émergente avec la sécularisation de l'Etat et ses principes fondamentaux « occidentalisés ».

Dans cet espace désormais contesté, obtenir le soutien politique de la part d'un marabout reste extrêmement précieux pour les candidats. Les associations islamiques ont une grande influence aux niveaux national et local. L'AIN et d'autres associations organisent des émissions religieuses à la radio et la télévision. De nombreuses associations organisent des rassemblements énormes auxquels les gens participent par centaines, appartenant à toutes les catégories sociales de la société nigérienne. Les associations wahhabites organisent des sermons au niveau du village, qui peuvent inclure des conseils sur ce qui fait un bon leader¹⁵. Si un candidat peut convaincre un marabout de soutenir sa campagne, cela peut faire la différence entre gagner et perdre :

« Quand les gens apprennent qu'un grand marabout dans un village est avec un certain parti, cela peut les amener vers le côté du parti... C'est un monde d'intérêts, vous devez aller au-delà de ce que l'autre peut faire. » (un conseiller, Tibiri).

Le soutien des marabouts, et en particulier des imams, est en général discret. Certains marabouts récitent des *fatihah* pour ouvrir ou clôturer une réunion politique pour un candidat, ou lui permettent de tenir une réunion dans leur mosquée, et, de cette façon, ils témoignent leur soutien

13 Entretien avec le conseiller, Abalak ; entretiens avec des militants, Abalak et Akoubounou.

14 Dans cette étude, nous limitons notre analyse aux associations islamiques, associations qui sont mises en place pour promouvoir l'Islam et les préceptes de la foi. Nous n'avons pas inclus les ONG islamiques internationales et nationales dans notre analyse.

15 Entretien avec un représentant d'une association islamique, Tibiri.

16 Ibid.

pour un candidat. D'autres effectuent des lectures du Coran à proximité du domicile d'un candidat particulier ou sous leur hangar d'élection (Younoussi, 2015), donnant ainsi subtilement leur approbation pour un candidat. Les candidats peuvent encourager un tel soutien de la part des marabouts par des cadeaux et des dons. D'autres marabouts disent des prières pour tous les partis, ce qui leur fait gagner de l'argent, mais leur évite aussi de s'aligner à un quelconque parti.

« *Le marabout est comme une femme, il accueille tous ceux qui viennent vers lui.* » (un conseiller des oulémas, Maradi).

« *Si je fais de la politique, je vais être affilié à un parti, donc je ne pourrai pas recevoir des cadeaux de tous les partis.* » (un imam, Chadakori).

D'autres marabouts préfèrent rester neutres. Même s'ils peuvent inclure des thèmes politiques dans leurs sermons, ils décrivent la plupart du temps leurs conseils comme étant neutres et se concentrent davantage sur l'importance d'élire de dirigeants « honnêtes » et « responsables »¹⁶. Les candidats ou militants politiques assistent parfois aux sermons et, si les marabouts évoquent ce que doivent faire les dirigeants dans la région, c'est une occasion pour les représentants des partis de faire des promesses sur ce que leur parti va faire s'il se fait élire¹⁷.

Les discours de campagne électorale

Les mandats des partis

On reproche souvent aux campagnes électorales en Afrique d'être trop basées sur les personnalités alors qu'elles négligent les mandats des partis. Au Niger, de nombreuses indications confirment parfois un tel constat. Lors des élections locales dans la commune urbaine de Filingué en 2009, par exemple, la délégation du MNSD n'a pas une seule fois utilisé le programme du parti pour le développement de la commune pour convaincre les électeurs (Tidjani Alou, 2015). Cependant, au cours des élections législatives de Gouré de 2009, un candidat du Rassemblement démocratique social (RSD), allié au MNSD, a dit aux électeurs qu'il ne ferait pas de fausses promesses sur les problèmes qui sont difficiles à résoudre, tels que le manque d'eau ; mais que plutôt, s'il arrivait à être élu, il travaillerait avec des experts, avec

la participation de la communauté, à trouver les bonnes solutions à leurs problèmes (Makama Bawa, 2015). Plusieurs candidats interrogés dans le cadre de la présente étude ont déclaré s'être appuyés sur les programmes de leur parti pour convaincre les électeurs. A Tahoua et Tibiri, par exemple, les députés ont décrit comment ils ont utilisé des comparaisons entre la situation actuelle et celle d'avant pour convaincre les électeurs à donner leur appui au PNDS au cours des prochaines élections¹⁸.

La question est de savoir si les mandats du parti sont convaincants pour les électeurs. Il est intéressant de noter qu'à Filingué, le MNSD a remporté la majorité des voix alors que le candidat de Gouré est arrivé en troisième position. Les « *meetings* » politiques représentent la principale occasion pour les électeurs ruraux et urbains les plus pauvres d'entendre le plaidoyer d'un candidat pour leur soutien. Les *meetings* varient entre de grandes délégations avec un ministre en visite et de plus petits événements impliquant seulement un candidat et ses grands militants. Les candidats font des promesses de construction de puits et d'écoles et de création d'emplois¹⁹, ce qui peut convaincre certains électeurs. Il était clair que peu de gens pouvaient se rappeler le contenu du discours d'un candidat lors d'une réunion, mais beaucoup pouvaient se rappeler combien ils avaient reçu pour assister à la réunion. Les électeurs considèrent essentiellement les *meetings* comme des occasions pour les candidats de distribuer des rentes à des partisans potentiels plutôt que des occasions de comprendre le programme ou le mandat du parti. Un maire a admis que le programme d'un parti était juste une théorie mais que les électeurs ne le prennent pas au sérieux.

« *Ce qui intéresse [les électeurs] c'est ce que vous allez leur donner.* » (le maire d'une commune, Maradi).

Le courtage des projets de développement et l'accès aux services publics

L'utilisation des projets de développement par les candidats comme preuve de leur capacité à apporter le développement à une zone a été notée dans la littérature sur les élections au Niger (par exemple Tidjani Alou, 2015). Cela a été confirmé lors des entretiens. Par exemple, à Abalak, un candidat du parti *Jamburia*, un parti nouvellement créé, a utilisé l'argument qu'il avait

17 Ibid.

18 Entretien avec un militant, Tahoua, entretien avec un conseiller, Tibiri

19 DDG avec des jeunes hommes, Kijgari, Abalak, Akoubounou, Abalak et Tahoua.

20 DDG avec des jeunes hommes, Abalak.

21 Entretien avec un conseiller, Tibiri.

22 DDG avec des jeunes hommes, Soumarana, Maradi. Entretien avec le secrétaire général d'un parti politique, Chadakori.

23 Entretien avec un député du département, Tahoua.

24 Entretien avec un conseiller, Abalak. Entretien avec un député, Niamey.

apporté beaucoup d'ONG dans la région, pour renforcer la légitimité de sa candidature²⁰. Une conseillère à Tibiri a utilisé ses connexions avec le sultan pour s'assurer que l'on présente les acteurs du développement à elle ainsi qu'aux femmes membres de l'association qu'elle coordonne. Le fonds obtenus par ces acteurs lui ont permis de distribuer des marchandises à un grand nombre de femmes et d'élargir ainsi la taille de son association. Au cours de la dernière campagne électorale, la conseillère a utilisé le réseau qu'elle avait développé à la suite de cette distribution pour obtenir un soutien pour sa campagne²¹.

Du fait que l'accès aux services peut prendre beaucoup de temps au Niger, certains candidats se positionnent en tant que courtiers du service public. La fourniture de copies de certificats de naissance (extraits de naissance) est un service facilité par un candidat dans deux localités différentes²². D'autres candidats ont souligné qu'ils ont mis sous pression leurs conseillers pour s'assurer que leurs partisans potentiels disposent de leurs cartes d'électeur²³ ou qu'ils ont assuré l'organisation de la distribution des cartes la veille des élections²⁴.

La mise en exergue des liens ethniques ou régionaux

Olivier de Sardan (2015) souligne que l'ethnicité au Niger est une chose sur laquelle les dirigeants s'appuient en cas de nécessité (par exemple, pour mobiliser un bloc de vote sur la base de leur identité collective) mais qu'il n'est pas un facteur qui structure la vie politique au Niger. Il y a quelques indications que le lien ethnique peut être plus important pour les groupes d'éleveurs touaregs et peuls. A Abalak, les participants aux DDG ont mentionné l'importance de voter pour l'un des leurs. Dans son analyse des pouvoirs locaux à Abalak, Abdoulaye Mohamadou(2004) décrit comment les membres de la famille touareg régnante étaient surpris qu'un Arabe, qui était « un étranger » dans leur région, ait réussi à être élu député pour le MNSD. Une députée d'une zone pastorale a souligné comment son appartenance à la lignée de la chefferie touareg régnante a aidé à légitimer sa candidature pour être une dirigeante²⁵.

« C'est le régionalisme, c'est l'ethnocentrisme... nous disons c'est le fils d'un tel. Nous les soutenons sur la base de la puissance symbolique de leurs parents qui étaient de la famille régnante [coutumière], ce sont les réalités auxquelles nous n'avons pas encore échappé. » (époux d'une députée dans une zone pastorale).

A Tibiri, un candidat confiant présente son père, qui était basé à Maradi, comme le chef des Peuls, une revendication

qui n'a pas été reconnue par le chef du groupement des Peuls dans cette zone. Les chefs et les jeunes peuls interrogés sur un marché de Tiadi n'avaient pas entendu parler d'un chef des Peuls basé à Maradi²⁶.

Du fait que les groupes touaregs et peuls ont tendance à se percevoir comme des minorités dans le système électoral nigérien, l'accent mis sur l'ethnicité comme un facteur important est compréhensif. Avec trop peu d'électeurs inscrits pour influencer facilement le vote général, ils perçoivent l'action de voter en bloc ethnique comme la meilleure façon de s'assurer que leurs besoins seront pris en compte au niveau national. Cette stratégie politique a probablement été à l'avantage des électeurs touaregs et peuls d'un statut supérieur, du fait que ce sont les familles régnantes qui négocient avec les partis politiques et qui contrôlent et distribuent la rente électorale (Issaley et Olivier de Sardan, 2015 ; Mohamadou, 2004, 2015). Il y a quelques indications que les Touaregs et les Peuls plus jeunes et de classe inférieure sont prêts à voter contre le choix de la chefferie et potentiellement pour quelqu'un d'une ethnie différente²⁷.

Les limites des stratégies d'engagement actuelles

Il ressort des entretiens qui ont été menés pour cette recherche que pour de nombreux électeurs, le mandat du parti n'influence pas fortement leurs décisions de vote. Les électeurs sont plus susceptibles d'être fidèles à un candidat plutôt qu'à un parti. La famille, les liens ethniques ou de localité sont les sources de loyauté les plus fréquemment citées. Le soutien pour un candidat est récompensé avec une rente électorale en espèces ou sous forme d'accès à des ressources. D'autres électeurs déclarent qu'ils acceptent la rente électorale de tous les partis qui visitent leur région et basent leur vote sur le parti qui est prêt à leur offrir le plus. En principe, la répartition de la rente électorale n'est pas un problème en soi pour la démocratie, du fait que les électeurs restent libres de voter pour le parti de leur choix dans la discrétion de l'isoloir. Cependant, on ne sait pas dans quelle mesure cela se passe au Niger. Les candidats ont été prudents en ce qui concerne leur récompense aux électeurs. Ils ont pu leur demander de démontrer qu'ils ont voté pour leur parti, grâce à la collecte des bulletins de vote lorsque les électeurs sortent de l'isoloir, par exemple.

De plus, il y a aussi un sentiment largement répandu que les militants soutenant des candidats et recevant une certaine rente électorale ne bénéficient que de peu d'avantages lorsque ce candidat accède au pouvoir²⁸. Ainsi, une métaphore communément utilisée pour décrire les

25 Entretien avec un député, Niamey.

26 DDGs et entretiens avec de jeunes peuls et des chefs de campement au Marché de Tchadi.

27 DDGs, Abalak et Mohamadou (2004).

28 DDGs dans le quartier Bagalam, Maradi, commune 2, Niamey.

candidats est celle d'une voiture en panne, qui obtient une aide des militants pour redémarrer puis disparaît à nouveau.

« *Vous poussez un véhicule et il vous laisse derrière.* » (jeunes hommes qui ont cessé de faire de la politique, Bouzou Dan Zambadi, Maradi).

Le groupe populaire nigérien *MDM Crew* a écrit une chanson sur l'hypocrisie des politiciens qui demandent un appui pendant les campagnes, mais qui, une fois au pouvoir, n'interagissent plus jamais avec leurs partisans jusqu'à la prochaine campagne.

De leur côté, les députés se plaignent que leurs électeurs leur demandent trop. La quantité de marchandises distribués pendant les élections, en particulier lors des élections présidentielles et législatives, crée des attentes et fait penser que les hommes politiques ont accès à des ressources illimitées qui devraient être réparties entre leurs partisans. Les députés déclarent rendre visite à leurs électeurs moins que ce qu'ils auraient voulu de peur de les décevoir. Bien sûr, il y a plusieurs raisons politiques qui font que les députés sont incapables d'apporter des améliorations dans leurs circonscriptions, mais l'utilisation de la rente électorale pendant les campagnes électorales renforce l'idée que les électeurs ont de la démocratie, à savoir : un échange monétaire une fois tous les quatre ans.

« *Aujourd'hui, il n'y a plus de politique, tout est une question d'argent.* » (DDG avec des jeunes hommes, Tahoua).

L'économie politique de la réforme d'un système électoral basé sur le clientélisme

Il existe des facteurs politiques et économiques qui expliquent pourquoi le système électoral de clientélisme s'auto-reproduit au Niger, même si les politiciens et les électeurs souhaitent participer à une démocratie dans laquelle les partis font campagne sur la base de leurs mandats. Au niveau le plus généralisé, l'achat de voix n'est pas surprenant, compte tenu de la situation socio-économique de la majorité des Nigériens. Ceux qui vivent dans la pauvreté sont plus facilement convaincus par les distributions d'argent en espèces que ne le sont les classes moyenne ou riche²⁹. Dans un pays pauvre comme le Niger, il peut être plus stratégique pour un parti d'investir dans l'achat de voix plutôt que dans un programme de parti bien pensé, qui ne peut convaincre qu'une petite portion d'électeurs.

Le facteur politique essentiel qui maintient le système électoral de clientélisme, c'est la distribution de la rente électorale selon le *statu quo*. Il y a des indications que ceux qui ont plus de pouvoir et d'influence politiques bénéficient le plus du système actuel. De nombreux militants ont

fait mention de l'existence d'une hiérarchie au sein de la structure de soutien du parti, au niveau de laquelle ceux qui sont plus haut placés dans la hiérarchie gagnent plus de rente électorale que ceux au niveau inférieur. Il arrive souvent que ceux qui sont plus bas dans la hiérarchie aient travaillé plus dur pour mobiliser un soutien, mais qu'ils gagnent moins que ceux plus haut placés. Il y a aussi des différences entre les stratégies de vote des hommes et celles des femmes. Alors que les hommes ont tendance à voter pour le candidat ou le parti qui fournira une rente individuelle ou locale, les femmes, pour leur part, particulièrement les femmes les moins instruites, votent pour le parti que leur mari soutient, quel qu'il soit. Même si on peut soutenir qu'en votant pour le parti que leurs maris soutiennent, les femmes sont plus susceptibles de bénéficier ou du gain personnel de ces derniers ou des « biens communs » qui sont distribués à la communauté, il n'en demeure pas moins que beaucoup d'hommes mariés sont, en fait, porteurs de deux voix. La majorité des femmes interrogées ont également indiqué que les hommes ont davantage profité des dons du parti que les femmes. Il est logique que les partis politiques investissent davantage dans la sécurisation du vote d'un homme, car une fois son vote fixé, sa femme est plus susceptible de l'imiter.

Les faiblesses dans la conception et la mise en œuvre des élections offrent des possibilités de clientélisme que les partis politiques mettent naturellement à profit. Dès qu'un parti tire profit de ces possibilités, il devient difficile pour les autres partis de suivre le code électoral et de ne pas profiter des votes qui peuvent être assurés par ces moyens. Un exemple-clé pour illustrer ceci était la conception des bulletins de vote qui disposent d'une carte séparée avec la photo et le nom du candidat pour rendre le vote facile aux électeurs les moins instruits. Jusqu'à présent, les électeurs ont été autorisés à sortir de l'isoloir en emportant leurs bulletins de vote inutilisés. Les représentants des partis politiques ont utilisé ce phénomène pour récompenser les électeurs, qui au sortir de l'isoloir, pourraient leur donner les bulletins de vote pour tous les autres candidats. Une nouvelle législation a été adoptée qui interdit aux électeurs de sortir leurs bulletins de vote inutilisés de l'isoloir, mais reste à voir s'il sera possible de mettre en œuvre cette interdiction.

Malgré les facteurs politiques, économiques et structurels qui maintiennent le système actuel, il y a des zones où une réforme peut être effectivement soutenue. La désillusion à l'égard du système actuel de la part des électeurs/militants qui ne bénéficient que d'enveloppes modiques lors des élections est largement répandue. Un débat sur les dysfonctionnements du système et la recherche de solutions de remplacement est déjà en cours. Malheureusement, ce débat n'est pas mené par les représentants des partis politiques qui affrontent les partis dominants. C'est logique : il serait difficile pour

29 Voir Jensen et Justesen (2013) pour un aperçu sur l'achat des voix et la pauvreté en Afrique.

un nouveau parti de gagner des voix sur la base d'un mandat de remplacement du fait que les électeurs savent qu'un nouveau parti, fonctionnant sur un mandat de remplacement seulement, est peu susceptible de gagner une majorité suffisante à l'Assemblée nationale pour mettre ce mandat de remplacement en œuvre.

Au lieu de cela, le débat se passe en dehors de l'arène politique, au cours des sermons organisés par les associations islamiques aux niveaux national, régional et local. Parce qu'ils mettent au défi la gouvernance laïque et corrompue, les marabouts et les imams travaillent pour encourager les électeurs soit à voter pour des dirigeants qui sont honnêtes soit à boycotter carrément le système. Du fait que les leaders religieux ont une énorme influence sur les électeurs, leurs sermons représentent un mécanisme potentiel qui peut influencer le comportement de ces derniers.

S'il y a un moyen d'influencer les électeurs qui sont déçus par le système électoral actuel, il y a également un moyen de travailler avec les électeurs qui ne sont pas aussi profondément ancrés dans la structure du clientélisme. Les entrevues et les DDG menées pour la présente recherche indiquent que les femmes, en particulier les femmes moins instruites, acquièrent moins d'avantages en espèce pendant les élections que les hommes. Du fait qu'elles gagnent moins du système actuel, il peut être plus facile de les convaincre d'utiliser des stratégies alternatives pour le vote. Plusieurs femmes conseillères interrogées dans le cadre de cette étude défendaient déjà l'argument que voter pour une candidate apporte plus d'avantages pour les femmes en tant que groupe que voter pour un candidat de sexe masculin, qui leur donne de petites sommes d'argent. Il est probable que ces candidates utilisent également la rente électorale pour obtenir du soutien, mais le vote pour le bien d'un groupe de femmes est une étape de plus vers un vote pour la politique d'un parti plutôt que pour des gains du clientélisme à court terme.

Fondamentalement, on ne sait pas dans quelle mesure les électeurs sont prêts à ignorer l'obligation morale de répondre par un vote à une rente électorale. Jusqu'à présent, les partis politiques ont été en mesure de récompenser financièrement les électeurs qui peuvent prouver qu'ils ont voté pour eux. Pour les prochaines élections, les électeurs devront laisser leurs bulletins de vote dans l'isoloir. Cela signifie, en principe que les électeurs sont maintenant libres d'accepter la rente électorale, mais aussi de voter pour le parti ou le candidat qu'ils estiment représenter le mieux leurs intérêts, que ce soit le candidat/parti qui est lié à eux par leur famille, leur appartenance ethnique ou leur localité ou celui qui répond à leurs priorités.

Recommandations

Lancer une campagne de sensibilisation pour éduquer les électeurs sur la modification de la loi concernant les bulletins de vote

La campagne de sensibilisation devrait préciser que, même si les électeurs acceptent la rente électorale d'un parti politique, ils peuvent utiliser leur droit de vote pour élire les dirigeants qui répondront à leurs priorités. La campagne devrait être particulièrement adaptée aux illettrés, aux femmes et aux jeunes électeurs. La campagne doit utiliser des bandes dessinées et des affiches pour illustrer son message. La campagne devrait utiliser les structures sociales et les leaders d'opinion que les partis politiques utilisent pour mobiliser le soutien, afin de promouvoir ce message. Si les marabouts, et en particulier les imams, acceptent de diffuser ce message, cela pourrait être un moyen puissant pour influencer le comportement des électeurs. Les gouvernements saoudien et qatari sont actuellement désireux de voir leurs agences de développement s'associer à des projets anti-corruption. Les bailleurs de fonds occidentaux gagneraient à travailler avec les agences de développement saoudiens et les Qataris afin d'accéder à un plus large éventail d'associations religieuses à travers lesquelles le message peut être transmis aux électeurs nigériens. La prochaine élection pourrait être utilisée pour recueillir des données sur la mesure dans laquelle les électeurs votent pour des partis dont ils ont reçus une rente électorale. La campagne de sensibilisation pourrait alors être lancée en prélude des élections de 2020.

Soutenir la Commission électorale nationale indépendante (CENI) dans la mise en œuvre de la nouvelle législation relative à l'interdiction d'emporter les bulletins de vote hors de l'isoloir

La campagne ainsi que les messages qu'elle véhicule seront compromis si, le jour des élections, la loi n'a pas été respectée, et que les électeurs sont autorisés à prendre leurs bulletins de vote hors de l'isoloir, ou qu'il y ait des possibilités de contourner l'interdiction de sorte qu'ils puissent prouver pour quel parti ils ont voté. La CENI a déjà montré qu'elle est prête à prendre position sur certains cas de fraude électorale, comme ce fut le cas en 2009, lorsque les magistrats qui travaillaient pour la CENI ont boycotté les élections (Oumarou, 2015). Il existe cependant d'autres cas où la CENI a été achetée (voir Olivier de Sardan, 2015). Pour veiller à ce que la campagne ne soit pas compromise, les bailleurs de fonds devraient travailler avec la CENI pour identifier le type de soutien dont elle a besoin pour mettre en œuvre l'interdiction. Il devrait, en collaboration avec la CENI, anticiper sur les possibilités que peuvent avoir les partis politiques et les électeurs de contourner l'interdiction.

Soutenir l'éducation des hommes et des femmes les moins instruits sur les élections et les stratégies de vote

Même si les femmes sont moins impliquées dans le système électoral du clientélisme, travailler uniquement avec les femmes pour les sensibiliser sur les stratégies de vote est susceptible de produire un contrecoup de la part des hommes militants et des électeurs, plus généralement. Du fait que les électeurs les moins instruits pourraient également bénéficier de l'éducation sur les stratégies de vote, il est recommandé que les bailleurs de fonds appuient un programme d'éducation sur les stratégies de vote aussi bien pour les électeurs que les électrices les moins instruits, mais avec un fort accent sur l'accès à l'électorat féminin. Le programme d'éducation pourrait être organisé par le biais des *fadas*, des associations et des groupements de femmes. Le programme devra tenir compte du fait qu'il pourrait être interprété à tort comme un programme soutenu par les Américains, qui vise à influencer les décisions de vote des électeurs pour un parti. L'objectif du programme doit être clairement précisé comme portant sur l'accroissement de la compréhension des électeurs du système électoral plutôt que sur la promotion d'un quelconque appui pour des

politiques / partis spécifiques. Une autre approche serait de travailler à travers les partis politiques pour assurer l'éducation des militants qui, à leur tour, sensibiliseront les électeurs. En effet, la charte des partis politiques nigériens exige que les partis politiques au Niger forment les militants à l'éducation civique et politique, ce qui n'est pas le cas actuellement. La subvention accordée par l'Etat aux partis politiques pourrait être subordonnée aux programmes d'éducation axés sur les résultats que mèneraient ces derniers.

Travailler à travers le système électoral

Les partis politiques constituent seulement une partie du système électoral. Dans une étude sur l'appui efficace des bailleurs de fonds pour les partis politiques, il a été constaté que la réforme d'un système électoral était plus efficace lorsque les donateurs travaillaient en collaboration avec l'exécutif, le judiciaire et le législatif (Wild et coll., 2011). L'Union européenne (UE) est déjà en train de faire ce travail avec la CENI. Les bailleurs de fonds pourraient envisager de coordonner avec l'UE pour s'assurer que le travail avec le pouvoir judiciaire vienne compléter leur travail avec les partis politiques.

Références

- Alzouma, G. (2015) “The Opportunity Exists. Why Don’t They Seize It?” Political (In)competence and the Potential of ICTs for Good Governance in Niger Republic. *Stability: International Journal of Security & Development* 4(1) : doi:10.5334/sta.fq.
- Banégas, R. (1998) ‘Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin’. *Politique Africaine* 69: 75-88.
- Bazoum, L.K (2011) Représentations sociales et relations de pouvoir autour de la jeunesse en Afrique : Le cas des *fada* au Niger (Niamey). Mémoire pour le Master.
- Cooper, B. (1995) ‘The Politics of Difference and Women’s Associations in Niger’. *Signs* 20 (4).
- Dunbar, R.A. (1991) ‘Islamic Values the State and the “Development of Women”: The Case of Niger’. *Hausa Women in the Twentieth Century* 69-89.
- Hallerberg, M. and Marier, P. (2004) ‘Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries’. *American Journal of Political Science* 48(3): 571–587.
- Hahonou, E (2009). ‘Les pouvoirs locaux à Balleyara’, in Olivier de Sardan & Tidjani Alou (eds), *Les pouvoirs locaux au Niger* (Tome 1 : en attendant la décentralisation). Paris :Karthala.
- Ikpe, U.B. (2000) *Political Behaviour and Electoral Politics in Nigeria: A Political Economic Interpretation*. Lagos: Golden Educational Publishers
- Issaley, N.A. and Olivier de Sardan, J.P. (2015) ‘Les élections locales a Namaro en 2004’, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala.
- Jensen, P.S. and Justesen, M.K. (2014) ‘Poverty and Vote Buying: Survey based Evidence from Africa’. *Electoral Studies* 33 : 220–232
- MakamaBawa, O. (2015) ‘Say kaai ! Ou comment se faire élire au Niger’, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala.
- Moumouni, A. (2004) ‘Les pouvoirs locaux à Bana’. *Etudes et Travaux du LASDEL* 21.
- Mohamadou, A. (2015) ‘Partis politiques et vote en zone nomade du Niger’, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala
- Olivier de Sardan, J.P. (2015). ‘Une culture électorale ? Anthropologie multi-sites des processus électoraux locaux au Niger’, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala.
- Oumarou, H. (2015) Les magistrats et les élections au Niger. Entre judiciarisation et politisation de l’institution judiciaire”, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala.
- Rocha Menocal, A. (2011) ‘Why Electoral Systems Matter: An Analysis of Their Incentives and Effects on Key Areas of Governance’. London: ODI.
- Sounaye, A. (2011) “Doing Development the Islamic Way in Contemporary Niger’. *Religious Elites in the Development Arena* 61-90
- Tidjani Alou, M. (2015) ‘Une anthropologie de la politique au village’, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala.
- USAID (US Agency for International Development) (2015a) ‘Participatory and Responsive Governance Programme’. Project Appraisal Document. Niamey: USAID.
- USAID (US Agency for International Development) (2015b) ‘Notice of Funding Opportunity for USAID/Niger’s Participatory, Responsive Governance (PRG) – Political Parties Activity’. Niamey: USAID
- Wild, L., Foresti, M. and Domingo, P. (2011). *International Assistance to Political Party and Party System Development*. London: ODI
- Younoussi, I. (2015) ‘Les élections locales de 2009 a Guidan Roundji’, in Olivier de Sardan (eds) *Elections au village : Une ethnographie de la culture au Niger*. Paris: Karthala.
-



Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0)20 7922 0300
Fax +44 (0)20 7922 0399
www.odi.org
info@odi.org



ODI is the UK’s leading independent think tank on international development and humanitarian issues. Readers are encouraged to reproduce material for their own publications, as long as they are not being sold commercially. As copyright holder, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. For online use, we ask readers to link to the original resource on the ODI website. The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of ODI or our partners.

© Overseas Development Institute 2015. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 3.0). ISSN: 2052-7209