



REPUBLIQUE DU NIGER
FRATERNITE- TRAVAIL-PROGRES
MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA
SECURITE PUBLIQUE ET DE LA
DECENTRALISATION
**Direction Générale de l'Administration
Territoriales et des Collectivités Locales**

HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU NIGER

Mai 2008

Présenté par : M. Maman SALIFOU,
DIRECTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ET
DU DEVELOPPEMENT LOCAL
BP 622 NIAMEY NIGER

Introduction

1. La genèse du processus de décentralisation au Niger

1.1 La période post coloniale et la première République (1960-1974)

1.2. La période d'exception et de « mise en veilleuse » de la décentralisation (1974-1983)

1.3 La période de la Société de Développement (1983-1990)

1.4 La période post-Conférence Nationale Souveraine (1991 à nos jours)

2. Eléments caractéristiques du cadre juridique de la communalisation intégrale

2.1 L'ouverture du cadre juridique à une multiplicité d'acteurs locaux

2.2 La reconnaissance de l'autonomie de gestion aux collectivités territoriales

2.3 La consécration du contrôle « a Posteriori ».

2.4 : Le cadre favorable à la coopération décentralisée et à l'intercommunalité

Conclusion

Introduction

Au Niger, la réforme administrative territoriale a toujours été une option consacrée par toutes les constitutions que le pays a connues. Les premières constitutions nigériennes, celles du 12 mars 1959 (Titre IX article 59) et du 8 novembre 1960 (Titre X article 68), ont fait de la décentralisation et de la déconcentration des techniques d'organisation administrative territoriale. En effet, le mouvement communal trouve ses origines en 1954 avec la création des communes mixtes de Niamey, Zinder et Maradi. Les premières élections locales étaient intervenues justement dans les localités de Niamey et Zinder le 18 novembre 1956. Ce bref rappel historique illustre bien que les racines de la décentralisation remontent véritablement à la période coloniale. Ce processus ancien a ensuite connu une évolution en dents de scie.

En effet, depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, on peut analyser l'histoire de la décentralisation en quatre (4) périodes clés à savoir :

- ☞ la période post coloniale (1960-1974),
- ☞ la période d'exception et de « mise en veilleuse » de la décentralisation (1974-1983),
- ☞ la période de la Société de Développement (1983 et 1989),
- ☞ la période post Conférence Nationale Souveraine (1991 à ce jour).

1. La genèse du processus de décentralisation au Niger

1.1 La période post coloniale et la première République (1960-1974)

Après l'adoption de la constitution du 8 novembre 1960, les premières années après l'indépendance du pays furent marquées par deux importantes lois votées en 1961 et en 1964. La loi n°61-50 du 31 décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales érigea les cercles unitaires et les subdivisions en collectivités dénommées « circonscriptions », au nombre de trente et une (31). Cette loi conférait à ces circonscriptions administratives une personnalité morale et l'autonomie financière tout en faisant du chef de circonscription le dépositaire des pouvoirs de la République au niveau local.

Des conseils de circonscription ont été institués dans ces collectivités où des conseillers devaient être élus pour un mandat de cinq (05) ans. Les élections des conseils de circonscription sont intervenues les 2 et 3 décembre 1962, celles des conseils municipaux le 30 août 1966 à Niamey, Maradi et Zinder et le 15 octobre 1967 à Tahoua et celles des conseils d'arrondissement le 22 mars 1968. Toutes ces consultations ont été organisées sur la base d'une liste unique présentée par le parti unique au pouvoir.

La loi 64-023 du 17 juillet 1964, portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, subdivisait le territoire de la République du Niger en départements, arrondissements et communes. Les arrondissements et les communes furent érigés en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces collectivités étaient placées sous la responsabilité

des sous-préfets (arrondissements) et des maires (communes). Nommés par le Président de la République, les sous-préfets et les maires représentaient d'une part l'Etat auprès de la collectivité et d'autre part la collectivité auprès du pouvoir central. C'est dire que la commune connaissait la même dualité juridique que l'arrondissement. Ainsi, les arrondissements et les communes étaient à la fois collectivités territoriales et circonscriptions administratives. Cette dualité avait des répercussions dans quatre (4) grands domaines à savoir :

- **dualité des interventions** : Selon le cas, les interventions au niveau de l'arrondissement ou de la commune relèvent soit de l'intérêt général soit de l'intérêt local (d'arrondissement ou municipal) ;
- **dualité en ce qui concerne les personnes** : Du sous-préfet et du maire : l'un et l'autre agissent, selon le cas, soit en qualité d'agent de l'Etat, soit en qualité d'autorité d'arrondissement ou d'autorité municipale ;
- **dualité en ce qui concerne le personnel** : Il y a lieu de distinguer le personnel d'Etat (cadres ou auxiliaires), effectuant des tâches relevant de l'intérêt général, et les agents exerçant des fonctions d'intérêt local. Les agents, fonctionnaires de l'Etat, détachés ou engagés par les collectivités territoriales, sont tous supportés par les budgets d'arrondissement et des communes ;
- **dualité en matière financière et budgétaire** : Les affaires d'intérêt local relèvent des budgets des collectivités territoriales (personnel, matériel), les affaires d'intérêt général de celui de l'Etat.

Cette réforme administrative territoriale avait trois (3) objectifs :

- ☞ le maintien de l'ordre public considéré comme préalable à toute action,
- ☞ le resserrement de l'unité nationale considéré comme une condition essentielle de réussite,
- ☞ le développement optimal du pays considéré comme objectif fondamental.

Dans l'esprit de la loi de 1964, le département était considéré comme une zone homogène de développement et représentait l'échelon référence pour le développement. Il s'agissait de circonscriptions administratives dont le responsable, le préfet, était dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département.

La réforme de 1964 fut consolidée par de nombreux textes :

- ☞ La loi 65-005 du 8 février 1965, déterminant l'organisation des collectivités territoriales, leurs compétences ainsi que les attributions de leurs organes de délibération et d'exécution.
- ☞ La loi 65-006 du 8 février 1965, déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de gestion de leur domaine public et privé ainsi que leurs ressources.
- ☞ La loi 65-007 du 8 février 1965, déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et aux communes.

1.2. La période d'exception et de « mise en veilleuse » de la décentralisation (1974-1983)

La réforme décentralisatrice amorcée depuis les indépendances a été brutalement interrompue par le coup d'Etat militaire du 15 avril 1974. Il faut souligner que sur le plan de l'organisation administrative, l'arrondissement et la commune avaient conservé le double statut juridique (circonscription administrative gérant l'intérêt général et collectivité territoriale gérant l'intérêt local). Le régime militaire issu du Coup d'Etat de 1974 avait dissous les conseils d'arrondissement et municipaux entraînant ainsi la disparition de la Commission Exécutive d'arrondissement ou municipale.

Cependant, le gouvernement du Conseil Militaire Suprême a organisé provisoirement la participation des populations locales à la gestion des affaires publiques. Le décret 74-207/PCMS/MI du 13 août 1974 pris environ quatre (04) mois après le coup d'Etat militaire organise ainsi « à titre provisoire la participation des populations à la gestion des affaires publiques en attendant le renouvellement des conseils d'arrondissements et municipaux. »

A cet effet, des commissions consultatives provisoires ont été instituées. Elles étaient composées de chefs de service, d'arrondissement ou municipaux et d'autorités coutumières sous la présidence du sous-préfet ou du maire. Ces dernières ont été progressivement remplacées par les Comités Techniques d'Arrondissement (COTEAR) et les Comités Techniques au niveau des Communes (COTECOM). Ces structures de circonstance étaient composées de chefs de services techniques déconcentrés de l'Etat, de chefs de canton ou leurs représentants, des représentants de projets et de délégués d'associations socioprofessionnelles sous la présidence du sous-préfet ou du maire. Le COTEAR était l'organe délibérant de l'arrondissement et le COTECOM celui de la commune.

Ces structures se réunissaient pour voter le budget et pour statuer sur les questions de développement socio-économique local à travers les fiches d'opérations présentées par le chef de service technique. Le COTEAR et le COTECOM ne favorisaient pas la pleine participation des populations à la gestion des affaires locales au niveau de l'arrondissement ou de la commune. Les autorités coutumières et les délégués des associations socioculturelles étaient les seuls représentants de la population. Ceux-ci étaient désignés par leurs structures et non élus. En outre, les COTEAR et les COTECOM n'étaient que des chambres d'enregistrement des décisions préparées par les autorités administratives. Ils n'étaient pas des organes actifs de décision et de contrôle des actes des autorités exécutives, notamment le sous-préfet et le maire étaient toujours nommés par le pouvoir central. Pour conséquence, les collectivités territoriales étaient réduites au statut de simples circonscriptions administratives avec une responsabilisation et une participation des populations limitée. Cette période a été caractérisée par la « mise en veilleuse » de tout le processus de réforme administrative territoriale au Niger.

1.3 La période de la Société de Développement (1983-1990)

L'ordonnance 83-26 du 04 août 1983, portant organisation de la « Société de Développement », institua un nouvel organe délibérant : le Conseil de Développement. Les conseils de développement étaient définis comme des « organes collégiaux de conception, d'animation, de décision et de gestion des opérations de développement et d'une manière générale de toute action s'inscrivant dans les domaines de la vie communautaire depuis le niveau du village, du quartier ou de la tribu, jusqu'à l'échelon national. »

L'objectif visé, c'était l'avènement d'une démocratie participative basée sur : « la consultation, la concertation et la participation. » L'ordonnance susmentionnée, sans remettre en cause la loi 64-023, a modifié certaines dispositions de la loi 65-05 du 8 février 1965 relative aux organes délibérants et exécutifs des arrondissements et des communes. Elle a institué un nouvel organe collégial de conception, d'animation, de décision et de gestion des actions de développement et d'une manière générale, de toute action s'inscrivant dans les domaines de la vie nationale depuis le niveau du village, du quartier ou de tribu, jusqu'à l'échelon national.

Le schéma de structuration retient cinq (05) niveaux qui sont :

- ✓ Le Conseil Villageois de Développement (CVD) ;
- ✓ Le Conseil Local de Développement (CLD) ;
- ✓ Le Conseil Sous-Régional de Développement (CSR) ;
- ✓ Le Conseil Régional de Développement (CRD) et
- ✓ Le Conseil National de Développement (CND).

Il faut noter que les membres de ces structures ont été mis en place en 1988. Ils n'étaient pas élus au suffrage universel direct mais désignés par consensus au sein de leur corporation (chefferie, syndicat, samaria, coopératives, associations socioprofessionnelles, etc.) Ces instances consultatives, perçues comme « le lieu d'expression plurielle dans un cadre unifié se sont heurtées par la confiscation de l'expression démocratique, par la hiérarchie économique, coutumière et administrative »¹. En effet, les conseils à la base (CVD et CLD) étaient présidés par les autorités coutumières (chefs de tribu, de village, de canton ou de groupement) et les conseils des entités administratives par le préfet, le sous-préfet ou le maire nommés par décret pris en conseil des ministres.

En juillet 1987, une charte nationale a été adoptée par référendum, suivie de l'adoption d'une nouvelle constitution le 24 septembre 1989. Cette constitution a reconduit in extenso les dispositions de la constitution du 8 novembre 1960 en matière de réforme administrative et de décentralisation. Bien que le nouveau dispositif juridique ait favorisé une certaine « décrispation » de la vie politique, la réforme administrative n'a pas enregistré d'avancée significative. La conférence nationale intervint en 1991 pour mettre fin à cette expérience conduite par le parti-Etat selon un modèle monolithique inspiré du système des démocraties populaires. C'est dans ce cadre juridico-institutionnel de participation qu'est intervenue la Conférence Nationale Souveraine qui par acte n° III du 9 août 1991 prononça la dissolution du Conseil National de Développement et de ses structures.

¹ Cité par Mahamane OUSMANE dans « Refonder la gouvernance démocratique au Niger », 2003.

1.4 La période post-Conférence Nationale Souveraine (1991 à nos jours)

Le Niger, à l'instar des autres pays de la sous région ouest africaine, s'est engagé après la Conférence Nationale Souveraine de 1991 dans une réforme politique et institutionnelle axée sur la décentralisation administrative. Cette nouvelle technique d'organisation administrative et territoriale doit permettre une prise en charge par les populations des principales tâches de service public dans les domaines qui touchent directement à leur vie quotidienne. Elle rapproche l'administration des administrés, améliore la qualité de service et contribue à la lutte contre la pauvreté. Ce choix institutionnel fait par les forces démocratiques à la Conférence Nationale Souveraine a été consacré tout d'abord par l'Acte de la conférence, ensuite successivement par la Constitution du 26 décembre 1992 puis du 12 mai 1996. Au cours de cette période, plusieurs tentatives ont été avortées.

Il convient cependant de noter que c'est en 1995 qu'une Commission Spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif (CSRA) a été mise en place. Ses travaux se sont déroulés à travers une démarche participative et itérative sous la supervision du Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (administration de mission). A la lumière des critiques, observations et suggestions faites par les populations au cours des différentes missions de terrain, la commission a retenu des critères d'analyse tenant compte des réalités historiques, sociologiques, démographiques, économiques etc. et a fait des propositions au gouvernement. Elle a travaillé sur la base d'un certain nombre d'orientations politiques consacrant une véritable responsabilisation des communautés de base dans la gestion des affaires locales.

Ces orientations sont :

- une régionalisation au sommet prenant en compte l'hétérogénéité géographique, économique et sociologique des différents espaces du territoire national ;
- une départementalisation de la région en zones de proportions géographiques, démographiques et sociologiques maîtrisables pour une gestion efficace des affaires publiques sous le double contrôle des populations et de l'Etat ;
- une communalisation intégrale entendue comme une opération visant à intégrer tout groupement humain du territoire national dans une commune et dans le respect des limites territoriales des entités coutumières ;
- une déconcentration, un couplage décentralisation/déconcentration pour un meilleur suivi-encadrement et une coordination des activités des entités décentralisées.

A l'issue de ses travaux, la Commission Spéciale a fait les propositions de redécoupage suivantes : 14 régions, 55 départements, 155 arrondissements, 774 communes dont 156 urbaines et 618 rurales. Ce schéma de réforme globale a été substitué par les autorités de la quatrième République par un autre qui consistait à ériger les sept (7) départements en régions, les anciens arrondissements (36) en départements et à maintenir les vingt et une (21) communes urbaines et rurales déjà existantes. Les chefs lieux d'arrondissement au nombre de vingt quatre (24) qui

n'étaient pas des communes ont été érigés en communes urbaines et les postes administratifs (27) en communes rurales.

Ce schéma a servi de base aux élections locales du 7 février 1999 dont les résultats ont été annulés suite au coup d'Etat militaire du 9 avril 1999. Après une transition de neuf (9) mois du Conseil de Réconciliation Nationale (CRN), le gouvernement de la 5^{ème} République a adopté en 2000 un nouveau schéma de communalisation intégrale du territoire national.

Le 9 août 1999, la constitution de la 5^{ème} République a été adoptée. Cette loi fondamentale dispose en ses articles 127 et 128 que :

Article 127 : « L'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources ».

Article 128 : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. »

A la suite de cette loi fondamentale dénotant la volonté de l'Etat d'asseoir une véritable politique de décentralisation, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été adoptés.

Textes législatifs

La réforme en cours a été consacrée par un important dispositif juridique comprenant une dizaine de lois et plusieurs textes d'application (décrets, arrêtés) :

- ☞ Loi 98-30 du 14 septembre 1998 portant création des départements et fixant leurs limites,
- ☞ Loi 98-31 du 14 septembre 1998 portant création des régions et fixant leurs limites,
- ☞ Loi 98-32 du 14 septembre 1998 déterminant le statut des communautés urbaines,
- ☞ Ordonnance 99-37 du 04/09/1999 portant code électoral modifiée et complétée par l'ordonnance 99-39 du 23/09/1999, la loi 2003-32 du 17 juillet 2003, la loi 2003-64 du 31 /12/ 2003 et la loi 2004-04 du 29/3/ 2004 ;
- ☞ Loi 2000-08 du 07 juin 2000 instituant le système de quota dans les fonctions électives, au gouvernement et dans l'administration ;
- ☞ Loi 2001-023 du 10 août 2001 posant le principe de la création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ;
- ☞ Loi 2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- ☞ Loi 2002-13 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes ;

- ☞ Loi 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs lieux ;
- ☞ Loi 2002-15 du 11 juin 2002 portant création de la communauté urbaine de Niamey ;
- ☞ Loi 2002-16 du 11 juin 2002 portant création des communautés urbaines des Maradi, Tahoua et Zinder ;
- ☞ Loi 2002-17 du 11 juin 2002 portant régime financier des collectivités territoriales ;
- ☞ Loi 2003-35 du 27 août 2003 déterminant la composition et la délimitation des communes ;
- ☞ Loi 2003-58 du 10 décembre 2003 fixant le nombre de sièges par conseil municipal ;
- ☞ Loi 2004-47 du 16 juin 2004 modifiant la loi 2002-12 du 11 juin 2002 ;
- ☞ Loi 2005-25 du 17 juillet 2005 portant modification de la loi 2002-12 du 11 juin 2002 ;
- ☞ Loi 2006-25 du 14 juillet 2006 portant modification de la loi 2002-12 du 11 juin 2002.

Après ces lois, plusieurs textes réglementaires ont été adoptés.

Textes réglementaires

Décrets :

En plus du décret 98-274 PRN/MI/AT du 2 octobre 1998 fixant les conditions de nomination, les attributions et les avantages accordés aux secrétaires généraux des collectivités territoriales, le décret 99-033/PRN/MI/AT fixant les modalités d'exercice du contrôle sur les actes des autorités décentralisées, il faut noter entre autres:

- ☞ Décret 99-034/PRN/MI/AT du 5 mars 1999, fixant la rémunération et les taux des indemnités accordés aux secrétaires généraux des régions, des départements, des communautés urbaines et des communes
- ☞ Décret 2001-056/PRN/MDSP/PF/PE du 28 février 2001 portant modalités d'application de la loi 2000-08 du 07 juin 2000 instituant le système de quota dans les fonctions électives, au gouvernement et dans l'administration de l'Etat ;
- ☞ Décret 2003-176/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat ;
- ☞ Décret 2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités ;
- ☞ Décret 2003-178/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 déterminant les conditions dans lesquelles la région, le département, la commune ou les communautés urbaines peuvent contracter des emprunts ;
- ☞ Décret 2004-257/MI/D du 14 septembre 2004 déterminant l'organisation et les modalités de tenue de réunions entre plusieurs conseils des collectivités territoriales ;
- ☞ Décret 2004-259/PRN/MI/D du 14 septembre 2004 portant installation des communes urbaines et rurales du Niger ;
- ☞ Décret 2004-335/MI/D du 28 octobre 2004 déterminant les modalités d'élection des délégués aux conseils des communautés urbaines ;

- ☞ Décret 2005-269/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, portant composition, organisation et fonctionnement du Haut Conseil des Collectivités Territoriales(HCCT).
- ☞ Décret 2005-270/PRN/MI/D du 14 octobre 2005 déterminant les taux maxima des indemnités et avantages attribués aux maires, présidents des conseils municipaux et aux délégués de communes ;
- ☞ Décret 2005-361/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant création d'un Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME) et déterminant les attributions du Haut Commissaire.
- ☞ Décret 2005-362/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant organisation du Haut Commissariat à la Modernisation de l'État.
- ☞ Décret 2007-184/PRN/MI/D du 25 mai 2007, fixant les modalités de répartition des recettes minières concédées par l'Etat aux communes des régions concernées.

Arrêtés :

- ☞ Arrêté 001/PM/HCRA/D du 2 janvier 2002 portant création, attributions et composition du Comité de Concertation sur la Décentralisation (CCD).
- ☞ Arrêté 264/MI/D/DGAT/D du 23 juin 2004 portant création, composition et fonctionnement du comité chargé de l'analyse et de la diffusion des textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation,
- ☞ Arrêté 453 MI/D/DGAT/D du 29 octobre 2004 fixant le nombre de sièges par conseil des communautés urbaines de Niamey, Maradi, Tahoua et Zinder et leur répartition par commune membre.
- ☞ Arrêté 149/PM du 2 juillet 2007 portant création et ancrage du Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées (FICOD).
- ☞ Arrêté 165/PM du 30 juillet 2007 portant création, attributions et composition d'un Comité Technique Interministériel chargé d'enrichir et de finaliser l'avant projet de loi portant Code Général des Collectivités Territoriales.

Pour conduire cette nouvelle réforme, plusieurs principes ont été posés, dont entre autres :

- i) la libre administration des collectivités territoriales,
- ii) la communalisation intégrale dans le respect des limites des entités coutumières,
- iii) le choix des élections comme mode de désignation des organes dirigeants,
- iv) le principe de l'identité et de l'autonomie de chaque palier de collectivité;
- v) le couplage de la décentralisation à la déconcentration,
- vi) la progressivité, la concomitance et la subsidiarité dans le transfert des compétences.

Il convient de noter que l'assise territoriale du schéma 2000 a retenu trois (3) paliers de collectivités territoriales à savoir la région, le département et la commune (Réf. loi 2001-023 du 10 août 2001). Ces paliers d'entités décentralisées s'appuient sur trois (3) niveaux de représentation territoriale de l'Etat à savoir la région, le département et la commune avec l'arrondissement comme simple échelon de déconcentration.

Les élections locales du 24 juillet 2004 ont permis d'élire 3747 conseillers dont 663 femmes. Les organes délibérants élus à la tête des nouvelles entités ont été officiellement installés au courant du 1^{er} trimestre de l'année 2005.

Le tableau suivant donne l'évolution des communes au Niger de 1960 à jours.

N°	Communes	Statut	Année création
1	Niamey	CU (1988)	1954
2	Zinder	CU (2002)	1954
3	Maradi	CU (2002)	1955
4	Tahoua	CU (2002)	1967
5	Dosso	cu	1972
6	Dogon douchi	cu	1972
7	Tibiri (Maradi)	cr	1972
8	Tessaoua	cu	1972
9	Filingué	cu	1972
10	Birni Konni	cu	1972
11	Matankari	cr	1972
12	Diffa	cu	1985
13	Téra	cu	1988
14	Tillabéri	cu	1988
15	Commune Niamey I	cu	1988
16	Commune Niamey II	cu	1988
17	Commune Niamey III	cu	1988
18	Madaoua	cu	1988
19	Magaria	cu	1988
20	Mirriah	cu	1988
21	Agadez	cu	1988
22	Tamaské	cr	1988
23	265 communes+4 CU	213 cr, 52 cu et 4 CU	2002

NB : CU communauté urbaine, cu communes urbaines, cr commune rurale

La réforme engagée depuis les indépendances en matière de décentralisation n'a connu des avancées notables qu'avec le schéma actuel de communalisation intégrale qui a permis l'élection des organes communaux et leur responsabilisation pour la gestion de leurs propres affaires.

Après ce rappel historique du processus de décentralisation, il est important de rappeler les principaux éléments caractéristiques du corpus juridique de la communalisation intégrale au Niger.

2. Eléments caractéristiques du cadre juridique de la communalisation intégrale

Le cadre juridique de la décentralisation au Niger se caractérise principalement par son ouverture i) à une participation inclusive des acteurs locaux, ii) la reconnaissance du droit à la libre administration, iii) l'autonomie financière et de gestion, iv) la consécration du contrôle a posteriori comme mode d'exercice de tutelle administrative sur les actes des entités décentralisées.

En effet, la communalisation intégrale intervient pour la première fois au Niger dans un contexte démocratique et de l'Etat de droit. Aujourd'hui, on dénombre quarante et un (41) partis sur l'échiquier politique national contre un seul en 1990. Les responsables locaux des entités décentralisées ne sont plus nommés par décret mais ils tirent leur légitimité du peuple à travers des élections libres. C'est donc la légitimité populaire qui est le fondement du pouvoir. Ce contexte de pluralisme politique suppose également la consécration de la forme républicaine de l'Etat où tous les citoyens constituent une communauté de personnes libres et égales devant la Loi. Donc, un Etat de droit dont l'organisation et le fonctionnement reposent sur la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et des institutions républicaines pour assurer la régulation nécessaire.

2.1 L'ouverture du cadre juridique à une multiplicité d'acteurs locaux

Pour créer les conditions d'une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires locales en plus des partis politiques, le cadre juridique est ouvert à une diversité d'acteurs à savoir : la chefferie traditionnelle, les groupes vulnérables notamment les femmes et les jeunes mais aussi les acteurs de la société civile et le citoyen individuel.

En effet, la loi sur la libre administration des régions, des départements et des communes, en ses dispositions relatives à la composition des conseils municipaux, autorise la participation des sultans, des chefs de province, de canton, de groupement, de village et de tribu. Ils sont membres de droit aux conseils communaux avec une voix consultative. Leur représentation est hors quota (article 55 de la loi 2002-12 du 11 juin 2002).

En outre, la loi 2000-008 du 7 juin 2000 instituant un système de quota dans les fonctions électives, au gouvernement et dans l'administration de l'Etat, constitue une mesure d'action positive visant à permettre à chaque citoyen sans aucune discrimination d'accéder aux fonctions publiques. Selon l'article 3 de cette loi, « lors des élections législatives ou locales, les listes présentées par parti politique, groupement de partis politiques ou groupement de candidats indépendants, doivent comporter les candidats titulaires de l'un et de l'autre sexe. Lors de la proclamation des résultats définitifs, la proportion des candidats élus de l'un ou de l'autre sexe ne doit pas être inférieure à 10% ».

Il ressort des résultats des élections locales du 24 juillet 2004 que les dispositions posées par cette loi ont été respectées car « 663 femmes ont été élues membres

des conseils communaux sur 3.747 conseillers »², ce qui représente environ 18 % de l'effectif global.

Par ailleurs, l'article 144 de l'ordonnance N° 99-37 du 4 septembre 1999 portant code électoral, complétée par l'ordonnance N° 99-39 du 23 septembre 1999, la loi N° 2003-32 du 17 juillet 2003, la loi N° 2003-64 du 31 décembre 2003 et la loi N° 2004-004 du 29 mars 2004 dispose que : « sont éligibles aux conseils régionaux, départementaux, municipaux tous les citoyens nigériens âgés de vingt cinq (25 ans) révolus. » Cette disposition donne la possibilité à la jeunesse de participer pleinement à la gestion des affaires locales en occupant des postes dans les organes délibérants et exécutifs communaux.

Enfin, le code électoral en ses articles 42 et suivants offre des possibilités pour des candidatures indépendantes. Celle-ci est une chance donnée aux citoyens non militants des partis politiques d'occuper des fonctions électives. Cette situation favorise la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques locales dans un pays où il est dénombré plus de 700 associations et Organisations Non Gouvernementales et plus de douze mille (12.000) groupements.

On compte actuellement au Niger plusieurs élus issus des candidatures indépendantes émanant des associations socioprofessionnelles, les ONG mais surtout des citoyens individuels à travers la candidature indépendante (exemple de la commune de Liboré).

2.2 La consécration de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales

La constitution de la République du Niger et les lois d'orientation de la décentralisation reconnaissent aux communes le droit à la libre administration à travers les organes élus. La loi 2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ainsi que leurs compétences et leurs ressources pose les règles de base régissant les rapports entre les représentants de l'Etat au niveau des circonscriptions administratives et les organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales. Elle fonde le transfert de compétences à la fois sur le principe de subsidiarité qui impose de n'attribuer aux collectivités territoriales que les compétences qu'elles sont à même de mieux assumer et le principe de la concomitance qui conditionne le transfert effectif des compétences à celui des ressources nécessaires à leur exécution.

2.3 La consécration du contrôle « a Posteriori ».

La loi 2002-12 du 11 juin 2002 a mis fin au contrôle « a priori » qui s'exerçait sur les actes des autorités décentralisées. Désormais, ces actes sont exécutoires de plein droit et ne sont soumis qu'à un contrôle « a posteriori ». Le contrôle de légalité porte sur les actes et les organes des entités décentralisées. Il est exercé par les gouverneurs, en ce qui concerne les communautés urbaines et les communes urbaines qui les composent, et par les préfets pour les autres communes.

² Sahel hebdo N° 7093 du jeudi 9 mars 2006, page 3

Il est important de noter que les dispositions de l'article 134 de la loi 2002-12 du 11 juin 2002 stipulant que « les actes des autorités décentralisées sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat ». Selon l'article 1er du décret 99-033/PRN/MI/AT du 5 mars 1999 fixant les modalités d'exercice du contrôle des actes des autorités décentralisées, la seule obligation faite à ces autorités locales est de transmettre leurs actes aux représentants de l'Etat pour un contrôle de légalité dans un délai de 72 heures à compter de leur signature.

2.4 : Le cadre favorable à la coopération décentralisée et à l'intercommunalité

Les textes de la décentralisation ouvrent les possibilités aux collectivités territoriales de développer des relations de partenariat entre elles mais aussi avec leurs homologues du nord et du sud. Ainsi les articles 145, 146 de la loi 2002-12 sus indiquée disposent que :

Article 145 : Les conseils de deux ou plusieurs régions, départements ou communes peuvent décider d'associer les collectivités qu'ils gèrent en vue de la réalisation d'œuvres ou de services d'utilité interrégionale, interdépartementale ou intercommunale.

Ils peuvent dans les mêmes conditions se réunir pour débattre des questions d'intérêt commun relevant de leurs attributions et intéressant leurs régions, départements ou communes respectifs.

L'organisation et les modalités de tenue de la réunion commune des deux ou plusieurs conseils régionaux, départementaux ou municipaux sont déterminées par décret pris en conseil des ministres sur proposition du Ministre chargé de l'administration du territoire.

Article 146 : Les collectivités territoriales nigériennes peuvent instituer entre elles ou entre elles et des collectivités territoriales étrangères des relations de coopération.

Conclusion

En définitive, il convient de noter que la décentralisation est en marche au Niger. Mais le processus mérite d'être soutenu et dynamisé. L'appui de l'Etat au cours de ce premier mandat de gestion communale n'a pas été à la hauteur des attentes pour relever les énormes défis liés au démarrage des nouvelles communes. L'appui des partenaires par contre s'est opéré sans réelle coordination entraînant souvent des duplications et des gaspillages.

Cependant, avec la création de la future Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales, des perspectives se dessinent à l'horizon pour un meilleur accompagnement et un financement des entités décentralisées au Niger. Outre la création prochaine de la structure de financement des Investissements des Collectivités Territoriales, l'Etat envisage l'amélioration du dispositif juridique et institutionnel par :

- ☞ l'élaboration et l'adoption du document cadre de politique de décentralisation,
- ☞ l'élaboration et l'adoption du code général des collectivités territoriales,
- ☞ la loi d'orientation relative à l'organisation et à l'administration du territoire.

A cela s'ajoute au plan réglementaire l'élaboration des textes réglementaires pour régir la coopération décentralisée au Niger et organiser le fonctionnement des comités de jumelage.

En matière de Renforcement des capacités, un nouveau centre de formation en gestion des collectivités a été créé par Arrêté N° 056/PM/ENAM du 10 avril 2008 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.