

**La Ville de Niamey dans un contexte de décentralisation : entre autonomie et dépendance**

11<sup>e</sup> Colloque de la Relève VRM

Nyirakamana Colette

Niveau de scolarité : Maîtrise

Département de science politique

Université de Montréal

Directrice de recherche : Christine Rothmayr Allison

Adresse courriel : [colette.nyirakamana@umontreal.ca](mailto:colette.nyirakamana@umontreal.ca)

## *Introduction*

Au Niger, la décentralisation, en tant que politique de développement et d'aménagement du territoire, vise la consolidation de la démocratie locale et l'État de droit à la base par la présence d'élus, l'implication des populations dans leur propre développement et surtout leur accès à des services publics de proximité. Suite à conférence nationale souveraine de 1991, qui a jeté les bases d'un régime démocratique, il s'en est suivi un mouvement de décentralisation sous l'aspect de la dévolution des pouvoirs. Cette dévolution prend forme à l'intérieur des collectivités territoriales administrées par des autorités élues par la population<sup>1</sup>. Les principes de la dévolution sont la libre administration, l'autonomie financière. Le redécoupage territorial, la communalisation intégrale ainsi que les élections communales de juillet 2004, ont participé à l'effectivité de la décentralisation, dans les 255 communes créées. La tutelle de l'État, à travers ses services déconcentrés (les départements), consiste à encadrer les communes en leur fournissant un appui-conseil et technique et en procédant au contrôle de légalité des actions entreprises par les élus locaux.

Dans les collectivités territoriales, les autorités élues ont pour mission de concevoir, programmer et mettre en œuvre des actions de développement au niveau économique, éducatif, social et culturel, d'intérêt communal<sup>2</sup>. Prenant forme dans un des pays les plus pauvres au monde, les projets de décentralisation sont, en grande partie, financés par les partenaires de développement internationaux<sup>3</sup>. L'État est dans l'incapacité d'assurer un financement approprié aux communes et celles-ci ne sont pas en mesure de fournir des services publics de base<sup>4</sup>. Toutefois, la libre administration et l'autonomie financière procure aux collectivités locales une fiscalité locale qui passe par le droit de prélever des taxes et des impôts, dans les limites fixées par la loi. Les deux catégories de recettes fiscales sont les impôts rétrocédés par l'État ainsi que les impôts propres, prélevés par les agents municipaux. Des stratégies de mobilisation des ressources financières, notamment les impôts et taxes propres, sont susceptibles de

---

<sup>1</sup> Bernard Dafflon et Thierry Madiès « Decentralization. A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism », Agence Française de Développement, Paris, 2011, p.15

<sup>2</sup> Ministère de l'Intérieur « Brochure d'information sur la décentralisation au Niger », Niamey, 2012. p.14

<sup>3</sup> D'après les acteurs rencontrés lors des entretiens, le Programme des Nations-Unies pour le Développement finance la décentralisation à 80%. Le reste du financement provient de l'État et des Organisations non-gouvernementales.

<sup>4</sup> Voir les recherches de Mahamadou Danda (2012) et François Paul Yatta (2010).

procurer aux acteurs locaux une autonomie vis-à-vis de l'État et les bailleurs de fonds. L'autonomie ici se définit selon deux critères de Madiès et Dafflon : les capacités financières et le budget ou la capacité de dépenser<sup>5</sup>. À partir là, le principe de libre administration prend tout son sens car les acteurs seraient en mesure de gérer leurs recettes avec moins de contraintes venant de l'État et des bailleurs de fonds. Dans ce cas, quelles sont les stratégies mise en œuvre par les acteurs locaux pour mobiliser les ressources financières nécessaires au fonctionnement des communes ? Dans cette analyse nous avançons deux hypothèses : en premier lieu, les stratégies de mobilisation des ressources sont affectées par les faibles capacités de l'État et deuxièmement, étant donné que la décentralisation revêt un caractère politique, le système de partis affecte les capacités de mobilisation des ressources des acteurs locaux. En prenant comme cas d'étude, la Ville de Niamey, nous allons tenter de développer les hypothèses avancées.

### *Méthodologie*

L'analyse proposée relève de l'induction - les hypothèses ont été formulées après les résultats d'une recherche de terrain de quatre mois (avril à août 2013) dans la Ville de Niamey. Au total, 34 participants ont été interviewés sous forme d'entretiens semi-dirigés. Une recherche documentaire a également permis de rassembler des données sur la politique de décentralisation au Niger ainsi que les données financières du cas étudié. Dans la réforme de décentralisation, la Ville de Niamey est une commune urbaine ayant le titre de ville à statut particulier, à cause de son poids démographique (environ 1.2 millions d'habitants) et son rôle de capitale nationale. En effet, le potentiel de ressources, la proximité avec les élites économiques, politiques et les bailleurs de fonds, montre une dynamique complexe qu'il est important d'appréhender. La commune urbaine de Niamey est composée de cinq arrondissements communaux ayant à leur tête des maires élus et qui répondent au président du conseil de Ville, également maire central. Les catégories d'acteurs rencontrés sont des élus locaux, des agents de la Ville de Niamey et de trois de ses cinq arrondissements communaux (Niamey 2, Niamey 3 et Niamey 5), appelés, dans le cadre de cette recherche, acteurs locaux, des

---

<sup>5</sup> *Op.cit.* Dafflon et Madiès, p.62

fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, qui assure la tutelle des communes, des chargés de projets d'organisations internationales dont le Programme des Nations Unies pour le Développement et l'Agence française de développement, qui appuient la décentralisation. Les recherches sur la décentralisation en Afrique portent souvent sur les communes rurales et comme le mentionne Thierry Paulais, « les gouvernements africains d'une part et la communauté internationale d'autre part, ne semblent pas avoir pris totalement conscience de l'échelle du phénomène urbain, des enjeux à la fois économiques et sociaux qu'il recouvre, et du champ d'opportunités qu'il ouvre »<sup>6</sup>. Ainsi, cette analyse se veut une contribution de la décentralisation dans un contexte urbain, selon une approche de la rationalité des acteurs, qui passe par leurs initiatives, leurs actions et leurs motivations.

### *Les résultats*

#### *Les capacités de l'État et les stratégies des acteurs locaux*

Les stratégies de mobilisation des ressources sont affectées par les faibles capacités de l'État, particulièrement le manque d'appui technique pouvant assurer à la Ville une fonction publique locale efficace et apte à prendre en charge les projets de développements communaux. Le manque d'appui se reflète dans l'incapacité des acteurs locaux, de concevoir des stratégies de mobilisation des ressources. L'essentiel des recettes de la Ville proviennent des impôts rétrocédés. Ceux-ci sont collectés par les agents du Ministère des Finances. Dans le budget de 2012, l'État a transféré 50% des recettes prévues dans le budget de la Ville. Quant aux agents municipaux, ils ont pu mobiliser 16% du montant prévu<sup>7</sup>. Plus de la moitié des recettes a permis à la Ville de combler ses dépenses de fonctionnement, l'investissement ayant été négligé. On remarque que les caisses de la Ville sont renflouées par l'État et les acteurs locaux peuvent prétendre à une autonomie de par leur capacité de dépenser. Toutefois, ils se retrouvent dans une situation de dépendance envers l'État, car ce dernier contribue en grande partie à renforcer leurs capacités financières<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Thierry Paulais, « Financer les villes d'Afrique: L'enjeu de l'investissement local », Pearson Education France, Paris, 2012, p.85

<sup>7</sup> Comptes de la Ville de Niamey : Situation des recouvrements au 30 juin 2012.

<sup>8</sup> Entretien avec le conseiller technique du maire, Niamey, le 18 juin 2013.

### *Hypothèse 2 :*

La démocratisation au Niger, a ouvert la voie à un système de partis dont les élites politiques sont caractérisées par un clivage entre *insiders* et *outsiders* [...] le principal facteur de clivage devient l'accès à l'État et à ses ressources<sup>9</sup>. Ce système de parti conçu pour agir au niveau national, s'étend jusque dans l'arène locale. À partir de ce constat, nous affirmons que le système de partis affecte les capacités de mobilisation des acteurs locaux dans la Ville de Niamey. L'effet des partis politiques en matière de mobilisation des ressources, se développe à la fois par le « haut » et par le « bas ».

### *Influence par le « haut » : le choix des élus*

Le mode d'élection choisi après l'avènement de la démocratie au Niger, est un scrutin majoritaire plurinominal. Les partis politiques présentent, lors d'une élection, le nombre de candidats équivalant au nombre de sièges à combler. Suite au vote, les instances décisionnelles des partis sélectionnent les élus communaux. Leur choix tient légèrement compte de l'implication des candidats dans la campagne électorale, il dépend plutôt de la force du parti<sup>10</sup>. Il est le résultat de jeux stratégiques et de coalitions entre élites politiques avec pour objectif, de freiner l'avancée de leurs adversaires<sup>11</sup>. L'imbrication entre le niveau politique national et local fait en sorte que les enjeux et rivalités politique au niveau national se répercutent dans l'arène locale. Dans le cas de la Ville de Niamey, sur les 45 conseillers élus, 19, y compris le maire de Niamey, appartiennent au parti politique du président de l'Assemblée Nationale, le Mouvement Démocratique Nigérien (Moden-Lumana) et 13 dont le premier vice-maire, proviennent du Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS), duquel est issu le Président de la République. D'après un acteur rencontré, la Ville a été la récompense de Hama Amadou (président de l'Assemblée nationale) pour avoir accepté de se joindre au PNDS afin d'évincer le Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD) qui était favori aux élections présidentielles<sup>12</sup>. Ces stratégies politiques détournent les élus de leurs objectifs principaux, altère la représentativité politique, force la redevabilité

---

<sup>9</sup> Mamoudou Gazibo « les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique », Presses de l'Université de Montréal, 2005, p.177-178.

<sup>10</sup> Entretien avec un agent de la commune 2 de Niamey, Niamey le 15 juillet 2013.

<sup>11</sup> *Op.cit.* Conseiller technique du maire de la Ville de Niamey, Niamey le 18 juin 2013.

<sup>12</sup> *Ibid.*

du maire et des élus communaux envers leurs partis et non vers la population et mine le façonnement de l'autonomie des acteurs. Faute d'autonomie et d'institutions ayant un ancrage solide, Niamey devient le lieu des rivalités politiques nationales et les stratégies du « haut » contraignent les actions des acteurs locaux, notamment leur motivation pour un meilleur développement local.

### *Influence par le bas : le choix des collecteurs d'impôts*

En matière de mobilisation des ressources, les collecteurs d'impôts de la Ville sont choisis par les partis politiques et les élites politiques se portent garants de leurs actions<sup>13</sup>. D'après un cadre du Ministère de l'Intérieur, c'est la conséquence de l'immixtion du politique dans les communes, qui résulte en une politisation du choix des collecteurs<sup>14</sup>. Étant donné le manque de capacités des cadres de la Ville, à répertorier le nombre de contribuables, on assiste à une « informellisation » des pratiques de collecte d'impôts, c'est-à-dire, laisser aux agents de la Ville la responsabilité de localiser les personnes imposables et ensuite collecter les impôts sans mécanisme de traçabilité des fonds collectés. En effet, les collecteurs reçoivent de la Ville, des carnets d'impôts à remettre aux contribuables après que ceux-ci aient acquitté leurs paiements. C'est en fonction des tickets remis que la Ville comptabilise les fonds collectés<sup>15</sup>. Vu que les agents de la Ville ne connaissent pas la situation réelle de ses contribuables, les collecteurs entrevoient là, un moyen de modifier les montants recouverts<sup>16</sup>. La majorité des acteurs locaux rencontrés affirment qu'il existe un manque de stratégie de mobilisation des ressources claire, mais ils sont également conscients des formes d'interventionnismes du politique existantes et qui les empêchent d'entreprendre des actions concrètes.

Ainsi, dans un contexte où les acteurs locaux tentent de se forger une autonomie et une légitimation locale, par la prise en charge du développement local, leurs efforts sont affaiblis par les stratégies des partis politiques, qui perçoivent l'arène locale comme le lieu de réaffirmation de leurs privilèges. <

---

<sup>13</sup> Entretien avec le receveur de la Commune 3, le 10 août 2013.

<sup>14</sup> Entretien à Niamey avec Ibrahim Abou, administrateur civil du Ministère de l'intérieur

<sup>15</sup> Entretien avec Soumana Boubé, expert en fiscalité au Ministère de l'intérieur, Niamey le 10 août 2013

<sup>16</sup> Op.cit. Ibrahim Abou, Niamey, le 20 mai 2013.

## *Bibliographie*

Dafflon, B & Madiès, T, 2011. Decentralization, A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism, Agence Française de Développement, Paris

Danda, M, 2012. Niger, le cas du Damagaram. Développement régional et identités locales, L'Harmattan, Paris

Gazibo, M. 2005. Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique, Presses de l'Université de Montréal

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la décentralisation et des affaires coutumières et religieuses (Niger), 2012. Brochure d'information sur la décentralisation au Niger, Document édité par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Niamey

Paulais, T, 2012. Financer les villes d'Afrique: L'enjeu de l'investissement local, Pearson Education France, Paris

Yatta, F-P, 2010. La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives, Karthala, Paris