

REPUBLIQUE DU NIGER

FRATERNITE- TRAVAIL - PROGRES

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE PUBLIQUE ET
DE LA DECENTRALISATION

**MEMO SUR LA DECENTRALISATION
AU NIGER**

Introduction

A l'instar de bon nombre de pays subsahariens, le Niger s'est engagé durant ces deux (2) dernières décennies dans un vaste chantier de réforme institutionnelle et administrative. L'un des principaux piliers de cette réforme est le renforcement de la démocratie à la base en vue de mieux associer les populations à la gestion de leurs affaires. Cette option qu'est la décentralisation trouve son fondement juridique dans les différentes constitutions dont notre pays s'est doté, notamment celles d'août 1999 qui stipule en son article 127

«L'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration.

Les collectivités territoriales sont créées par une loi.

La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources. »

La réaffirmation de ce principe s'est traduite par la mise en place d'un dispositif législatif et réglementaire définissant les différents paliers de la décentralisation, les modalités d'exercice de la libre administration, celle du choix des organes délibérants des entités décentralisées et le rôle des différents acteurs de la décentralisation. Ce processus a connu l'une des étapes les plus importantes avec la création de deux cent soixante cinq (265) communes urbaines et rurales, suivie de l'élection de leurs organes délibérants. En effet, le 24 juillet 2004 se sont déroulées les premières élections locales plurielles que notre pays a connues depuis son accession à l'indépendance, élections dont la transparence a été reconnue tant par les acteurs nationaux que par la communauté internationale.

L'installation officielle et l'élection des exécutifs de ces communes sont intervenues dans le courant du 1^{er} trimestre de l'année 2005.

De la date de l'installation de ces communes à nos jours, quel est le chemin parcouru ? Quel bilan peut-on tirer ?

C'est à ces questions que tenterons de répondre le présent document qui s'articule autour des points suivants :

- Genèse du processus de décentralisation au Niger
- Etat des lieux du processus
- Forces et faiblesses

I- GENESE DU PROCESSUS

1- Historique et Cadre Juridique

1-1- Historique du processus

Le Processus de Décentralisation a été amorcé au Niger au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance pour faire face aux exigences du développement économique et social. Aussi, toutes les Constitutions ont consacré le principe de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales.

- Constitution du 08 Novembre 1960 (1ère République) : article 68 ;
- Constitution du 24 Septembre 1989 (2^{ème} République) : article 99 ;
- Constitution du 26 Décembre 1992 (3ème République) : articles 115 et 116 ;
- Constitution du 12 Mai 1996 (4^{ème} République) : articles 116 et 117 ;
- Constitution du 09 Août 1999 (5^{ème} République) : articles 127 et 128.

L'option a connu des évolutions en dents de scie en 1961 (loi 61-50 du 31 décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales) ; en 1964 avec l'adoption de la loi 64-023 du 17 Juillet 1964 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales ; en 1974 avec l'Etat d'exception ; en 1983 avec l'avènement de la Société de Développement et enfin depuis 1991 avec la mise en œuvre des Conclusions de la Conférence Nationale Souveraine (29 Juillet 1991).

La mise en œuvre du processus relèvera des insuffisances et des limites en partie dues au manque de continuité dans l'approche et de volonté politique. Ces limites se rapportent entre autres sur :

- le découpage territorial et le choix des paliers de décentralisation (nombre visiblement insuffisant pour un pays vaste et dont l'explosion démographique a accentué les disparités de développement entre zones urbaines et rurales) ;
- la double casquette de l'exécutif local (Sous-préfets et Maires nommés et représentant en même temps les intérêts de l'Etat et des collectivités) ;
- le choix des hommes (non respect du principe de compétence mais plutôt une récompense de militants pour services rendus) ;
- l'imprécision des compétences transférées (décharge de l'Etat sur les collectivités et sans transfert de ressources concomitantes) ;
- l'impréparation des acteurs (analphabètes sans formation sur leur rôle) ;

- le poids excessif de la tutelle (tutelle d'opportunité et à priori) ;
- l'inexistence d'organes élus et la non implication des populations et de la société civile dans la gestion des affaires locales.

L'administration territoriale a connu deux paliers de Collectivités territoriales : les arrondissements et les communes érigées comme telles par la loi 64-023 du 17 juillet 1964 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales.

Suite à des constats non reluisants, la Conférence Nationale Souveraine de juillet 1991 a demandé la réforme de l'administration territoriale.

Une Commission Spéciale chargée de réfléchir sur le Redécoupage Administratif (CSRA) a été mise en place en 1995. Ses travaux se sont déroulés à travers une démarche itérative et participative sous la supervision du Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (Administration de mission). Ainsi à 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'analyses qui tiennent compte des réalités historiques, sociologiques, démographiques, de viabilité économique, de niveau d'équipement etc. et a fait des propositions au Gouvernement.

La commission 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'homogénéité 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** au niveau de l'arrondissement dont les contours géographiques, démographiques et administratifs sont fonction du nombre des communes.

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.

Le rapport de cette commission, même s'il n'a pas été formellement approuvé par les pouvoirs publics, a servi de base dans l'élaboration de plusieurs textes.

Ce processus d'élaboration des textes a été accéléré avec les autorités de la cinquième République qui ont repris le dossier en exprimant une réelle volonté politique, notamment dans la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre, de réaliser le projet de décentralisation tout en respectant le principe de prudence et de progressivité dans la mise en œuvre de la réforme.

C'est ainsi que le 7 Juillet 2000, le Gouvernement a opté pour une communalisation intégrale du territoire national en érigeant les espaces des cantons et de certains groupements en communes et l'organisation des élections locales au seul niveau des communes.

Face aux nouvelles orientations et à la lumière de travaux effectués par d'éminents consultants, le cadre juridique a été élaboré et adopté par l'Assemblée Nationale.

1-2- Cadre Juridique de la réforme

La réforme en cours a été consacrée par un important dispositif juridique comprenant dix-sept (17) lois, quatorze (14) décrets, trois (3) Arrêtés (**voir annexe la liste des textes**).

En parcourant l'ensemble de l'arsenal juridique disponible, on remarque la forte influence du droit français dans les textes ainsi que de fortes similitudes au niveau de l'articulation normative et des principes consacrés. On constate une approche tridimensionnelle qui inclut une dimension administrative et politique (réorganisation de la carte administrative et transfert de compétences aux nouvelles collectivités territoriales), une dimension sociale par la dévolution de responsabilité à des acteurs non étatiques (société civile) et une dimension économique avec la libération des initiatives et l'émergence d'un secteur privé dynamique.

Les commentaires suivants peuvent ainsi être faits :

- **Le principe de la libre administration** posé par la Constitution a été repris par les lois de décentralisation au terme duquel les collectivités territoriales s'administrent librement à travers des organes élus. Il pose ainsi la liberté et la responsabilité comme principes d'intervention et de gestion des collectivités territoriales et l'élection comme mode de représentation et de désignation des organes de gestion des collectivités territoriales. Une certaine ouverture a été faite dans l'approche avec la prise en compte de la dimension genre dans la gestion des affaires locales. Ainsi, la loi 2000-08 du 7 Juin 2000 institue un quota minimal de 10% de l'un ou l'autre sexe dans la composition des différents organes délibérants des collectivités.

- **Le Niger dispose de trois paliers de collectivités territoriales** : la région, le département et la commune. Les circonscriptions administratives sont la région, le département, l'arrondissement et dans une certaine mesure la commune. Cette superposition, fondée sur le dédoublement fonctionnel peut être un facteur de meilleure maîtrise de l'espace administratif et de présence sur le terrain de plusieurs acteurs institutionnels. Mais elle risque de compliquer les rapports, des populations avec leurs autorités, voire de ces autorités entre elles.
- **L'insertion des structures de la chefferie traditionnelle** aussi bien dans l'organisation administrative des circonscriptions administratives que dans le dispositif des organes des collectivités territoriales permet une forte implication des chefferies qui constituent une particularité nationale. Le statut de la chefferie traditionnelle (Ordonnance 93-28 du 30 mars portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger) aménage une sorte de complémentarité structures traditionnelles-structures modernes (ce dualisme des structures répondant au dualisme droit moderne-droit coutumier). Le niveau local (canton) constituant le territoire d'ancrage de la chefferie et de la commune, des conflits latents peuvent intervenir entre les acteurs des deux entités de par leurs compétences..
- **Le rapprochement territorial de l'Etat** auprès des collectivités territoriales est consacré par la nomination de représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets) qui ont la mission d'assurer la charge des intérêts nationaux, d'encadrer légalement les autorités décentralisées et de contrôler leurs actes. Cela consacre la nette séparation de fonctions entre les représentants de l'Etat et les organes de gestion des collectivités territoriales et met fin au dédoublement fonctionnel qui a pendant longtemps prévalu.
- **Le contrôle a posteriori ou de légalité** des actes posés par les collectivités territoriales constitue presque une révolution dans les rapports entre l'Etat et les Collectivités. De par la loi, « tous les actes des autorités décentralisées sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification aux intéressés, et leur transmission au représentant de l'Etat ». La loi impose donc au représentant de l'Etat de passer par le juge administratif pour surseoir à l'exécution, faire annuler ou retirer un acte d'un conseil qu'il estime illégal.
- **L'égalité de droit et de statut de toutes les collectivités territoriales** entraîne l'inexistence d'hierarchie ni de tutelle entre les différentes collectivités territoriales. Elles s'administrent dans le respect de l'identité et de l'autonomie de chacune d'elle. Cela a été confirmé par la loi 2002-013 qui dispose que « les transferts de compétence au profit des régions, des départements et communes ne peuvent en aucun cas autoriser une collectivité donnée à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit sur une autre ».
- **La possibilité donnée aux collectivités territoriales nigériennes d'instituer entre elles** ou entre elles et des collectivités territoriales

étrangères des relations de coopération est une avancée majeure de leur autonomie.

- **Le régime financier propre des collectivités territoriales** constitué d'une fiscalité rétrocédée, d'une fiscalité propre et de subvention appuyé par deux fonds (un fond d'appui à la décentralisation et un fonds de péréquation) permet, grâce à une mobilisation conséquente, de financer les actions de développement arrêtées par délibération des différents conseils. La distinction impôts rétrocédés-fiscalité propre constitue un indicateur du degré d'autonomie communale en matière de ressources fiscales. En effet, le système des impôts rétrocédés met la commune sous la dépendance de l'Etat, qui seul détermine l'impôt, ses modalités d'assiette et de recouvrement. Pour apporter une réelle contribution aux ressources de la commune, les impôts rétrocédés doivent se conformer à certaines conditions, notamment la rétrocession effective au fur et à mesure de la perception de l'impôt par les services de l'Etat et non en fin d'exercice et dans la seule mesure des fonds disponibles à ce moment là. Le respect de ces procédures ne relève pas de la maîtrise communale. En mettant à la disposition des communes une panoplie fiscale aussi large, le législateur a certainement voulu leur offrir la possibilité de choix et d'ajustements en fonctions de leurs objectifs propres de développement et de leurs potentialités socio-économiques. Mais c'est aussi les appeler à un exercice difficile, qui suppose une réelle capacité technique, dont leurs responsables n'auront sans doute pas la maîtrise. La fiscalité locale, pour des raisons de simplicité d'assiette et de liquidation ainsi que de modicité des taux, repose largement sur les impôts de capitation (taxe de voirie, municipale), pourtant sinon anti-économiques, en tout cas dissociés de l'activité économique.

- **Le transfert de compétences** : La loi 2002-013 du juin 2002 à son article 12 dispose que « *les collectivités territoriales peuvent bénéficier de transfert de compétences dans les domaines suivants : le foncier ; le développement économique ; la planification ; l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; l'éducation et l'alphabétisation ; l'élevage ; l'agriculture ; la pêche ; l'hydraulique ; l'administration et les finances ; l'équipement, les infrastructures et le transport ; la santé ; le développement social ; la communication et la culture ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; le tourisme et l'artisanat* ». Le transfert de compétences tel que prévu par les lois doit être suivi concomitamment de transfert de ressources. Bien que non spécifié, il sera certainement progressif. Il va donc se poser le problème de la détermination des compétences à transférer et de la nécessité d'accompagner cette opération par des soutiens de la part de l'Etat. Ce soutien est double : d'une part, il s'agit pour l'Etat d'accompagner ces transferts par une mise à la disposition des collectivités locales de moyens concomitants permettant d'exercer leurs nouvelles compétences ; et d'autre part, aussi un renforcement de la présence de l'Etat, à la fois pour assister techniquement les nouvelles collectivités, au moins dans leur phase de démarrage.

2- Carte administrative et territoriale

La carte administrative et territoriale du pays comporte huit (8) régions dont la communauté urbaine de Niamey qui a un statut particulier, trente six (36) départements, deux cent soixante cinq (265) communes dont 52 urbaines et 213 rurales. Ce sont les départements (7) et les arrondissements (36) issus de la réforme administrative de 1964 qui ont été érigés respectivement en régions et départements.

L'espace administratif associe cependant décentralisation (collectivités) et déconcentration (circonscriptions administratives) avec toutes les difficultés que cela suppose. Comme déjà indiqué, il existe trois paliers de collectivités territoriales (région, département, commune) et trois niveaux de circonscriptions (région, département, arrondissement).

Tableau : organisation administrative et décentralisation

Découpage territorial		Instances délibérantes	Organe exécutif	Organe déconcentré/tutelle
Dénomination	Nombre			
Régions	8	Conseil régional	Président du Conseil Régional	Gouverneur
Départements	36	Conseil départemental	Président du Conseil départemental	Préfet
Communautés Urbaines	4	Conseil de la Communauté urbaine	Président du Conseil de la Communauté urbaine	Gouverneur
Arrondissements				Sous-préfet
Communes	265	Conseil Municipal	Maire	Préfet et gouverneur pour les communes membres des communautés urbaines

Il est à rappeler que les instances délibérantes des collectivités territoriales sont élues au suffrage universel direct. Quant aux instances exécutives, elles sont élues au sein des instances délibérantes.

Des collectivités territoriales, au regard du respect du double principe de prudence et de progressivité qui encadre la dynamique nigérienne de décentralisation, seule la commune est mise en place et les autres paliers restent différés.

Le découpage en communes, malgré le consensus général trouvé dans la démarche, pose encore quelques problèmes relatifs à leurs délimitations, le rattachement des villages (erreurs ou doublons), la territorialité même de la commune (commune sans territoire ou sans population y résidente), l'omission de certains villages et populations flottantes, le conflit de territoire lié à la scission de villages ou la transformation de certaines implantations provisoires en villages administratifs. Les communes, urbaines ou rurales, présentent des

caractéristiques différentes de par leur superficie, leur localisation, leur démographie, leur potentiel économique et la disponibilité des infrastructures et équipements sociaux de base.

Les élections municipales ont eu lieu en juillet 2004 et les élus ont pris fonctions fin 2004/début 2005.

3- Acteurs institutionnels de la décentralisation

La mise en œuvre de la décentralisation fait intervenir plusieurs acteurs institutionnels dont chacun joue un rôle bien déterminé.

3-1- Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MI/SP/D) dirigé aujourd'hui par un Ministre d'Etat : Le Décret n°2007-253/PRN/MI/SP/D du 19 juillet 2007 déterminant les attributions du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation précise « *qu'en matière d'administration du territoire, il s'occupe de l'organisation et l'administration des circonscriptions administratives* ». « *En matière de décentralisation il exerce les attributions suivantes :*

- *la mise en œuvre des orientations politiques, des stratégies et décisions relatives à la décentralisation en collaboration avec les autres structures impliquées ;*

- *l'élaboration, en relation avec les autres structures concernées, des textes régissant la décentralisation ;*

- *la tutelle des collectivités territoriales ».*

Sur le plan organisationnel, l'ancrage est fait au niveau de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) de ce ministère qui comprend quatre directions : la direction des Finances et du Patrimoine des collectivités; la direction des Ressources Humaines et de la Formation; la direction de la Coopération Décentralisée et du Développement local; la direction de la Décentralisation et des Contentieux Territoriaux. Le manque de personnel au sein de ces différentes directions pourrait avoir un impact négatif sur les fonctions d'accompagnement, de conception et de contrôle des collectivités territoriales. Cette insuffisance de ressources humaines est également perceptible dans les circonscriptions administratives (régions, départements) où les autorités administratives (Gouverneurs, Préfets) assurent les fonctions de représentant de l'Etat et de contrôle de légalité des actes posés par les collectivités territoriales.

3-2- Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC) : Ce ministère de par le Décret n°2005-33/PRN/MAT/DC du 18 février 2005, s'occupe des questions liées à la planification, au développement local et au suivi des activités des ONG et organisations communautaires de base (OCB), la coordination des actions de développement. Plusieurs projets d'appui à la décentralisation démarrés avec une approche communautaire sont ancrés au sein de ce ministère qui suit également la mise en œuvre des actions entrant dans le cadre du « Programme Spécial du Président de la République ».

3-3- Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT): Il a été institué par la loi n°2005-25 du 12 juillet 2005 portant modification de la loi 2002-012 du 11 Juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements et communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources. Il a pour mission « d'étudier et de donner des avis sur les orientations, sur toutes questions portant sur la politique de décentralisation. Son avis peut également être requis pour tout projet de texte se rapportant aux collectivités territoriales et à la politique de développement régionale et locale. Son positionnement et sa composition créent des conflits et le met en compétition avec les départements ministériels en charge de la décentralisation. Il présente beaucoup d'atouts et d'influence.

3-4- Le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME) : Né de la fusion de l'ex- Haut Commissariat à la Réforme Administrative (concepteur des textes sur la décentralisation) et du Bureau d'Organisation et Méthode (BOM), le HCME est une administration de mission chargé de concevoir, de superviser, de coordonner, de suivre et d'évaluer toutes les actions tendant à moderniser l'État et les collectivités territoriales. A ce titre, il est chargé d'élaborer les instruments pédagogiques pour le renforcement des capacités des différents acteurs de la décentralisation, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration.

En analysant les attributions de ces quatre acteurs institutionnels ci-dessus et la pratique sur le terrain, une certaine confusion de rôle règne dans l'esprit des acteurs et chacun d'eux se targue d'être le chef de file de la décentralisation. Cela provoque des comportements assez déplorables sur le terrain (des conseillers membres du HCCT qui se considèrent au dessus du maire et du conseil). Des réunions de concertation ont été tenues au Cabinet du Premier Ministre pour aplanir les divergences qui persistent toujours.

3-5- Les autres acteurs institutionnels : Il s'agit principalement du **Ministère de l'Economie et des Finances** dont les services concourent à la mobilisation des ressources (fiscalité propre et impôts rétrocédés) des collectivités territoriales. Les autres ministères comme celui du Développement agricole, des Ressources Animales, de l'Education, de la Santé, de l'Hydraulique, de l'Environnement, de l'équipement dont les programmes sectoriels rencontrent les compétences des collectivités participent à la dynamique de mise en œuvre de la décentralisation.

Il a également été institué par la loi n°2005-25 du 12 juillet 2005 portant modification de la loi 2002-012 du 11 Juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements et communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources, **un Comité interministériel de l'Administration territoriale (CIAT)** présidé par le ministre chargé de l'administration du territoire qui « a pour mission de suivre la conduite de la politique de décentralisation et de déconcentration conformément aux directives du Haut Conseil des Collectivités Territoriales. » Il se réunit deux fois par an pour faire le bilan de ses activités. De même, **un cadre de concertation sur la décentralisation** comprenant les représentants de différents ministères et des partenaires au développement, a été mis en

place sous la présidence du Premier Ministre pour assurer la coordination, la concertation et les échanges en matière de décentralisation.

L'Association des municipalités du Niger (AMN) et l'Association des Chefs Traditionnels du Niger (ACTN) peuvent également être considérées comme acteurs institutionnels du fait de leur apport et de leur place dans le processus et leur rôle important dans la mobilisation des ressources.

II- ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

En dépit du délai relativement long pour la mise en place des actuelles entités décentralisées (1995 à 2004) et compte tenu, entre autres, des soubresauts politiques qu'a connu notre pays (élections locales avortées et coup d'Etat militaire de 1999), les élections locales de juillet 2004 ont permis d'élire trois mille sept cent quarante sept (3747) conseillers dont six cent soixante trois (663) femmes soit 17,69 % et l'installation de l'ensemble des deux cent soixante cinq (265) communes qui constituent le premier palier de décentralisation sur les trois (3) paliers pour lesquels notre pays a opté, les 2 autres paliers étant le Département et la Région. Le nombre de siège varie entre onze (11) et vingt cinq (25) selon le poids démographique de la commune. A ce nombre s'ajoutent les membres de droit que sont les députés nationaux et chefs traditionnels de la commune.

Les exécutifs de ces communes composés du maire et d'un à deux vice maires ont été élus des la première session ordinaire consacrant leur installation officielle.

Les décisions des conseils municipaux prises à la majorité simple sont sanctionnées par des délibérations soumises à un contrôle a posteriori du représentant de l'Etat. Cependant, il est à noter que le fonctionnement de certains conseils municipaux en général et singulièrement celui de leurs exécutifs ne se fait pas sans difficultés, avec pour conséquence la suspension de plusieurs maires. A quoi peut-on attribuer ces difficultés ? Nous tenterons d'apporter une réponse à cette interrogation dans le chapitre réservé aux

forces et faiblesses de notre processus de décentralisation. Mais auparavant nous analyserons ; la mission dévolue aux collectivités territoire et leurs moyens d'action.

De par la loi n° 2002-012 du 11 juin 2002 Déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources en son article 3 : «la commune est la collectivité territoriale de base jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre.

La commune est chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'Etat, de la région ou du département »

Conformément à cet article il prévu que les collectivités territoriales peuvent bénéficier du transfert de seize (16) compétences. Cependant, le dispositif réglementaire prévu à cet effet n'étant pas encore mis en place, aucune des ces compétences n'a connu un transfert.

Dans le même ordre d'idée, pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer la mission qui leur est dévolue, l'Etat a prévu un dispositif d'appui technique et financier. Le dispositif d'appui technique du décret 2003-276 stipule en autres « les services techniques déconcentrés de l'Etat, outre leurs missions traditionnelles, ont vocation avec leurs moyens humains et matériels dont ils disposent à appuyer, conseiller et soutenir les collectivités territoriales ». Grâce à cette disposition les collectivités territoriales peuvent faire recours aux services techniques déconcentrés de l'Etat pour les appuyer dans tous les domaines où elles ne disposent de compétences propres. Cette mise à disposition qui ne saurait être assimilée à une prestation de service est organisée par le représentant de l'Etat assurant la tutelle des collectivités concernées.

Quant à l'appui financier de l'Etat aux collectivités territoriales ,il est prévu à travers :

- un fonds d'appui à la décentralisation
- un fonds de péréquation
- et la rétrocession de 15% des taxes et redevances minières aux collectivités des régions où sont exploitées les ressources minières.

Si pour les deux (2) premiers fonds, leur mise en place n'a pu être effective faute d'un cadre réglementaire prévu à cet effet par la loi 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, départements et communes, il n'en est pas de même pour les ristournes liées à l'exploitation des ressources minières. En effet, pour l'année 2008, les quinze (15) communes urbaines et rurales de la Région Agadez (située dans la partie septentrionale du pays) et les quarante quatre (44) de la Région de Tillabéry (située dans la partie ouest du pays) ont bénéficié respectivement de plus de un milliard (1.000.000.000) de francs cfa et plus de deux cent millions (200.000.000) de francs. La répartition de ces montants entre les différentes communes s'appuie sur des critères tels que la situation géographique, le poids démographique, le taux de recouvrement des impôts et taxes etc. Notons également que 90 % de ces montants sont destinés aux investissements des communes et les 10 % sont réservés au fonctionnement des communes et à l'appui des services techniques déconcentrés de l'Etat.

Ce rappel succinct des grands axes de notre processus de décentralisation nous amène à analyser ses forces et faiblesse après plus de trois (3) ans de sa mise en œuvre.

III- FORCES ET FAIBLESSES

1- Forces

En s'engageant résolument dans la voie d'une véritable démocratie et d'un Etat de droit, notre pays visait entre autres objectifs, la promotion d'une démocratie à la base à même d'impulser le développement local en associant pleinement les populations à la gestion de leurs affaires.

L'engouement suscité par les élections locales de juillet 2004 témoigne du désir des populations d'être de véritables acteurs du développement de leurs entités respectives. Pour faire du développement local une réalité, la quasi-totalité de nos communes dispose d'un plan de développement communal élaboré avec l'appui de l'Etat et/ou des partenaires. Avec cet outil qui décline la vision du développement de la commune dans un horizon temporel de 5 à 10 ans et la maîtrise d'ouvrage reconnue aux communes, les interventions des communes, de l'Etat et des partenaires sont mieux ciblés.

Dans cet ordre d'idée, il convient de souligner que grâce aux interventions du Programme Spécial du Président de la République, des communes et des partenaires dans la réalisation des infrastructures sociales de base, les indicateurs de santé et d'éducation ont connu une nette progression.

Autre point fort qui mérite d'être souligné dans le cadre de la conduite des affaires de la commune, c'est la possibilité offerte aux populations à travers les conseillers élus de contrôler l'action de l'exécutif et le cas échéant le sanctionner. Ce qui a pour avantage d'amener les maires à donner plus de lisibilité et de transparence dans la gestion de leurs entités décentralisées.

2- Faiblesses

2-1- Contraintes d'ordre général

La décentralisation nigérienne intervient dans un contexte à multiples contraintes qui risque parfois de compromettre sa parfaite mise en œuvre. Sans prétendre citer l'ensemble de ces contraintes, il importe de retenir les suivantes :

- ◆ l'étendue du territoire au 4/5 désertique avec une population multiethnique inégalement répartie. Cette situation a engendré la création de communes très vastes, peu peuplées et enclavées mettant en cause le principe même de rapprochement de l'administration des administrés.
- ◆ La non mise en place des autres paliers de décentralisation (région, département). Les compétences de ces niveaux chevauchent aujourd'hui entre l'Etat et les communes qui sont contraintes de prendre certaines en charge.
- ◆ Le non accompagnement du processus par une politique de déconcentration conséquente. Les services techniques déconcentrés chargés de l'encadrement et de l'appui-conseil des élus sont dans un dénouement total de moyens humains, matériels et financiers.
- ◆ La non effectivité du transfert de compétences accompagné des moyens concomitants. Ce transfert est le fait de deux textes concomitants du 11 juin 2002, la loi n° 2002-012 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités, la loi n° 2002-13 portant transfert de compétences. Chacun se fondant, comme il l'a déjà été remarqué, sur un principe différent : la loi n° 2002-012 sur la notion d'affaires propres, c'est à dire inhérentes à l'autonomie communale, la loi n° 2002-013 sur le principe de subsidiarité, donc sur un raisonnement déductif à partir des compétences de l'Etat. En conséquence, les deux textes en donnent des listes sensiblement différentes, celle de la loi n° 2002-012, article 98, apparaissant plus détaillée et surtout non limitative, donc ouvrant plus de champ à l'initiative communale.
- ◆ L'absence de l'ensemble des décrets d'application des lois de décentralisation ainsi que les duplications, imprécisions et contradictions existant dans les textes.
- ◆ Le dualisme du système associant chefferie traditionnelle et autorités modernes sources de conflits entre les élus et les autres acteurs surtout en matière de gestion foncière et budgétaire.
- ◆ La faible capacité de nombre d'acteurs de se départir de l'héritage des comportements centralisés et de s'inscrire dans la dynamique du processus en cours.
- ◆ Le faible niveau d'instruction et l'analphabétisme d'une bonne partie des acteurs.
- ◆ La question de financement de la décentralisation qui risque de dépendre de l'aide des partenaires au développement que des ressources locales dont la mobilisation pose énormément de problème face à la pauvreté des assujettis à la fiscalité.

- ◆ L'absence d'infrastructures socio-économiques et marchandes pouvant compromettre la viabilité des collectivités.
- ◆ L'existence de pesanteurs socio-culturelles risquant de freiner l'éclosion d'un véritable leadership des collectivités

La liste de ces contraintes d'ordre général, n'est pas limitative mais elle démontre de façon substantielle, les difficultés vécues par les collectivités territoriales versus les communes pour prendre efficacement en charge leurs compétences de manière à devenir de véritables acteurs de développement et créer les conditions d'un partenariat positif avec les autres acteurs.

Nonobstant ces contraintes, vous me permettrez de m'étendre sur deux (2) aspects essentiels. Il s'agit d'une part, des ressources financières des communes et des ressources humaines chargées de les animer, d'autre part.

2-2- Contraintes relatives aux ressources financières

En ce qui concerne les ressources financières, la loi 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des Régions, des Départements et des Communes a prescrit aux collectivités territoriales d'affecter au moins 45 % de leurs budgets aux investissements. Cependant, à l'épreuve de la réalité, il est apparu que le taux de recouvrement des impôts et taxes des différentes communes varie entre 20 et 60 %. D'où la difficulté pour bon nombre de communes de faire face leurs charges de fonctionnement encore moins celles liées aux investissements. Cette situation s'explique dans une large mesure par :

- l'étroitesse de l'assiette fiscale des collectivités territoriales
- la non maîtrise de celle-ci par les responsables communaux
- le faible taux des impôts rétrocédés par l'Etat
- et le caractère peu efficace et peu efficient de certaines stratégies utilisées pour le recouvrement

2-2- Contraintes relatives aux ressources Humaines

S'agissant des ressources humaines, il convient de distinguer l'organe délibérant et le personnel administratif

2-2-1- De l'organe délibérant

Il ressort de la composition des conseils, une part non négligeable de conseillers dont le niveau d'instruction est très bas voir même illettrés. Dans certains cas, la proportion de conseillers à faible niveau d'instruction et/ou illettrés dépasse celle des conseillers d'un niveau d'instruction acceptable. Ce qui influe négativement le niveau des débats. C'est également le cas de certains maires et leurs adjoints dont le niveau d'instruction n'est pas en adéquation avec la fonction de dirigeant d'une commune. Il en résulte des incompréhensions ou des difficultés dans les relations avec les conseillers et/ou les autres acteurs de la décentralisation. Notons cependant que la loi n° 2006-25 du 24 juillet 2006 a apporté un correctif relativement au niveau

d'instruction des maires et de leurs adjoints. En effet, la loi précitée stipule en son article 89 (nouveau) : « le maire ainsi que le ou les adjoints (s) sont élus parmi les conseillers ayant au moins le Brevet d'Etude du Premier Cycle (BEPC) ou un diplôme équivalent lors de la première réunion, convoquée par le Sous-préfet dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats des élections par la Cour Constitutionnelle, au scrutin majoritaire à deux tours et au bulletin secret. »

2-2-1- Du personnel administratif

Le personnel administratif minimum requis pour une commune est de trois (3) personnes. Il s'agit d'un secrétaire d'arrondissement assurant le travail matériel de l'ordonnateur, d'un receveur municipal faisant fonction de comptable de la commune et d'agent d'Etat-civil.

Le niveau exigé pour les deux (2) premiers types de personnel est la catégorie B de la Fonction Publique Nigérienne. Le constat est que certaines de ces communes ne dispose pas de ce personnel administratif minimum et si elles en disposent, il ne répond pas souvent au profil exigé. Corrélativement à cette situation, on observe certaines lacunes et insuffisances dans la tenue des pièces comptables et le retard dans la production et la transmission aux structures compétences de documents tels que le compte de fin de gestion et le compte administratif malgré leur caractère obligatoire.

CONCLUSION

Le processus de décentralisation est aujourd'hui irréversible au Niger. Tout en se basant sur les principes de prudence et de progressivité, le Niger a déjà opté pour la communalisation intégrale de son territoire avec l'installation de 265 Communes.

Deux autres niveaux de collectivités territoriales, à savoir la région et le département seront incessamment mis en place.

Ce processus voulu par le peuple et conduit avec responsabilité et engagement par le Gouvernement, est en train de faire la démonstration éclatante de la vitalité de notre démocratie à la base mais aussi et surtout de la volonté de nos vaillantes populations de prendre en mains leur destinée.

En dépit des difficultés somme toute inhérentes à tout processus nouveau, nos 265 Communes fonctionnent de mieux en mieux et gagnent de plus en plus en maturité. En outre, les populations locales perçoivent davantage les enjeux de la décentralisation et s'impliquent résolument dans la gestion de leurs communes.

Textes sur la décentralisation au Niger

Lois

Loi N° 2001-023 du 10 août 2001, portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

Loi N° 98-31 du 14 septembre 1998, portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux.

Loi N° 98-30 du 14 septembre 1998, portant création des départements et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux.

Loi N° 2002-14 du 11 juin 2002, portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux.

Loi N° 2002-012 du 11 juin 2002¹, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes.

Loi N° 98-32 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines.

Loi N° 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la communauté urbaine de Niamey.

Loi N° 2002-016 du 11 juin 2002, portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder.

Loi N° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert des compétences aux régions, départements et communes.

Loi N° 98-35 du 14 septembre 1998, relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

Loi N° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.

Loi N° 2003-035 du 27 août 2003, portant composition et délimitation des communes.

Loi No 2003-058 du 10 décembre 2003, fixant le nombre de sièges par conseil municipal.

Loi No 2004-047 du 16 juin 2004, modifiant la loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions,

des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Loi No 2005-25 du 12 juillet 2005, portant modification de la loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Loi No 2006-023 du 29 juin 2006, portant modification de la loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Loi No 2006-025 du 24 juillet 2006, portant modification de la loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Loi N°2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la Chefferie Traditionnelle en République du Niger.

Loi N°2008-38 du 10 juillet 2008, portant création d'un Etablissement Public à caractère administratif dénommé « Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales.

Loi N°2008-41 du 30 juillet 2008, portant modification de la loi n°2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Loi N°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger.

Ordonnances

Ordonnance N°2009-002/PRN/ du 18 août 2009, modifiant et complétant la loi 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux.

Ordonnance N°2009-003/PRN/ du 18 août 2009, modifiant et complétant la loi 2003-035 du 27 août 2003 portant composition et délimitation des communes.

Ordonnance N°2009-004/PRN/ du 18 août 2009, portant création des Circonscriptions Spéciales.

Ordonnance N°2009-008/PRN/ du 28 août 2009, déterminant le nombre de sièges de députés à l'Assemblée Nationale et leur répartition par circonscription électorale.

Décrets

Décret No 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.

Décret No 99-033/PRN/MI/AT du 5 mars 1999, fixant les modalités d'exercice du contrôle sur les actes des autorités décentralisées.

Décret No 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 No 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'État.

Décret N° 2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales.

Décret N° 2003-178/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les conditions dans lesquelles la région, le département, la commune ou la communauté urbaine peuvent contracter des emprunts.

Décret N° 2004-257/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, déterminant l'organisation et les modalités de tenue de réunions entre plusieurs collectivités territoriales.

Décret N° 2004-258/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, fixant la date d'installation des régions et des départements.

Décret N° 2004-259/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, portant installation des communes urbaines et rurales du Niger.

Décret N°2004 – 335/PRN/MI/D du 28 octobre 2004 déterminant les modalités d'élection des délégués aux conseils des communautés urbaines,

Décret N° 2005-269/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, portant composition, organisation et fonctionnement du Haut Conseil des Collectivités territoriales.

Décret N° 2005-270/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, déterminant les taux maxima des indemnités et avantages attribués aux maires, aux présidents des conseils municipaux et aux délégués des communes.

Décret N° 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 N° 2005-362/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant organisation du Haut Commissariat à la Modernisation de l'État.

Décret N° 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.

Décret N°2008-360/PRN/MI/SP/D/ME/F du 06 novembre 2008, portant approbation des statuts de l'Agence Nationale de Financement des collectivités territoriales (ANFICT).

Arrêtés

Arrêté N° 001/PM/HCRA/D du 2 janvier 2002, portant création, attributions et composition du Comité de Concertation sur la Décentralisation.

Arrêté n° 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 N°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 N° 149/PM du 2 Juillet 2007 portant création et ancrage du Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées (FICOD).

Arrêté N° 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.