

REPUBLIQUE DU NIGER



Fraternité – Travail – Progrès

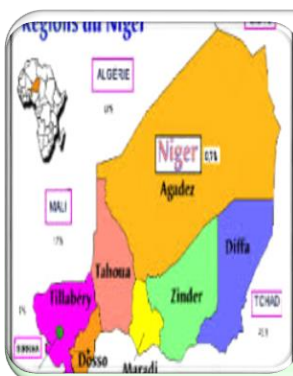
-----ωωω-----

**Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique,
de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et
Religieuses**

-----ωωω-----

**Direction Générale de la Décentralisation
et des Collectivités Territoriales**

-----ωωω-----



EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU NIGER



RAPPORT FINAL

Equipe d'évaluation

Août 2020

SOMMAIRE

RESUME ANALYTIQUE.....	3
LISTE DES SIGLES.....	19
LISTE DES TABLEAUX.....	21
I-INTRODUCTION	22
1.1 Contexte de l'évaluation	22
1.2 Objectifs de la mission d'évaluation.	24
1.3 Livrables de la mission	25
II-DEMARCHE METHODOLOGIQUE	27
2.1 Cadrage	27
2.2 Revue documentaire.....	28
2.3 Echantillonnage, élaboration des outils de collecte	29
2.3.1 Echantillonnage	29
2.3.2 Elaboration des outils de collecte de données	29
2.4 Organisation d'un atelier de validation du rapport de démarrage	30
2.5 Organisation des ateliers d'internalisation.....	30
2.6 Collecte des données	30
2.7 Dépouillement et traitement des données.....	31
2.8 Analyse des données et élaboration du rapport provisoire de la mission	31
2.9 Restitution des résultats et finalisation du rapport d'évaluation	31
III-PERTINENCE ET COHERENCE DE LA DECENTRALISATION AU NIGER	33
3.1 Pertinence de la Politique nationale de décentralisation au Niger	33
3.1.1 Pertinence du cadre juridique de la décentralisation au Niger	33
3.1.2 Pertinence de la Politique nationale de décentralisation au Niger	34
3.2 Cohérence de la Politique nationale de décentralisation au Niger	37
3.2.1 Cohérence externe de la Politique nationale de décentralisation au Niger	38
3.2.2 Cohérence interne de la Politique nationale de décentralisation au Niger	40
IV-CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION.....	44
4.1 Le cadre juridique de la décentralisation et de la déconcentration	44
4.1.1 Un cadre juridique quasi exhaustif	44
4.1.2 Un cadre juridique apprécié	48
4.1.3 Un cadre juridique à renforcer	48
4.2 Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration	49
4.2.1 Présentation du cadre institutionnel.....	49
4.2.2 Analyse du cadre institutionnel	63
4.2.3 Un processus institutionnel à consolider.....	76
V-ETAT DE MISE EN ŒUVRE	78
5.1 Transfert de compétences et de ressources	78
5.1.1 Précisions liminaires sur les transferts de compétences	78
5.1.2 Un transfert quasi inexistant jusqu'à l'adoption du PTCR 2018-2021.....	79
5.1.3 Le PTCR 2018-2021 : une impulsion importante à consolider.....	80
5.1.4 La mise en œuvre du plan quadriennal 2018-2021 : un bilan mitigé	85
5.2 L'exercice de la tutelle sur les CT : Une tutelle appréciée, mais perfectible dans l'ensemble....	107
5.2.1 Une tutelle appréciée	107
5.2.2 Une tutelle à améliorer.....	108

5.3 Bilan de la décentralisation financière	112
5.3.1 La fiscalité concédée par l'Etat aux Collectivités Territoriales.....	113
5.3.2 La fiscalité propre aux collectivités territoriales.....	115
5.3.3 Les taxes rémunératoires	118
5.3.4 Répartition des impôts rétrocédés, entre les Régions (collectivités territoriales) et les communes ou villes.....	119
5.3.5 Viabilité des communes notamment rurales	121
5.4 Rôles de parties prenantes	130
5.5 Fonctionnement des organes	133
5.5.1 Dispositions relatives au fonctionnement.	133
5.5.2 La tenue des sessions du Conseil	134
5.6 Intercommunalité - interrégionalité	136
5-7 Coopération décentralisée	138
5-8 Système de suivi-évaluation.....	138
<i>VI- ACQUIS ET PERFORMANCES</i>	<i>140</i>
6.1 Appréciation des acquis	140
6.2 Appréciation des performances.....	150
<i>VII-RECOMMANDATIONS</i>	<i>153</i>
<i>BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE</i>	<i>166</i>
<i>V-ANNEXES.....</i>	<i>166</i>
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées au niveau central	168
Annexe 2 : Taux de couverture de la collecte des données.....	171
Annexe 3 : Constats et recommandations issus des trois ateliers régionaux d'échange et d'enrichissement et de la réunion du comité de suivi de l'étude.	172

RESUME ANALYTIQUE

I-INRODUCTION

1.1 Après plus d'une décennie de mise en œuvre de la décentralisation, divers constats ont été relevés à savoir : (i) des écarts importants entre les réalisations actuelles et les objectifs prévus dans les programmes de décentralisation ; (ii) des capacités financières et techniques limitées de l'Etat impactant du coup, le fonctionnement et la viabilité des collectivités territoriales ; (iii) de la complexité des actions au vu de la diversité d'acteurs sur la scène locale.

1.2 Pour apprécier l'évolution du processus et d'apporter les éléments de correction à même de permettre l'atteinte des résultats escomptés, le Gouvernement a initié l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger (2005-2019).

1.3 Cette évaluation a essentiellement trois fonctions : (i) elle est sommative ou récapitulative en ce sens qu'elle permet de valider les stratégies adoptées pour l'atteinte des résultats prévus et d'examiner les résultats atteints à ce jour ; (ii) elle est stratégique parce qu'elle sert à éclairer le choix des parties prenantes, en l'occurrence le Gouvernement du Niger, sur des questions stratégiques ; (iii) et elle est cognitive car elle contribue à la capitalisation des expériences et à l'établissement de bonnes pratiques.

1.4 L'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation vise à « *vérifier si les collectivités territoriales nigériennes, dans leur configuration actuelle, peuvent être à la hauteur de ces enjeux de développement à la fois local, national et planétaire, et le cas échéant, indiquer les conditions et voies à suivre pour les prochaines étapes devant constituer L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION AU NIGER* ». Ainsi, elle contribue à la consolidation du processus de décentralisation au Niger et à la capitalisation des connaissances sur sa mise en œuvre.

1.5 De manière spécifique, cette évaluation vise à : (i) analyser le dispositif institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation; (ii) analyser le cadre juridique de la décentralisation ; (iii) identifier les principaux acquis, ; (iv) apprécier les rôles des parties prenantes de la décentralisation et analyser le degré de fonctionnalité des organes de gestion ; (v) analyser dans quelle mesure les différents axes de la politique de décentralisation et de développement local sont couverts par les projets et programmes d'appui à la décentralisation ; (vi) identifier les éléments de perspectives et faire des propositions de recentrage du cadre institutionnel de la décentralisation ; (vii) mettre à la disposition du Gouvernement du Niger le rapport final de l'évaluation de la décentralisation.

1.6 Cette mission a été effectuée par une équipe d'experts indépendants mobilisés pour accompagner le Gouvernement du Niger, composée ainsi que suit : (i) Dr David Godonou HOUINSA, Sociologue du développement, Spécialiste en Planification Stratégique et Opérationnelle et en Développement Institutionnel et Renforcement Organisationnel, Enseignant-Chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) ; (ii) Dr Kassem Salam SOURWEMA, Politiste, Enseignant, Université Ouaga II (Burkina Faso) ; (iii) M. Abdoul

Kader MAHAMANE DAOUDA, Aménagiste, Planificateur ; (iv) M. Halilou ABOU, Administrateur civil.

1.7 Cette évaluation n'a été possible que grâce à l'accompagnement technique et logistique de la Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales.

II-DEMARCHE METHODOLOGIQUE

2.1 La démarche méthodologique adoptée pour l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger est fondée sur les prescriptions et le format de la Politique nationale d'évaluation du Niger (septembre 2019) et s'inscrit dans la perspective du développement institutionnel et du renforcement organisationnel (DIRO), tout en se conformant aux exigences des Termes de Référence (TdR) de la mission.

2.2 Elle est globalement basée, tout au long de la mission, sur une approche participative et inclusive, impliquant l'ensemble des acteurs (les élus locaux, les représentants des organes délibérants, les responsables administratifs, les Partenaires Techniques et Financiers, l'Agence Nationale de financement des Collectivités Territoriales, les représentants des associations des maires et des chefs traditionnels, des organisations non gouvernementales et de la société civile, etc.).

2.3 Les principales étapes de réalisation de cette évaluation sont les suivantes : (i) le cadrage méthodologique de la mission ; (ii) la revue documentaire ; (iii) l'échantillonnage et l'élaboration des outils de collecte des données ; (iv) l'organisation de l'atelier de validation du rapport de démarrage ; (v) l'organisation des ateliers régionaux d'internalisation des outils de collecte ; (vi) la collecte des données sur le terrain ; (vii) le dépouillement et traitement des données ; (viii) l'analyse des données et l'élaboration du rapport provisoire d'évaluation ; (x) la restitution des résultats et la finalisation du rapport d'évaluation.

2.4 L'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation étant à la fois sommative, stratégique et cognitive, l'échantillon choisi est type raisonné et dont la taille couvre l'ensemble des acteurs centraux, départementaux et décentralisés. Dans ce sens, soixante-onze (71) principaux responsables administratifs au niveau central, ont été interrogés. Au niveau des collectivités décentralisées, la quasi-totalité des communes (92% à 98% selon les outils de collecte, soit 234 à 251 communes sur les 255) ont été consultées, tandis que 98% à 100% des régions (soit 62 à 63 suivant les outils de collecte), l'ont été. Pour l'ensemble des outils de collecte administrés, deux mille cent soixante-huit (2168) acteurs ont été rencontrés.

III-PERTINENCE ET COHERENCE

3.1 La pertinence d'une politique publique est la mesure dans laquelle l'objectif global visé par celle-ci constitue la solution aux problèmes identifiés lors de son élaboration. Dans le cas d'espèce, la pertinence est analysée en relation avec le cadre juridique d'une part, et le document cadre de la Politique nationale de décentralisation et déconcentration d'autre part.

3.2 Le cadre juridique de la décentralisation du Niger étant conçu de manière à assurer la bonne gouvernance et la promotion du développement régional et local, il est donc bien établi que ce dernier est pertinent.

3.3 Au regard de la concordance établie et qui permet de soutenir que les axes stratégiques du document cadre de la décentralisation, dès lors qu'ils sont opérationnalisés, constituent les solutions aux lacunes identifiées, on peut conclure que la Politique nationale de décentralisation est bien pertinente pour corriger les déséquilibres et autres dysfonctionnements constatés dans le mode d'organisation et de gestion territoriale au Niger.

3.4 La cohérence d'une Politique publique est analysée sur deux plans à savoir externe et interne. Il en découle qu'il existe une cohérence externe et une cohérence interne. Ainsi, la cohérence externe est la mesure dans laquelle la Politique publique analysée est en adéquation avec les politiques supra et les accords internationaux, tandis que la cohérence interne est la mesure dans laquelle le cadre logique de ladite Politique est cohérent. A cet effet, il s'est agi d'analyser la cohérence de la Politique nationale de décentralisation aux plans externe et interne

3.5 La Politique nationale de décentralisation étant, d'une part, cohérente au plan externe (relation d'adéquation bien établie avec les politiques supra et les accords internationaux), et d'autre part, cohérente au plan interne (cohérence au plans stratégique et opérationnel également bien établie), on peut conclure qu'elle est bien cohérente pour faire des collectivités territoriales, des espaces de territorialisation de la mise en œuvre des politiques publiques, de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable au Niger.

IV-CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

4.1 L'analyse de tous les textes de la décentralisation/déconcentration ne révèle pas de lacune particulière. La progressivité du processus ayant permis la maturation du cadre juridique qui apparaît comme adéquat pour la mise en œuvre de la décentralisation. Tous les domaines concernés par la décentralisation font l'objet d'une codification qui consacre l'essentiel des principes majeurs. Les données collectées sur le terrain pour les besoins de cette évaluation confirment cette pertinence et cette cohérence du cadre juridique.

4.2 En dépit de sa quasi-complétude, le cadre juridique mérite quelques corrections de forme (par exemple dans la loi n° 2008-42). De façon plus fondamentale, il peut être judicieux de s'interroger sur la nécessité et la pertinence de certaines réformes comme celle qui porterait sur l'élection du maire au suffrage universel direct, les relations entre le maire central et les maires d'arrondissements dans les villes, etc. L'autre aspect fondamental sur lequel il est nécessaire de se pencher est l'organisation juridique de la participation des citoyens à la vie politique locale comme cela est prévu à l'article 3 du CGCT (« *Les communes et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale* »).

4.3 Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation implique plusieurs institutions ayant des liens, à divers niveaux, avec le transfert et le financement des compétences, le renforcement des capacités des acteurs, le suivi-évaluation, le contrôle des actions des acteurs, etc. Ce qui conduit à considérer le cadre institutionnel comme étant « éclaté ».

4.4 Le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses (MI/SP/D/ACR) a la charge, en relation avec les ministres concernés, de la conception, de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques nationales en matière d'administration territoriale, de sécurité publique, de décentralisation, de déconcentration conformément l'article 1 du décret n° 2016-208 du/PM du 11 mai 2016. En matière de décentralisation et de déconcentration, deux directions sont concernées par la réforme à savoir la Direction générale de l'administration territoriale et de la déconcentration DGAT/D) et la Direction générale de la décentralisation et des collectivités territoriales (DGDCT) qui est la cheville ouvrière de la mise en œuvre de la décentralisation. Il comprend aussi les inspections générales, dont l'IGAT.

4.5 La DGDCT a pour mission la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation notamment l'accompagnement des collectivités territoriales. Toutefois, cette direction qui est le cœur du processus de décentralisation, dispose de ressources extrêmement limitées tant au plan humain, matériel que financier. Ce qui ne lui permet qu'une marge d'action extrêmement limitée. Par exemple, la DGDCT fonctionne avec 11 agents, ce qui comparativement aux directions similaires dans d'autres pays de la sous-région, est extrêmement faible : Bénin (23 agents) ; Sénégal (27 agents) ; Mali (65 agents) ; Burkina Faso (84 agents).

4.5 Du point de vue d'un ancrage efficace, il faut noter et déplorer l'inexistence au sein du Ministère des Finances, d'une direction spécifiquement en charge des **finances locales**. L'inexistence d'une telle direction prive la DGDCT d'un interlocuteur et rend difficile la mise en œuvre et le suivi de la décentralisation dans sa dimension financière (suivi et mesure de la décentralisation financière, exercice effectif de la tutelle financière des CT).

4.6 La politique de décentralisation et de déconcentration bénéficie d'un portage politique au plus haut niveau de l'État. Son inscription dans la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI)-Niger 2035 et son articulation au Plan de Développement Economique et Social (PDES) donne un ancrage politique solide à la décentralisation. De plus, l'ancrage de la politique dans un grand ministère de souveraineté et son portage par un ministre d'État ayant également la charge de la sécurité donne, à la décentralisation, toute sa visibilité. Cet agencement politique et institutionnel confirme la volonté politique de faire de la décentralisation une question majeure de l'agenda politique..

4.7 Le rattachement du Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales (CFGCT) à l'ENA qui est sous la tutelle du premier ministère vise à traduire l'importance que les autorités accordent à la formation des acteurs. Il apparaît également pertinent, car sous la

coupe de l'ENA, le Centre a connu un développement rapide, tirant profit de l'expérience, du réseau de partenaires, des ressources multiformes de son hôte. Mais ce rattachement est problématique. Le Centre est un instrument de mise en œuvre de la politique de décentralisation. Son rattachement à la primature via l'ENA complique les relations avec le ministère en charge de la tutelle des collectivités. Ainsi, sans une relation étroite et fonctionnelle avec le Ministère de tutelle et notamment la DGDCT, l'arrimage avec la mise en œuvre de la politique de décentralisation reste quelque peu difficile.

4.8 Le CFGCT a une assise plutôt fragile au regard de deux aspects au moins : sa grande dépendance vis-à-vis des PTFs et le faible intérêt à l'égard de certaines de ses activités. Pour preuve, la part contributive de l'État et surtout des CT demeure insignifiante, l'ouverture à l'ANFICT du guichet « Appui technique » alimenté par une enveloppe de 150 millions de FCFA n'a pu encore être débloquée. En conséquence, la question de la viabilité du Centre a été posée brutalement avec la deuxième promotion des agents en formation continue dont la durée, au lieu de trois ans pour la première promotion est passée à quatre ans, du fait que les élèves de cette promotion devaient prendre eux-mêmes en charge les frais de leur formation. Ce qui pose la viabilité du Centre en l'absence d'un soutien des PTF. Cette dépendance aux bailleurs a pour effet de focaliser les formations sur les zones d'intervention de ces derniers conduisant ainsi à une sur-formation des agents et acteurs des CT de ces zones au détriment de ceux des CT non couvertes.

4.9 La réforme décentralisatrice est transversale et complexe. Elle intervient dans un contexte où prédomine l'approche communautaire dans les stratégies de développement. De ce fait, elle implique un nombre important d'acteurs dont les logiques et les stratégies d'interventions sont parfois différentes. Il faut donc une coordination de cet ensemble qui jusqu'à présent, n'est pas optimale. Cela se traduit parfois par des chevauchements, des télescopes, ou des insuffisances dans la collaboration.

4.10 Au niveau central, on peut noter que la décentralisation suscite des peurs notamment celles liées à la perte de prérogatives et d'avantages du fait des transferts de compétences et de ressources. Cela fait naître des résistances nocives à l'accompagnement des collectivités au point que certains acteurs considèrent que les agents de l'État sont les principaux facteurs de blocage de la dynamique décentralisatrice.

4.11 Les relations entre le ministère en charge de la tutelle des CT et le ministère de la Fonction publique doivent être renforcées pour une bonne mise en œuvre de la fonction publique territoriale.

4.12 L'État n'ayant pas réussi à prendre effectivement en charge l'appui aux communes, cela a contribué à faire dépendre cet appui des interventions des partenaires techniques et financiers et de bien d'autres acteurs dans le cadre de divers projets d'appui à la décentralisation et au développement local. Ce qui pose les difficultés de coordination déjà rappelées et conduit chaque partenaire à intervenir selon la zone de son choix (zone de concentration), sa vision, sa lecture des enjeux de la décentralisation, ses moyens, sa

démarche et ses outils, etc. Cela est porteur d'un risque de remise en cause de l'un des objectifs de la décentralisation : l'harmonisation et l'équilibre dans le développement du territoire.

4.13 L'échelon communal et les collectivités territoriales n'apparaissent pas encore comme des éléments essentiels de l'organisation de l'État en charge du développement de leur territoire. Le poids des acteurs centraux et de leurs relais territoriaux, renforcé par plusieurs décennies de pratique centralisée, reste très pesant sur la gestion locale. Si l'on ajoute à ce fait la prégnance de l'approche communautaire en matière de développement, on comprend la place congrue qui est faite aux collectivités territoriales, notamment les communes.

4.14 Sur le plan politique, il est notoire de relever la fragilité des mandats locaux. Depuis le lancement du processus en 2004, aucun mandat local échu n'a pu être renouvelé selon les échéances de départ : (i) le mandat des premiers organes délibérant et exécutifs des communes issues des élections du 24 juillet 2004 n'a pu être renouvelé et a dû être prorogé plusieurs fois avant d'être interrompu par le coup d'État militaire intervenu le 18 février 2010 à l'issue duquel, les organes élus ont été remplacés par des administrateurs délégués assistés de commissions consultatives provisoires comprenant la chefferie traditionnelle, les services techniques déconcentrés de l'État et des représentants des organisations locales de la société civile ; (ii) le mandat de la deuxième génération de maires et de la première génération de conseillers régionaux issu des élections du 11 janvier 2011 et qui devait être renouvelé en 2016 ne l'est toujours pas.

V-ETAT DE MISE EN ŒUVRE

5-1 Transfert de compétences et de ressources.

5.1.1 L'analyse du transfert de compétences et des ressources permet de noter que tous les ministères sectoriels concernés par le processus de transfert se sont attelés à la mise en œuvre du PTCR 2018-2021 conformément à la feuille de route avec des avancées variables d'un ministère à l'autre. L'évaluation a également permis de constater les difficultés et les écarts qui existent à propos du transfert des compétences et des ressources. Si ces difficultés peuvent être mises sur le compte des lenteurs de démarrage, on pourrait y voir, d'un secteur ministériel à l'autre, un différentiel dans la volonté d'aller aux transferts. On voit ainsi une volonté plus forte et donc des prédispositions plus importantes au niveau des secteurs de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que de l'environnement tandis que dans les autres secteurs, la volonté et les prédispositions restent à renforcer.

5.1.2 En dépit des motifs d'espoir, la mise en œuvre du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources (PTCR) reste mitigée. Les difficultés répertoriées ont notamment trait aux aspects suivants : (i) la léthargie de certaines CADD des ministères sectoriels due à l'absence de moyen de fonctionnement, à la mauvaise compréhension de leurs missions et de façon générale à la mauvaise compréhension du transfert concomitant des compétences et des ressources ; (ii) l'inexistence d'un plan de communication sur le TCR, sur les rôles et

responsabilités des acteurs ; (iii) les difficultés pour les ministères sectoriels à identifier et suivre précisément les transferts aux collectivités territoriales ; (iv) la mauvaise compréhension de leur rôle par les acteurs, d'où l'existence parfois de conflits de compétences entre acteurs (par exemple en matière d'affectation et de gestion des enseignants) ; (v) la non-opérationnalisation du dispositif de suivi prévu par le PTCR (pool de compétences). Ce caractère mitigé est confirmé par l'enquête de terrain aussi bien au niveau central auprès des autorités centrales qu'au niveau des administrations déconcentrées et décentralisées.

5.1.3 Ainsi, du point de vue de la perception des acteurs centraux, la faiblesse des transferts résulte : (i) d'une faible appropriation du processus par certains acteurs ; (ii) de la multiplicité des réformes, notamment celle d'ampleur concernant la gestion des finances avec le Budget-programme dont la faible maîtrise actuelle par l'ensemble des acteurs n'est pas favorable aux transferts surtout des ressources qui doivent accompagner les compétences ; (iii) des principes de gestion des finances publiques, notamment le principe de l'unicité des caisses, perçu comme facteur limitant les processus de transfert des ressources et par voie de conséquence, des compétences ; (iv) des tensions fréquentes, voire permanente de trésorerie ; (v) l'inachèvement de la déconcentration du ministère des Finances est aussi pointé comme un facteur limitant des transferts, point de vue réfuté par le trésor qui estime que sa structuration actuelle ne constitue pas un problème pour l'appui aux CT ; (vi) des procédures suivies par l'ANFICT (qui sont les procédures du trésor) comme étant trop lentes. Selon certains maires, l'agence ne débloquent en fin 2019 que les tranches de 2018. Pour sa part, l'ANFICT regrette sa faible implication dans la stratégie de transfert des compétences et des ressources de l'État aux CT ; (vii) du trop grand nombre de compétences à transférer (onze aux communes et aux régions en matière d'hydraulique et onze aux communes en matière d'environnement) ; (viii) de la faible propension des ministères à se délester de leurs compétences (certains acteurs parlent de réticence) ; (ix) de la faiblesse des capacités des communes à absorber lesdites compétences.

5.1.4 En ce qui concerne le point de vue des acteurs locaux, les données de l'enquête de terrain révèlent des perceptions tout aussi mitigées du transfert des compétences et des ressources. Dans l'ensemble, le niveau de transfert des compétences est jugé faible ou très faible par une grande majorité (72,86 %) des acteurs interrogés et 56 % d'opinions sont favorables au PTCR contre les 44 % (28 % et 16 %) d'opinions peu satisfaites et très peu satisfaites. En substance, le transfert des compétences est jugé globalement faible par la grande majorité des acteurs. Cette faiblesse des transferts résulte de la faible compréhension technique (75,59 %) des transferts, l'appui insuffisant de la part des services déconcentrés (73,44 %), la faible désagrégation des données par collectivité territoriale (71,89 %) et la faible coordination entre les collectivités territoriales et services techniques (71,6 %).

5.1.5 Toujours au titre des facteurs justifiant le faible niveau de transfert, il est également mentionné : (i) l'insuffisance des ressources humaines, financières et logistiques ; (ii) la mauvaise compréhension des textes, la mauvaise volonté des acteurs et le manque de vulgarisation du plan de transfert des compétences et des ressources ; (iii) l'insuffisante

collaboration entre le ministère en charge de la décentralisation, les ministères sectoriels concernés par les transferts et le ministère de finances d'une part et entre ces différents ministères et les CT d'autre part ; (iv) l'insuffisance voire l'inexistence de synergie et de solidarité au niveau local.

5.1.6 Par ailleurs, pour 81 % des acteurs interrogés, les compétences transférées ne sont que partiellement exercées du fait du très faible niveau de transfert des ressources. Si en matière de transfert des compétences, la tendance varie de perception faible/inexistante à la perception moyenne, l'unanimité est acquise en ce qui concerne la faiblesse/inexistence des transferts en ce qui concerne les ressources.

5-2 Exercice de la tutelle sur les CT : contrôle de légalité et appui-conseils

5.2.1 Du point de vue du contrôle de légalité qui est un attribut indispensable de la puissance publique (ici l'Etat) pour faire valoir l'intérêt général et qui est fondé sur la constitution et les lois et règlements qui en sont issus, le constat est qu'il existe une certaine confusion sur la portée de la liberté locale, avec une interprétation extensive, voire abusive du principe de la libre administration. A cet effet, certains élus ont cru que leur conseil municipal est « souverain » parce qu'ayant la légitimité du peuple et qu'ils peuvent décider de tout.

5.2.2 Par ailleurs, le contrôle de légalité est confronté aux contraintes matérielles ainsi qu'à des difficultés liées à la conjoncture locale. Les contraintes matérielles se résument à l'impossibilité de contrôler de façon exhaustive l'ensemble des actes concernés, l'ampleur de leur nombre contrastant avec la faiblesse de la ressource humaine affectée à cette mission. La situation des cadres de conception (Cat A) en service dans les Régions et Départements n'est pas reluisante contrairement aux dispositions du Décret N°2004-298/PRN/MID du 4/10/2004 portant création du Cabinet du Secrétariat Général des Régions et des Départements et fixant les attributions de leurs titulaires. En outre, les représentants de l'Etat ne sont pas, dans la plupart des cas, des administrateurs civils appelés à faire carrière dans l'Administration territoriale. Leur nomination politique accroît leur instabilité. La compétence technique mobilisée à cet effet est quantitativement et qualitativement insuffisante.

5.2.3 Pour les difficultés tenant à la conjoncture locale, la notoriété politique des partenaires décentralisés peut être, à certains égards, embarrassante pour le représentant de l'Etat. L'instauration de relations apaisées entre les partenaires étatiques et décentralisés a cependant limité l'intervention du juge administratif.

5.2.4 Selon l'enquête menée sur le terrain (décembre 2019), plus de la moitié des répondants, soit 60% au niveau des communes et 57% au niveau des régions, pensent que la tutelle agit totalement dans le sens du contrôle de la légalité des actes. Par contre, respectivement 39% au niveau des communes et 33% pour les Régions, pensent que cela reste partiel. Globalement, 83,65% des répondants affirment que la tutelle constitue une aide dans la résolution des problèmes rencontrés par les collectivités territoriales. Aussi, 78,52% d'entre eux affirment-ils qu'elle constitue un atout pour l'émergence des collectivités territoriales.

5.2.5 L'appui conseil s'exerce dans les conditions définies le décret N°2013-035/PRN/MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013 fixant les règles relatives à la déconcentration au

Niger. Il consiste à contribuer la bonne gouvernance des collectivités territoriales et précède le contrôle de légalité. Les résultats de l'enquête sur le terrain ont révélé que cette fonction d'appui conseil s'exerce effectivement à travers des notes de service, des lettres officielles, des visites sur le terrain, des missions d'inspection et des sessions de formation et de sensibilisation des acteurs.

5.3 Bilan de la décentralisation financière

5.3.1 Le bilan de la décentralisation financière porte sur l'analyse détaillée des différentes ressources financières des Collectivités Territoriales (Communes et Régions) en vue de faire ressortir les forces et les faiblesses de celles-ci. Cette analyse a pris en compte toutes les composantes des ressources : ressources de transfert de l'Etat aux collectivités, ressources internes des collectivités ainsi que les subventions des bailleurs de fonds. Aussi, cette analyse a-t-elle permis d'apprécier objectivement la viabilité des collectivités territoriales, en particulier les communes rurales.

5.3.2 L'article 144 du décret 2016-302/PRN/MISP/D/ACR/MF du 26 juin 2016 portant régime financier des Collectivités territoriales précise que : « **le financement des Collectivités Territoriales repose sur un système combinant les impositions, les dotations et subventions, les emprunts et autres ressources** ». Plus précisément, les ressources financières des collectivités territoriales peuvent être regroupées en trois (3) catégories : (i) la fiscalité concédée par l'Etat aux collectivités territoriales ; (ii) la fiscalité propre aux collectivités territoriales ; (iii) les taxes rémunératoires et revenus ou produits assimilés.

5.3.3 Quant à la fiscalité concédée par l'Etat aux Collectivités Territoriales, il est à noter que les Centres et les Recettes des Impôts chargés respectivement de l'assiette et du recouvrement ne sont pas implantés dans tous les départements et souffrent d'un problème aigu de moyens humains, matériels et financiers.

5.3.4 Les impôts rétrocédés représentent une part importante des ressources budgétaires des Communes à statut particulier ou villes et de certaines communes urbaines, leur part pouvant représenter entre 60 et 80% du montant global desdites ressources. La conséquence en est que certains responsables communaux n'accordent pas l'attention requise aux impôts locaux et créent une forte dépendance de leurs entités vis-à-vis de cette fiscalité concédée alors que son déblocage est assez souvent très laborieux.

5.3.5 Les fonds des Collectivités Territoriales logés au Trésor public en vertu du principe de « l'unicité de Caisse » ne sont pas disponibles en temps voulu et en quantité souhaitée. Le dernier « talon d'Achille » de cette catégorie de ressources financières locales reste la possibilité de remise en cause des taux de rétrocession (les quotes-parts) à tout moment par l'Etat à travers les lois de finances et cela au détriment des entités décentralisées. A titre illustratif, de 2006 à 2011, le taux de rétrocession de la taxe immobilière a chuté de moitié rendant critique la situation financière de certaines communes.

5.3.6 En ce qui concerne la fiscalité propre aux collectivités territoriales, le jugement des comptes des comptables communaux et l'examen de la gestion des ordonnateurs (Maires) par la Cour des comptes, ont permis de relever que les impôts y afférents sont assez souvent perçus sans émission préalable des rôles en violation des dispositions de l'Arrêté n°634/MI-DT du 8 octobre 1966 déterminant les recettes dont la perception doit s'effectuer par voie de rôle, la procédure et les règles relatives à l'établissement et à l'apurement des rôles ainsi que les modalités de recouvrement et de perception des recettes effectuées par voie de rôles ou sur Ordres de recettes. Cette situation rend plus difficile la mission de recouvrement du Receveur et ne permet pas non plus d'apprécier les performances de celui-ci en ce domaine. Ces rôles doivent être actualisés chaque année par l'Ordonnateur sur la base de recensement administratif exhaustif des personnes et des matières imposables.

5.3.7 S'agissant des taxes fiscales indirectes, à l'exception de la taxe spécifique d'édilité dont la perception relève de la NIGELEC, toutes les autres taxes fiscales sont collectées par des collecteurs de taxes. Un choix objectif de ces derniers, sur la base de l'intégrité et un suivi régulier sont les seuls garants d'une mobilisation optimales de ces recettes. Ce suivi doit être exercé par le comptable et le Secrétaire municipal, principaux collaborateurs du Maire. **Mais, force est pourtant de reconnaître qu'il y a une politisation extrême dans ce choix de collecteurs et une immixtion flagrante des conseillers dans cette collecte et ce suivi. Les conseillers se « partagent » les collecteurs, les marchés, des abattoirs et autres gares routières. Ils exercent des contrôles sur ces infrastructures économiques très lucratives et s'octroient des avantages indus (revenus mensuels) sur cette base.**

5.3.8 Quant aux **taxes rémunératoires**, l'analyse a permis de constater que les produits d'aliénation des biens entraînent une baisse du patrimoine de la collectivité territoriale et c'est la raison pour laquelle ils sont imputés au titre II et destinés aux opérations d'investissement. Aussi, les produits de la vente de terrains urbains, doivent-ils faire l'objet d'attention particulière compte tenu du montant important des ressources financières qu'ils drainent mais aussi et surtout du fait des abus relevés dans ce domaine à savoir : (i) le **non-respect des principaux outils d'urbanisme (S.D.A.U, POS et P.U.R) avec des lotissements clandestins et morcellement de réserves foncières ;** (ii) la **mauvaise utilisation des ressources provenant de ce secteur, lesdites ressources étant exclusivement destinées aux travaux d'urbanisme et d'édilité** à savoir les frais de lotissement, de construction de voies de communication et caniveaux et d'extension des réseaux de distribution d'eau et d'électricité. En d'autres termes, **ces recettes sont détournées de leur objectif et utilisées pour des dépenses autres que celles d'urbanisme et d'édilité.**

5.3.9 L'analyse de cette situation a permis de constater que la tutelle a une part de responsabilité au regard des dispositions du décret N°2013-234/PRN/MI/SPD/AC-R du 28 Juin 2013 modifiant et complétant le Décret 2011-364/PRN/MISP/D/AC-R du 24/8/2011¹. En effet, **l'article 12 (nouveau) portant sur le fonds d'édilité viole les dispositions des**

¹Décret fixant la nomenclature et les modalités de présentation et d'exécution du budget des collectivités territoriales en ses articles 11 et 12.

articles 215 et 251 de l'Ordonnance N°210-054 du 17 Septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales d'une part et celles de l'article 18 de la N°2002-017 du 11 Juin 2002 portant régime financier des Collectivités Territoriales.

5.3.10 L'analyse de la viabilité des communes notamment rurales, sur la seule base de la non couverture des charges du personnel minimal (soit la mobilisation d'un montant annuel de 14 068 344F/CFA et ce, durant trois exercices budgétaires consécutifs), a permis d'identifier **65 communes non viables** qui se répartissent ainsi par région : (i) 1 commune non viable à Agadez ; (ii) 3 communes non viables à Diffa ; (iii) 9 communes non viables à Tillabéri ; (iv) 25 communes non viables à Zinder ; (v) 13 communes non viables à Maradi ; (vi) 11 communes non viables à Dosso ; (vii) 3 communes non viables à Tahoua.

5.3.11 En considérant à la fois la non couverture des charges du personnel minimal et celle des charges de l'exécutif (maire et adjoint), du conseil et des commissions, un minimum d'opérations d'investissement, et enfin, les indemnités prévues par les textes en vigueur pour certains agents (S.G, S.M, R.M...), 31 communes supplémentaires ont été identifiées, ce qui fait que le nombre de communes non viables passe de 65 à 96, réparties par région comme ci-après.

Tableau 1 : Communes rurales non viables

Régions	Scénario 1	Scénario 2	Scénariii1&2
AGADEZ	1	5	6
DIFFA	3	4	7
TILLABERI	9	6	15
ZINDER	25	5	30
MARADI	13	3	16
DOSSO	11	4	15
TAHOUA	3	4	7
TOTAL	65	31	96

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

5.3.12 Les communes non viables doivent faire l'objet d'un recentrage, c'est-à-dire une fusion avec d'autres (tout au moins les 65 communes qui n'ont pas été capables au cours de trois exercices consécutifs, d'assurer la couverture des charges du personnel minimal de la Mairie) et ce, sur la base des critères ci-après : (i) l'appartenance au même canton ainsi que la proximité géographique et culturelle ; (ii) l'existence d'infrastructures et des potentialités socio-économique partagées.

5.4 Rôles des parties prenantes

Les parties prenantes dans le processus de la mise en œuvre de la décentralisation ont d'une manière et d'une autre joué leurs rôles. Cependant quelques insuffisances ont été relevées.

5.4.1 En ce qui concerne le Gouvernement, dans les faits, la mise en cohérence entre la Politique Nationale de Décentralisation et les autres politiques et stratégies sectorielles n'a pas été effective. Il en est de même pour l'effectivité de la mise en place et du fonctionnement de certains cadres de concertation (consultatif et technique) institués par le décret N°2013-035/PRN/MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013 fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger. Il s'agit du Comité Interministériel de l'Administration Territoriale et (CIAT) au niveau central et des commissions et comités au niveau régional et départemental.

5.4.2 Pour ce qui est du Ministère en charge de la décentralisation, l'accomplissement efficace de sa mission a été handicapé par de moyens humains (en quantité et en qualité), matériels et financiers, aussi bien au niveau central que déconcentré.

5.4.3 S'agissant des autres Ministères techniques et leurs démembrements (services déconcentrés), bien que leurs rôles soient diversement accomplis, force de constater une faible déconcentration des services de certains ministères (à l'échelon départemental), ce qui rend leur accessibilité plus difficile pour les communes au regard de la modicité de leurs moyens. Cependant, certaines initiatives locales ont permis de pallier à cette difficulté à travers des missions conjointes de plusieurs services pour accompagner les communes particulièrement rurales. Pour sa part, le Gouvernement a adopté récemment le décret portant création et fonctionnement de la Fonction Publique Territoriale.

5.4.4 En ce qui concerne les collectivités territoriales et leurs organisations, force est de reconnaître que leurs rôles sont timidement assurés dans la mesure où on y relève une faible mobilisation des ressources internes, un faible taux de réalisation des investissements, des difficultés dans le fonctionnement des organes (délibérant et exécutif) et un faible niveau de l'intercommunalité et de la coopération décentralisée.

5.4.5 L'enquête sur le terrain et les rapports d'inspection de l'IGAT ont fait ressortir une absence de maîtrise des rôles de certains conseillers, des conflits d'intérêt et/ou de compétence entre les conseillers et l'exécutif voire avec les chefs traditionnels.

5.4.6 Quant à la chefferie traditionnelle, collaboratrice de l'administration décentralisée et agent de l'Etat, l'analyse des données collectées sur le terrain a révélé plusieurs conflits de leadership entre les chefs traditionnels et les maires notamment dans le cadre du recouvrement des taxes et la gestion du foncier. Pour une meilleure mobilisation des ressources, il convient que les différents corps d'inspection ainsi que l'administration municipale assurent un suivi et un contrôle régulier de chefs traditionnels chargés également de mobiliser les taxes de voirie et municipale).

5.4.7 En ce qui concerne les populations qui sont à la fois contribuables et bénéficiaires des services publics fournis par les collectivités territoriales, il a été relevé une aggravation de l'incivisme fiscal depuis l'installation des organes élus (2005) dû probablement à une méconnaissance ou une mauvaise interprétation des droits et obligations des citoyens vis-à-vis de la commune ou la faiblesse des investissements réalisés en leur faveur.

5.4.8 S'agissant des organisations de la société civile (surtout les ONG nationales, les groupements et GIE locaux), elles font face à la modicité des financements.

5.4.9 Les partis politiques concourent à quant à eux, sont dans les faits, plus préoccupés par la conquête du pouvoir que le renforcement des capacités civiques des populations.

5.4.10 L'enquête sur le terrain a permis de relever des cas d'investissements réalisés sur financement de la diaspora (cas de la commune rurale Tamaské, région de Tahoua). Cette voie de financement mérite une attention particulière de la part des responsables locaux et nationaux.

5.4.11 Pour l'essentiel, le secteur privé reste peu structuré, plus informel, ce qui rend difficile la prise en compte de sa valeur dans le développement local.

5.4.12 Les personnes enquêtées ont signalé l'insuffisance des moyens de fonctionnement de ces services techniques déconcentrés (ressources humaines, matérielles et financière), une faiblesse de leur déconcentration.

5.4.13 L'intervention des partenaires techniques et financiers (PTF) fait état : (i) de multitudes d'approches et stratégies d'intervention qui déroutent les collectivités ; (ii) de faible respect des planifications des CT, ce qui engendrent des difficultés de capitalisation des interventions au niveau local ; (iii) de faible acceptation du rôle des CT dans la maîtrise d'ouvrage communal qui se traduit par la mise en place de nombreuses structures sectorielles de mise en œuvre et suivi des actions.

5.4.14 Par rapport aux organisations régionales et sous régionales, il est observé une faible intégration régionale et sous-régionale, à l'exception de quelques cas de bonne pratique qui sont en construction dans le cadre de la coopération transfrontalière : commune de Gaya (Niger)- commune de Malanville (Bénin) et commune de Kamba (Nigéria) des régions de Tillabéri (Niger)- Gao (Mali)- Dori (Burkina Faso).

5-5 : Fonctionnement des organes

5.5.1 Selon l'article 22 du CGCT, la commune dispose de deux organes : (i) un organe délibérant : le conseil municipal ; (ii) un organe exécutif : le maire, président du conseil. Et selon l'article 96, la région est une collectivité territoriale à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle. L'article 97 du CGCT précise qu'elle dispose de deux organes : (i) un organe délibérant : le conseil régional ; (ii) un organe exécutif : le président du conseil assisté d'un ou de deux vices présidents. Les textes prévoient que le conseil municipal ou régional se réunit tous les trois (3) mois en session ordinaire, soit quatre (4) sessions par an pour une durée maximale de quatre (4) jours chacune... Mais, des sessions extraordinaires peuvent être convoquées en cas de besoin. La durée des sessions extraordinaires ne peut excéder deux (2) jours.

5.5.2 Dans la réalité des faits, il a été noté une irrégularité de la tenue des sessions du conseil faute de moyens financiers et des conflits larvés entre l'exécutif et l'organe délibérant, ce qui a été confirmé par soixante une (61) dissolutions de conseils et /ou révocations de l'exécutif et par l'enquête sur le terrain. En substance, les quatre (4) sessions ordinaires restent le « parcours de combattant » de beaucoup de communes rurales qui se limitent à 2 ou 3 sessions. Selon l'enquête réalisée sur le terrain (décembre 2019), les facteurs ayant constitué un frein à l'efficacité du fonctionnement des organes sont :

Au niveau régional : (i) l'insuffisance de soutien matériel et financier (80,7% des enquêtés) ; (ii) l'insuffisance de soutien au niveau central (71,55%) ; (iii) les conflits de leadership (58,77%) et l'absence de concertation entre les différents acteurs (57,02%) ; (iv) le manque de motivation qui résulte de la mauvaise compréhension/interprétation des textes du fait de leur faible vulgarisation, l'insuffisance/ absence renforcement de capacité.

Au niveau communal : (i) l'insuffisance de soutien matériel et financier (84,65%) ; (ii) l'insuffisance de soutien du niveau régional (69,47%) ; (iii) les conflits de leadership, en particulier, entre le maire et les chefs traditionnels (51,34%) ; (iv) l'absence de concertation entre les différents acteurs (48,26%) ; (v) l'incohérence de l'organigramme des collectivités territoriales (45,38%) ; (vi) le dysfonctionnement entre l'organe délibérant et l'organe exécutif ayant entraîné la suspension de certains maires par le conseil. Ces différents facteurs sont aggravés par le faible niveau d'instruction de certaines autorités locales, l'insécurité dans certaines localités et le faible niveau de compréhension des textes de la décentralisation.

5.6 Intercommunalité - interrégionalité

5.6.1 L'intercommunalité et/ou l'inter-régionalité ont été jusque-là peu effectives si l'on s'en tient aux déclarations des acteurs interrogés (67,97%). Elles sont mises en œuvre le plus souvent à travers des cadres de concertation/associations de communes (77,88%), des projets communs de développement (62,83%), la planification concertée dans la logique intercommunale et régionale (57,66%) et des mécanismes ou procédures uniformes/harmonisées (44,14%).

5.6.2 Toutefois, 54,55% des interviewés jugent efficace l'ensemble des initiatives en matière d'intercommunalité et d'inter-régionalité.

5-7 Coopération décentralisée

5.7.1 Sur le plan global, on note un faible développement de la coopération décentralisée pourtant très promotrice en matière de développement local et régional à l'image des autres collectivités territoriales de la sous-région comme le Sénégal, le Bénin ou le Mali. Il est donc essentiel de promouvoir cette coopération pour rattraper le retard ainsi constaté.

5.7.2 Selon les résultats de l'enquête sur le terrain (décembre 2019), respectivement 84,9% et 79,49% des communes et des régions affirment ne pas disposer pas d'accord de jumelage avec d'autres communes ou régions.

5.7.3 Enfin 75,96% des répondants affirment qu'il n'existe pas d'accord frontalier ou de coopération transfrontalière permettant l'auto-développement dans leur commune.

5-8 Système de suivi-évaluation

5.8.1 Le suivi-évaluation est demeure le parent très pauvre de l'architecture institutionnelle de la décentralisation au Niger : il n'existe guère un mécanisme ou un dispositif de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger.

5.8.2 Toutefois, la DGDCT comporte cinq directions techniques dont la Direction des finances locales (DFL) nouvellement créée et non encore pourvue en termes de Directeur, a une sous-direction qui est en charge du contrôle budgétaire et du suivi-évaluation de la décentralisation. Il en découle que la fonction de suivi-évaluation au sein du dispositif institutionnel en place est relégué au plan secondaire.

5.8.3 Pire, cette sous-direction créée depuis 2010 et ayant à charge la fonction suivi-évaluation, n'a mis en place, jusqu'au moment de l'évaluation, aucun système ou mécanisme de suivi-évaluation de la décentralisation.

5.8.4 Dans la réalité et selon les informations recueillies auprès des acteurs, il n'y a jamais eu de suivi-évaluation par la Direction en charge de cette fonction, dans le sens de la collecte, du traitement, de l'analyse et du stockage de données, mis à part le suivi et le contrôle budgétaire.

5.8.5. Par rapport au contrôle et suivi budgétaire, une expérience en cours depuis 2016, au niveau d'une vingtaine de communes pilotes, risque d'avoir un impact limité, en dépit des performances déjà enregistrées, du fait des faiblesses majeures du dispositif à savoir : (i) l'insuffisance de matériel informatique ; (ii) le manque d'énergie électrique au niveau de certaines communes ; (iii) l'insuffisance de formation des agents (parmi eux, il y en a qui n'ont jamais été initiés à l'informatique).

5.8.6 Enfin, il est à noter que les PTF ont mis en place dans leurs zones d'interventions, des mécanismes de suivi-évaluation, mais sans que la DGDCT en soit associée. Il en est de même de l'ANFICT qui a un système de suivi auquel la DGDCT n'est pas associée.

VI-ACQUIS ET PERFORMANCES

6.1 L'analyse des acquis de la mise en œuvre de la décentralisation passe nécessairement par l'appréciation du niveau de réalisation des actions et mesures inscrites dans le document cadre de Politique nationale de la décentralisation. Cette analyse a consisté à passer en revue ce qui

est effectivement réalisé par rapport à la prévision, en vue d'apprécier les acquis. Ainsi, on peut retenir, au terme de l'analyse, que le processus de décentralisation est en cours de consolidation, en dépit du niveau relativement faible des acquis enregistrés.

6.2 Au terme de l'appréciation, on peut retenir que le niveau de performances du premier axe, relatif au développement des capacités des collectivités territoriales, est globalement moyen, tandis que les cinq autres axes à savoir, le renforcement de la déconcentration, l'amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité, le développement territorial harmonieux, le développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale et enfin, le financement de la décentralisation et des Collectivités territoriales, ont un niveau de performances globalement faible.

LISTE DES SIGLES

AC	: Arrondissement communal
ACTN	: Association des Chefferies Traditionnelles du Niger
AMN	: Association des Municipalités du Niger
ANFICT	: Agence Nationale pour le Financement des Collectivités territoriales
ARENI	: Association des Régions du Niger
CENI	: Commission Electorale Nationale Indépendante
CFGCT	: Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales
CGCT	: Code Général des Collectivités Territoriales
CIAT	: Comité Interministériel de l'Administration Territoriale
COCORAT	: Commission consultative régionale de l'administration territoriale
COTER	: Comité d'appui technique régional
COTEDEP	: Comité Technique Départemental
COCODAT	: Commission consultative départementale de l'administration territoriale
CR	: Commune Rurale
CR	: Conseil Régional
CSP	: Commune à Statut Particulier
CT	: Collectivité Territoriale
CTCAT	: Comité Technique Consultatif de l'Administration Territoriale
CTTCR	: Comité Technique de Transfert de Compétence et des Ressources
CU	: Commune Urbaine
DCPND	: Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DGDRL	: Direction Générale de Développement Régional et Local
DGAT/CL	: Direction Générale de l'Administration Territoriale et des Collectivités Territoriales
DGDCT	: Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales
DGDD	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Déconcentration
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
ENA	: Ecole Nationale d'Administration
HCME	: Haut-commissariat à la Modernisation de l'Etat
IGAT	: Inspection Générale de l'Administration Territoriale
MDC/AT	: Ministère de Développement Communautaire et de l'Aménagement du

Territoire

MI/SP/D/ACR	: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses
ODD	: Objectifs du Développement Durable
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PACT	: Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales
PCR	: Président de Conseil Régional
PDC	: Plan de Développement Communal
PDR	: Plan de Développement Régional
PDES	: Plan de Développement Économique et Social
PDS	: Plan de Développement Sanitaire
PIA	: Plan d'investissement Annuel
PIP	: Plan d'investissement Pluriannuel
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PRN	: Présidence de la République du Niger
RH	: Ressources Humaines
SE	: Suivi-Evaluation
SDDCI« Niger	: Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive,
SDAU	Horizon 2035
SFD	: Services Financiers Décentralisés
SRAT	: Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
STD	: Services Techniques Déconcentrés

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Communes rurales non viables	13
Tableau 2 : Illustration de la pertinence des axes stratégiques par rapport aux lacunes identifiées	37
Tableau 3 : Personnel au niveau de certaines Directions nationales en charge de la décentralisation et des Collectivités Territoriales de la sous-région (Situation en février 2020).....	52
Tableau 4 : Evolution des contributions de l'État et des PTF aux activités de l'ANFICT de 2014 à 2019.....	67
Tableau 5 : Nombre d'acteurs formés par le CFGCT depuis 2014	69
Tableau 6 : Situation de certification des modules élaborés	74
Tableau 6 : Domaines et compétences transférées aux communes et régions du Niger aux termes des décrets 75 et 76 du 26 janvier 2016	81
Tableau 7 : Récapitulatif des transferts de ressources aux communes et aux régions de 2018 à 2021.	85
Tableau 8 : Bilan de mise en œuvre en ce qui concerne les compétences transférées aux communes	86
Tableau 9 : Bilan de mise en œuvre en ce qui concerne les compétences transférées aux régions	95
Tableau 10 : Perception des acteurs par rapport au transfert de compétences et ressources	105
5.2 L'exercice de la tutelle sur les CT : Une tutelle appréciée, mais perfectible dans l'ensemble.....	107
5.3 Bilan de la décentralisation financière	112
Tableau 11 : Evolution des taux de la rétrocession des impôts au Collectivités Territoriales	114
Tableau 12 : Répartition des impôts rétrocédés, entre les Régions et les communes	119
Tableau 13 : Situation des dotations allouées par l'Etat aux collectivités territoriales de 2014 à 2018 (en milliers de francs CFA).....	120
Tableau 14 : récapitulatif des financements des PTFs de 2016 à 2019	120
Tableau 15 : Personnel minimum et charges y relatives au niveau d'une commune rurale	122
Tableau 16 : Calcul des indemnités de certains agents de la Mairie (SG, RM et SM)	125
Tableau 17 : Liste des communes rurales non viables	125
Tableau 18 : Communes Rurales non viables sur la base des ressources mobilisées sur 3 années consécutives n'atteignant pas le seuil de 14 068 344 F/CFA pour la couverture des charges du personnel minimal : base fiches d'enquête et données disponibles à la DGDCT (en milliers de francs).	126
Tableau 19 : Communes Rurales non viables sur la base des ressources mobilisées sur 3 années consécutives n'atteignant pas le seuil nécessaire pour financer la couverture des charges du personnel minimum, les charges liées aux organes délibérant et exécutif, ainsi que les indemnités du SG, Smet RM, scénario 2	128
Tableau 20 : Illustration du respect de la tenue de 4 sessions ordinaires par an du conseil municipal en 2017.....	135
Tableau 21 : Niveau d'appréciation des actions prévues dans le DCPND	141
Tableau 22 : Appréciation des performances de la mise en œuvre de la décentralisation.....	150

I-INTRODUCTION

1.1 Contexte de l'évaluation

Les prémices de la décentralisation, comme paradigme politico-administratif d'organisation et d'administration du territoire au Niger, se retrouvent dans le décret du 21 mars 1919 modifié par le décret du 1er avril 1936 qui institua les conseils de notables au niveau des circonscriptions administratives de l'époque (cercles et subdivisions) et dont le rôle est essentiellement consultatif. Ensuite, furent créées, la commune de plein exercice de Niamey (loi 55-1489 du 18 novembre 1955) et les communes mixtes de Zinder et de Maradi, érigées en communes de moyen exercice respectivement par l'arrêté 2478/APA du 6 novembre 1956 et l'arrêté 58-232 du 24 mai 1958. Aussi, l'arrêté N° 2566/APA du 16 novembre 1955 du Gouverneur général du Niger portant réorganisation de la chefferie au Niger, a-t-il consacré l'intégration de la chefferie traditionnelle dans le système administratif et sa réorganisation, ce qui s'est traduit au niveau local, par un dispositif institutionnel de type hybride qui associe le traditionnel et le moderne. C'est sur ce fond de modernité et de tradition qu'est bâti le processus de la décentralisation au Niger depuis lors.

En effet, c'est à travers les constitutions du 12 mars 1959 (titre IX, article 57) et du 8 novembre 1960 (titre X, article 68) que la décentralisation a pris réellement corps au Niger. Dans sa mise en œuvre, elle a évolué en dents de scie, suivant quatre périodes clés à savoir : (i) la période post coloniale (1961-1974) ; (ii) la période d'exception et de mise en veilleuse du processus (1974-1983) ; (iii) l'avènement des institutions de la société de développement (1983-1990) ; (iv) la période post-Conférence Nationale Souveraine (1991 à ce jour).

En se fondant sur les expériences antérieures et tenant grand compte des résultats de la Conférence nationale dont elle est l'une des recommandations phares, la décentralisation a connu une nouvelle dynamique à partir de 1994 avec les travaux de la Commission Spéciale sur le Redécoupage Administratif (CSRA)², la création en 1995 d'un Haut-commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD) et l'option en 2000 de la Communalisation intégrale des entités coutumières comme schéma de décentralisation à la base.

Ainsi, en adoptant le cadre juridique de la décentralisation, le Niger a opté pour **la décentralisation et la déconcentration**, celle-ci étant l'extension des services de l'Etat au niveau régional et local, sans personnalité morale. C'est alors que le redécoupage territorial, la communalisation intégrale ainsi que les élections communales en juillet 2004, ont posé les bases de la décentralisation au Niger avec 263 collectivités territoriales dont 255 communes et 8 régions, ainsi que 63 départements (circonscriptions administratives)³.

² Arrêté n° 10/MRAD du 16 mai 1994 portant création et attributions d'une Commission Spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif de la République du Niger.

³ MISPDACR, DGDCT, Brochure d'information sur la décentralisation au Niger, Edition 2019.

Cette communalisation est la conséquence de la théorie anglo-saxonne dont découle la décentralisation, laquelle théorie soutient que l'organisation politique, économique et sociale de toute société moderne est guidée par « un double mouvement dans la production de biens et de services, tant privée que publique, de **centralisation/concentration des pouvoirs de planification et d'orientation des grandes politiques de gestion** d'une part, et de **décentralisation/déconcentration des pouvoirs d'exécution et de gestion des politiques globales à des niveaux intermédiaires et inférieurs** d'autre part». Ainsi, la délégation de décisions et l'octroi de l'autonomie aux collectivités territoriales, nécessite la mise en place des pouvoirs locaux autonomes dont le rôle primordial est **de gérer le développement local en cohérence avec les orientations nationales**. La conséquence en est que les relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales autonomes doivent être régies par des lois (cadre juridique) et par une Politique nationale de décentralisation/déconcentration.

C'est donc pour répondre à cette nécessité d'avoir un cadre de référence en matière de planification et de gestion qui assure l'articulation entre la décentralisation et les politiques sectorielles conduites dans les secteurs sociaux et les domaines correspondant aux compétences transférées aux collectivités territoriales, de façon à mieux prendre en compte la dimension territoriale dans la mise en œuvre desdites politiques publiques, qu'un Document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND) a été élaboré.

Ce document cadre a été élaboré dans une approche participative qui a permis au gouvernement et ses partenaires techniques, au terme d'un long processus de réflexions, d'études et d'échanges, de créer les conditions d'un meilleur portage et d'une mise en œuvre efficace de la réforme. Cette Politique constitue donc le cadre de référence et d'orientation des interventions en matière de décentralisation et a pour vocation de réduire et au besoin de prévenir, les incohérences entre la décentralisation, essentiellement transversale dans sa démarche, et l'ensemble des réformes et stratégies sectorielles et nationales. Sa mise en œuvre est opérée sur la base d'une planification opérationnelle à travers des plans d'actions successifs, des programmes et projets d'appui à la décentralisation définis et suivis sur la base d'indicateurs précis et mesurables.

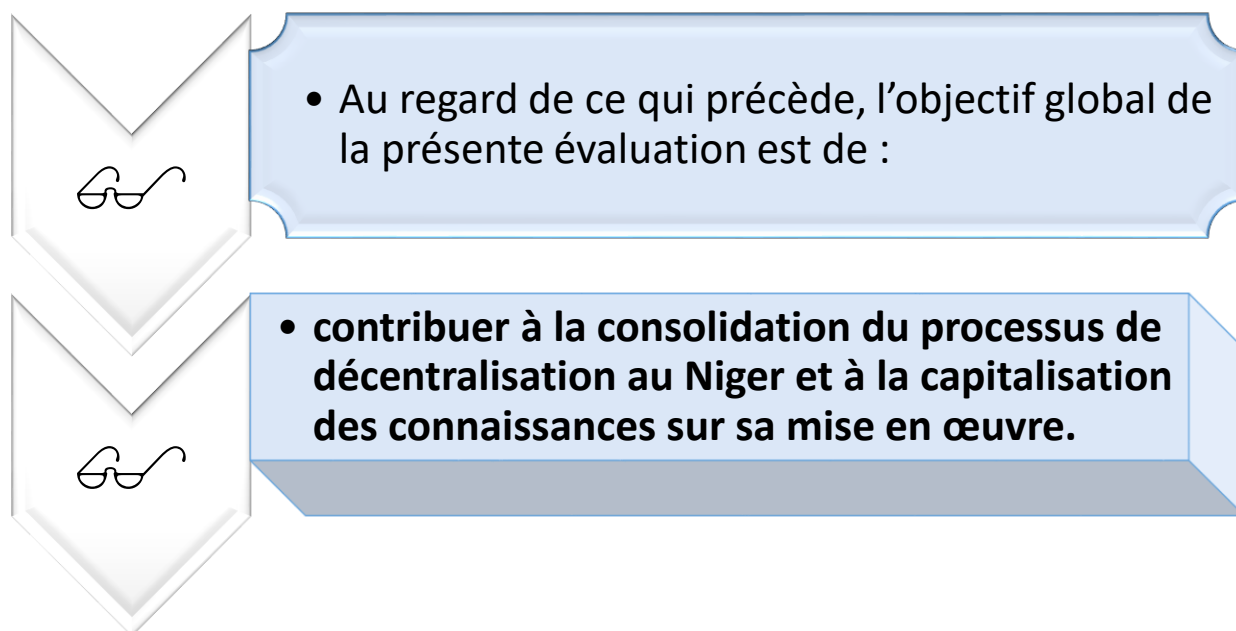
Après plus d'une décennie de mise en œuvre de la décentralisation, divers constats ont été relevés. Il s'agit, entre autres : (i) des écarts importants entre les réalisations actuelles et les objectifs prévus dans les programmes de décentralisation ; (ii) des capacités financières et techniques limitées de l'Etat impactant du coup, le fonctionnement et la viabilité des collectivités territoriales ; (iii) de la complexité des actions au vu de la diversité d'acteurs sur la scène locale.

En conséquence, il urge de faire une évaluation complète de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger aux fins de mieux apprécier l'évolution du processus et d'apporter les éléments de correction à même de permettre l'atteinte des résultats escomptés. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a initié l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger.

Cette évaluation a essentiellement trois fonctions : (i) elle est sommative ou récapitulative en ce sens qu'elle permettra de valider les stratégies adoptées pour l'atteinte des résultats prévus et d'examiner les résultats atteints à ce jour; (ii) elle est stratégique parce qu'elle servira à éclairer le choix des parties prenantes, en l'occurrence le Gouvernement du Niger, sur des questions stratégiques; (iii) et elle est cognitive car elle contribuera à la capitalisation des expériences et à l'établissement de bonnes pratiques.

1.2 Objectifs de la mission d'évaluation.

Conformément aux termes (TdR) de référence de la mission, l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation vise à « *vérifier si les collectivités territoriales nigériennes, dans leur configuration actuelle, peuvent être à la hauteur de ces enjeux de développement à la fois local, national et planétaire, et le cas échéant, indiquer les conditions et voies à suivre pour les prochaines étapes devant constituer L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION AU NIGER* ».



De manière spécifique, et suivant les indications des TdR, cette évaluation vise à :

- ❖ **analyser le dispositif institutionnel** (pilotage et coordination, appui-conseils, suivi évaluation) **de mise en œuvre de la décentralisation** et apprécier sa cohérence avec les orientations stratégiques de développement du pays;
- ❖ **analyser le cadre juridique de la décentralisation** et apprécier les contraintes éventuelles qui limiteraient l'autonomie des collectivités territoriales y compris la maîtrise d'ouvrage du développement local de ces entités ;
- ❖ **identifier les principaux acquis**, les forces majeures et les insuffisances dans la mise en œuvre de la politique et des stratégies de décentralisation et de développement local ;
- ❖ **apprécier les rôles des parties prenantes** de la décentralisation et **analyser le degré de fonctionnalité des organes** de gestion (délibérants et exécutifs) ainsi que les

instances de concertation (locale et nationale) entre acteurs de la décentralisation et du développement local (l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires techniques et financiers, la société civile, les opérateurs économiques et les citoyens) ;

- ❖ **analyser dans quelle mesure les différents axes de la politique de décentralisation et de développement local sont couverts par les projets et programmes d'appui à la décentralisation ;**
- ❖ **identifier les éléments de perspectives** et faire des propositions de recentrage du cadre institutionnel de la décentralisation (en termes de regroupement des communes et création de nouvelles sur une base de viabilité), en donnant à la politique de décentralisation une orientation et un contenu qui prennent en compte le rôle économique des collectivités territoriales entre autres ;
- ❖ **mettre à la disposition du Gouvernement du Niger un rapport diagnostic devant servir de support au Forum National sur la décentralisation.**

1.3 Livrables de la mission

Les principaux livrables de la mission sont :

- **un rapport de démarrage** qui précise la démarche méthodologique validée et qui met clairement en évidence les principales étapes méthodologiques retenues, la matrice d'évaluation, l'échantillonnage, les outils de collecte, le plan d'analyse des données et le chronogramme retenu d'accord parties ;
- **un rapport provisoire de l'évaluation restitué dans le cadre d'un atelier de restitution/validation** élargi à tous les acteurs de la décentralisation (Forum). Ce rapport doit mettre en relief, les aspects ci-après : (i) le bilan (acquis, forces, faiblesses, leçons, éléments de perspectives) du processus de décentralisation au Niger ; (ii) les résultats de l'analyse des dispositifs institutionnel, technique et financier, ainsi que ceux de l'analyse des instruments de pilotage et des outils encadrant la gestion des collectivités territoriales ; (iii) les résultats de l'analyse des rôles des parties prenantes de la décentralisation et le degré de fonctionnalité des instances de concertation (local et national) entre acteurs de la décentralisation et du développement local ; (iv) les résultats de l'analyse de cohérence entre la politique de décentralisation et les programmes d'appui aux collectivités territoriales par rapport aux objectifs de la Politique Nationale de Décentralisation ; (v) les éléments de perspectives identifiés ainsi que les propositions de recentrage de la politique de décentralisation y compris le cadre institutionnel, juridique et financier qui sous-tendent sa mise en œuvre.
- **une note de synthèse dudit rapport** (10 pages maximum) ;
- **le rapport final intégrant les observations et amendements** apportés par ledit atelier.

Pour atteindre les objectifs visés et fournir les livrables, une démarche méthodologique présentée par les experts et validée par le commanditaire a permis de collecter les données aussi primaires que secondaires qui ont été dépouillées, analysées et synthétisées dans la perspective des livrables attendus. Les résultats qui en découlent ont été présentés, outre l'introduction, en cinq parties ci-après :

- la méthodologie ;
- la pertinence et la cohérence ;
- le cadre juridique et organisationnel ;
- les progrès réalisés ;
- les acquis, perspectives et recommandations.

Cette mission a été effectuée par une équipe d'experts mobilisés pour accompagner le Gouvernement du Niger. Elle est composée ainsi que suit :

- Dr David Godonou HOUINSA, Sociologue du développement, Spécialiste en Planification Stratégique et Opérationnelle et en Développement Institutionnel et Renforcement Organisationnel, Enseignant-Chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) ;
- Dr Kassem Salam SOURWEMA, Politiste, Enseignant, Université Ouaga II (Burkina Faso) ;
- M. Abdoul Kader MAHAMANE DAOUDA, Aménagiste, Planificateur ;
- M. Halilou ABOU, Administrateur civil.

La réalisation de cette mission n'a été possible que grâce à l'accompagnement technique et logistique de la Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales. Que le Directeur Général, ainsi que tous ses collaborateurs trouvent ici, l'expression bien méritée de leur sollicitude à l'égard des experts. Aussi, les experts sont-ils reconnaissants vis-à-vis de la contribution combien capitale de tous les acteurs rencontrés tant au niveau central, déconcentré que décentralisé.

II-DEMARCHE METHODOLOGIQUE

La démarche méthodologique adoptée pour l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger est fondée sur les prescriptions et le format de la Politique nationale d'évaluation du Niger (septembre 2019) et s'inscrit dans la perspective du développement institutionnel et du renforcement organisationnel (DIRO), tout en se conformant aux exigences des Termes de Référence (TdR) de la mission.

Elle est globalement basée, tout au long de la mission, sur une approche participative et inclusive, impliquant l'ensemble des acteurs (les élus locaux, les représentants des organes délibérants, les responsables administratifs, les Partenaires Techniques et Financiers, l'Agence de financement de la décentralisation, les représentants des associations des maires et des chefs traditionnels, des organisations non gouvernementales et de la société civile, etc.). Les principales étapes de réalisation de cette évaluation sont les suivantes :

- ❖ le cadrage méthodologique de la mission ;
- ❖ la revue documentaire ;
- ❖ l'échantillonnage et l'élaboration des outils de collecte des données ;
- ❖ l'organisation de l'atelier de validation du rapport de démarrage ;
- ❖ l'organisation des ateliers régionaux d'internalisation des outils de collecte ;
- ❖ la collecte des données sur le terrain ;
- ❖ le dépouillement et traitement des données ;
- ❖ l'analyse des données et l'élaboration du rapport provisoire d'évaluation ;
- ❖ la restitution des résultats et la finalisation du rapport d'évaluation.

2.1 Cadrage

Une séance de cadrage a été organisée par le Comité de coordination et de suivi de l'évaluation mis en place par le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la décentralisation et des affaires coutumières et religieuses. Elle a permis aux experts (au nombre de quatre dont deux internationaux et deux nationaux) de prendre connaissance des préoccupations et commentaires du commanditaire dans la perspective de l'amélioration de la démarche méthodologique. La séance a également servi de cadre pour échanger sur les contours de la mission et les aspects spécifiques que le comité a jugés importants pour la réussite de la mission. Aussi, cette séance qui a marqué le début de la mission a-t-elle été l'occasion pour harmoniser les points de vue sur les attentes et la qualité des livrables de l'évaluation et présenter les principales étapes méthodologiques, assortie d'un chronogramme, le tout constituant le document de référence pour la mise en œuvre de l'évaluation.

Ce document a été élaboré à partir des échanges pré-cadrage entre l'équipe des experts et les membres du comité de coordination. A l'issue de cette séance, un rapport de démarrage est rédigé, validé et transmis au comité de coordination.

2.2 Revue documentaire

La revue documentaire a été faite tout au long de la mission et n'est donc pas considérée comme une étape ponctuelle. Elle a permis de baliser les principaux focus ci-après :

- l'appréciation de la cohérence de la décentralisation avec les orientations stratégiques de développement du pays ;
- l'analyse de la cohérence des programmes et projets d'appui à la décentralisation par rapport aux différents axes de la politique de décentralisation et de développement local ;
- l'analyse du dispositif institutionnel (portage politique de la réforme, pilotage et coordination, appui-conseils, suivi évaluation) de la mise en œuvre de la décentralisation ;
- l'analyse du cadre juridique de la décentralisation ;
- l'appréciation des contraintes éventuelles qui limiteraient l'autonomie des collectivités territoriales y compris la maîtrise d'ouvrage du développement local par lesdites collectivités ;
- l'identification des principaux acquis, des forces, des faiblesses, des menaces, des bonnes pratiques, des leçons apprises et autres insuffisances majeures dans la mise en œuvre de la politique et des stratégies de décentralisation et de développement local ;
- l'appréciation des rôles des parties prenantes de la décentralisation ;
- l'analyse du degré de fonctionnalité des organes de gestion (délibérants et exécutifs) ;
- l'analyse du degré de fonctionnalité des instances de concertation (locale et nationale) entre acteurs de la décentralisation et du développement local (l'Etat, les Collectivités territoriales, les partenaires techniques et financiers, la société civile, les opérateurs économiques et les citoyens) ;
- l'analyse de l'effectivité de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- l'analyser des taux de réalisation financières des PDC et des PDR ;
- l'identification des éléments de perspectives dans le sens de la prise en compte, entre autres, du rôle économique des collectivités territoriales dans l'orientation de la nouvelle politique de décentralisation à mettre en place;
- l'analyse du recentrage du cadre institutionnel de la décentralisation (en termes de regroupement des communes et/ou création de nouvelles sur une base de viabilité) ;
- l'analyse de la pertinence et de l'efficacité du dispositif d'accompagnement technique et financier, ainsi que des instruments de pilotage et des outils encadrant la gestion des collectivités territoriales ;
- l'analyse du financement de la décentralisation ;
- l'analyse de l'effectivité de la production des services publics par les collectivités territoriales ;
- l'analyse de l'efficacité de la tutelle des collectivités territoriales au niveau territorial ;
- l'appréciation de la capacité et du niveau de mobilisation des ressources financières incluant la base fiscale des collectivités territoriales ;
- l'analyse des ressources humaines au niveau des collectivités territoriales (quantité et qualité) ;

- l'analyse de la coopération locale (l'intercommunalité, coopération décentralisée, jumelage, coopération transfrontalière, PPP).

2.3 Echantillonnage, élaboration des outils de collecte

2.3.1 Echantillonnage

L'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation étant à la fois sommative, stratégique et cognitive, l'échantillon choisi est type raisonné et dont la taille couvre l'ensemble des acteurs centraux, départementaux et décentralisés.

Dans ce sens, soixante-onze (71) principaux responsables administratifs au niveau central dans tous les Ministères techniques qui interviennent dans la mise en œuvre de la décentralisation (Ministres, Directeurs Généraux et Centraux, PTF et acteurs), ont été interrogés. Leur liste se trouve en annexe 1.

Au niveau des collectivités décentralisées, on décompte 7 régions, 255 communes dont 214 communes rurales, 37 communes urbaines et 4 communes à statut particulier ou villes. Ainsi, la quasi-totalité des communes (92% à 98% selon les outils de collecte, soit 234 à 251 communes sur les 255) ont été consultées, tandis que 98% à 100% des régions (soit 62 à 63 suivant les outils de collecte), l'ont été : voir l'annexe 2 qui donne le panorama de l'effectif des régions et communes parcourues. Pour l'ensemble des outils de collecte administrés, deux mille cent soixante-huit (2168) acteurs ont été rencontrés.

Les acteurs ainsi interrogés sont les suivants : (i) des responsables administratifs au niveau déconcentré, les préfets et gouverneurs ; (ii) des responsables des services techniques déconcentrés au niveau régional et départemental ; (iii) des PTF qui accompagnent l'Etat dans la mise en œuvre de la décentralisation ; (iv) des responsables de l'Agence nationale de financement des investissements des collectivités territoriales : (ANFICT) ; (v) des représentants des associations des Municipalités, des Conseils Régionaux et des Chefs traditionnels (AMN, ARENI, ACTN) ; (vi) des représentants des organisations non gouvernementales (au moins deux associations des jeunes et deux associations des femmes par département) ; (vii) des représentants de la société civile (au moins deux associations intervenant dans la mise en œuvre de la décentralisation par département) ; (viii) des représentants du secteur privé.

2.3.2 Elaboration des outils de collecte de données

De manière générale, l'évaluation a été réalisée en combinant les méthodes quantitatives et qualitatives. Ainsi, des questionnaires et des guides d'entretien ont été élaborés selon les différentes catégories de cibles interrogées, mais aussi et surtout, suivant les focus des questions. L'intérêt est que pour chaque catégorie de cibles, il a été administré un questionnaire spécifique au focus auquel cette catégorie de cibles peut apporter des informations pertinentes, crédibles et fiables, gage de la qualité des résultats attendus.

2.4 Organisation d'un atelier de validation du rapport de démarrage

La démarche méthodologique, les outils de collecte de données, ainsi que le chronogramme de la mission, élaborés par l'équipe des consultants et soumis au Comité de suivi et de coordination, ont été présentés au cours d'un atelier qui a procédé à leur appréciation et validation. Les observations et commentaires issus de cet atelier ont été pris en compte pour améliorer la qualité du rapport de démarrage. Ce rapport de démarrage finalisé, a été transmis au commanditaire comme premier livrable de la mission.

2.5 Organisation des ateliers d'internalisation

Trois ateliers d'internalisation des outils ont été organisés au niveau des régions à :

- ▶ Dosso (pour les régions de Dosso, Tillabéri et Niamey) qui a réuni cinquante-cinq (55) participants ;
- ▶ Maradi (pour les régions Maradi, Zinder Diffa) qui a réuni soixante-deux (62) participants ;
- ▶ Tahoua (pour les régions de Tahoua et Agadez) qui a réuni trente-deux (32) participants.

Ces ateliers ont servi de cadre d'appropriation des outils de collecte par les agents responsables départementaux et régionaux du développement communautaire, qui ont été chargés d'administrer les questionnaires aux différentes cibles retenues. Ils ont été appuyés par les responsables régionaux de l'Institut national de la statistique. Ces ateliers ont duré trois (03) jours pour chaque centre.

2.6 Collecte des données

La phase de collecte de données a été réalisée conformément au calendrier établi et validé avec le comité de coordination de la mission. A titre indicatif, les données ont été collectées à travers des entretiens individuels sur la base des outils élaborés et validés par le comité de coordination. Au niveau central, soixante-onze (71) principaux acteurs ont été rencontrés, tandis qu'aux niveaux régional et communal, deux mille cent soixante-huit (2168) acteurs ont été interrogés. Pour la collecte aux niveaux régional et communal, des dispositions idoines ont été prises par le commanditaire, ce qui a permis de mobiliser les agents régionaux et départementaux du développement communautaire, en vue d'une collecte de qualité au niveau de chaque circonscription. Toutefois, quelques insuffisances ont été constatées dans le processus de collecte mais qui n'ont guère entaché la qualité de l'analyse des résultats obtenus.

2.7 Dépouillement et traitement des données

Le traitement et l'analyse des données recueillies ont été faits conformément au plan d'analyse découlant des outils de collecte des données. Cette analyse est à la fois quantitative (analyse statistique) et qualitative (triangulation des informations et analyse du contenu). Les analyses des données collectées ont été faites avec les logiciels statistiques adaptés (par exemple CsPRO, SPSS et STATA.). A cet effet, le service d'un cabinet a été requis par le commanditaire. La prestation fournie par le cabinet a pris en compte la vérification de la qualité des données, l'élaboration d'un masque de saisie, le traitement et l'analyse des données et la production d'un rapport en conformité avec la grille de collecte des données.

2.8 Analyse des données et élaboration du rapport provisoire de la mission

Les données qualitatives et quantitatives découlant de la collecte tant secondaire que primaire, aussi bien aux niveaux central, régional que local, ont été analysées par l'équipe des consultants.

Cette analyse réalisée en fonction des différents focus a permis de satisfaire aux attentes du commanditaire dans le sens d'une appréciation exhaustive des performances découlant de la mise en œuvre de la décentralisation, mais aussi et surtout, dans la perspective du renforcement des acquis et/ou de réorientation des stratégies plus adaptées aux contexte et nouveaux enjeux de développement du pays.

Dans ce sens, ce rapport a mis essentiellement en relief, le contexte et la justification de l'évaluation, l'analyse évaluative basée sur les focus indiqués dans les Termes de référence, les leçons tirées et les recommandations.

2.9 Restitution des résultats et finalisation du rapport d'évaluation

Conformément aux normes, standards et bonnes pratiques en matière d'évaluation, le rapport provisoire a fait l'objet d'observations et de commentaires de la part des parties prenantes. A cet effet, les résultats de l'évaluation ont été présentés au cours de trois ateliers régionaux qui ont réuni tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation (tant au niveau national, déconcentré que décentralisé). Les contributions, observations et commentaires des participants ont été pris en compte pour élaborer cette version finale du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger.

III-PERTINENCE ET COHERENCE DE LA DECENTRALISATION AU NIGER

3.1 Pertinence de la Politique nationale de décentralisation au Niger

La pertinence d'une Politique publique est la mesure dans laquelle l'objectif global visé par celle-ci constitue la solution aux problèmes identifiés lors de son élaboration. Dans le cas d'espèce, la pertinence est analysée au niveau des deux piliers dont l'un se réfère aux dispositions législatives et réglementaires, et l'autre, aux orientations stratégiques de développement de la décentralisation et déconcentration. En d'autres termes, l'analyse de la pertinence est faite en relation avec le cadre juridique d'une part, et le document cadre de la Politique nationale de décentralisation d'autre part.

3.1.1 Pertinence du cadre juridique de la décentralisation au Niger

L'analyse des documents disponibles, accessibles et portant sur le cadre juridique de la décentralisation montre que les objectifs poursuivis par les différentes réformes administratives, depuis lors, n'ont guère varié, au fil des différentes périodes.

En effet, la première génération des réformes administratives entreprises à partir de 1961 ont visé comme objectifs : **(i) le maintien de l'ordre public ; (ii) l'unité nationale ; (ii) le développement optimum du pays**. Ces trois objectifs ont servi d'ancrage stratégique à toutes les réformes de la période post coloniale et qui, pour l'essentiel, ont justifié le choix, en 1964, **d'un système de décentralisation conçu sur fond de déconcentration dans le cadre d'un Etat central fort**.

Et comme cela apparaît nettement, ces objectifs sont parfaitement cohérents avec les trois axes majeurs des perspectives décennales 1964-1974 que sont : **(i) l'unité nationale ; (ii) l'amélioration du niveau de vie des populations ; (iii) l'indépendance économique dans l'interdépendance**.

Or, s'il est vrai que la construction de l'unité nationale, le maintien de l'ordre public et l'amélioration du niveau de vie des populations ont été planifiés dans le cadre des prérogatives de services publics de l'Etat unitaire, il n'en demeure pas moins vrai que leur réalisation a nécessité la réorganisation de l'appareil administratif et du territoire, à travers **la création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales** comme cadres institutionnels de représentation et d'intervention de l'Etat mais aussi de responsabilisation et de participation des populations. **On comprend alors très bien que la création des collectivités territoriales a été bel et bien une réponse à un besoin de développement du pays**.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi N°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger dispose ce qui suit « **le Territoire de la République du Niger est organisé en circonscriptions administratives et en**

collectivités territoriales. Cette organisation s'effectue dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales et de la spécificité des communautés coutumières, *de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire et les politiques de développement, à garantir la démocratie locale et à favoriser la généralisation et la modernisation du service public* ».

L'analyse de cette disposition du cadre juridique montre clairement que l'organisation du territoire du Niger en circonscriptions administratives et en collectivités territoriales, est tributaire des impératifs du développement durable du pays, de l'enracinement de la démocratie à la base et de l'accès équitable et inclusif des populations aux services sociaux de base.

Cela est d'autant vrai que dans l'exposé des motifs, l'ordonnance portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger indique ce qui suit par rapport à son objet : **« conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution et de la loi N°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger, le projet de Code général des collectivités territoriales fixe le cadre juridique de la gestion des collectivités territoriales dans la perspective de la bonne gouvernance et de la promotion du développement régional et local »**.

***Conclusion partielle.** Le cadre juridique de la décentralisation du Niger étant conçu de manière à assurer la bonne gouvernance et la promotion du développement régional et local, il est donc bien établi que ce dernier est pertinent.*

3.1.2 Pertinence de la Politique nationale de décentralisation au Niger

L'inexistence d'un document cadre de politique nationale de décentralisation qui décline les orientations et les objectifs stratégiques et opérationnels poursuivis par l'Etat en la matière et qui définit les missions et responsabilités des différents acteurs dans sa conduite, ainsi que les démarches et moyens de sa mise en œuvre, a longtemps favorisé des interprétations divergentes de la décentralisation par les différents acteurs internes et externes.

Une telle situation a impacté négativement la bonne compréhension des enjeux par les acteurs, favorisé le positionnement concurrentiel des principales administrations impliquées dans la conduite du processus et a affaibli considérablement le portage de la réforme dans son ensemble.

Du reste, les lacunes constatées dans la prise en compte de la réforme décentralisatrice par les politiques sectorielles, peuvent en partie être imputables à l'inexistence d'orientations stratégiques définies dans un document cadre unique de portée nationale.

Au nombre de ces lacunes identifiées lors de l'élaboration de la Politique nationale de décentralisation au Niger, on peut citer :

- (i) **la faible déconcentration**, celle-ci étant restée timide et peu visible aux niveaux régional et départemental qui sont à la fois les échelons de représentation de l'État et les bases d'implantation territoriale des administrations centrales de l'Etat ; non articulation entre décentralisation et déconcentration ce qui se traduit par : (i) une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part, la planification locale à travers les PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ignore celle des communes en exécution des PDC, et (ii) la perpétuation du cloisonnement des interventions sectorielles qui restent dans nombre de cas dans une approche verticale et descendante);
- (ii) **la faible articulation des politiques sectorielles et de la décentralisation** (la Commune n'étant pas perçue comme une institution essentielle de l'organisation de l'État en charge du développement de son territoire, l'approche communautaire, fortement ancrée dans les démarches des projets et des programmes, étant restée dominante sans qu'elle ait évolué pour tenir compte des prérogatives communales) ;
- (iii) **la faible capacité financière des collectivités territoriales** (inexistence d'une fiscalité locale adaptée ; faible niveau de recettes du budget général et du budget d'investissement des communes au cours de leurs premières années d'installation ; faible accès des collectivités territoriales aux appuis financiers sectoriels dont la coordination de la gestion au niveau national nécessite la conception et la mise en place d'un dispositif global de financement des investissements des collectivités territoriales mieux articulé au cadre budgétaire de l'Etat) ;
- (iv) **la faible capacité institutionnelle et de gestion des collectivités territoriales** (faible capacités des élus et du personnel administratif et technique des collectivités territoriales ; la plupart des communes ne disposent pas d'un personnel minimum leur permettant de faire face avec efficacité à leurs missions. Même lorsqu'il existe son profil n'est pas toujours en adéquation avec les exigences du poste et des textes en vigueur) ;
- (v) **la faible coordination dans le pilotage et l'accompagnement de la réforme** (le portage de la réforme est affaibli par la pluralité des acteurs et la multiplicité des structures ainsi que le déficit de communication et de complémentarité qui caractérisent leurs interventions ; non harmonisation et non coordination des actions d'accompagnement avec comme conséquence, leur manque de visibilité du fait de leur conduite dans une logique de compétition institutionnelle, chacun des ministères ou institutions agissant selon ses intérêts, sa vision et sa compréhension de la réforme) ;
- (vi) **la faible appropriation politique et sociale de la réforme** (faible engagement de l'Etat et des citoyens dans la conduite et la mise en œuvre de la décentralisation ; faible participation des populations à la prise de décision et à la gestion des affaires locales) ;
- (vii) **la non opérationnalisation des transferts de compétences et des ressources** (aucun département ministériel ne s'est engagé de manière cohérente et coordonnée dans un processus de réflexion visant à rendre effectif le transfert de compétences ou à faire en sorte que ses services jouent le rôle d'appui-conseil aux collectivités territoriales ; le transfert des ressources dont la concomitance et la corrélation conditionnent pourtant l'effectivité du transfert des compétences et de leur exercice ne

s'est pas encore opérée de manière satisfaisante ; maintien des collectivités dans la dépendance des décisions de l'Etat, tant en ce qui concerne les équipements et infrastructures, les transferts financiers et les ressources humaines, dont sont tributaires leurs capacités) ;

- (viii) **les tendances lourdes à considérer** (la réforme évolue dans un milieu aux contraintes lourdes en termes de superficie et d'inégale répartition d'une population pour l'essentiel concentrée dans le quart sud du pays, où la densité peut atteindre 70 habitants/km² pour une densité moyenne de 9 hbt/km² ; un grand contraste avec les superficies des communes qui varie de 500 km² au Sud à plus de 10.000km² dans l'extrême Nord du pays).

Pour corriger ces lacunes et relever les défis identifiés qui en découlent, le Niger s'est doté d'un Document cadre de Politique nationale de décentralisation qui se veut transversale, intersectorielle et qui assure l'harmonisation des interventions de l'ensemble des acteurs, tout en restant un instrument à la fois de responsabilisation, de coordination des différentes actions et d'articulation optimale des politiques publiques de développement.

La vision que le pays s'est donnée pour la période allant de 2012 à 2022 est de « **faire des collectivités territoriales des espaces de territorialisation de la mise en œuvre des politiques publiques, de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat de droit unitaire qui, en s'appuyant sur une administration déconcentrée efficace, assure un développement harmonieux du territoire national sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre intra et interrégional** ».

Pour opérationnaliser cette vision, l'objectif global assigné à cette Politique est de « **faire des collectivités territoriales, des entités démocratiques fortes, capables de contribuer à la consolidation de l'unité nationale et la promotion d'un développement local durable axé sur la réduction de la pauvreté, la délivrance des services sociaux de base dans le respect des principes de la bonne gouvernance et de la diversité locale** ».

Aussi, les options stratégiques définies en liaison avec cette vision, au nombre de six, permettent d'atteindre l'objectif global visé, ce qui induirait les changements organisationnels et institutionnels attendus. Les axes déclinés se résument à ce qui suit : **(i) développement des capacités des collectivités territoriales ; (ii) renforcement de la déconcentration ; (iii) amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité ; (iv) développement territorial harmonieux ; (v) développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale ; (vi) financement de la décentralisation et des collectivités territoriales.**

Par ailleurs, l'analyse causale entre ces axes stratégiques et les lacunes identifiées lors de l'élaboration de la Politique nationale de décentralisation au Niger, permet de constater que lesdits axes constituent bel et bien les solutions aux lacunes identifiées : voir le tableau 2 ci-après qui illustre parfaitement la relation de cause à effets.

Tableau 2 : Illustration de la pertinence des axes stratégiques par rapport aux lacunes identifiées

Lacunes identifiées lors de l'élaboration de la Politique nationale de décentralisation	Axes stratégiques retenus pour éliminer les lacunes identifiées
Faible capacité institutionnelle et de gestion des collectivités territoriales	Axe 1 : Développement des capacités des collectivités territoriales
Non opérationnalisation des transferts de compétences	
Faible déconcentration	Axe 2 : Renforcement de la déconcentration
Faible coordination dans le pilotage et l'accompagnement de la réforme	
Faible capacité institutionnelle et de gestion des collectivités territoriales	Axe 3 : Amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité
Non opérationnalisation des transferts de compétences	Axe 4 : Développement territorial harmonieux
Tendances lourdes à considérer	
Faible appropriation politique et sociale de la réforme	Axe 5 : Développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale
Faible capacité financière des collectivités territoriales	Axe 6 : Financement de la décentralisation et des collectivités territoriales

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Conclusion partielle : Au regard de cette concordance établie et qui permet de soutenir que les axes stratégiques retenus, dès lors qu'ils sont opérationnalisés, constituent les solutions aux lacunes identifiées, on peut conclure que la Politique nationale de décentralisation est bien pertinente pour corriger les déséquilibres et autres dysfonctionnements constatés dans le mode d'organisation et de gestion territoriale au Niger.

3.2 Cohérence de la Politique nationale de décentralisation au Niger

La cohérence d'une Politique publique est analysée sur deux plans à savoir externe et interne. Il en découle qu'il existe une cohérence externe et une cohérence interne. Ainsi, la cohérence externe est la mesure dans laquelle la Politique publique analysée est en adéquation avec les politiques supra et les accords internationaux, tandis que la cohérence interne est la mesure dans laquelle le cadre logique de ladite Politique est cohérent. A cet effet, il s'est agi d'analyser la cohérence de la Politique nationale de décentralisation aux plans externe et interne.

3.2.1 Cohérence externe de la Politique nationale de décentralisation au Niger.

La cohérence externe est analysée en relation avec : (i) la Constitution du Niger ; (ii) les Accords internationaux auxquels le Niger a souscrit ; (iii) le Programme de renaissance du Président de la République, acte II, 2016 ; (iv) la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre du 10 juin 2016 ; (v) le Plan de développement économique et social, 2017-2021 ; (vi) la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive, SDDCI, Niger, 2035

► **Cohérence par rapport à la Constitution.** Le principe de la décentralisation, couplé avec la déconcentration administrative est constamment réaffirmé par toutes les lois fondamentales dont le Niger s'est doté, lequel principe constitue le socle de l'organisation de l'administration territoriale. Il en découle que le Niger a fait le choix d'une gouvernance fondée sur un partage de rôles et de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En effet, le titre IX de la Constitution du 25 décembre 2010 portant sur les Collectivités territoriales met clairement en évidence à travers les dispositions des articles 164 à 167 que le Niger a, une fois encore réaffirmé son choix de gouvernance partagée. C'est ainsi que l'article 164 indique clairement que *« l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. Elles s'administrent librement par des conseils élus. La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources »*. **De ce qui précède, on peut déduire que la Politique nationale de la décentralisation est cohérence par rapport à la Loi fondamentale en vigueur dans le pays.**

► **Cohérence par rapport aux accords internationaux**

Le Niger est membre de plusieurs organisations régionales et africaines qui ont au cœur de leurs priorités, une véritable dynamique organisationnelle autour de la réforme de décentralisation. Il s'agit du Conseil Consultatif des Collectivités Territoriales (CCCT) de l'UEMOA, de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL) créée en 2005 et arrimée en 2007 aux structures de l'Union Africaine comme « Comité Technique Spécialisé ». Signalons que pour l'Union Africaine, l'objectif à terme est d'élever la décentralisation au rang de priorité politique et d'engager des processus pour renforcer sa mise en œuvre et son suivi politique au niveau de l'ensemble des Etats du continent.

Aussi, au plan international, le Niger a-t-il adhéré aux Objectifs du Développement Durable (ODD) dont la mise en œuvre place les collectivités territoriales comme étant l'un des principaux acteurs et partenaires majeurs et qui disposent d'un préjugé favorable et d'une légitimité de plus en plus reconnue. **Il en découle que la Politique nationale de**

décentralisation est bien cohérente avec les accords internationaux auxquels le Niger a souscrit.

► Cohérence par rapport au Programme de Renaissance du Président de la République, acte II, 2016

Le Programme de Renaissance du Président de la République, acte II, 2016, accorde une place privilégiée à l'administration territoriale.

En effet, ce Programme indique que « *l'administration territoriale repose essentiellement sur deux (2) principes fondamentaux que sont : la déconcentration traduisant le prolongement de la permanence de la présence de l'Etat sur tout le territoire et la décentralisation comme axe de responsabilisation des populations à travers les collectivités territoriales... A l'évidence, la consolidation et l'approfondissement du processus de décentralisation et de déconcentration ainsi que la consolidation de la crédibilité et de l'efficacité des institutions publiques requiert une mutation profonde dans le domaine de la gouvernance locale, en dotant particulièrement l'administration territoriale de cadres professionnels aptes à s'approprier et à conduire efficacement les politiques publiques et en contribuant à l'émergence de collectivités territoriales en tant qu'espaces démocratiques capables de produire et de délivrer des services sociaux de base dans le respect des principes du genre, des droits humains et de la bonne gouvernance pour un développement local durable* ».

Il s'agit d'un engagement du Président de la République qui montre clairement et de façon évidente, la cohérence de la Politique nationale de décentralisation avec le Programme d'action du Gouvernement.

► Cohérence par rapport à la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre du 10 juin 2016

Dans sa déclaration de Politique Générale du 10 juin 2016, le Premier Ministre, sur la trajectoire du Programme de renaissance, acte II, a mis en relief, l'importance de la décentralisation au titre des priorités de l'Etat. A cet effet, on peut relever les perspectives tracées par le Gouvernement à savoir que « *le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales sera accéléré et un observatoire de la décentralisation sera créé... Les gouvernorats et les préfectures seront réorganisés en vue d'un plein exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales et une meilleure prise en charge des missions de l'Etat...La gouvernance locale c'est aussi la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement conduira selon les 5 priorités ci-après : (i) le développement des pôles économiques compétitifs dans les régions ; (ii) le développement d'un système de gestion durable de l'eau ; (iii) le développement d'un système de gestion de l'information urbaine et territoriale ; (iv) la dotation des services déconcentrés en équipements et logistiques ; (v) la mise en place d'un organe de contrôle - qualité de maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage* ».

C'est la preuve que les priorités retenues par le Gouvernement à partir de 2016 attestent bien que la Politique nationale de la décentralisation est bien cohérente par rapport aux objectifs de développement du pays.

► Cohérence par rapport à la Stratégie de développement Durable et de croissance inclusive, SDDCI, Niger, 2035

La stratégie de développement accélérée et de croissance inclusive (SDDCI) Niger, 2035, prévoit au titre des options stratégiques de « *développer des approches décentralisées novatrices en milieu rural* ». Dans ce sens, elle prévoit au chapitre opérationnel de « *rendre au plus vite fonctionnel l'ANFICT, de renforcer ses capacités managériales, d'opérationnaliser la cour des comptes au niveau régional et enfin de doter l'ANFICT de ressources conséquentes* ».

Il apparaît donc clairement la Politique nationale de la décentralisation est bien cohérente par rapport à la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive du Niger.

► Cohérence par rapport au Plan de développement économique et social, 2017-2021

Dans le Plan de développement économique et social, 2017-2021 adopté le 17 septembre 2017, il est clairement indiqué, à travers le sous-programme 8.2 portant sur le renforcement de la gouvernance des collectivités territoriales que « *les interventions de ce sous-programme viseront à : (i) soutenir le développement local et communautaire durable ; (ii) améliorer la connaissance du territoire et (iii) moderniser le système de l'état civil.... Le soutien au développement local et communautaire vise à améliorer la gestion et les services rendus par les collectivités à leurs administrés et à développer les dispositifs de maîtrise d'ouvrage déléguée* ».

De ce qui précède, il est bien établi que la Politique nationale de la décentralisation est bien cohérente par rapport au Plan de Développement Economique et Social, 2017-2021. Toutefois, il est important de systématiser cette cohérence de la PND avec les autres politiques sectorielles à l'occasion de leur révision ou de l'élaboration de nouvelles politiques et veiller à la prise en compte le niveau local dès la phase d'élaboration des politiques.

3.2.2 Cohérence interne de la Politique nationale de décentralisation au Niger

Comme indiqué plus haut, la cohérence interne est la mesure dans laquelle, le cadre logique de la Politique nationale de décentralisation est cohérent. Pour qu'il en soit ainsi, il faut bien que les relations de causes à effets entre les différents paramètres de la logique d'intervention soient cohérentes.

Or dans le cas d'une Politique qui est un document essentiellement stratégique avec quelques déclinaisons opérationnelles, la cohérence interne est analysée à deux niveaux, à savoir le

niveau stratégique (analyse des relations de causes à effets entre les objectifs de la Politique) et le niveau opérationnel (analyse causale entre les axes stratégiques et les actions/mesures qui y contribuent).

► *Cohérence au niveau stratégique : analyse causale entre les objectifs*

La Politique nationale de décentralisation prévoit un objectif global auquel contribuent six (6) objectifs spécifiques.

En effet, l'objectif global de la Politique nationale de décentralisation qui est structurée autour de la nécessité d'un développement territorial participatif et respectueux des prérogatives des différents acteurs, vise à « *faire des collectivités territoriales des entités démocratiques fortes, capables de contribuer à la consolidation de l'unité nationale et la promotion d'un développement local durable axé sur la réduction de la pauvreté, la délivrance des services sociaux de base dans le respect des principes de la bonne gouvernance et de la diversité locale* ».

L'analyse de cet objectif permet de dégager les focus ci-après : (i) collectivités territoriales démocratiques et fortes ; (ii) consolidation de l'unité nationale ; (iii) promotion d'un développement local durable ; (iv) réduction de la pauvreté ; (v) délivrance des services sociaux de base ; (vi) bonne gouvernance ; (vii) respect de la diversité locale.

Pour atteindre cet objectif global, la Politique nationale de décentralisation prévoit six objectifs spécifiques à savoir : (i) renforcer la déconcentration en vue d'un accompagnement plus efficace et efficient des collectivités territoriales ; (ii) développer l'offre et l'accès des services de proximité aux populations ; (iii) articuler les politiques et programmes sectoriels avec la décentralisation pour un développement territorial harmonieux ; (iv) promouvoir le développement économique local, la participation des populations et le contrôle citoyen dans la gestion des affaires locales ; (v) assurer le financement de la décentralisation et des collectivités territoriales.

L'analyse rapprochée des relations de cause à effets, entre les focus de l'objectif global et les six objectifs spécifiques permet de constater que :

- *le renforcement de la déconcentration en vue d'un accompagnement plus efficace et efficient des collectivités territoriales permettrait d'avoir **des collectivités territoriales démocratiques et fortes** ;*
- *le développement de l'offre et de l'accès des services de proximité aux populations permettrait d'assurer **la délivrance des services sociaux de base** ;*
- *l'articulation des politiques et programmes sectoriels avec la décentralisation pour un développement territorial harmonieux pourrait induire **la réduction de la pauvreté dans le respect de la diversité locale et la consolidation de l'unité nationale**;*
- *la promotion du développement économique local, la participation des populations et le contrôle citoyen dans la gestion des affaires locales sont les gages essentiels de **la réduction de la pauvreté et de la bonne gouvernance** ;*

- *la mise en place d'un mécanisme efficace de financement de la décentralisation et des collectivités territoriales* permettrait également **la délivrance des services sociaux de base et la réduction de la pauvreté.**

L'analyse causale ci-dessus montre clairement que les objectifs spécifiques sont bien cohérents pour permettre d'atteindre l'objectif global. **Il en découle qu'au niveau stratégique, la cohérence la Politique nationale de décentralisation au Niger est bien établie.**

► ***Cohérence au niveau opérationnel : analyse causale entre les axes stratégiques et les actions et mesures***

L'analyse causale entre les axes stratégiques retenus et quelques actions et mesures préconisées permet de constater que :

- **le développement des capacités des collectivités territoriales**, passe entre autres, par : (i) le renforcement de la capacité de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales ; (ii) la mise en place d'un dispositif national pour généraliser la formation des acteurs ; (iii) le transfert des compétences et ressources sectorielles qui viendront s'ajouter aux compétences propres ; (iv) le soutien à l'élaboration et/ou l'actualisation des plans de développement communaux (PDC) et des plans de développement régionaux (PDR) et des schémas d'aménagement régionaux en vue de la réduction des disparités sur le territoire des collectivités territoriales ;
- **le renforcement de la déconcentration** est entre autres, conditionné par : (i) le recentrage des rôles et missions de l'Etat et de ses démembrements ; (ii) la réallocation en fonction des charges, des ressources financières et matérielles conséquentes aux structures déconcentrées par le moyen d'une déconcentration budgétaire ; (iii) l'adoption d'une charte de la déconcentration qui détermine les attributions, les ressources, les responsabilités et l'organisation des acteurs de chaque niveau d'administration du territoire ;
- **l'amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité** serait engendrée, entre autres, par : (i) la mise en place d'un dispositif d'intervention approprié qui confère un rôle accru aux collectivités territoriales qui sont les mieux placées pour la consolidation et la pérennisation de l'assise sociale de la démocratie ; (ii) la bonne articulation dans l'allocation des ressources des budgets des collectivités territoriales, de celles provenant de l'Etat et des partenaires au développement ; (iii) la mise en œuvre des stratégies de développement économique local en partenariat avec le secteur privé et les services déconcentrés au niveau communal et régional ; (iv) la création d'un environnement favorable à l'implantation des services financiers décentralisés et la création des micros entreprises au niveau local ;

- **le développement territorial harmonieux** est la conséquence, entre autres : (i) de la mise en cohérence et de l'articulation des politiques, programmes et outils d'aménagement du territoire et du développement en mettant un accent particulier sur la répartition optimale des activités, des infrastructures et des populations ainsi qu'une réduction soutenue des disparités et des inégalités sur les territoires des collectivités territoriales ; (ii) de la mise en adéquation des politiques publiques et les potentialités du cadre territorial pour mieux prendre en compte les spécificités régionales et locales ainsi que les besoins réels des populations ;
- **le développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale**, est la conséquence, entre, autres de : (i) la mise en place des mécanismes permettant aux décideurs de rendre compte aux citoyens de leur gestion en développant une culture d'imputabilité ; (ii) la mise en place des espaces de dialogue entre élus locaux et populations ainsi que le développement de la concertation entre organisations de la société civile ;
- **le financement de la décentralisation et des collectivités territoriales** qui passe par, entre autres par : (i) la mise en place d'un dispositif national de financement des collectivités territoriales en vue de les accompagner dans leur fonctionnement et dans la réalisation de leurs investissements ; (ii) la promotion de l'économie locale ; (iii) l'amélioration de la fiscalité et le développement des capacités de mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales.

Cette analyse causale entre les axes stratégiques retenus et quelques actions et mesures ciblées, atteste bien que ces dernières sont bien cohérentes avec lesdits axes stratégiques. **Il en résulte qu'au niveau opérationnel, la cohérence la Politique nationale de décentralisation au Niger est bien établie.**

Conclusion partielle : La Politique nationale de décentralisation étant, d'une part, cohérente au plan externe (relation d'adéquation bien établie avec les politiques supra et les accords internationaux), et d'autre part, cohérente au plan interne (cohérence au plans stratégique et opérationnel également bien établie), on peut conclure qu'elle est bien cohérente pour faire des collectivités territoriales, des espaces de territorialisation de la mise en œuvre des politiques publiques, de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable au Niger.

IV-CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

La décentralisation nigérienne a de longues racines qui pénètrent le tissu social en profondeur. Ses premières sources se trouvent en effet dans la période coloniale avec la mise en place des premiers conseils consultatifs de notables (décrets du 21 mars 1919 modifié par le décret du 1^{er} avril 1936), la création de la commune de plein exercice de Niamey (loi 55-1489 du 18 novembre 1955) et les communes de moyen exercice de Zinder (arrêté 2478/APA du 6 novembre 1956) et de Maradi (arrêté 58-232). La décentralisation et ses principes cardinaux (libre administration, égalité des CT, principe de concomitance dans le transfert des compétences et des ressources, etc.) se trouvent posés dès la Constitution du 12 mars 1959.

L'idée de décentralisation sera ensuite reprise dans les Constitutions successives dont le pays s'est doté pour sa construction politique. En dépit d'une évolution chaotique marquée par des périodes de flux et de reflux⁴, cette ancienneté et cette profondeur des racines auront permis de « maturer » progressivement le cadre juridique et institutionnel d'organisation et de mise en œuvre du processus actuel de décentralisation qui fait l'objet de la présente évaluation. L'analyse montre que ce cadre juridico-institutionnel apparaît comme l'une des forces du processus (1) même s'il comporte, en l'état actuel de sa mise en œuvre, des éléments susceptibles d'en faire un facteur de blocage ou, à tout le moins, de ralentissement de la dynamique (2).

4.1 Le cadre juridique de la décentralisation et de la déconcentration

4.1.1 Un cadre juridique quasi exhaustif

Le cadre juridique qui régit la décentralisation au Niger apparaît comme complet. Les bases constitutionnelles sont complétées par tout un arsenal de textes législatifs et réglementaires qui précisent la mise en œuvre de la réforme.

4.1.1.1 La Constitution

Les bases de la décentralisation nigérienne sont fixées aux articles 164 à 167 de la Constitution du 25 novembre 2010. L'article 164 consacre la décentralisation et la déconcentration comme les techniques de l'administration du territoire. Il pose les principes de la libre administration des CT et renforce la garantie de leur existence à travers leur création par une loi organique. L'article pose enfin le principe de la détermination légale des principes fondamentaux de la libre administration des CT, de leurs compétences et de leurs ressources. Aux termes de l'article 165, le découpage du territoire en CT vise le développement harmonieux des CT sur la base de la solidarité nationale, de la justice sociale,

⁴ La littérature sur la décentralisation nigérienne distingue quatre périodes : la période des premières années de gestion de l'État post colonial (1961-1974) ; la période d'exception et de mise en veilleuse du processus (1974-1983), l'avènement des institutions de la société de développement (1983-1991) et la période post-Conférence Nationale Souveraine (1991 à nos jours). Voir par exemple, la « Brochure d'informations sur la décentralisation au Niger », édition 2015, p. 8).

des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. L'article 166 est relatif à l'élection des élus locaux tandis que l'article 167 reconnaît et consacre la participation de la chefferie à l'administration du territoire dans les conditions légalement déterminées. Ces fondements constitutionnels de la décentralisation vont être traduits par un ensemble, aujourd'hui quasi-complet de lois et de textes réglementaires.

4.1.1.2 Les dispositions législatives

Plusieurs lois ont été adoptées pour traduire la décentralisation consacrée par le texte fondamental. Ces différentes lois couvrent l'ensemble du champ de la décentralisation et de la déconcentration qui l'accompagne. Ainsi, le découpage du territoire a fait l'objet de plusieurs lois successives :

- ☞ Loi n°98-30 du 14 septembre 1998 qui crée 36 départements, fixe leur limite et le nom de leurs chefs-lieux ;
- ☞ loi n°98-31 du 14 septembre 1998 qui crée 8 régions (Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéri et Zinder) dont elle fixe les limites et le nom des chefs-lieux ;
- ☞ loi n°2002-014 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux. Cette loi crée 52 communes urbaines et 213 communes rurales réparties sur l'ensemble du territoire national. Cette loi a été modifiée par l'ordonnance n° 2009-002/PRN du 18 août 2009 qui crée la commune rurale de Makalondi dans le département de Say et dont la composition et les limites ont fait l'objet de l'ordonnance n° 2009-003/PRN du 18 août modifiant et complétant la loi n° 2003-035 du 27 août 2003 portant composition et délimitation des communes. Avec l'ordonnance n° 2009-002, le nombre de communes rurales est porté à 214 ;
- ☞ Loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et à l'administration du territoire de la République du Niger. Cette loi fixe le cadre général d'organisation et d'administration du territoire autour des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, mais tenant compte des communautés coutumières ;
- ☞ Loi n°2011-22 du 8 août 2011 érigeant les anciens postes administratifs en départements et fixant le nom de leur chef-lieu : cette loi érige 27 anciens postes administratifs en département et fixe le nom de leur chef-lieu. Avec cette loi le nombre de départements est porté à 63 ;

Après le découpage, l'organisation pratique de l'aménagement et de l'administration du territoire a fait l'objet de l'ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger (et ses textes modificatifs). Cette ordonnance fixe le cadre juridique de mise en œuvre de la décentralisation. Elle est complétée par les ordonnances n°2010-55 et n°2010-56 prises le même jour relativement au statut des communes à statut particulier ou villes à savoir Niamey, Maradi, Tahoua et Zinder dont les communes constitutives deviennent des arrondissements. Elle traite ainsi des collectivités territoriales et de leurs organes (modalités de désignation, d'organisation et de fonctionnement) ainsi que des relations entre eux ; de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (19 domaines dans lesquels des transferts peuvent être

effectués sont identifiés -article 163-) ; du régime financier ainsi que du régime foncier et domanial des collectivités territoriales ; des relations entre collectivités territoriales.

Auparavant, la gestion des mandats électifs avait fait l'objet de la loi n°98-35 du 14 septembre 1998 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions : cette loi limite le cumul des mandats électifs et de certaines fonctions. Ainsi le cumul de plus de deux mandats électifs est proscrit tandis des incompatibilités sont déterminées.

Pour soutenir le financement de la décentralisation, la loi n°2008-38 du 10 juillet 2008 portant création d'un établissement à caractère administratif dénommé « Agence nationale de financement des collectivités territoriales » ANFICT a été adoptée.

Récemment, la loi sur le statut du personnel des collectivités territoriales a été adoptée : loi n°2019-26 du 17 juin 2019 sur le statut autonome du personnel des CT.

La plupart de ces lois ont fait l'objet de décrets d'application.

4.1.1.3 Les textes règlementaires

Plusieurs textes d'application ont été pris pour opérationnaliser la décentralisation. On peut, entre autres, citer :

- ☞ Décret 98-274/PRN/MI/AT du 02 octobre 1998, fixant les conditions de nomination, les attributions et les avantages accordés aux secrétaires généraux des collectivités territoriales ;
- ☞ Décret 2003-178/PRN/MID du 18 juillet 2003 déterminant les conditions dans lesquelles la région et la commune peuvent contracter des emprunts ;
- ☞ Décret n° 2007-184/PRN/MI/D du 25 mai 2007 fixant les modalités de répartition des recettes minières concédées par l'État aux communes et régions concernées. Ce décret est modifié et complété par le décret n° 2015-245/PRN/MISP/D/ACR du 8 mai 2015) ;
- ☞ Décret 2011-167/PRN/MIPSD/AR du 9 juillet 2011 portant modalités de détermination et de répartition de la dotation globale de fonctionnement des arrondissements communaux ;
- ☞ Décret n° 2011-168/PRN/MISPD/AR du 09 juillet 2011 déterminant le régime indemnitaire et les avantages accordés aux membres des organes délibérants et des organes exécutifs des régions et communes du Niger ;
- ☞ Décret n° 2011-364/PRN/MISP/D/AR du 24 août 2011 fixant la nomenclature et les modalités de présentation et d'exécution du budget des collectivités territoriales ; il est modifié et complété par le décret n° 2013-234/PRN/MI/SPD/AR du 28 juin 2013 ;
- ☞ Décret n° 2013-35/PRN/MI/SP/D/AR du 1er février 2013 fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger. Ce décret décline les missions et les attributions des autorités et services déconcentrés ainsi que les modalités de leur fonctionnement.
- ☞ Décret n° 2013-233/PRN/MI/SP/D/AR du 28 juin 2013 portant répartition des produits de certains impôts et taxes rétrocédés par l'État aux collectivités territoriales
- ☞ Décret n° 2014-136/PRN/MISP/D/ACR/MF du 07 mars 2014 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'Appui à la Décentralisation (FAD)
- ☞ Décret n° 2014-137/PRN/MISP/D/ACR/MF du 07 mars 2014 fixant les modalités d'alimentation et de gestion du Fonds de Péréquation (FP)

- ☞ Décret n° 2015-244/PRN/MISP/D/ACR du 8 mai 2015 fixant les modalités de répartition des recettes pétrolières et de raffinage concédées par l'État aux communes et régions concernées ;
- ☞ Décret n° 2016-75/PRN/MISP/D/ACR/MEP/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/R du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement ;
- ☞ Décret n° 2016-76/PRN/MISP/D/ACR/MEP/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/R du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions et collectivités territoriales dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement ;
- ☞ Décret n° 2016-77/PRN/MISP/D/ACR du 26 janvier 2016 fixant le nombre du siège par conseil municipal et Décret n° 2016-78/PRN/MISP/D/ACR du 26 janvier 2016 modifiant le décret n° 2010-678/PCSRD/MISD/AR du 7 octobre 2010 fixant le nombre de sièges par conseil régional ;
- ☞ Décret n° 2016-79/PRN/MISP/D/ACR du 26 janvier 2016 modifiant le décret n° 2010-679/PCSRD/MISD/AR du 7 octobre 2010 fixant le nombre de sièges par conseil de ville et d'arrondissement communal ;
- ☞ Décret n° 2016-301/PRN/MISP/D/ACR du 29 juin 2016 fixant le régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger ;
- ☞ Décret n° 2017-009/PRN/MI/SP/D/ACR du 6 janvier 2017 modifiant et complétant le décret n° 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° 2018-104/PRN/MI/SP/D/ACR du 9 février 2018 fixant le régime de rémunération, indemnités et autres avantages accordés aux membres des délégations spéciales des collectivités territoriales du Niger.

L'analyse de tous ces textes ne révèle pas de lacune particulière. La progressivité du processus ayant permis la maturation du cadre juridique qui apparaît comme adéquat pour la mise en œuvre de la décentralisation. Tous les domaines concernés par la décentralisation font l'objet d'une codification qui consacre l'essentiel des principes majeurs au nombre desquels, on peut rappeler :

- ☞ la libre administration des collectivités territoriales ;
- ☞ le respect du caractère unitaire de l'État, de l'intégrité du territoire national, de l'unité nationale ;
- ☞ le principe d'autonomie et d'identité propre de chaque niveau de collectivité,
- ☞ le couplage décentralisation-déconcentration ;
- ☞ l'élection comme mode de choix des organes dirigeants des collectivités territoriales ;
- ☞ le contrôle de légalité a posteriori comme mode de tutelle dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales ;
- ☞ la clause générale de compétence reconnue aux collectivités territoriales à partir de la notion d'affaires propres ;

- ☛ l'obligation de lier les transferts spécifiques au double principe, de subsidiarité et de concomitance du transfert de ressources en corrélation avec le niveau des charges transférées aux collectivités, etc.

4.1.2 Un cadre juridique apprécié

Les données collectées sur le terrain pour les besoins de cette évaluation confirment cette pertinence et cette cohérence du cadre juridique. Elles se présentent ainsi :

« Le dispositif légal et juridique (ensemble des lois, décrets et arrêtés) se rapportant à la décentralisation et à sa mise en œuvre a été apprécié par les acteurs suivant différentes dimensions. Ainsi, sa pertinence par rapport au contexte sociopolitique est jugée globalement élevée par 83,84 % des interviewés tandis que 83,58 % le trouvent cohérent avec le dispositif institutionnel et le cadre légal en vigueur au Niger. Les avis sont en revanche beaucoup plus contrastés en ce qui concerne la mise en œuvre du dispositif : 49,44 % des acteurs interrogés le trouvent relativement facile à mettre en application tandis que 50,56 % sont d'un avis contraire. De même, plus de la moitié des répondants (soit 53,76 %) estiment qu'il n'est pas aisé de comprendre ledit dispositif, notamment en raison de l'insuffisante vulgarisation des lois, décrets et arrêtés et du faible niveau de sensibilisation/formation des différents acteurs ».

Source : Rapport d'analyse des données, p. 5-6.

Les difficultés auxquelles il est ici fait allusion nous semblent résulter d'un défaut de pratique institutionnelle qui n'a pas encore permis d'éprouver le cadre juridique et institutionnel. Seule une pratique sur plusieurs mandatures permet l'adaptation des textes et des pratiques.

4.1.3 Un cadre juridique à renforcer

En dépit de sa quasi-complétude, le cadre juridique mérite quelques corrections de forme (par exemple dans la loi n° 2008-42). De façon plus fondamentale, il peut être judicieux de s'interroger sur la nécessité et la pertinence de certaines réformes comme celle qui porterait sur l'élection du maire au suffrage universel direct ; les relations entre le maire central et les maires d'arrondissements dans les villes, etc. l'autre aspect fondamental sur lequel il est nécessaire de se pencher est l'organisation juridique de la participation des citoyens à la vie politique locale comme cela est prévu à l'article 3 du CGCT (« *Les communes et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale* »). Cette nécessité d'organiser la participation des citoyens à la vie politique locale est justifiée par un certain nombre de facteurs.

Le premier facteur relève du constat. Les difficultés liées à la mobilisation des ressources dans les communes ainsi que la faible appropriation citoyenne du processus par les citoyens sont liées à la faiblesse (ou à la mauvaise qualité) de la participation des citoyens à la vie locale. Les *success stories* rapportées en matière de mobilisation des ressources par exemple, sont

intervenues après la mise en place de stratégies d'implication des populations à la gestion locale.

Le deuxième facteur militant dans ce sens est en lien avec les perspectives d'évolution de la politique de décentralisation (révision du découpage territorial). Si les territoires communaux deviennent trop vastes, il faut songer à de nouveaux cadres d'organisation de la participation citoyenne pour donner une assise sociale forte aux communes.

Le troisième facteur militant dans le sens de l'organisation de la participation est en lien avec l'évolution des enjeux dans les territoires locaux. Le premier enjeu réside dans l'atteinte des ODD qui relèvent à plus de 60 % des compétences dévolues généralement aux CT. Leur atteinte nécessite une plus grande implication des populations à la base. Le second enjeu réside dans la prise en charge des problématiques actuelles de sécurité, de migration, de gestion de l'environnement et des ressources, etc. La prise en charge de ces enjeux implique la mise en place d'une approche participative, décentralisée et inclusive qui devrait permettre de mieux impliquer davantage les populations et/ou leurs représentants dans la gestion de ces problématiques à l'échelle locale (échelle de la commune, des regroupements des quartiers, des villages, etc.).

La participation pourrait être envisagée par le biais d'organes consultatifs (et d'action) à l'échelle infra communale (regroupement de villages, quartier, village, etc.). Il pourrait également compter des représentants choisis par les populations du quartier, du village ou du groupement de villages ou de quartiers, les agents des services déconcentrés en poste dans la localité, etc. L'organe créé au niveau infra communal se veut un cadre de concertation et d'action. Ses missions principales seront, entre autres, de servir de cadre de gestion et d'action dans les différents secteurs de développement local et de sécurité de proximité pour son échelon ; participer à l'élaboration des stratégies adaptées de mise en œuvre des actions de développement local ; appuyer la diffusion d'information sur les mesures préventives en matière de sécurité de proximité et de protection de l'environnement ; proposer des actions pertinentes adaptées susceptibles de lutter contre l'insécurité, les migrations clandestines et la protection de l'environnement au sein des micros territoires (villages, quartiers, groupements de villages, etc.).

4.2 Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration

4.2.1 Présentation du cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation implique plusieurs institutions ayant des liens, à divers niveaux, avec le transfert et le financement des compétences, le renforcement des capacités des acteurs, le suivi-évaluation, le contrôle des actions des acteurs, etc. Ce qui conduit à considérer le cadre institutionnel comme étant « éclaté »⁵. Ainsi dans l'absolu, en considérant les référentiels globaux de développement du pays, on peut situer au

⁵ Document-cadre de la décentralisation, p. 21.

sommet de l'architecture institutionnelle de la décentralisation, la Présidence de la République (PRN) suivie du premier ministre et des autres institutions.

4.2.1.1 Les institutions en charge du portage politique de la réforme

Il s'agit de la Présidence de la République et du premier ministre.

4.2.1.1.1 La Présidence de la République

La présidence de la République est le porteur et le garant des référentiels des politiques publiques à travers le Programme de Renaissance du Niger traduit dans le Plan de Développement Economique et Social (PDES 2017-2021), notamment. Ce document recense certaines faiblesses du processus (faible mobilisation des ressources propres, incivisme fiscal, mauvaise gouvernance, non-effectivité du transfert des compétences et des ressources, faible encadrement technique des Collectivités territoriales, etc.) et esquisse les grandes lignes des actions à entreprendre. Il s'agira d'améliorer l'adéquation entre les missions dévolues à l'administration territoriale et le profil du personnel qui y exerce ; les rapports entre les structures déconcentrées et les structures décentralisées ; la communication entre l'administration centrale et les services déconcentrés ; (iv) les ressources humaines en quantité et en qualité. Ainsi le sous-programme 8.2 sur le renforcement de la gouvernance des collectivités territoriales détermine trois axes d'intervention : le soutien à la gouvernance locale et communautaire durable, l'amélioration de la connaissance du territoire et la modernisation du système d'état civil.

4.2.1.1.2 Le premier ministre

Le premier ministre est la cheville de coordination des politiques publiques au niveau national. Il donne les impulsions nécessaires et assure la cohérence des actions, notamment à travers la Déclaration de Politique Générale (DPG) 10 juin 2016. Par cette Déclaration, le Premier ministre décline les priorités suivantes : l'accélération du processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, le renforcement de la concertation avec les acteurs, le renforcement du soutien à l'ANFICT, la création d'un Observatoire de la décentralisation, etc. En matière de décentralisation, il dispose d'un département consacré à la Décentralisation et au Développement Local, abrite le Haut-commissariat à la Modernisation de l'État (HC/ME). Il assure également la tutelle de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) à laquelle est rattaché le Centre de Formation en Gestion des Collectivités territoriales (CFGCT).

Après ces deux institutions qui assurent plutôt le portage politique, nous retrouvons les institutions les plus directement concernées par la politique de décentralisation. Nous distinguerons l'institution de coordination et de pilotage (le ministère de l'Intérieur), les institutions concernées par les transferts de compétences et de ressources ; les institutions non concernées par les transferts, mais dont l'activité implique directement les CT, les structures chargées du financement et de du renforcement des capacités des CT et les corps de contrôle.

4.2.1.2 Les structures centrales

Les ministères sectoriels sont chargés de la mise en œuvre de la politique de décentralisation. En tenant compte du décret 2016-207/PRN du 11 mai 2016 portant organisation du gouvernement et fixant les attributions des ministres d'État, des ministres et des ministres délégués, on peut voir que certains ministères sont chargés du transfert des compétences et des ressources (2) tandis que d'autres sont concernés au titre de leurs activités quotidiennes (3). La coordination de cette dynamique incombe au Ministère de l'Intérieur (1).

4.2.1.2.1 Le Ministère en charge de la coordination et du pilotage de la politique : le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses (MI/SP/D/ACR)

Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses (MI/SP/D/ACR) a la charge, en relation avec les ministres concernés, de la conception, de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques nationales en matière d'administration territoriale, de sécurité publique, de décentralisation, de déconcentration, conformément aux orientations du gouvernement (article 1 du décret n° 2016-208 du/PM du 11 mai 2016 précisant les attributions des membres du gouvernement). En matière de décentralisation et de déconcentration, il est chargé du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des orientations politiques, des stratégies et décisions y relatives ; de l'élaboration des textes ; de la tutelle générale et de l'organisation de l'accompagnement des CT ; de la coordination et de l'évaluation des actions y relatives ; de l'opérationnalisation du processus de déconcentration-décentralisation principalement en ce qui concerne le transfert des compétences aux CT. Le MI/SP/D/ACR est régi par le décret n° 2019-722/PRN : MI/SP/D/ACR du 6 décembre 2019. Dans sa structuration, deux directions sont concernées par la réforme à savoir la Direction Générale de l'Administration Territoriale et de la Déconcentration DGAT/D) et la Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales (DGDCT) qui est la cheville ouvrière de la mise en œuvre de la décentralisation. Il comprend aussi les inspections générales, dont l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT).

► La Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales (DGDCT)

La DGDCT est l'une des huit (8) directions générales qui composent le MI/SP/D/ACR. Elle comprend cinq (5) directions :

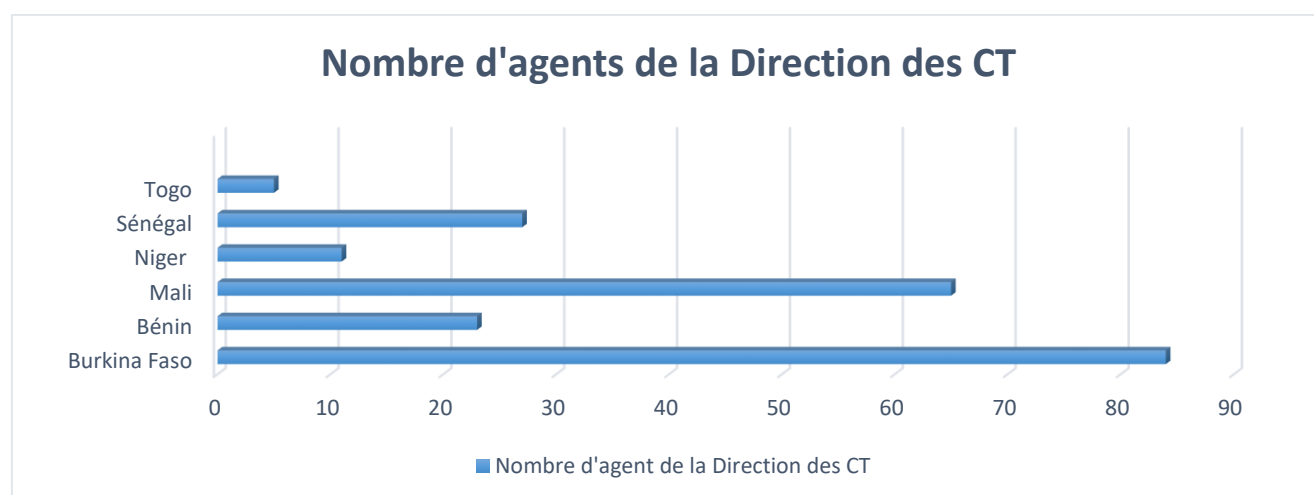
- ☞ La Direction des ressources humaines des CT et de la formation (DRF/H) ;
- ☞ La Direction des finances locales (DFL) ;
- ☞ La Direction de la tutelle administrative et du suivi de transfert des compétences et des ressources (DTA/TCR) ;
- ☞ La Direction du partenariat et du développement des CT (DP/DCT) ;
- ☞ La Direction du patrimoine des CT (DPCT).

La DGDCT a pour mission la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation notamment l'accompagnement des collectivités territoriales. Toutefois, cette direction générale, au cœur du processus de décentralisation, dispose de ressources extrêmement limitées tant au plan humain, matériel que financier. Ce qui ne lui permet qu'une marge d'action extrêmement limitée. Elle ne se compose que de 11 agents ; ce qui, comparativement aux directions similaires dans d'autres pays de la sous-région, est extrêmement faible comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Personnel au niveau de certaines directions nationales en charge de la décentralisation et des Collectivités Territoriales de la sous-région (Situation en février 2020)

Pays	Dénomination de la direction	Nombre d'agents
Sénégal	Direction des Collectivités Territoriales	27
Mali	Direction Générale des Collectivités Territoriales	65
Burkina Faso	Direction Générale des Collectivités Territoriales	84
Niger	Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales	11
Togo	Direction de la Décentralisation et des Collectivités locales	5
Bénin	Direction Générale des Collectivités Locales	23

Source : DGDCT



4.2.1.2.2 Les ministères concernés par les transferts de compétences et de ressources

Il s'agit ici des ministères impliqués dans les quatre domaines concernés par le plan quadriennal (2018-2021) de transfert des compétences et des ressources. Ce sont les domaines identifiés dans les décrets du 26 janvier 2016 et considérés comme correspondant aux compétences habituellement et généralement exercées par les collectivités territoriales à

savoir : la santé, l'éducation, l'hydraulique et l'environnement. Ces domaines sont pris en charge par les six (6) ministères ci-dessous :

- ☞ le Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues Nationales et de l'Education Civique ;
- ☞ le Ministère des Enseignements Secondaires ;
- ☞ le Ministère des Enseignements Professionnels et Techniques ;
- ☞ le Ministère de la Santé Publique ;
- ☞ le Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement ;
- ☞ le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

Relativement au transfert, chacun de ces ministères connaît une dynamique spécifique. Ainsi tandis qu'au Ministère de l'Enseignement Primaire, le processus de transfert apparaît comme satisfaisant, dans les autres, des dynamiques sont en cours, mais la mise en œuvre des transferts y est plus lente.

4.2.1.2.3 Les ministères non concernés par les transferts, mais dont les activités impliquent directement les CT

Il s'agit ici des ministères comme celui en charge des finances, celui en charge du développement communautaire et de l'aménagement du territoire, du ministère de l'urbanisme et du ministère de la Fonction publique.

► Le Ministère des Finances

Le Ministère des Finances est chargé de la conception, de l'élaboration et du suivi de la politique nationale en matière monétaire, budgétaire et fiscale de l'État et des collectivités territoriales. Il élabore et contribue à la mise en œuvre de la politique fiscale de l'État et des CT. A ces titres et à divers autres, ce ministère en charge de la gestion des finances publiques occupe une place centrale dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il a un rôle important à jouer dans la mobilisation et la mise à la disposition des CT des ressources financières nécessaires à la prise en charge des compétences transférées. Mais pour l'heure, le ministère souffre d'un problème de déconcentration de ses services qui fait que l'échelon communal, surtout les communes rurales, n'est pas couvert par les centres des impôts et les perceptions. Il faut aussi noter et déplorer l'absence dans la structuration de ce ministère, d'une direction spécifiquement en charge des **finances locales**. L'absence d'une telle direction prive la DGDCT d'un interlocuteur et rend difficile la mise en œuvre et le suivi de la décentralisation dans sa dimension financière (suivi et mesure de la décentralisation financière ; exercice effectif de la tutelle financière des CT).

► Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MATDC)

Le MATDC n'est pas concerné par les transferts des compétences et des ressources, mais reste un acteur de la mise en œuvre de la décentralisation en raison de la forte prévalence de l'approche dite communautaire dans les démarches locales des projets et des programmes de

développement. Les activités de ce ministère sont à l'origine de la conception d'outils de planification comme les PDC et les PDR. Les actions du MATDC sont ainsi en lien avec le renforcement des capacités des collectivités territoriales notamment en matière de maîtrise d'ouvrage. En raison de sa forte déconcentration, ses structures locales sont beaucoup sollicitées par les communes dans les activités de planification et de suivi au niveau local.

► **Le ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA)**

Le MFPRA est concerné par la décentralisation à travers la mise en œuvre de la fonction publique territoriale. Contribution à la mise en œuvre de la FPT. Son implication est un élément important de la réussite de la mise en œuvre de cette réforme.

► **Le Ministère de l'Urbanisme, des Domaines et du Logement**

Ce ministère est chargé de la conception, de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la politique nationale en matière d'urbanisme, des domaines de l'État et du Logement. Il est notamment chargé de la centralisation des informations relatives aux sommiers de consistance des biens immobiliers des collectivités publiques régionales et locales et de la planification urbaine et de l'habitat sous réserve des compétences dévolues aux collectivités territoriales. Il participe à l'aménagement des villes et des agglomérations.

A ces ministères, il faut ajouter ceux qui sont chargés de l'appui à la production locale et dont les activités appellent le concours des CT en vertu de la clause de compétence générale (article 29 et 30 du CGCT). Il s'agit notamment du :

- Ministère en charge de l'agriculture et de l'élevage ;
- Ministère du Tourisme et de l'Artisanat ;
- Ministères de la Culture et du Sport ;
- Etc.

Au total, les ministères sectoriels interviennent à un titre ou à un autre dans la mise en œuvre de la décentralisation et dans l'accompagnement technique des collectivités territoriales.

L'ensemble de ces ministères sectoriels et des structures qui leur sont rattachées constituent l'administration centrale qui joue à l'échelon national le rôle de définition des politiques et stratégies de développement. Cette administration centrale joue ensuite un rôle d'orientation, de coordination, d'animation, de suivi, d'évaluation et de contrôle⁶ de la mise en œuvre des actions relatives à ces politiques et stratégies sur l'ensemble du territoire national. Elle participe aux termes de l'article 6 du décret fixant les règles de la déconcentration, à l'élaboration des projets de lois et règlements, prépare et met en œuvre les décisions du gouvernement et de chacun des ministres. Elle s'appuie sur un ensemble de circonscriptions et de services déconcentrés sur le territoire national (voir plus loin).

⁶ Article 6 du décret 2013 - 035PRN/ MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013 fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger.

4.2.1.2.4 Les structures chargées du financement, du renforcement des capacités des CT et des contrôles

Il s'agit ici de l'ANFICT, du CFGCT, de l'IGAT et de la Cour des comptes.

4.2.1.2.4.1 L'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT)

Sur le fondement des articles 225 et 226 du CGCT, l'ANFICT a été créée par la loi n° 2008-38 du 10 juillet 2008 sous la forme d'un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a pour mission, aux termes de l'article 3 de la loi qui la régit, «de gérer et de répartir les ressources attribuées aux collectivités territoriales aux fins d'appui à leur fonctionnement et à la réalisation de leurs investissements sous leur maîtrise d'ouvrage ». Cette mission se décline plus précisément en tâches directes exécutées par l'Agence et en tâches indirectes. Au titre des premières, il s'agit de :

- ☛ Gérer et répartir les ressources attribuées aux collectivités locales. Il s'agit particulièrement ici de la gestion de la dotation indicative financière (DIF) ;
- ☛ Subventionner le fonctionnement et les investissements des collectivités territoriales ;
- ☛ Assurer la péréquation des ressources ;
- ☛ Contrôler l'utilisation des subventions.

Les missions indirectes consistent à :

- ☛ Appuyer les collectivités territoriales à mobiliser leurs ressources propres ;
- ☛ Inciter les collectivités territoriales à promouvoir et à développer les services de proximité ;
- ☛ Faciliter le financement des collectivités territoriales.

L'Agence Nationale de Financement des Collectivités territoriales est l'héritière de l'actif⁷ de la Caisse de prêts aux collectivités territoriales (CPCT) créée en 1970 et qui jouait le rôle de banque des collectivités. En cette qualité elle leur accordait des prêts et recevait leurs dépôts. Elle gérât également certaines des ressources destinées aux CT comme la taxe sur l'électricité reversée par la NIGELEC ou le produit des ventes de parcelles, etc. La CPCT a cependant connu beaucoup de problèmes de gestion (non-reversement des produits de la taxe spécifique d'électricité, accumulation des impayés de prêts contractés et non reversement des produits de la vente des parcelles par les CT, etc.) à partir de la fin des années 1980. Ces facteurs ont conduit à la suspension des activités de la Caisse à la fin des années 1990, à sa liquidation et à son remplacement par l'ANFICT qui hérite ainsi de son patrimoine et de certaines de ses activités, notamment la gestion des produits de la Taxe Spécifique d'Electricité (TSE) et les produits de la vente des parcelles.

⁷ Article 2 de la loi n° 2008-38 du 10 juillet 2008 portant création d'un établissement public à caractère administratif dénommé « Agence Nationale de Financement des Collectivités territoriales » (ANFICT).

4.2.1.2.4.2 Le Centre National de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales (CFGCT)

Le Centre a été créé par l'arrêté n° 056/PM/ENAM du 10 avril 2008 portant création, attributions et organisation du CFGCT. Il est institutionnellement ancré à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), elle-même rattachée à la primature. Il a pour mission⁸ d'assurer la formation initiale et continue des agents des CT, des élus locaux et des agents des services déconcentrés de l'État et des animateurs des organisations de la société civile ; l'identification des besoins en formation des CT ; l'harmonisation et la validation des modules de formation ; la labellisation des diplômes et attestation de formation, la réalisation des études à la demande des acteurs, etc. En termes de fonctionnement, le CFGCT est animé par un Comité de gestion et une Direction chargée de l'organisation et du fonctionnement du centre ainsi que de la supervision des activités.

4.2.1.2.4.3 L'Inspection Générale de l'Administration territoriale (IGAT)

L'IGAT constitue avec l'Inspection Générale des Services de Sécurité (IGSS) les deux inspections générales que compte le MI/SP/D/ACR. Placée sous l'autorité directe du ministre, l'IGAT veille au respect des normes tant pour l'administration centrale, déconcentrée et décentralisée que pour les établissements et organismes sous tutelle (article 13 du décret 2019-722). Ses missions sont fixées par le décret n° 2019-020/PRN/MISP/D/ACR du 11 janvier 2019 portant missions, organisation et fonctionnement de l'IGAT. Aux termes de ce décret, l'IGAT a pour mission de :

- ☞ contrôler et faire respecter l'application stricte des lois et règlements en vigueur ;
- ☞ vérifier et veiller à l'utilisation rationnelle, optimale, et régulière des ressources humaines, matérielles, et financières ;
- ☞ apprécier et évaluer la qualité et la performance de l'organisation et du fonctionnement des composantes structurelles de l'administration territoriale ;
- ☞ relever les défaillances et autres insuffisances dans la gestion administrative, humaine, matérielle et financière et proposer toutes mesures utiles et pertinentes en vue de les aplanir, les corriger et/ou les prévenir ;
- ☞ réaliser des audits, des enquêtes et toutes études, prescrits par le ministre chargé de l'administration territoriale ;
- ☞ apporter des appuis-conseils utiles, pertinents et nécessaires aux autorités administratives et responsables des différentes composantes structurelles de l'administration territoriale ; etc.

4.2.1.2.4.4 La Cour des Comptes

La cour des comptes est la plus haute juridiction de contrôle des finances publiques. Elle exerce :

- une compétence juridictionnelle ;

⁸ Aux termes de l'article 2 de l'arrêté.

- une compétence de contrôle et ;
- une compétence consultative

La Cour des Comptes assure le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget des collectivités territoriales en jugeant les comptes des comptables publics, des comptables de fait et des fautes de gestion à travers les chambres régionales des comptes prévue par l'article 24 de la Loi Organique.

Elle exerce un contrôle de gestion des ordonnateurs des CT en s'assurant du bon emploi des fonds publics et peut être consultée par le Gouvernement sur toutes questions relatives aux CT

4.2.1.3 Les structures locales

Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la réforme s'est traduit au niveau local par la mise en place d'entités décentralisées et d'entités déconcentrées dont certaines sont dédoublées présentant à la fois ces deux traits.

4.2.1.3.1 Les entités décentralisées : les collectivités territoriales

La décentralisation au Niger se caractérise aujourd'hui par l'existence de niveaux de collectivités : les régions et les communes. Les régions au nombre de sept (7) sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales⁹. Les communes au nombre de deux cent cinquante-cinq (255) se déclinent ensuite en deux cent quatorze (214) communes rurales, trente-sept (37) urbaines et en quatre (4) communes à statut particulier ou villes regroupant ensemble quinze (15) arrondissements communaux. Ces CT sont ensuite organisées en deux faitières : l'une représentant les régions (l'Association des régions du Niger -ARENI-) et l'autre, les communes (l'Association des Municipalités du Niger -AMN-). L'ensemble de ces structures est aujourd'hui fonctionnel.

4.2.1.3.2 Les services déconcentrés de l'État : le niveau opérationnel d'encadrement et d'appui aux CT

Les règles de fonctionnement de ces services sont déterminées par le décret n° 2013-35/PRN/MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013 fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger. Aux termes des articles 8 et 9 de ce décret, l'administration déconcentrée au Niger est constituée de la région et du département qui représentent respectivement le premier et le deuxième niveau de représentation territoriale de l'État et de déconcentration des services techniques administratifs. A ce jour, il existe 8 régions et soixante-trois (63) départements représentant les circonscriptions administratives.

Aux termes de l'article 10 du décret ci-dessus cité, la région est le cadre territorial de :

- ☛ la mise en œuvre des politiques nationales en matière de développement économique, social, culturel et d'aménagement du territoire ;
- ☛ la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région ;

⁹ L'agglomération urbaine de Niamey a un statut de ville et un rang de région dirigée par un gouverneur à l'instar des sept régions administratives.

- ☞ l'organisation et la coordination du développement régional ;
- ☞ la programmation et la répartition des crédits de fonctionnement et d'investissement de l'État ainsi que la contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État, les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux ;
- ☞ l'organisation des appuis-conseils aux collectivités territoriales du ressort de leur compétence.

Quant au département, il est, selon l'article 11, l'échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques nationales et d'encadrement des communes.

C'est à ces deux niveaux que la territorialisation des politiques publiques et l'appui aux CT sont opérés. L'articulation concrète entre déconcentration et décentralisation y a également lieu. C'est à ces niveaux que la tutelle de proximité sur les CT est exercée ainsi que l'organisation de l'appui et de l'accompagnement nécessaires à la prise en charge optimale des compétences transférées.

4.2.1.3.2.1 L'exercice de la tutelle sur les CT

Dans le cadre des États unitaires, comme cela est le cas du Niger, la décentralisation est généralement précédée de la déconcentration. L'expérience déconcentrée permet ainsi d'accompagner la réforme décentralisatrice. L'articulation de ces deux techniques est nécessaire au bon aménagement et à la bonne administration du territoire national. Dans leur principe, en effet, la déconcentration et la décentralisation « *visent toutes les deux à rapprocher le pouvoir de décision des administrés et elles permettent de prendre en compte la dimension territoriale des politiques publiques* »¹⁰. C'est dans ce sens que l'article 164 du CGCT en fait les principes de l'administration territoriale. Les autorités et services déconcentrés préparent et accompagnent les nouvelles autorités locales dans la maîtrise de leurs attributions pour une meilleure gestion des affaires locales. L'accompagnement se fait à travers l'appui technique des services techniques de l'État aux CT. Il se fait également à travers la mise à la disposition des CT d'autorités déconcentrées dotées des attributions de pouvoirs nécessaires pour leur servir d'interlocuteurs crédibles et capables dans la gestion des affaires locales. La déconcentration permet ainsi non seulement d'accélérer la prise de décision au niveau local, mais aussi de tenir compte des réalités locales dans le traitement des affaires. Ces différentes qualités font de la déconcentration, une technique particulièrement prisée dans les États unitaires puisqu'elle permet aux responsables de s'assurer un meilleur circuit de décision sans pour autant répudier le contrôle hiérarchique constitué du pouvoir d'instruction, de réformation, d'annulation et de sanction. L'articulation entre déconcentration et décentralisation prend forme dans l'exercice de la tutelle.

Aux termes de l'article 304 du CGCT, les pouvoirs de tutelle conférés aux représentants de l'État ont pour but de :

- ☞ veiller au respect des lois et règlements en vigueur par les organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales ;

¹⁰ André Roux, *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, Coll. Systèmes, 2016, p. 68.

- ☞ assurer l'assistance et le concours de l'État aux collectivités territoriales ;
- ☞ garantir la protection de l'intérêt général.

Il s'agit ainsi de s'assurer du maintien de l'unicité de l'État, du respect de la légalité ainsi que du développement harmonieux de l'ensemble. Ce contrôle confié aux représentants de l'État que sont le gouverneur au niveau régional et le préfet au niveau départemental remplit deux fonctions principales (article 305 CGCT) : l'appui-conseil technique d'une part et le contrôle de légalité d'autre part.

4.2.1.3.2.1.1 L'appui-conseil technique

La complexité des questions de développement ainsi que la technicité de certains sujets imposent la nécessité d'un appui des STD au profit des CT. Cet appui-conseil doit permettre aux CT de mieux assumer leurs compétences propres ainsi que toutes les compétences que l'État viendrait à leur confier. Cet appui a pour finalité de produire de meilleurs services publics, de prévenir la mauvaise gestion par les CT au regard de la faiblesse de leurs moyens humains. L'appui est d'autant justifié que la décentralisation apparaît comme une réforme radicale mettant en cause les anciennes approches en matière de développement et préconisant de nouveaux modes de gestion prônant la responsabilisation des populations dans la gestion de leurs affaires propres tout en introduisant de nouveaux leaders (les élus locaux). La nécessité d'un appui-conseil et d'un encadrement aux fins d'apprentissage et d'appropriation des nouveaux rôles est incontestable.

L'appui-conseil prend d'abord la forme de la concertation et de la coordination. C'est ainsi qu'il est prévu la mise en place d'organes d'appui à l'administration territoriale. Il s'agit des Commissions Consultatives de l'Administration Territoriale (COCORAT au niveau régional et COCODAT au niveau départemental). Ces commissions consultatives sont des cadres de consultation, de concertation et d'échange d'informations relativement au développement local. Pour ce faire elles sont informées des programmes et plans locaux de développement ainsi que de leur état d'avancement. Elles émettent des avis et formulent des recommandations sur les orientations de l'action de l'État et des collectivités territoriales selon le niveau territorial concerné. Elles se réunissent deux fois/l'an ou en sessions extraordinaires.

Par ailleurs, il est créé par décret 2013-035/PRN/MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013 les organes suivants :

- Un organe de supervision et d'impulsion de la politique de déconcentration dénommé Comité Interministériel de l'Administration Territoriale (CIAT) ;
- Un organe de suivi technique de la politique de déconcentration dénommé Comité Technique Consultatif de l'Administration Territoriale (CTCAT).

Dans la réalité, lesdits organes ne sont pas opérationnels faute de moyens.

L'appui-conseil prend ensuite et surtout une dimension technique par la mise à disposition des STD au profit des CT. Les conditions de mise à disposition de ces STD sont précisées par le décret n°2003-176/PRN/MI/D du 18 juillet 2003. Ce décret a été modifié par le décret n° 2017-009/PRN/MI/SP/D/ACR du 6 janvier 2017. L'article 2 de ce décret réaffirme la

vocation des STD de l'État, en plus de leurs missions traditionnelles, à appuyer, conseiller et soutenir les CT qui peuvent, en conséquence, leur faire recours au moyen de requêtes de mise à disposition. La requête est adressée au représentant de l'État et doit être accompagnée d'une copie du Programme d'Investissement Annuel (PIA). Elle doit également indiquer le service sollicité, la nature et l'objet de la requête ainsi que la durée de mise à disposition sollicitée (article 4 modifié). Au vu de cette requête, le représentant de l'État tient obligatoirement au début de l'exercice budgétaire, une réunion de programmation en vue de statuer sur les requêtes de mise à disposition. A cette occasion, il signe avec les présidents des conseils des collectivités territoriales, une convention déterminant les actions à mener, les services techniques impliqués, les modalités d'exécution des actions, leur durée, les ressources nécessaires et les obligations des parties (article 5 modifié).

Toutefois, si au 31 mars, la réunion de programmation n'a pu se tenir du fait des présidents des CT, il revient au représentant de l'État de déterminer les actions pour lesquelles les services techniques de l'État seront utilisés ainsi que les modalités de leur exécution. Il en informe les présidents des CT qui disposent de 15 jours pour manifester leur accord ou leur rejet (article 6). Pendant la durée de leur mise à disposition des CT, les STD reçoivent des frais de suivi (article 12 modifié).

4.2.1.3.2.1.2 Le contrôle de légalité

L'autonomie de gestion conférée aux CT dans le cadre de la décentralisation n'est pas synonyme d'indépendance ; cette gestion demeure soumise au contrôle de l'État. Le contrôle de légalité qui porte aussi bien sur les actes que sur les organes des CT vise à assurer le respect des lois et règlements en vigueur (article 309 CGCT) et ainsi à garantir les droits des citoyens et la bonne gouvernance. Le contrôle de légalité est confié à des acteurs précis : le gouverneur qui exerce la tutelle sur les collectivités régions (article 307 CGCT) et les communes à statut particulier et le préfet qui exerce la tutelle sur les communes au niveau départemental (article 318 CGCT). Le juge administratif est le dernier maillon de cette chaîne de contrôle. En ce qui concerne le contrôle sur les actes, le législateur a opté pour un contrôle de légalité *a posteriori* en lieu et place du contrôle d'opportunité *a priori* (article 319 CGCT) sauf dans les cas prévus à l'article 316 du CGCT¹¹.

Pour renforcer l'autonomie de gestion des CT, le législateur a, d'une part, rendu exécutoire, de plein droit, les actes pris par leurs autorités, et cela, dès la publication desdits actes ou leur notification aux intéressés et leur transmission à l'autorité de tutelle dans les huit jours qui suivent la fin de la session ou la signature de la décision (article 312 CGCT). Il a établi,

¹¹ C'est-à-dire les délibérations relatives aux :

- ☛ outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- ☛ opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité ;
- ☛ conventions, dons, legs et subventions assortis de conditions ;
- ☛ emprunts et garanties d'emprunts ;
- ☛ actions de coopération entre collectivités.

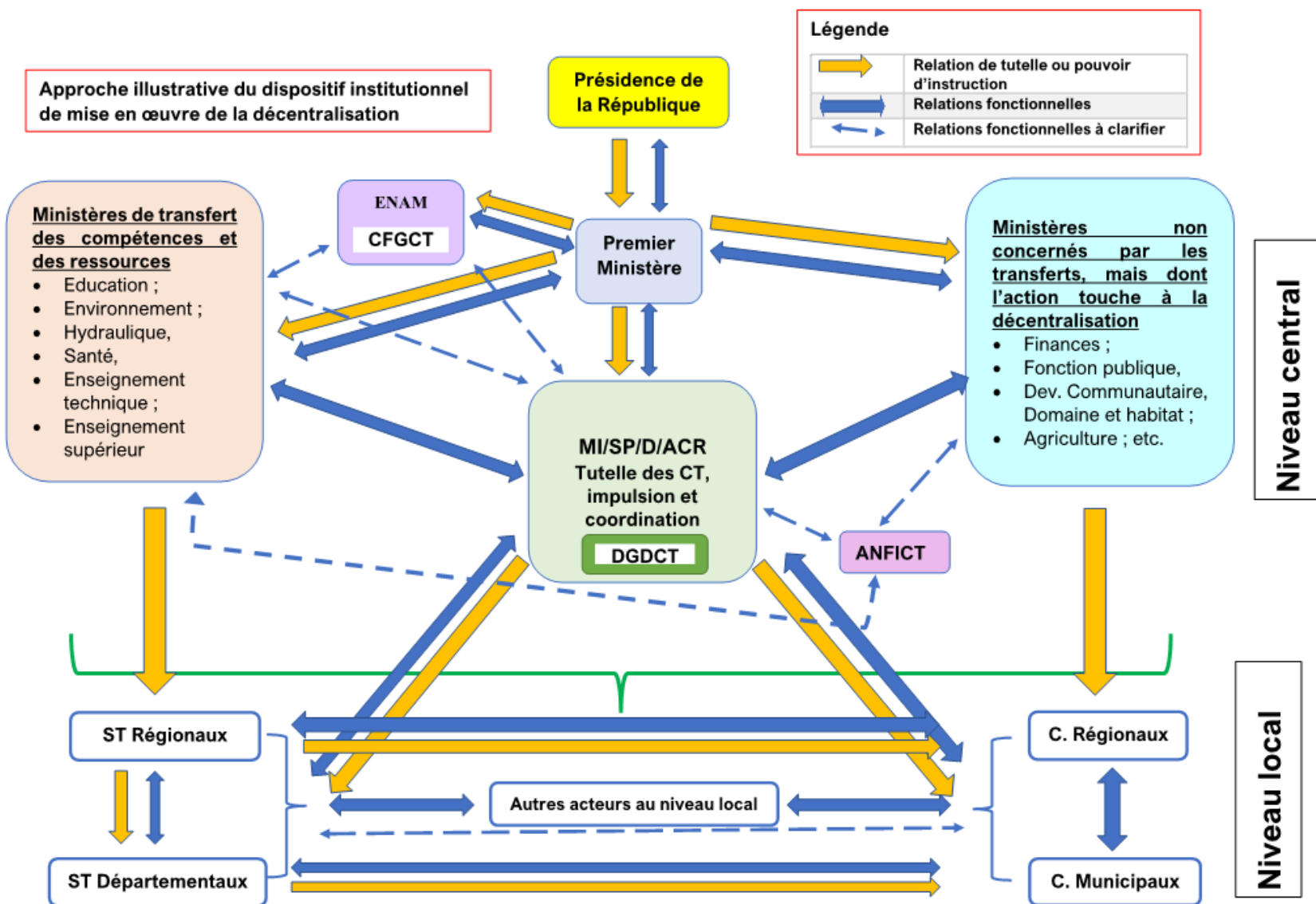
d'autre part, une liste nominative des actes dont la transmission à l'autorité de tutelle est obligatoire. Il s'agit aux termes de l'article 313 du CGCT des actes suivants :

- ☞ les budgets primitifs, les actes modificatifs et les comptes ;
- ☞ les délibérations du conseil ou les décisions prises par délégation du conseil ;
- ☞ les actes à caractère réglementaire pris dans tous les domaines qui relèvent de leurs compétences en application de la loi ;
- ☞ les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux et les contrats de partenariat ;
- ☞ les décisions relatives au personnel (nomination, avancement et sanction) ;
- ☞ les outils de planification et d'urbanisme ;
- ☞ le règlement intérieur.

Lorsqu'elle constate des illégalités, l'autorité de tutelle n'est pas compétente pour annuler les actes soumis à son contrôle, elle peut seulement, dans les deux mois, en demander le retrait ou la modification à la collectivité. S'il n'est pas fait droit à sa demande dans un délai de deux mois, l'autorité de tutelle défère l'acte à la juridiction administrative. Ce recours peut être assorti d'une demande de sursis à exécution lorsque les motifs invoqués paraissent sérieux ou lorsque l'exécution de l'acte peut compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ou lorsque les conséquences qui en découleraient s'avèrent irréparables (article 314 et 315 CGCT).

Toutefois, les délibérations portant sur des objets étrangers aux attributions des organes délibérants des collectivités territoriales ou prises en violation de la législation et la réglementation en vigueur sont nulles de plein droit ; cette nullité étant constatée par l'autorité de tutelle peut être prononcée à tout moment soit d'office soit à la demande des parties intéressées (article 318 CGCT). Le contrôle de légalité des actes des CT porte également sur leur budget. En ce qui concerne le contrôle de légalité sur les organes, il s'exerce par voie de suspension, de déclaration de démission d'office, de révocation ou de dissolution.

La suspension, la déclaration de démission d'office, la révocation ou la dissolution sont prononcées dans les conditions prévues au livre II de la présente loi.



4.2.2 Analyse du cadre institutionnel

L'analyse montre que le cadre institutionnel présente des forces, mais aussi certaines insuffisances qu'il convient de lever.

4.2.2.1 *Les forces du cadre institutionnel*

Les forces du cadre institutionnel résident dans la mise en place de la plupart des institutions prévues pour l'appui à la décentralisation d'une part et l'amélioration continue de leur fonctionnement d'autre part.

4.2.2.1.1 **L'existence d'une volonté politique au plus haut niveau**

La politique de décentralisation et de déconcentration bénéficie d'un portage politique au plus haut niveau de l'État. Son inscription dans la Stratégie de Développement Durable et de croissance Inclusive-(SDDCI) Niger 2035 et son articulation au PDES donne un ancrage politique solide à la décentralisation. De plus, l'ancrage de la politique dans un grand ministère de souveraineté ayant également en charge le portage de la sécurité donne, à la décentralisation, toute sa visibilité. Cet agencement politique et institutionnel confirme la volonté politique de faire de la décentralisation une question majeure de l'agenda politique. Cet ancrage mérite cependant d'être renforcé pour ne pas reléguer la décentralisation au second plan.

4.2.2.1.2 **Un découpage territorial réaliste et pragmatique sur le plan politique**¹²

Le réalisme politique dans le découpage territorial apparaît comme l'une des forces du processus de décentralisation au Niger. La structuration institutionnelle actuelle du local est la synthèse d'une multitude de schémas expérimentés ou discutés depuis les indépendances. A partir des travaux de la Commission Spéciale sur le Redécoupage Administratif (CSRA), installée le 3 janvier 1995 afin de donner corps aux recommandations de la Conférence nationale, plusieurs schémas de découpage du territoire ont été proposés. Ils ont été enrichis par les travaux du Haut-commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD) créé 1995. On relève ainsi :

- Le schéma de 1996, proposé par la CSRA et consistant dans le découpage intégral du territoire en 14 régions, 55 départements et 774 communes (dont 156 urbaines et 618 rurales). Ce schéma dans la logique de l'étendue du territoire et du principe d'une bonne administration de proximité semblait mieux convenir au cas du Niger, mais il semblait plus motivé par des considérations techniques abstraction faite de toute autre considération, notamment politique. Il ne fut pas adopté ;
- Le schéma intermédiaire de 1998 plus réducteur qui érige les sept anciens départements en régions, les trente-six (36) anciens arrondissements en départements,

¹² Voyez notamment, HCRAD, Etude sur le démarrage des communes au Niger, les compétences à leur transférer et la stratégie pour les accompagner, Septembre 2003, étude réalisée avec l'appui de l'Union européenne, Rapport final, p. 25-26.

les chefs-lieux des arrondissements en communes urbaines et les postes administratifs en communes rurales, soit un total de soixante-douze (72) communes urbaines et rurales ;

- Le schéma de 2000, préparé par le HCRAD et promu avec l'avènement de la V^{ème} République, propose sur la base des schémas précédents, une décentralisation à trois étages : une régionalisation et une départementalisation autour des territoires des anciennes entités administratives (départements et arrondissements) et une communalisation intégrale du territoire national sur la base des espaces des entités coutumières (cantons et certains groupements).

C'est ce schéma de 2000 qui est finalement adopté par les pouvoirs publics. Ce qui conduit à la création en 2002 de 265 communes, dont 213 rurales et 52 urbaines, ainsi que les quatre communautés urbaines de Niamey, Maradi, Tahoua et Zinder. Aux deux cent treize (213) communes rurales de 2002, s'est ajoutée la commune rurale de Makalondi créée en 2009. L'arrimage de la communalisation aux communautés coutumières¹³ est une originalité qui a pour avantage de donner une légitimité territoriale aux nouvelles communes. En effet le nombre de communes issu du découpage correspond à peu près aux cinq (5) sultanats, aux cent vingt-deux (122) cantons et aux cent dix-neuf (119) groupements¹⁴. Cet arrimage peut aussi être une source de tension entre les autorités coutumières dépositaires de la légitimité politique qui va désormais passer entre les mains des maires. L'insertion comme membre de droit de ces chefs dans les organes locaux atténue, mais ne règle pas totalement la question. Ce schéma en vigueur depuis n'a pas connu beaucoup de changement en dehors du passage des communautés urbaines aux communes à statut particulier ou villes. Cette communalisation intégrale est prévue pour se faire de manière progressive.

4.2.2.1.3 Un cadre institutionnel de plus en plus fonctionnel

Au niveau central, les structures prévues pour la mise en œuvre de la décentralisation sont mises en place et sont de plus en plus fonctionnelles. C'est le cas des structures centrales et locales présentées ci-dessus.

4.2.2.1.3.1 L'existence d'une dynamique politique favorable

Le processus de transfert des compétences et des ressources qui était dans une certaine léthargie a été ravivé avec la Directive gouvernementale n° 104/2014/CAB/PM du 11 août 2014 portant modalités de transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales, il a été décidé de procéder au transfert de compétences et de ressources dans les quatre (4) domaines : Education - Santé - Hydraulique - Environnement. Cela a conduit à l'adoption des deux décrets (2016-075 et 2016 - 076 du 26 janvier) et des neuf (9) arrêtés

¹³ Les communautés coutumières que sont les sultanats, les provinces, les cantons, les groupements, les villages, les tribus et les quartiers administratifs participent de l'organisation administrative des circonscriptions administratives dans lesquelles elles sont implantées et demeurent régies par les textes qui leur sont propres dans tous les cas où ceux-ci ne sont pas contraires à la législation en vigueur.

¹⁴MI/ SP/D/ACR, « Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses 2018-2020 », Version provisoire, Octobre 2017, p. 10.

signés en 2017. Cette directive qui est une application du principe de progressivité a donné une nouvelle impulsion à la décentralisation. Cette nouvelle impulsion a débouché sur la conception de manière concertée d'un plan quadriennal (2018-2021 de transfert de compétences et de ressources dans quatre des 19 domaines susceptibles de faire l'objet de transfert au profit des CT (régions et communes). Les différents ateliers de concertation aux fins de détermination des compétences et des coûts financiers qu'elles impliquent ainsi que des modalités de leur transfert ont permis avec le séminaire gouvernemental organisé à cet effet de redonner de la vivacité au processus de décentralisation.

4.2.2.1.3.2 Le renforcement continu des structures d'appui à la mise en œuvre

Les structures d'appui et de soutien à la décentralisation existent aujourd'hui et sont de plus en plus fonctionnelles.

4.2.2.1.3.2.1 L'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT)

Le nouveau décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'IGAT, pris à la faveur de l'internalisation du nouveau cadre juridique communautaire de gestion des finances publiques¹⁵ autour du budget-programme¹⁶, a renforcé la position institutionnelle de l'IGAT et contribue ainsi à l'amélioration de ses activités. A la faveur de ces réformes, les inspections qui visaient¹⁷ la conformité et la régularité afin de sécuriser les deniers publics en minimisant les cas de fraude et de malversations vont connaître une mutation avec la gestion basée sur les résultats. L'accent est désormais mis sur les audits (audit de performance, organisationnel, cartographie des risques, etc.) afin d'impulser une nouvelle philosophie basée sur l'anticipation, la prévention, le résultat et la performance. La position est renforcée par l'autorité conférée à ses rapports tandis que la fonction d'inspecteur apparaît valorisée et mieux encadrée.

L'IGAT semble disposer aujourd'hui de moyens suffisants pour la réalisation des inspections dans la quête de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique. A ce jour plus de quatre-vingts (80) inspections, aux dires des premiers responsables de la structure, ont été menées aussi bien au niveau des communes urbaines que rurales, et ce, dans toutes les régions du pays. Ces inspections ont révélé de nombreuses irrégularités témoignant des efforts qu'il y a encore à faire pour l'amélioration de la gouvernance, notamment locale. Au-delà des suites diligentes et conséquentes réservées aux conclusions issues des rapports circonstanciés des inspecteurs généraux de l'IGAT, notamment les sanctions prises, il reste que les inspections de l'IGAT, de plus en plus demandées, revêtent une forte dimension pédagogique. Un

¹⁵ Il s'agit de la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence ; de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA, portant loi de finances ; de la Directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général de la comptabilité publique ; de la Directive n° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État ; de la Directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État et de la Directive n° 10/2009/CM/UEMOA portant sur le tableau des opérations financières de l'État.

¹⁶ Le Niger a basculé dans le budget-programme à partir du 1er janvier 2018 du budget de moyen au Budget de programmes basé sur des politiques publiques.

¹⁷ Dans le cadre du budget-objet ou budget de moyens.

ensemble de trente-sept (37) rapports de missions d'inspection conduites par l'IGAT entre 2017 et 2019 permet de dresser le tableau suivant :

Années	Nombre d'inspection
2017	7
2018	16
2019	14

Ces inspections qui ont porté sur 25 communes rurales, 10 communes urbaines et 2 villes montrent, sur la période un doublement des missions d'inspection. Ce qui est symptomatique du renforcement des capacités opérationnelles de l'IGAT au service de l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale.

4.2.2.1.3.2.2 L'ANFICT : Un démarrage timide, mais une montée en puissance à la fois rassurante et inquiétante

Le démarrage des activités de l'ANFICT a été timide. Durant les cinq premières années (2008-2013) l'Agence patauge, elle a du mal à mettre en place ses organes tandis que les déblocages financiers attendus de l'État tardent. A cela s'ajoute l'absence de critères clairs de répartition des ressources, notamment des fonds prévus à l'article 225 (Fonds d'Appui à la Décentralisation -FAD-) et 226 (du Fonds de Péréquation -FP-) entre CT. Le FAD est une dotation du budget de l'État destinée à l'appui au fonctionnement des CT. Son montant est déterminé annuellement en tenant compte des charges de fonctionnement des CT. Quant au FP, il a pour objectif de soutenir les investissements des CT en vue du développement harmonieux et équilibré du territoire national. Ce n'est qu'avec en 2014 des décrets n° 2014-136/PRN/MISPD/ACR/MF du 07 mars 2014 fixant les modalités de fonctionnement du FAD et n° 2014-137/PRN/MISPD/ACR/MF du 07 mars 2014 relatif aux modalités de fonctionnement du FP que ces deux fonds ont connu un début d'opérationnalisation.

C'est au cours de cette année 2014 que les activités démarrent véritablement avec l'installation de l'équipe de gestion et la mise à disposition des ressources de fonctionnement. Pendant que le FAD et le FP sont testés, un processus de réflexion destiné au renforcement de l'Agence a conduit à l'élaboration d'un Plan stratégique pour la période 2017-2021, à l'élaboration de PTBA depuis 2017. L'ensemble de ces initiatives a contribué à la redynamisation de l'ANFICT qui bénéficie aujourd'hui de la confiance de plusieurs partenaires ; ces derniers témoignant ainsi leur disponibilité et leur volonté quant à l'accompagnement du processus de décentralisation.

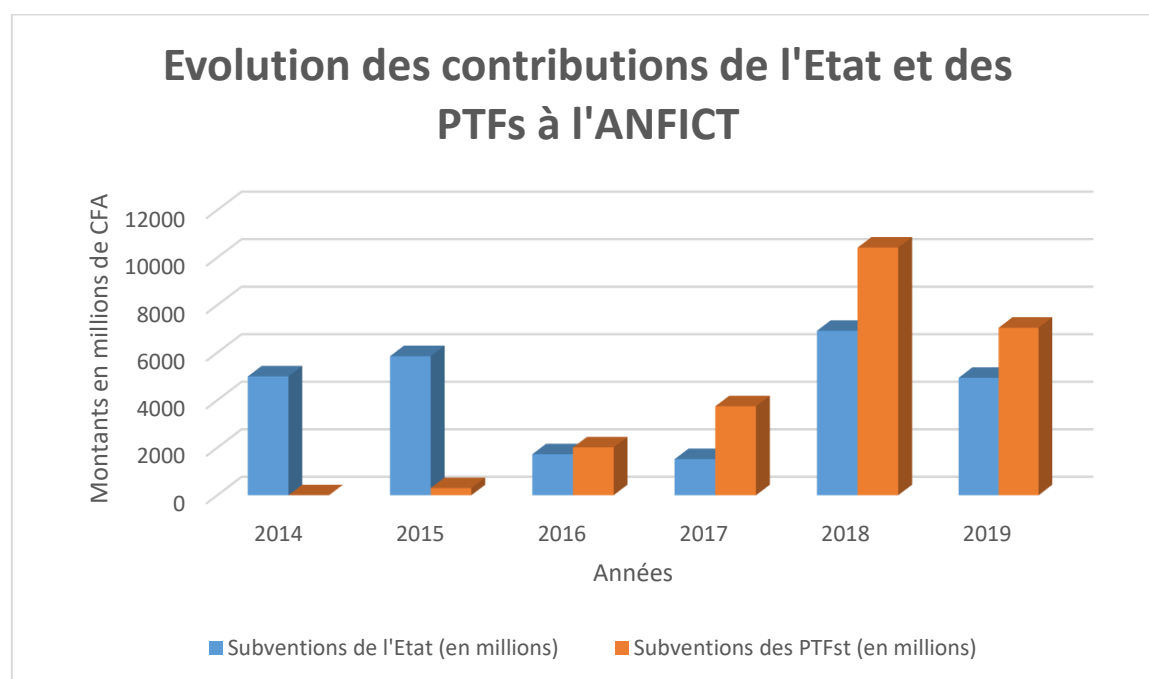
L'État a consenti des efforts importants pour l'opérationnalisation de l'ANFICT à partir de 2014. Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, la subvention de l'État a été importante en 2014 et 2015 avant de chuter drastiquement en 2016 et 2017 puis de connaître une nouvelle hausse exceptionnelle en 2018 et de baisser à nouveau en 2019. L'appui initial a permis de lancer et d'opérationnaliser le fonds. L'évolution de l'ANFICT est aujourd'hui

intéressante avec la confiance dont elle bénéficie de la part des PTF et des efforts continus (quoiqu'erratiques) de l'État. C'est ce que laissent voir les tableaux ci-dessous.

Tableau 4 : Evolution des contributions de l'État et des PTF aux activités de l'ANFICT de 2014 à 2019

	Montant des contributions					
Acteurs	2014	2015	2016	2017	2018	2019
État	5 000 000 000	5 850 000 000	1 725 000 000	1 520 952 314	6 918 450 825	4 939 725 713
PTF	-	300 767 560	2 013 708 076	3 743 800 000	10 422 018 819	7 047 159 547

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019 (données établies à partir des rapports d'activités 2018 et 2019 de l'ANFICT)



L'intérêt des PTF pour l'ANFICT est rassurant et indique que le processus évolue plutôt dans le bon sens. Il témoigne de la pertinence et de la qualité du processus en cours ainsi que du perfectionnement continu de la gestion de l'ANFICT.

4.2.2.1.3.2.3 Le CFGCT : un atout pour l'opérationnalisation de la FPT

Le CFGCT bénéficie de certains atouts au nombre desquels sont rattachement à l'ENA dont il bénéficie des installations, des ressources humaines, logistiques, voire financières. Le centre bénéficie également de la confiance et de l'accompagnement des Partenaires techniques et financiers pour le renforcement de ses capacités et la mise en œuvre de ses activités.

Le rattachement tutélaire à la primature est aussi un symbole de l'importance politique qui est accordée au Centre. Ces facteurs concourent ainsi au renforcement continu des capacités du centre qui se positionne comme un acteur important de la réussite du processus de décentralisation.

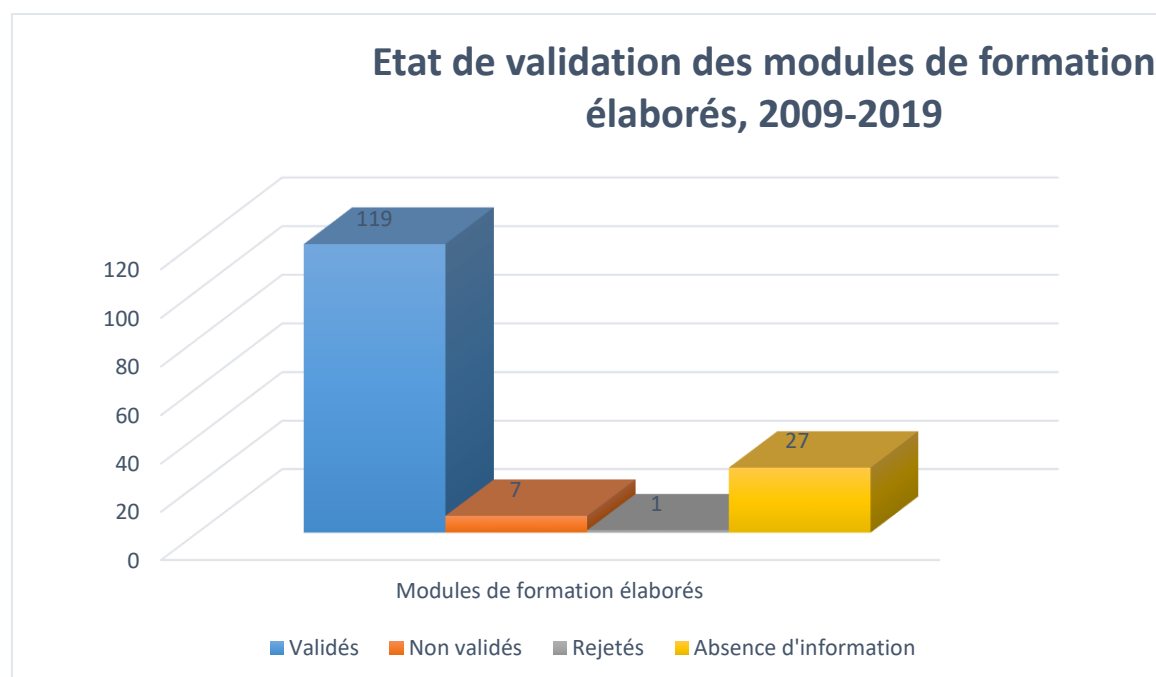
4.2.2.1.3.2.3.1 Vers une formation de plus en plus harmonisée des acteurs de la décentralisation...

Entre 2009 et 2019, le CFGCT a élaboré 154 modules de formation portant sur les différents aspects de la gestion des collectivités et de façon générale sur la construction et la mise en œuvre de l'action publique. Sur l'ensemble de ces modules, 119 ont été validés ; ce qui correspond à un taux de 77, 27% de validation. Sur la base de ces modules, le CFGCT a organisé plusieurs formations aussi bien initiales que continues. La situation des modules est rappelée dans le tableau ci-dessous.

Modules élaborés de 2009 à 2019	Validation			
	Oui	Non	Rejet	Pas d'information
Nombre	119	7	1	27

Source : Rapports annuels CFGCT

Situation des modules élaborés et soumis à la validation



4.2.2.1.3.2.3.2... permettant le renforcement de la formation initiale des acteurs de la décentralisation...

Le centre a accueilli la première promotion en formation initiale en 2012 avec un effectif de trente (30) élèves dont équitablement répartis entre les deux options de formation proposées par le Centre (Administration des collectivités territoriales -ACT- et Finances locales -FILO-). On note toutefois six abandons, dont 5 avant le début même de la formation. La deuxième

promotion recrutée en 2015 se composait de quarante - sept (47) élèves dont vingt-six (26) filles. Cet accroissement des effectifs dénote l'intérêt croissant pour les activités du Centre.

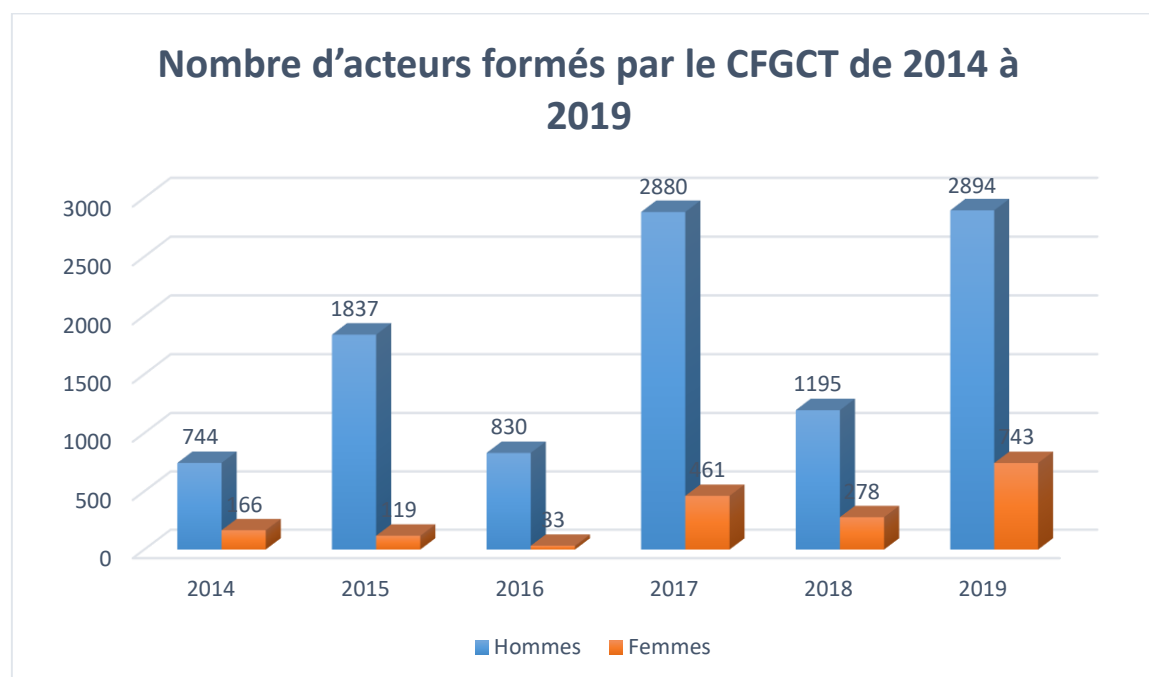
4.2.2.1.3.2.3.3... et le perfectionnement de la formation continue

Au titre de la formation continue, le CFGCT a organisé un nombre important de séances à l'attention des élus locaux, des agents des services déconcentrés, des ONG et associations, etc. Les formations ont porté sur divers thèmes, notamment l'identification et choix des projets communaux, la passation des marchés, les finances locales, le foncier des CT, le contrôle de légalité, les rôles d'appui-conseil des STD aux Collectivités territoriales, le management des ressources humaines, la gestion des catastrophes, etc. Ainsi depuis 2012, le bilan de la formation continue se présente approximativement ainsi :

Tableau 5 : Nombre d'acteurs formés par le CFGCT depuis 2014

Nombre d'acteurs formés	2014 ¹⁸	2015	2016	2017	2018	2019	Totaux
Hommes	744	1837	830	2880	1195	2894	10 380
Femmes	166	119	33	461	278	743	1800
Totaux annuels	910	1956	863	3341	1473	3637	

Source : Rapports annuels CFGCT



¹⁸ Le bilan de la mise en œuvre de la SNFAD pour 2012 et 2014 indique 5 412 personnes formées à raison de 5075 hommes et 337 femmes.

4.2.2.1.3.3 La Cour des comptes

La Cour des comptes assure le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget des collectivités territoriales en jugeant les comptes des comptables publics, des comptables de fait et les fautes de gestion, à titre transitoire, conformément aux dispositions de l'article 159 de la loi organique en attendant la mise en place des Chambres Régionales. Une fois lesdites chambres mises en place, la Cour des comptes statue en appel sur leurs décisions en vertu de l'article 24 alinéa 4 de la loi citée plus haut. Entre 2013 et 2018, elle a jugé les comptes de quarante (40) communes et réalisé douze contrôles de gestion. Au regard des faibles capacités des collectivités, les membres de la Cour des comptes¹⁹ disent donner une dimension pédagogique plus grande à leurs contrôles.

En mai 2020, la cour des comptes a rendu public son rapport pour 2017, 2018 et 2019. Il ressort de ce rapport que la Cour a rendu 13 arrêts définitifs²⁰ portant sur les comptes de gestion des comptables des collectivités territoriales et 9 contrôles²¹ de gestion des ordonnateurs.

4.2.2.2 Le renforcement continu de la gouvernance locale

Depuis 2004, la décentralisation est entrée dans une phase plus opérationnelle avec l'organisation des élections locales et l'installation des organes délibérants et exécutifs des communes. Elle s'est élargie par la suite avec l'installation en 2011 des conseils régionaux et le renouvellement, la même année, des conseils municipaux sur l'ensemble du territoire national. On assiste ainsi à la consolidation progressive de la démocratie et des cadres d'exercice au niveau local. L'installation des élus régionaux renforce la gouvernance démocratique locale en lui associant une dimension plus économique : les régions collectivités territoriales ayant une vocation essentiellement économique, sociale et culturelle. Le paysage institutionnel local nigérien compte aujourd'hui 255 communes et 7 régions qui sont toutes administrées par des organes élus. Le processus de décentralisation est de plus en plus une réalité incontournable de la vie politique nigérienne. Ce qui conduit beaucoup d'acteurs à le considérer comme étant désormais irréversible. Cette multiplication des centres de décision rapproche davantage l'administration des citoyens qui s'identifient de plus en plus à la réforme.

4.2.2.3 Un cadre institutionnel à la fonctionnalité et aux performances néanmoins limitées

Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation en dépit de sa fonctionnalité connaît quelques faiblesses qui méritent d'être relevées et corrigées. En plus des faiblesses

¹⁹ Entretien avec Mme MOUSSA Satou, Cour des Comptes, 2ème Chambre, le 6/11/2019.

²⁰ Ces arrêts ont concerné un (1) Conseil régional (Agadez), cinq (5) Communes urbaines (Arlit, Bouza, Illela, Maradi, Tillabéri), et sept (7) Communes rurales (Bazaga, Dargol, Falwel, Farey, Sanam, Tabotaki, Tarka) pour des gestions allant de 2009 à 2016. Aux termes de ces arrêts, des débets d'un montant de 67 962 549 F CFA ont été prononcés tandis que la somme de 442 947 801 F CFA a été justifiée ou reversée par les receveurs.

²¹ Dont deux (2) contrôles des opérations de lotissement des villes de Tahoua et Zinder et sept (7) contrôles de la gestion pour les conseils régionaux de Maradi et Zinder et les communes urbaines de Tillabéri, Birni N'Gaouré, Dogondoutchi, Mirriah et Madarounfa.

inhérentes à certaines institutions, on peut relever des problèmes d'articulation entre certaines institutions, ce qui pose in fine la question de la coordination.

4.2.2.3.1 L'ANFICT

L'ANFICT est aujourd'hui dans une dynamique plutôt favorable avec les efforts de l'État et de ses partenaires. Mais la tendance d'évolution est porteuse de quelques inquiétudes. La fluctuation des subventions étatiques du fait des aléas liés à la conjoncture économique et des contraintes liées à la situation sécuritaire laisse craindre une dépendance à l'égard des PTF. L'autre point d'inquiétude réside dans le fait de la multiplication des outils et des procédures qui pourrait avoir un impact négatif sur le fonctionnement de l'Agence et nuire à l'efficacité des actions sur le terrain. Ce point est ressorti comme un élément d'attention dans les entretiens avec les acteurs, notamment les PTF eux-mêmes. L'importance des contributions des PTF laisse enfin craindre l'introduction de distorsion dans l'aménagement du territoire national au regard de la disparité dans la concentration de leurs interventions.

Un autre élément d'inquiétude est lié à la méconnaissance des missions de l'ANFICT. Héritière de l'actif de la CPCT qui jouait le rôle de Banque des CT, l'ANFICT est parfois considérée comme une banque compte tenu d'une mauvaise interprétation de l'héritage de la CPCT. Il faut dire, à cet égard, que dans la déclinaison des ressources financières gérées par l'ANFICT²², certaines peuvent entretenir la confusion ou les incompréhensions. C'est le cas de la perception et de la gestion de la taxe spécifique d'électricité. C'est le cas également de la gestion des produits de la vente des parcelles des collectivités, les produits des placements des biens, fonds et valeurs. En lien avec ces confusions sur les missions, s'ajoute la méconnaissance des procédures suivies par l'ANFICT et qui sont supposées être les mêmes que celles des banques commerciales. D'où les plaintes de beaucoup d'acteurs (responsables de CT) rencontrés qui déplorent les lenteurs dans le déblocage des ressources comparativement. A ce niveau, l'utilisation de banques commerciales par certains PTF (encadré) pour faciliter la gestion des fonds mis à la disposition de l'ANFICT a sans doute amplifié les critiques concernant la lenteur des procédures suivies par l'ANFICT lorsque les fonds transitent par le circuit du Trésor.

De même, les relations institutionnelles, notamment avec les acteurs centraux et décentralisés, méritent d'être clarifiées.

Un autre élément d'inquiétude est lié à l'absence de critères clairs pour la répartition des ressources mises à la disposition de l'ANFICT aux fins de péréquation ; cette dernière étant une des missions essentielles de l'ANFICT. Il convient ainsi d'accélérer la cadence des initiatives en cours dans ce sens.

²² Article 6 de la loi 2008-38 créant l'ANFICT.

Cas d'utilisation des banques commerciales pour la gestion des ressources mises à la disposition de l'ANFICT.

La Coopération suisse est présente au Niger depuis plus de 35 ans avec un fort ancrage de ses programmes au niveau local. Elle intervient dans les régions de Maradi et de Dosso.

Aujourd'hui, elle met en œuvre 3 axes principaux de coopération : Education et Formation Professionnelle, Sécurité alimentaire et développement rural, Gouvernance et paix. L'appui à la décentralisation est de nouveau un secteur transversal aux programmes depuis 2014.

Elle travaille en Coopération déléguée avec la Norvège et le Danemark.

Sur le volet Gouvernance, la Coopération suisse met en œuvre un Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) avec plusieurs volets : citoyenneté locale ; investissements pour le développement économique régional ; structuration des services de base au niveau local. 35 communes des 2 régions d'intervention sont concernées et un Fonds d'Investissement Local (FIL) destiné à financer les PIA et les PDC des Communes et à la mise en place d'un fonds d'appui au développement économique régional.

D'autres programmes sur d'autres volets ont prévu de soutenir des investissements locaux comme le PHASEA sur hydraulique et assainissement, le programme d'appui au secteur de l'élevage, le programme d'appui à la petite irrigation...

La gestion du FIL avec l'ANFICT est expérimentée dans 6 communes par l'ANFICT. Cette phase test doit permettre de tester le fonctionnement et les mécanismes de l'ANFICT et de l'accompagner dans l'amélioration de ses outils (contrats...).

Pour cette phase test démarrée en 2016, les 6 communes concernées ont décidé de l'infrastructure qu'elles souhaitaient réaliser. La décision finale du choix des investissements s'est faite en comité régional réunissant l'ensemble des communes concernées par le PAPI, piloté par la Région. Les Communes ont été informées de la subvention apportée par la Coopération suisse, ont été accompagnées par un bureau d'étude pour réaliser leur DAO, et ont signé une convention avec l'ANFICT ; Les AO ont été lancés et les entreprises choisies. L'ANFICT a signé une convention avec la Coopération suisse pour la gestion des fonds destinés aux Communes ; le Circuit financier n'est pas celui du Trésor ; les ressources sont virées par la Coopération suisse sur le compte central Sonibank de l'ANFICT, puis transférées dans les comptes ouverts par chaque Commune dans des Banques commerciales (co-signature Maire et Receveur ; contrôle par le chef de service « analyse financière » de l'ANFICT) sous conditions de respect des règles et étapes de passation et gestion d'un marché public.

Source : CIEDEL, Diagnostic organisationnel de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités territoriales (ANFICT) Niger. Rapport final, Mai 2017, p. 17

4.2.2.3.2 Le CFGCT

Le CFGCT souffre de certaines faiblesses liées à son ancrage institutionnel et aux relations fonctionnelles qu'il entretient ou est amené à entretenir avec d'autres acteurs dans le cadre de la mise en œuvre de ses activités.

4.2.2.3.2.1 Un ancrage institutionnel problématique...

Le rattachement du CFGCT à l'ENA qui est sous la tutelle du premier ministre vise à traduire l'importance que les autorités accordent à la formation des acteurs. Il apparaît également pertinent, car sous la coupe de l'ENA, le Centre a connu un développement rapide, tirant profit de l'expérience, du réseau de partenaires, des ressources multiformes de son hôte. Mais ce rattachement est problématique. Le Centre est un instrument de mise en œuvre de la politique de décentralisation. Son rattachement à la primature via l'ENA complique les relations avec le ministère en charge de la tutelle des collectivités.

Toutefois, sans une relation étroite et fonctionnelle avec ce ministère et notamment la DGDCT, l'arrimage avec la mise en œuvre de la politique de décentralisation reste quelque peu difficile. Cette problématique est illustrée par les difficultés notées dans la certification par la DGDCT des modules de formation élaborés par le CFGCT et dans l'appropriation du CFGCT par les collectivités territoriales elles-mêmes. La logique institutionnelle voudrait que cette certification relève de l'ENA tandis que celle de la mise en œuvre de la décentralisation rend compréhensible, la responsabilité accordée à la DGDCT qui intervient également pour l'accréditation des formateurs et qui de surcroît assure la tutelle générale sur les CT et a la responsabilité de leur accompagnement au plan technique.

4.2.2.3.2.2... tout comme la procédure de certification des modules de formation...

La certification des modules se fait selon une procédure déclinée dans l'arrêté n° 851 MI/SP/D/ACR/DGD/CT du 5 septembre 2019 modifiant et complétant l'arrêté n° 74/MISP/D/ACR/SG/DGDCT du 3 février 2016²³. Cet arrêté du ministère de l'Intérieur, conformément aux principes directeurs de la Stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation, donne naturellement le contrôle du processus de certification à la DGDCT. Toutefois, cela semble contredire les termes de l'article 2 de l'arrêté créant le CFGCT ; cet article semblant laisser cette prérogative au centre²⁴.

L'article 1 de l'arrêté n° 851 crée au sein de la DGDCT, un Comité de Certification des Modules de Formation des Acteurs de la Décentralisation (CCM). Ce Comité dirigé par le DG de la décentralisation a la responsabilité de la certification des modules élaborés et validés au CFGCT. L'article 9 précise que les modules doivent être soumis à la certification dans un délai maximum de trois (3) mois après leur validation. A la différence de l'accréditation des formateurs qui se fait selon une grille de notation sur 100, la certification se fait selon des appréciations positives ou négatives (oui ou non) ; ce qui n'est pas de nature à faciliter le travail de certification. La certification pose également la question de l'efficacité de la procédure. Comment refuser la certification d'un module validé par le CFCGT selon une procédure à double étage : élaboration du module par les consultants, relecture du module élaboré par un autre consultant puis validation par un comité mis en place à cet effet au CFGCT et dans lequel, la DGDCT siège d'ailleurs ?

²³ Arrêté portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité de Certification des Modules de Formation des Acteurs de la Décentralisation (CCM).

²⁴ Aux termes de cet article, le CFCGT a notamment l'harmonisation et la validation des modules de formation ainsi que la labellisation des diplômes en gestion des collectivités territoriales.

La procédure qui pose un problème d'équité peut aussi poser un problème d'efficacité et de bonne gestion des ressources lorsqu'un module vient à échouer à la certification et doit être repris²⁵. La procédure de validation et de certification des modules doit donc être améliorée. Dans ce sens, la mise à disposition préalable des termes de référence de recrutement du consultant pour avis et observations de la DGDCT tel que prévue par l'article 7 de l'arrêté sur la certification est déjà une piste. La lourdeur de la procédure de certification articulée à la question des moyens de fonctionnement débouche sur un faible niveau de certification des modules au niveau de la DGDCT.

4.2.2.3.2.3... ce qui conduit à un faible niveau de certification des modules validés

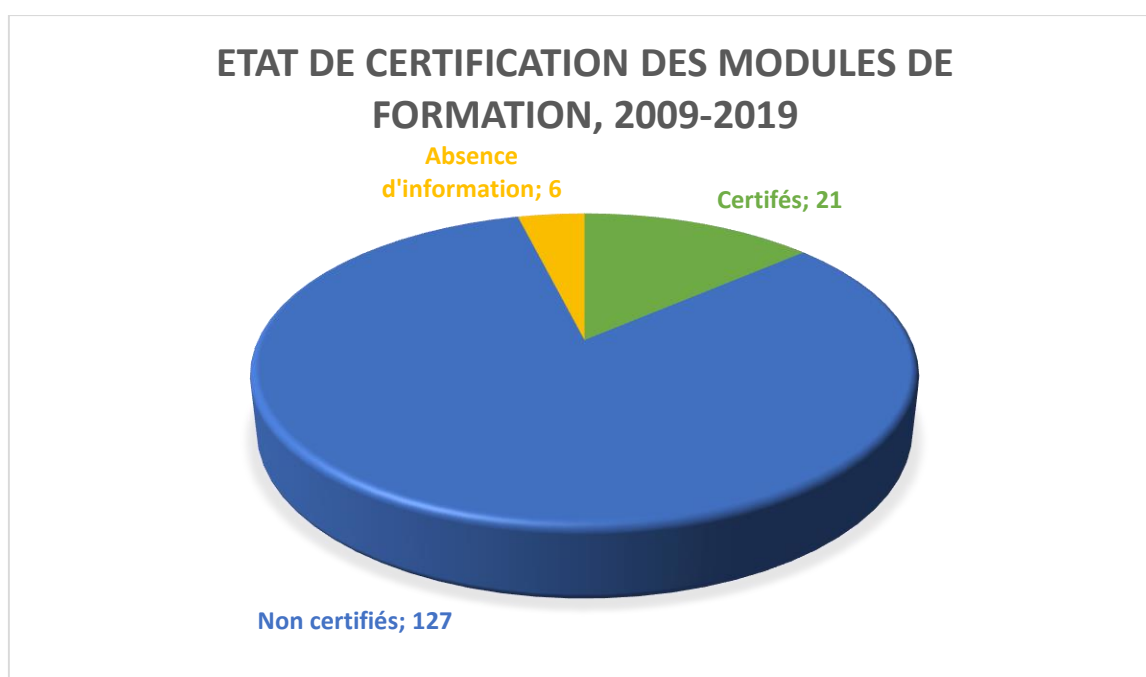
Comme rappelé plus haut, entre 2009 et 2019, le CFGCT a élaboré 154 modules de formation. L'état de certification se présente ainsi : 21 modules certifiés, 127 non encore certifiés tandis que pour 6 modules, les informations sont manquantes.

Cette sous-certification pose le problème de la crédibilité des formations dispensées sur le terrain. Elle pose aussi la question de l'harmonisation des pratiques en matière de formation.

Tableau 6 : Situation de certification des modules élaborés

Modules développés de 2009 à 2019	Certification		
	Oui	Non	Pas d'information
Nombre	21	127	6

Source : DGDCT/DRF-H



²⁵ En 2009, un module sur l'entretien des pistes rurales, élaboré avec le soutien du FICOD et du PICCT a été rejeté.

4.2.2.3.2.4 Une viabilité à questionner

Le CFGCT bénéficie, à travers son ancrage à L'ENA, d'une base institutionnelle stable qui lui permet de fonctionner et de dérouler ses activités. Mais cette assise semble plutôt fragile au regard de deux aspects au moins : sa grande dépendance vis-à-vis des PTFs et le faible intérêt à l'égard de certaines de ses activités.

Le CFGCT fonctionne essentiellement avec les appuis des PTF à travers les projets et programmes comme le PICCT, le ProDEC/GIZ, le PACT, etc. La part contributive de l'État et surtout des CT demeure insignifiante. L'ouverture à l'ANFICT du guichet « Appui technique » alimenté par une enveloppe de 150 millions de FCFA n'a pu encore être débloquée. La question de la viabilité du Centre a été posée brutalement avec la deuxième promotion des agents en formation continue. Si la première promotion a pu terminer sa formation en trois ans, c'est bien parce qu'elle a bénéficié du soutien des PTF. La formation de la deuxième promotion a duré quatre ans, notamment du fait que les élèves de cette promotion devaient prendre eux-mêmes en charge les frais de leur formation. Ce qui pose la viabilité du Centre en l'absence d'un soutien des PTF. Cette dépendance aux bailleurs a pour effet de focaliser les formations sur les zones d'intervention de ces derniers conduisant ainsi à une sur-formation des agents et acteurs des CT de ces zones au détriment de ceux des CT non couvertes. Les fluctuations importantes observées dans le nombre d'agents formés annuellement pourraient aussi être expliquées par le jeu des PTF.

L'autre aspect qui interroge la viabilité des activités du Centre est le peu d'intérêt accordé par les PTF, les CT et d'autres acteurs, à la formation initiale. Le contraste saisissant entre les effectifs et les difficultés rencontrées dans la formation initiale comparativement aux milliers de personnes formées en continu est illustratif de ce point de vue. L'absence de recrutement de la troisième promotion vient renforcer ce fait. Les formations continues sont une bonne chose, mais elles posent la question de leur efficacité dans l'amélioration de la gouvernance des CT, vu parfois la faiblesse du niveau de culture des acteurs à former. L'adoption en 2019 de la loi n° 2019-26 du 17 juin 2019 sur le statut autonome du personnel des CT devrait contribuer à juguler ce problème et à donner de l'intérêt à la formation initiale.

4.2.2.3.3 Une coordination institutionnelle à améliorer

La réforme décentralisatrice est transversale et complexe. Elle intervient dans un contexte où prédomine l'approche communautaire dans les stratégies de développement. De ce fait, elle implique un nombre important d'acteurs dont les logiques et les stratégies d'interventions sont parfois différentes. Il faut donc une coordination de cet ensemble. Malheureusement, cette coordination n'est pas optimale jusqu'à présent. Cela se traduit parfois par des chevauchements, des télescopages, ou des insuffisances dans la collaboration.

Au niveau central, on peut noter que la décentralisation (comme d'ailleurs toutes les réformes de cette ampleur) suscite des peurs notamment celles liées à la perte de prérogatives et d'avantages du fait des transferts de compétences et de ressources. Cela fait naître des résistances nocives à l'accompagnement des collectivités au point que certains acteurs

considèrent que les agents de l'État sont les principaux facteurs de blocage de la dynamique décentralisatrice.

Par ailleurs, les relations fonctionnelles qui doivent exister entre la DGDCT, l'ANFICT et les CT doivent être mieux clarifiées. Dans le même sens, les relations entre le ministère en charge de la tutelle des CT et le ministère de la Fonction publique doivent être renforcées pour une bonne mise en œuvre de la fonction publique territoriale. De même, le rôle du ministère des Finances dans la mise en œuvre de la réforme doit être mieux précisé et renforcé.

De façon générale, les relations entre l'ensemble des acteurs doivent être améliorées. Cela suppose le renforcement des capacités institutionnelles des acteurs en charge de la coordination, notamment la DGDCT, les faitières des collectivités (AMN, ARENI), etc.

Ces difficultés de coordination au niveau central déteignent malheureusement sur le niveau local où l'approche communautaire est fortement prégnante. L'État n'ayant pas réussi à prendre effectivement en charge l'appui aux communes, cela a contribué à faire dépendre cet appui des interventions des partenaires techniques et financiers et de bien d'autres acteurs dans le cadre de divers projets d'appui à la décentralisation et au développement local. Ce qui pose les difficultés de coordination déjà rappelées et conduit chaque partenaire à intervenir selon la zone de son choix (zone de concentration), sa vision, sa lecture des enjeux de la décentralisation, ses moyens, sa démarche et ses outils, etc. Cela est porteur d'un risque de remise en cause de l'un des objectifs de la décentralisation : l'harmonisation et l'équilibre dans le développement du territoire.

4.2.3 Un processus institutionnel à consolider

Le Niger a déployé beaucoup d'effort pour rendre viable son processus de décentralisation. Le renforcement et l'amélioration continue du cadre juridique donnent une bonne assise au processus tandis la mise en place des institutions d'appui améliore progressivement la mise en œuvre. Le processus devient une routine, mais il demeure fragile. L'échelon communal et les collectivités territoriales n'apparaissent pas encore comme des éléments essentiels de l'organisation de l'État en charge du développement de leur territoire. Le poids des acteurs centraux et de leurs relais territoriaux, renforcé par plusieurs décennies de pratique centralisée, reste très pesant sur la gestion locale. Si l'on ajoute à ce fait la prégnance de l'approche communautaire en matière de développement, on comprend la place congrue qui est faite aux collectivités territoriales, notamment les communes.

Cela se traduit sur le plan politique par la fragilité des mandats locaux. Depuis le lancement du processus en 2004, aucun mandat local échu n'a pu être renouvelé selon les échéances de départ. Ainsi le mandat des premiers organes délibérant et exécutifs des communes issues des élections du 24 juillet 2004 n'a pu être renouvelé et a dû être prorogé plusieurs fois avant d'être interrompu par le coup d'État militaire intervenu le 18 février 2010 à l'issue duquel, les organes élus ont été remplacés par des administrateurs délégués assistés de commissions consultatives provisoires comprenant la chefferie traditionnelle, les services techniques déconcentrés de l'État et des représentants des organisations locales de la société civile. Le mandat de la deuxième génération de maires et de la première génération de conseillers régionaux issu des élections du 11 janvier 2011 et qui devait être renouvelé en 2016 ne l'est toujours pas.

Sur la base de la loi n° 2016-31 du 08 octobre 2016 portant modification de l'ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010, portant CGCT, ces mandats ont été successivement prorogés ; la dernière ayant pris effet à compter du 17 février 2020. La durée cumulée de ces prorogations est celle d'un mandat normal de cinq ans. Ceci est parfaitement légal puisque les articles 23 et 98 tels que modifiés par la loi n° 2016-31 disposent que « *En cas de nécessité, ce mandat peut être prorogé de six (6) mois renouvelables par décret pris en Conseil des ministres. Toutefois, la durée cumulée des prorogations ne saurait dépasser celle d'un mandat* ». Le problème de la légalité ne se pose donc pas. En revanche, celui de la légitimité qui se pose avec acuité. Proroger les mandats sur une durée correspondant à celle d'un mandat amène à se poser la question du lien avec les électeurs ; le lien électif qui unit le citoyen à l'élu local étant remplacé par un lien quasi-nominatif décidé par les pouvoirs publics.

Depuis le lancement du processus qui devait en principe se solder par trois mandatures, on en est qu'à deux. Ce qui permet de rappeler une fois de plus qu'aucun mandat local arrivé à terme n'a été renouvelé immédiatement et qu'il a toujours fallu passer par une période de transition. En faisant le lien avec les autres mandats électifs, on peut noter que les mandats nationaux ont pu être renouvelés en 2016. Ce qui pose la question de l'intérêt pour le local et de sa place dans l'édification de l'État de droit et le développement socio-économique. Le renouvellement des organes délibérants et exécutifs locaux aurait donné plus de robustesse et de crédibilité au processus de décentralisation.

V-ETAT DE MISE EN ŒUVRE

5.1 Transfert de compétences et de ressources

Après la présentation de quelques généralités sur les transferts de compétences et de ressources, il a été constaté qu'avant l'adoption du Plan quadriennal 2018-2021 de transfert des compétences et des ressources (PTCR 2018-2021) qui donne une nouvelle impulsion au processus de partage des compétences, les transferts ont été quasi inexistant. Toutefois, le bilan des deux premières années de mise en œuvre du PTCR reste mitigé.

5.1.1 Précisions liminaires sur les transferts de compétences

La compétence est pour une autorité publique, l'« *aptitude légale à accomplir un acte* »²⁶, elle renvoie à « *toute aptitude légale, matérielle, territoriale, temporelle et personnelle dont dispose une autorité pour agir* ». La notion de compétences renvoie ainsi à deux réalités. Il s'agit d'une part des domaines dans lesquels une catégorie de collectivités territoriales ou une collectivité est habilitée à intervenir par des actions ayant des effets juridiques. Il s'agit d'autre part de l'habilitation, c'est-à-dire de la capacité que les autorités et les agents de cette collectivité (agissant en son nom) ont de prendre des décisions dans ces domaines.

Quant aux transferts des compétences et des ressources en question, ils se font généralement soit par la « clause générale » soit par les « blocs ». La clause générale de compétence ou clause de compétence générale est, en droit administratif, le pouvoir reconnu à une collectivité territoriale d'intervenir dans les domaines présentant un intérêt public local, à la condition de ne pas empiéter sur les compétences confiées par un texte à une autre personne publique. La clause générale de compétence repose sur la notion d'« affaires propres ». Elle ne permet pas à une collectivité, de tout faire, mais a l'avantage de ne rien exclure *a priori*, car elle ne procède pas forcément une énumération limitative des compétences. Ce qui permet de donner une compétence de principe aux CT. Elle est consacrée par la formule : « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (article 5 CGCT — commune et région —, article 29 CGCT, article 104 CGCT pour le Conseil régional)²⁷.

Le Niger a expérimenté cette méthode en octroyant des compétences générales aux collectivités territoriales. Pour la collectivité de base qu'est la commune, aux termes de l'article 30 CGCT, les délibérations portent notamment sur la politique de développement de la commune, la création et la gestion d'équipements collectifs ou de services d'intérêt communal, l'hygiène et assainissement, la gestion domaniale et foncière, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la gestion administrative et financière.

Le pays articule désormais cette technique de la clause générale à celle des « blocs de compétences ». Au plan théorique, il faut dire que la technique de la clause générale a pour principal inconvénient de reposer sur une notion évolutive aux contours flous : « les affaires

²⁶ *Lexique des termes juridiques* (25^{ème} édition 2017-2018).

²⁷ Pour le conseil d'arrondissement, article 28 de l'ordonnance n° 2010-55 du 17 septembre 2010 portant statut des communes à statut particulier ou villes.

propres » ou « affaires locales » qui ne facilite pas les transferts en raison de l'imbrication des compétences de l'Etat et des CT. D'où le glissement vers la technique des blocs de compétences. L'article 158 CGCT dispose ainsi que « *la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'opère par blocs de compétences et selon le principe de subsidiarité* ». L'article 163 CGCT fixe la liste non exhaustive des domaines dans lesquels, les CT peuvent bénéficier de transfert des compétences²⁸.

L'idée d'une répartition des compétences par blocs vise à limiter les effets de l'enchevêtrement des compétences de l'Etat et des CT et ainsi à minimiser les conflits sans fin²⁹ qui résultent de cet emmêlage d'attributions. L'utilisation des blocs de compétences comme principe de partage des compétences renvoie au fait qu'une catégorie de collectivités est uniquement et exclusivement compétente pour intervenir dans les affaires qui lui sont consacrées. Elle signifie également que cette catégorie de collectivité n'a aucune possibilité d'intervenir dans les domaines qui ne figurent dans la liste ou dans le bloc de compétence qui lui est consacré. C'est dans ce sens que l'article 318 du CGCT dispose qu'« aucune collectivité territoriale ne peut délibérer en dehors de ses réunions légales ni sur un objet étranger à ses compétences. Sont nulles de plein droit les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions des organes délibérants des collectivités territoriales... ».

Toutefois, les transferts s'avèrent autant difficiles avec les « blocs » qu'avec la « clause générale » au regard de la transversalité de certaines compétences, notamment celles relatives à la police qui est un « domaine de compétence par essence transversale » et d'action sanitaire et sociale. De plus, la place prépondérante que l'Etat occupe (budget, nombre de ses agents, antériorité, etc.) déséquilibre les structures de décentralisation. Enfin, la mise en œuvre des compétences transférées « en blocs » nécessite l'intervention de plusieurs acteurs (celui qui transfère les compétences et les ressources, les intermédiaires-ministère des Finances, ANFICT, etc., les techniciens, etc.) ce qui relativise la portée de la théorie du transfert des compétences par blocs.

5.1.2 Un transfert quasi inexistant jusqu'à l'adoption du PTCR 2018-2021

Depuis sa relance en 2004, le processus de décentralisation a été principalement handicapé par l'ineffectivité des transferts de compétences et de ressources. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés. Dans un premier temps, l'ineffectivité a été expliquée par l'incomplétude du cadre juridique et institutionnel. L'article 156 de la loi n° 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, départements et communes a posé

²⁸ Article 163 CGCT : « Les collectivités territoriales peuvent bénéficier de l'Etat le transfert des compétences dans les domaines suivants : 1) foncier et domaine ; 2) développement économique ; 3) planification et aménagement du territoire ; 4) urbanisme et habitat ; 5) éducation et alphabétisation ; 6) formation professionnelle et technique ; 7) santé, hygiène et assainissement ; 8) développement social ; 9) élevage ; 10) agriculture ; 11) pêche ; 12) hydraulique ; 13) environnement et gestion des ressources naturelles ; 14) fiscalité et finances ; 15) équipement, infrastructures transport ; 16) communication et culture ; 17) jeunesse, sports et loisirs ; 18) tourisme et artisanat ; 20) tout autre domaine que l'Etat juge utile de transférer aux collectivités territoriales ».

²⁹ Jean-Marie Pontier, « Semper manet. Sur une clause générale de compétence », RDP, 1984, p. 1448.

le principe selon lequel les transferts de compétences se feront de manière graduelle selon un plan de transfert adopté par décret pris en conseil des ministres. Cet article est repris par l'article 7 CGCT. En l'absence de ce plan, les transferts étaient matériellement impossibles pour défaut de base.

On relève ainsi dans de nombreux rapports et études, l'ineffectivité ou la difficulté des transferts de compétences et de ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales. Dans ce sens, le rapport de l'Etude sur l'opérationnalisation des transferts de compétences (HCME, 2006) relevait déjà que plus de deux ans après la mise en place des communes, le processus de transfert des compétences et des ressources n'a pas « avancé »³⁰. Dans une autre étude d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, réalisée sous l'égide du Haut-commissariat aux Collectivités Territoriales (HCCT) en 2009, le constat des difficultés des transferts de compétences et des ressources a également été fait sous la forme de la « lenteur dans l'élaboration et la mise en œuvre des textes sur le transfert des compétences »³¹. Le Document-cadre de la politique nationale de décentralisation (DCPND) adopté en 2012 fait aussi le constat de la non-opérationnalisation des transferts des compétences »³². Auparavant, dans une note-bilan de la décentralisation, le DG des CT attirait l'attention du ministre en charge de la décentralisation sur le fait que *« En dehors de quelques études préliminaires au niveau de certaines structures nationales (Secrétariats de la SDR et de la SDRP), la plupart des ministères ne sont pas encore engagés de manière cohérente et coordonnée dans un processus de réflexion visant à rendre effectif le transfert des compétences ou à amener leurs services à jouer le rôle d'appui-conseil aux communes. Dans la plupart de ces ministères, le niveau de réflexion et de prise en compte de la décentralisation reste encore très timide »*³³.

On peut ainsi se rendre compte que jusqu'à mi-mandat de la deuxième génération de maires et de la première des conseillers régionaux, la question des transferts de compétence restait entière. Le transfert de principe effectué par le législateur n'a pas été suivi du transfert effectif de l'exercice des compétences. Les seules compétences qui peuvent être considérées comme transférées sont celles dévolues aux CT en vertu de la clause générale. Si l'on fait exception de ces compétences générales, il faut considérer que les transferts prévus dans les domaines identifiés à l'article 163 du CGCT restent un défi entier qui a conduit les autorités à enclencher une nouvelle dynamique d'opérationnalisation des compétences à travers l'adoption du Plan des Transfert des Compétences et des Ressources (PTCR) 2018-2021.

5.1.3 Le PTCR 2018-2021 : une impulsion importante à consolider

Face à ces constats multiples et répétés des difficultés de transferts des compétences et des ressources, les autorités nigériennes en charge de la décentralisation ont décidé d'inverser la courbe et de donner un coup d'accélérateur au processus par une nouvelle impulsion. Une

³⁰ HCME, Etude sur l'opérationnalisation du transfert des compétences, septembre 2006, p. 94.

³¹ HCCT, Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, 2009, p. 106.

³² République du Niger, « Document-cadre de la politique nationale de décentralisation (DCPND), Mars 2012, p. 29.

³³ DGDD, « Bilan de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger », Note à l'attention de M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de la Décentralisation, avril 2009, p. 7.

série d'activités entamée dès 2011³⁴ a débouché sur des actions fortes. Ainsi, en 2013, est créé un poste de ministre délégué chargé de la décentralisation. La même année, il est mis en place, le Comité technique sur le transfert des compétences et des ressources (CTTCR) dont la mission est de proposer au Gouvernement, les modalités pratiques d'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources. En 2014 une Directive gouvernementale ayant pour objet l'opérationnalisation des transferts de compétences et de ressources au profit des CT est adoptée. Elle identifie quatre domaines (Education, Santé, Hydraulique et Environnement) dans lesquels les transferts seront opérés. Ils sont pris en charge par six ministères sectoriels³⁵ au sein desquels, une Cellule d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (CADD) est mise en place afin de travailler à la facilitation des transferts. A partir de cette directive, les concertations avec les acteurs impliqués ont d'abord permis l'adoption, en 2016, de deux décrets : les décrets n° 075³⁶ et 076³⁷ du 26 janvier 2016 portant respectivement transfert de compétences et de ressources aux communes et aux régions dans les quatre domaines identifiés.

Tableau 6 : Domaines et compétences transférées aux communes et régions du Niger aux termes des décrets 75 et 76 du 26 janvier 2016

Domaines	COMPETENCES PAR TYPE DE COLLECTIVITES	
	COMMUNES	REGIONS
	Fondement légal : Décret n° 2016-075/PRN/MISP/D/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/RA du 26 janvier 2016)	Fondement légal : Décret n° 2016-076/PRN/MISP/D/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/RA du 26 janvier 2016)
Enseignement primaire	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et entretien des jardins d'enfants, des jardins communautaires, des écoles primaires, des centres d'alphabétisation et d'éducation non formelle ; 2. Equipements des infrastructures scolaires, des centres d'alphabétisation, des foyers d'éducation non formelle ; 	<p>Compétence : éducation secondaire</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboration et mise en œuvre de la carte scolaire régionale ; 2. Construction et entretien des infrastructures scolaires ; 3. Gestion du personnel auxiliaire et contractuel ; 4. Gestion des appelés du service civique national mis à disposition ; 5. Gestion du personnel

³⁴ Atelier de Tahoua (19 au 21 septembre 2011) : identification de neuf domaines de compétences dans lesquels les régions peuvent bénéficier de transferts immédiats ; Atelier Dosso (10-12 octobre 2012) sur l'opérationnalisation du transfert des compétences aux communes et aux régions ; etc.

³⁵ Le ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Education civique ; le ministère des Enseignements secondaires ; le ministère des Enseignements professionnels et techniques ; le ministère de la Santé publique ; le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement et le ministère de l'Environnement et du Développement durable.

³⁶ Décret n° 075/PRN/MISP/D/ACR/MEP/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/RA du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement.

³⁷ Décret n° 076/PRN/MISP/D/ACR/MEP/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/RA du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux régions collectivités territoriales dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Acquisition et gestion de fournitures scolaires, matérielles et ludo-éducatives ; 4. Elaboration de la carte scolaire ; 5. Recrutement et gestion des enseignants contractuels 	<p>fonctionnaire mis à disposition.</p>
Enseignement, formation professionnelle et technique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Création et gestion des plateformes des jeunes scolarisés, déscolarisés et non scolarisés ; 2. Création des services d'orientation au niveau des centres de formation professionnelle et technique ; 3. Organisation de campagnes de sensibilisation et de foras aux métiers ; 4. Mise en place des comités de pilotage du stage professionnel. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en place des Comités régionaux de pilotage des stages professionnels ; 2. Mise en place d'un fonds régional de stages professionnels et d'insertion professionnelle des jeunes ; 3. Gestion des plateformes d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés.
Santé publique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction, entretien et gestion des cases de santé ; 2. Construction, entretien et gestion des centres de santé intégrés ; 3. Construction, entretien et gestion des hôpitaux de district ; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction, entretien et gestion des centres hospitaliers régionaux, des centres de la mère et de l'enfant et autres centres régionaux spécialisés ; 2. Gestion du personnel mis à disposition ; 3. Présidence du comité régional de santé ; 4. Organisation du système de gratuité de soins, conformément aux dispositions des textes en vigueur, l'identification des bénéficiaires, la recherche du tiers payant et le remboursement.
Hydraulique et assainissement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en application des documents de politiques, stratégies et programmes du secteur de l'eau, et de l'assainissement ; 2. Application des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine de l'hydraulique et de l'assainissement ; 3. Mise en œuvre des 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en application des documents de politiques, stratégies et programmes du secteur de l'eau, et de l'assainissement ; 2. Application des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine de l'hydraulique et de l'assainissement ; 3. Mise en œuvre des programmes d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et

	<p>programmes d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et d'encadrement des populations ;</p> <p>4. Gestion des services publics d'alimentation en eau potable en milieu pastoral sur la base de contrats et délégation de service public de l'eau potable ;</p> <p>5. Utilisation du budget d'investissement mis à disposition en matière de réalisation et de réhabilitation d'infrastructures d'hydraulique et d'assainissement ;</p> <p>6. Mise en œuvre des relations intercommunales dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;</p> <p>7. Elaboration des rapports annuels d'activités et les rapports périodiques sur l'état des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement ;</p> <p>8. Suivi et contrôle des travaux de réalisation et/ou de réhabilitation des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement ;</p> <p>9. Elaboration, réactualisation et mise en œuvre des plans locaux de l'eau, et de l'assainissement ;</p> <p>10. Collecte et transmission des informations en vue de la détermination des indicateurs en matière d'eau ;</p> <p>11. Réalisation des études de faisabilité relatives à la réalisation et à l'aménagement des points d'eau et ouvrages d'assainissement.</p>	<p>d'encadrement des populations ;</p> <p>4. Gestion des services publics d'alimentation en eau potable en milieu pastoral sur la base de contrats et délégation de service public de l'eau potable ;</p> <p>5. Utilisation du budget d'investissement mis à disposition en matière d'infrastructures hydraulique à vocation pastorale ;</p> <p>6. Mise en œuvre des relations interrégionales dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;</p> <p>7. Elaboration des rapports annuels d'activités et les rapports périodiques sur l'état des stations de pompage pastorales ;</p> <p>8. Préparation des termes de référence et des dossiers d'appel d'offres relatifs aux stations de pompage pastorales ;</p> <p>9. Suivi et contrôle des travaux de réalisation des stations de pompage pastorales ;</p> <p>10. Collecte et transmission des informations en vue de la détermination des indicateurs en matière d'eau ;</p> <p>11. Réalisation des études de faisabilité relatives à la mobilisation des ressources en eau de surface et souterraines.</p>
Environnement	<p>1. Vulgarisation de nouvelles techniques et technologies de production et de conservation de poissons ;</p> <p>2. Lutte contre les plantes aquatiques et/ou terrestres</p>	<p>1. Développement des actions d'aménagement des pêcheries et d'empoissonnement des mares et retenues d'eau ;</p> <p>2. Conception des outils d'information, de sensibilisation du</p>

	<p>envahissantes et leur valorisation ;</p> <p>3. Gestion durable des ressources des zones périphériques des parcs et réserves ;</p> <p>4. Gestion des zones d'intérêt cynégétique villageoises ;</p> <p>5. Création des aires protégées communales ;</p> <p>6. Adoption des textes spécifiques en matière de l'environnement ;</p> <p>7. Mise en œuvre des opérations de restauration des terres ;</p> <p>8. Sécurisation des périmètres des terres restaurées et de reboisement ;</p> <p>9. Organisation et encadrement des exploitants dans la promotion des produits forestiers non ligneux ;</p> <p>10. Communication pour un changement de comportement en matière de la salubrité urbaine et de préservation des aménagements paysagers ;</p> <p>11. Mise en œuvre des politiques et stratégies dans la salubrité urbaine, de gestion des déchets solides municipaux, des eaux usées et des aménagements paysagers et espaces verts urbains et périurbains.</p>	<p>public et de promotion de l'écotourisme ;</p> <p>3. Développement des productions forestières, fauniques, halieutiques et apicoles et promotion des filières y afférentes ;</p> <p>4. Elaboration et mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion des sites restaurés ;</p> <p>5. Communication pour un changement de comportement de la population en matière de pollution, de nuisance et de prévention des risques de catastrophes ;</p> <p>6. Création des aires protégées régionales et départementales ;</p> <p>7. Adoption des textes spécifiques pour la gestion durable des ressources transférées conformément aux textes en vigueur.</p>
--	--	---

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

L'adoption de ces décrets a été suivie de celle de neuf (9) arrêtés conjoints précisant les conditions et les modalités de transfert et de gestion des compétences et des ressources. Dans la même dynamique, les ressources et les actions concrètes ont été identifiées par ministère sur la période concernée. L'aboutissement de cette dynamique est l'adoption, par décret n° 2018-008/PRN/MI/SP/D/ACR du 05 janvier 2018, du Plan de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes et aux régions pour la période 2018-2021. Il est assorti d'une feuille de route réaliste, car fondée sur les projections des ministères concernés. Les projections en termes budgétaires, dans une logique de progressivité, sont les contenues dans le tableau ci-dessous. Cette dynamique, en plus de mobiliser les ministères sectoriels, les CT et tous les autres acteurs concernés par le transfert des compétences et des ressources, bénéficie du soutien des PTF.

Tableau 7 : Récapitulatif des transferts de ressources aux communes et aux régions de 2018 à 2021

Annexe 1 : Feuille de route du transfert des ressources financières 2018 – 2021

Domaines	2018	2019	2020	2021	Totaux
Transfert des ressources financières aux communes					
Enseignement primaire, alphabétisation, promotion des langues nationales et éducation civique	35 567 074 640	56 769 812 000	60 183 754 000	60 183 754 000	212 704 394 640
Enseignements professionnels et Techniques	109 700 000	175 500 000	106 500 000	193 500 000	585 200 000
Santé publique	32 610 500 000	26 814 500 000	30 819 500 000	33 594 500 000	123 839 000 000
Hydraulique et assainissement	24 797 166 968	92 873 550 000	92 603 550 000	92 603 550 000	302 877 816 968
Environnement et du Développement Durable	1 312 460 000	5 943 377 000	8 203 377 000	8 182 377 000	23 641 591 000
Totaux	94 396 901 608	182 576 739 000	191 916 681 000	194 757 681 000	663 648 002 608
Transfert des ressources financières aux régions					
Enseignements secondaires	14 150 975 000	25 548 080 000	25 698 080 000	25 698 080 000	91 095 215 000
Enseignement et formation professionnels et techniques	123 253 000	172 800 000	172 800 000	172 800 000	641 653 000
Santé publique	276 000 000	1 558 000 000	1 478 000 000	1 268 000 000	4 580 000 000
Hydraulique et assainissement	2 670 160 070	15 180 110 197	15 180 110 197	15 151 310 197	48 181 690 661
Environnement et Développement Durable	627 334 000	815 885 000	935 885 000	935 885 000	3 314 989 000
Totaux	17 847 722 070	43 274 875 197	43 464 875 197	43 226 075 197	147 813 547 661
Totaux globaux (communes + régions)	112 244 623 678	225 851 614 197	235 381 556 197	237 983 756 197	811 461 550 269

5.1.4 La mise en œuvre du plan quadriennal 2018-2021 : un bilan mitigé

Tant du point des rapports de mise en œuvre (1) que du point de vue des acteurs (2) interrogés, le transfert des compétences et des ressources est mitigé.

5.1.4.1 Du point de vue institutionnel

A mi-parcours (2018-2020), le bilan de la mise en œuvre du PTCR 2018-2021 est très mitigé, à la limite, négatif. Le bilan 2019 n'étant pas disponible au moment de la collecte des données, les réflexions sont fondées sur le projet de bilan de mise en œuvre du PTCR au titre de l'année 2018. Ces difficultés dans l'élaboration de la situation de mise en œuvre sont, en soi, un mauvais indicateur que confirme la faiblesse du bilan provisoire.

Tableau 8 : Bilan de mise en œuvre en ce qui concerne les compétences et les ressources transférées aux communes

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
Enseignement primaire	<p>Prévisions financières 2018 : 35 567 074 640 FCFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construire des classes des centres d'éducation non formelle ; • Acquérir et gérer des fournitures scolaires, matériels pédagogiques et ludo-éducatifs pour 2 054 857 640 F CFA • Recruter et gérer 56 376 enseignants contractuels pour 33 476 217 000 F CFA ; • Elaboration de la carte scolaire pour 36 000 000 F CFA 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des ressources à transférer ; • Elaboration d'un répertoire des enseignants contractuels (56 086 enseignants contractuels répertoriés) ; • Transmission de la liste des Enseignants contractuels au ministère des Finances pour attachement des postes budgétaires des EC aux régions ; • 47 283 129 365 F CFA sont transférés pour le paiement de 56 564 enseignants contractuels dans toutes les régions du Niger en 2018 ; • Signature de la convention MEP/A/PLN/EC-ANFICT sur le financement de la construction des classes sur le fonds commun de 1 257 412 016 F CFA dont les 60 % ont été virés. • Création de nouvelles inspections et secteurs pédagogiques ; • 300 motos KASEA sont mis à la disposition des inspections non pourvues de moyens logistiques en dehors des zones d'insécurité (Diffa, Tahoua, Tillabéry) avec un total de 208 488 000 FCFA ; • Organisation de 8 ateliers régionaux d'information et de

³⁸ Source : Plan quadriennal 2018-2021 de Transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement, adopté en Conseil de ministre du 5 janvier 2018.

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
		<p>sensibilisation des acteurs (maires, les préfets, directeurs régionaux et inspecteurs, OSC et syndicats du secteur) ayant touché 645 personnes avec un cout global de 24 235 448 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Animation par le ministre d'un débat télévisé avec le secrétaire général du syndicat des enseignants du Niger (SNEN) sur les transferts de compétences et des ressources, le 6 octobre 2018 ; • Elaboration de 450 000 exemplaires de contrats types ; • Relecture du décret n° 2003-234 fixant les règles statutaires applicables aux enseignants contractuels ; • Elaboration du décret n° 2018-909/PRN/MEP/A/PLN/EC du 28 janvier 2018 modifiant le décret 2016-352/PRN/MEP/A/PLN/EC du 08 juillet 2016 portant organisation du Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues Nationales et de l'Education Civique (art 18) ; • Arrêté n° 00331 MEP/A/PLN/EC/SG/DGS/DECP/EC du 21 septembre 2018, portant rattachement des écoles franco-arabes et du préscolaire aux inspections d'enseignement primaire (IEP) ; • Arrêté n° 00330 MEP/A/PLN/EC/SG/DGS/DECP/EC du 21 septembre 2018, portant création d'inspections

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
		<p>d'enseignement primaire (IEP) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté n° 00365 MEP/A/PLN/EC/SG/DGS/DECP/ EC du 22 octobre 2018, portant création d'inspections d'enseignement primaire (IEP) ; • Arrêté n° 0016/MEP/A/PLN/EC/SG du 18 janvier 2019, portant organisation des services techniques déconcentrés du Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues Nationales et de l'Education Civique et déterminant les attributions de leurs responsables.
Santé publique	<p>Prévisions financières 2018 : 32 610 500 000 F CFA</p> <p>Assurer la gestion des centres de santé intégrés (CSI) et hôpitaux de districts (HD) pour 9 362 500 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Approuver 4772 micros plans budgétisés des Centres de Santé Intégrés ; • Suivre et évaluer les 4772 micros plans des Centres de Santé Intégrés ; • Participer à la Motivation de 30 000 relais communautaires ; • Elaborer un plan quadriennal d'hygiène/Assainissement (255) ; • Elaborer un plan quadriennal d'IEC en matière de santé (255) ; • Approuver 288 Plans d'action pluriannuelle (PAP) des Districts ; • Suivre et évaluer les PAP des Districts ; • Organiser deux réunions de Coordination des Pts par an • Mettre à niveau 11 HD ; Assurer l'entretien des centres de santé intégrés 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 missions d'information et sensibilisation sur la stratégie ; • Consolidation et renvoi par le niveau central de la liste des formations sanitaires à transférer ; • Le transfert des formations sanitaires aux collectivités a été matérialisé par la signature des listes de transfert par les maires ; • Etablissement d'un répertoire des contractuels de la santé (6545 contractuels ont été inventoriés dans toutes les régions du Niger) ; • 2 148 963 808 F CFA sont versés dans le cadre de prise en charge de pécule pour ces contractuels en 2018.

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
	<p>(CSI) et hôpitaux de districts (HD) pour 3 368 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entretien des Cases de santé (244) ; • Entretien des centres de santé intégrés (1058) ; • Entretien des Hôpitaux de District (32). • Assurer la construction des centres de santé intégrés (CSI) et hôpitaux de districts (HD) pour 19 880 000 000 F CFA • Construire 30 centres de santé intégrés type II • Transformer 60 cases de santé en CSI type II • Transformer 129 cases de santé en CSI Transformer 10 CSI type I en type II. 	
Hydraulique et assainissement	<p>Prévisions financières 2018 : 24 797 166 968 FCFA</p> <p>Mise en application des documents de politiques, stratégies et programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement relevant de la compétence de la commune pour 178 500 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulgariser les documents de politiques, stratégies et les programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement à l'endroit de tous les acteurs communaux concernés, en organisant des ateliers par commune et des activités d'IEC (510 rapports) ; • Mettre en œuvre des documents de politiques, stratégies et programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement (510 rapports). • Appliquer les textes législatifs et réglementaires concernant le domaine de l'Hydraulique et de l'Assainissement et relevant de la compétence de la 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le processus d'élaboration des 107 Plans Locaux d'Eaux et d'Assainissement est en cours ; • Elaboration de la programmation 2019 notifiée aux présidents des faïtières par lettre N° 0045/MH/A/SG/DEP ; • Révision du guide de service public de l'hydraulique.

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
	<p>commune pour 102 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulgariser les textes législatifs et réglementaires à l'endroit de tous les acteurs communaux concernés par la gestion de l'eau, en organisant des ateliers communaux et des activités d'IEC (255 rapports) ; • Mettre en œuvre (application effective) des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine de l'Hydraulique et de l'assainissement (255 rapports). <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre de programmes d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et d'encadrement des populations en matière d'eau et d'assainissement relevant de la compétence de la commune pour 318 750 000 F CFA • Elaborer et mettre en œuvre des programmes d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et d'encadrement en direction des populations bénéficiaires des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement (255 programmes) ; • Mettre en œuvre des activités de communication de proximité et de masse (255 programmes). <p>Gestion des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement sur la base des contrats et conventions de délégations de service public d'eau potable et d'assainissement pour 216 100 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 communes disposent des DAO de sélection des délégataires ; • 255 communes disposent de délégataires ; • 251 Communes disposent de SAC/SPE ; 	

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
	<ul style="list-style-type: none"> • 300 Systèmes disposent d'une AUSPE ; • 510 conventions signées (au moins 2 conventions par communes) disponibles. <p>Utilisation du budget d'investissement mis à disposition en matière de réalisation et de réhabilitation d'infrastructures d'hydraulique et d'assainissement pour 21 895 616 968 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 budgets annuels d'investissement en matière de réalisation et de réhabilitation d'infrastructures d'hydraulique et d'assainissement élaborés ; • 255 programmations transmises au MHA ; • 255 budgets annuels mis à disposition utilisés sur la base de la programmation (PLEA) et des procédures budgétaires (soit 4 par commune) ; • 255 DAO de réalisation des travaux (neufs et réhabilitation) et de maîtrise d'œuvre élaborés. <p>Mise en œuvre de relations intercommunales dans le cadre de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) pour 205 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 35 communes participent à la mise en œuvre du PANGIRE ; • 2 Agences des sous-bassins créées, installées et sont opérationnelles ; • 4 SDAGE et 4 SAGES élaborés, adoptés et mis en œuvre. <p>Elaboration des rapports annuels d'activités de la commune et des rapports périodiques sur l'état des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement pour 25 500 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 rapports annuels d'activités de la 	

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
	<p>commune et des rapports périodiques sur l'état des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement à transmettre au ministère en charge de l'Hydraulique et de l'Assainissement élaborés.</p> <p>Suivi et contrôle des travaux de réalisation et/ou de réhabilitation des infrastructures d'hydraulique et de l'assainissement pour 25 500 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 rapports de missions de suivi/contrôle réalisés par les communes. <p>Collecte et transmission des données et d'informations au ministère en charge de l'eau et de l'assainissement pour 114 750 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 rapports d'enquêtes disponibles ; • 255 rapports d'inventaires disponibles ; • 255 rapports de mise à jour disponibles. <p>Elaboration, réactualisation et mise en œuvre des Plans Locaux de l'Eau et de l'Assainissement (PLEA) pour 440 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50 PLEA élaborés disponibles ; • 53 PLEA actualisés disponibles ; • 10 PLEA mis en œuvre <p>Réalisation des études de faisabilité relatives à la réalisation et/ou à l'aménagement des points d'eau et ouvrages d'assainissement pour 1 275 450 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 études de faisabilité relatives à la réalisation et/ou à l'aménagement des points d'eau et ouvrages d'assainissement réalisés (soit 1 par commune par an) ; • 255 diagnostics des ouvrages à 	

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
	<p>réhabiliter réalisés (soit 1 par commune par an) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • 255 missions de supervision (soit 1 par commune par an). 	
Environnement et développement durable	<p>Prévisions financières 2018 : 1 312 460 000 FCFA</p> <p>Développement des actions d'aménagement, de récupération et de gestion des terres pour 1 312 460 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8300 (ha) des terres agricoles traitées ; • 600 ha des dunes fixées ; • 700 ha des plantes envahissantes terrestres traitées ; • 100 ha des plantes envahissantes aquatiques traitées ; • 30 bois villageois créés ; • 500 ha des gommerais réhabilités. 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 238 Communes sur les 255 ont été pourvues en Agent responsable du service communal de l'environnement, soit une couverture de 93,33 % ; • 20 230 000 F CFA de salaire sont transférés aux agents responsables des services communaux de l'environnement par mois ; • 238 Communes ont été pourvues en matériel roulant (motos), soit 90 % des communes, pour le suivi et l'appui-conseil de proximité d'une valeur de 309 400 000 F CFA ; • 8 Accords de cogestion des Aires protégées de Gadabédji, Termit et Air Ténéré ont été signés avec les Maires concernés ; • Une grille de répartition des fonds du BIE 2018 à transférer par région et par Commune a été élaborée ; • Géo localisation des sites de Gestion durable des Terres de 2011 à 2017 au niveau de 240 communes dans les 8 régions du pays, dans la perspective de faire un inventaire complet des ressources ; • 240 PV de listes de sites de récupération des terres sont signés et déposés au niveau des communes concernées par la mission d'inventaire ; • Participation à la mission de

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁸ 94 396 901 608 FCFA	Activités menées
		<p>sensibilisation organisée par la DGD/CT ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation à la journée des municipalités du Niger à Agadez ; • Tenue de quatre (4) réunions de la CADD.
Formation Prof et technique	<p>Prévisions financières 2018 : 109 700 000 F CFA</p> <p>Créer et gérer des plateformes des jeunes scolarisés, non scolarisés et déscolarisés pour 59 700 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer et équiper 2 plateformes ; • Former 4 conseillers d'orientation ; • Gérer 2 plateformes (fonctionnement, échanges d'expérience, formation) ; <p>Créer et équiper de 100 services d'orientation au niveau des centres de formation professionnelle et technique pour 50 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'identification des stagiaires, des structures d'accueil et des encadreurs ; • Assurer le placement des stagiaires. 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réunion technique nationale sur le partenariat entre STD et CT, • Création des services d'orientation • Signature de convention avec ANFICT • Programmation pour 2019 : 73 millions pour créer 25 services d'orientation

Source : MI/SP/D/ACR/DGDCT, Rapport annuel de mise en œuvre du PTCR 2018-2021, Janvier 2018.

Tableau 9 : Bilan de mise en œuvre en ce qui concerne les compétences transférées aux régions

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
Santé publique	<p>Assurer la construction des centres hospitaliers régionaux pour 200 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 CHR construit ; • 1 centre de désintoxication construit à Niamey. <p>Assurer la gestion des structures régionales de santé pour 76 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8 sessions d'approbation de PAP/PAA en raison d'une session par an/région collectivité ; • 8 sessions d'évaluation tenues à raison de 2 sessions par an/région collectivité ; • 16 réunions de coordination tenues. <p>Assurer la gestion du personnel de santé mis à disposition ;</p> <p>Assurer le fonctionnement du comité régional de santé ;</p> <p>Assurer l'organisation du système de gratuité des soins de santé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4 missions d'information et sensibilisation sur la stratégie ; • Signature de la lettre N° 2591 MSP/SG du 10 juillet 2017 aux régions pour dresser la liste des formations sanitaire à transférer ; • Consolidation et renvoi par le niveau central de la liste des formations sanitaires à transférer ; • Le transfert des formations sanitaires aux collectivités a été matérialisé par la signature des listes de transfert par les maires.
Hydraulique et assainissement	<p>Prévisions financières 2018 : 2 670 160 070 FCFA</p> <p>Mise en application des documents de politiques, stratégies et programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement relevant de la compétence de la région CT pour 10 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulgariser les documents de politiques, 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition de Sept (7) cadres aux conseils régionaux (dont 4 agents en Août et 3 autres en septembre 2018) à travers deux décisions du ministère (N° 27/MH/A/SG/DRH/DAP/GC et N° 39 MH/A/SG/DRH/DAP/GC)

³⁹ Source : Plan quadriennal 2018-2021 de Transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement, adopté en Conseil de ministre du 5 janvier 2018.

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
	<p>stratégies et les programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement à l'endroit de tous les acteurs régionaux concernés, en organisant ; deux ateliers régionaux (7 rapports)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre des documents de politiques, stratégies et programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement (7 rapports). <p>Application des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine de l'Hydraulique et de l'Assainissement et relevant de la compétence de la région CT pour 3 200 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulgariser les textes législatifs et réglementaires à l'endroit de tous les acteurs régionaux concernés par la gestion de l'eau, en organisant des ateliers régionaux (7 rapports) ; • Mettre en œuvre (application effective) des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine de l'Hydraulique et de l'assainissement (7 rapports). <p>Mise en œuvre de programmes d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et d'encadrement des populations en matière d'eau relevant de la compétence de la région CT pour 2 547 059 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 programmes annuels d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et d'encadrement en direction des populations bénéficiaires des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement élaborés. <p>Gestion des services publics d'alimentation en eau potable en milieu pastoral sur la base des contrats et conventions de délégations de service public d'eau potable relevant de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Environ 10 000 000 F CFA sont versés dans le cadre de prise en charge des salaires des 7 agents mis à la disposition des régions durant l'année 2018 ; • Elaboration de la programmation 2019 notifiée aux présidents des faïtières par lettre N° 0045/MH/A/SG/DEP ; • Révision du guide de service public de l'hydraulique.

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
	<p>région CT pour 140 510 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 régions disposent des DAO de sélection des délégataires ; • 7 Régions disposent de délégataires ; • 7 régions disposent de SAC/SPE ; • 300 Systèmes disposent d'une AUSPE ; • 7 contrats de gestion des Stations de pompage pastorales ; • 20 conventions signées. <p>Utilisation du budget d'investissement mis à disposition en matière d'infrastructures hydrauliques à vocation pastorale pour 2 237 049 873 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 budgets annuels d'investissement en matière de réalisation et de réhabilitation d'infrastructures d'hydraulique et d'assainissement élaborés ; • 7 programmations transmises au MHA ; • 7 budgets annuels mis à disposition utilisés sur la base de la programmation (PDR) et des procédures budgétaires ; • 7 DAO de réalisation des travaux (neufs et réhabilitation) et de maîtrise d'œuvre élaborés ; • 7 entreprises et des bureaux d'études pour la réalisation et la réhabilitation des infrastructures d'hydraulique à vocation pastorale recrutés. <p>Mise en œuvre des relations inter-régionales dans le cadre de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) pour 65 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 régions participent à la mise en œuvre du PANGIRE ; • 7 Agences des sous-bassins créées, installées et sont opérationnelles ; • 4 SDAGE et 4 SAGES élaborés, adoptés et mis en œuvre. 	

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
	<p>Elaboration des rapports annuels d'activités de la région CT et des rapports périodiques sur l'état des stations de pompage pastorales pour 28 784 314 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 14 missions périodiques sur l'état des points d'eau pastoraux ; • 7 rapports annuels d'activités de la région et des rapports périodiques sur l'état des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement à transmettre au ministère en charge de l'Hydraulique et de l'Assainissement élaborés. <p>Préparation des termes de références et des dossiers d'appels d'offres relatifs aux stations de pompage pastorales pour 29 500 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 14 missions d'identification des sites ; • 7 Termes de références ; • 7 DAO de réalisation de travaux élaborés ; • 21 entreprises et des bureaux d'études pour la réalisation et la réhabilitation des infrastructures d'hydraulique à vocation pastorale 3 par région recrutés. <p>Suivi et contrôle des travaux des Stations de pompage pastorales pour 800 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 rapports de missions de suivi/contrôle réalisés par les régions. <p>Collecte et transmission des informations en vue de la détermination des indicateurs en matière d'eau au ministère en charge de l'eau et de l'assainissement pour 2 400 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 rapports d'enquêtes disponibles ; • 7 rapports d'inventaires disponibles ; • 278 rapports de mise à jour disponibles. <p>Réalisation des études de faisabilité relatives</p>	

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
	<p>à la mobilisation des ressources en eau de surface et souterraines pour 9 858 824 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 études de faisabilité relatives à la réalisation et/ou à l'aménagement des points d'eau et ouvrages d'assainissement réalisés ; • 7 Bureaux d'études pour la réalisation des études de faisabilité relatives à la mobilisation des ressources en eau de surface et souterraines élaborés. 	
Environnement et développement durable	<p>Prévisions financières 2018 : 627 334 000 FCFA</p> <p>Promouvoir la gestion des ressources naturelles pour 627 334 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 225 000 plants sont produits ; • 10 600 Km des bandes pare feux réalisés ; • 10 mares empoissonnées ; • 5 marchés ruraux de bois mis en place ; • 1 600 ha de la RNA réalisés. 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une grille de répartition des fonds du BIE 2018 à transférer par région et par Commune a été élaborée ; • Participation à la mission de sensibilisation organisée par la DGD/CT ; • Tenue de quatre (4) réunions de la CADD.
Formation Prof et technique	<p>Prévisions financières 2018 : 123 253 000 FCFA</p> <p>Mise en place des comités régionaux de pilotage pour 45 000 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'identification des stagiaires, des structures d'accueil et des encadreurs ; • Assurer le placement des stagiaires ; • Assurer le suivi évaluation du stage. <p>Gestion des plateformes d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés pour 78 253 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gérer les plateformes (fonctionnement, formation des chefs OIP, échanges d'expériences, Améliorer et multiplier les outils d'information, d'orientation et d'insertion) <p>Appuyer la structuration et la généralisation des dispositifs d'accompagnement des</p>	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réunion technique nationale sur le partenariat entre STD et CT, • Création des services d'orientation • Signature de convention avec ANFICT • Programmation pour 2019 : 73 millions pour créer 25 services d'orientation

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
	sortants et d'insertion professionnelle (plateformes)	
Enseignement secondaire	<p>Prévisions financières 2018 : 14 150 975 000 FCFA</p> <p>Construction et entretien des infrastructures scolaires pour 1 485 842 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 Lycée construit ; • 10 Collèges ruraux sont construits ; • 500 salles de classe (de lycées et de collèges existants) ; • 10 laboratoires sont construits ; • 20 bibliothèques sont construites • 200 latrines sont construites dans les CEG et CES ; • Acquisition de 2500 tables bancs pour les établissements existants ; • 200 classes des Lycées, CEG et CES réhabilités ; • 10 laboratoires des lycées entretenus ; • 20 bibliothèques sont réhabilitées ; <p>Gestion du personnel auxiliaire et contractuel pour 12 022 279 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 000 enseignants contractuels recrutés et gérés ; • 200 ASCN gérés (frais de transport). <p>Elaboration de la carte scolaire pour 421 146 000 F CFA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réaliser l'état de lieux du sous-secteur des enseignements secondaires au niveau régional ; • Planifier les besoins globaux (effectifs, infrastructures, équipements, manuels et personnels, les besoins supplémentaires ; • Gérer les cantines scolaires. 	<p>Réalisations 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Signature de la lettre circulaire n° 00253MES/SG/CADD du 26 juillet 2018 par le ministre instruisant les Directeurs Régionaux de collaborer avec les Présidents des Conseils Régionaux pour bonne gestion des compétences et ressources transférées ; • Signature de la lettre circulaire n° 00254MES/SG/CADD du 26 juillet 2018 instruisant les Directeurs Régionaux à transmettre au Secrétariat Général les listes exhaustives des enseignants contractuels, Appelés du Service Civique National et auxiliaires relevant de leurs entités administratives ; • Suite à la lettre circulaire n° 00254MES/SG/CADD du 26 juillet 2018, le ministère a procédé à la Codification des enseignants contractuels • Le montant total des pécules des contractuels est de 1 388 281 600 F CFA ; • Formation des responsables de la gestion de la carte scolaire des DRES et personnel des conseils régionaux en gestion de la carte scolaire par la DEP du ministère en décembre 2018 Coût : 23 715 392 F CFA ; • Formation des responsables de passation de marchés des régions, de personnel des conseils

Ministère technique	Prévisions au titre de l'année 2018 ³⁹ 17 847 623 678 FCFA	Activités menées
		<p>régionaux et des DRES en techniques de passation des marchés publics par la DMP du ministère en décembre 2018 en vue de permettre une bonne gestion de cette compétence dans le contexte du transfert des compétences et des ressources. Coût : 7 122 192 F CFA ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration et validation en collaboration avec les responsables des CT du projet de contrat type de l'enseignant contractuel transféré ; • Signature de la convention de transfert de la maîtrise d'ouvrage de la construction et de l'équipement des salles de classe aux Conseils Régionaux entre le ministère des Enseignements Secondaires et l'ANFICT le 28 octobre 2018. Le montant de la convention pour l'année 2018 est de 876 884 000 F CFA, dont 214 134 000 F CFA pour les constructions des salles de classe et 662 750 000 F CFA ; • En application du décret n °2016 — 076 et de l'arrêté n° 0043, la création d'établissements d'enseignement secondaire se fait désormais par les Conseils Régionaux avec la tenue des sessions de création en septembre et octobre 2018 dans toutes les régions.

Source : MI/SP/D/ACR/DGDCT, Rapport annuel de mise en œuvre du PTCR 2018-2021, Janvier 2018.

A la lecture de ces tableaux, on peut noter que tous les ministères sectoriels concernés par le processus de transfert se sont attelés à la mise en œuvre du PTCR 2018-2021 conformément à la feuille de route avec des avancées variables d'un ministère à l'autre. On peut aussi mesurer

les difficultés et les écarts qui existent à propos du transfert des compétences et des ressources. Si ces difficultés peuvent être mises sur le compte des lenteurs de démarrage, on pourrait y voir, d'un secteur ministériel à l'autre, un différentiel dans la volonté d'aller aux transferts. On voit ainsi une volonté plus forte et donc des prédispositions plus importantes au niveau des secteurs de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que de l'environnement tandis que dans les autres secteurs, la volonté et les prédispositions restent à renforcer. Ainsi en dépit des motifs d'espoir, la mise en œuvre du PTCR reste mitigée.

Les difficultés répertoriées ont notamment trait aux aspects suivants :

- ☞ La léthargie de certaines CADD des ministères sectoriels due à l'absence de moyen de fonctionnement, à la mauvaise compréhension de leurs missions et de façon générale à la mauvaise compréhension du transfert des compétences et des ressources ;
- ☞ L'absence d'un plan de communication sur le TCR, sur les rôles et responsabilités des acteurs ;
- ☞ Les difficultés pour les ministères sectoriels à identifier et suivre précisément les transferts aux collectivités territoriales ;
- ☞ La mauvaise compréhension de leur rôle par les acteurs, d'où l'existence parfois de conflits de compétences entre acteurs (par exemple en matière d'affectation et de gestion des enseignants) ;
- ☞ La non-opérationnalisation du dispositif de suivi prévu par le PTCR (pool de compétences).

Ce caractère mitigé est confirmé par l'enquête de terrain aussi bien au niveau central auprès des autorités centrales qu'au niveau des administrations déconcentrées et décentralisées.

5.1.4.2 Du point de vue de la perception des acteurs

Du point de vue de la perception des acteurs (que ce soit les acteurs centraux que ceux rencontrés au niveau local), la mise en œuvre des transferts reste mitigée.

► Les acteurs centraux

Selon certains acteurs, la faiblesse des transferts résulte d'une faible appropriation du processus par certains acteurs. Comme l'a fait remarquer un Secrétaire Général de ministère, « *on ne parle pas le même langage en ce qui concerne la décentralisation* »⁴⁰. Elle s'expliquerait également par la multiplicité des réformes, notamment celle d'ampleur concernant la gestion des finances avec le Budget-programme dont la faible maîtrise actuelle par la plupart des acteurs n'est pas favorable aux transferts surtout des ressources qui doivent accompagner les compétences.

Dans un registre similaire, d'autres acteurs voient dans les principes de gestion des finances publiques, notamment le principe de l'unicité des caisses, le facteur limitant les processus de transfert des ressources et par voie de conséquence, des compétences. Pour d'autres encore, les transferts sont difficiles au regard des tensions fréquentes, voire permanente de trésorerie. L'inachèvement de la déconcentration du ministère des Finances est aussi pointé comme un

⁴⁰ Dr RANAOU Abaché, SG/MSP, entretien du 4/11/2019 de 15h20 à 15h50.

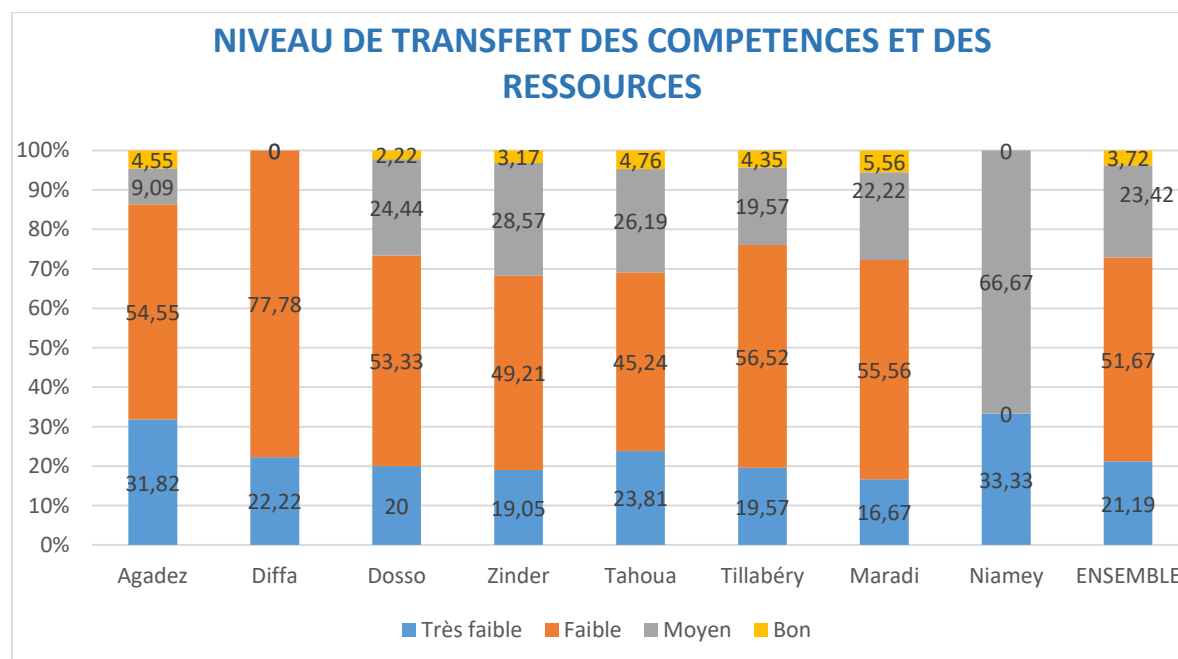
facteur limitant des transferts de compétences et de ressources. Ce point est réfuté par le trésor qui estime que sa structuration actuelle ne constitue pas un problème pour l'appui aux CT.

D'autres acteurs incriminent les procédures suivies par l'ANFICT (qui sont les procédures du trésor) comme étant trop lentes. Selon certains maires, l'Agence ne débloquent en fin 2019 que les tranches de 2018. Pour sa part, l'ANFICT regrette sa faible implication dans la stratégie de transfert des compétences et des ressources de l'État aux CT.

Pour d'autres, les difficultés résulteraient notamment du trop grand nombre de compétences à transférer (onze aux communes et aux régions en matière d'hydraulique et onze aux communes en matière d'environnement). De l'avis de certains acteurs, les transferts de compétences ne devraient pas se faire sur un spectre aussi large, mais devraient concerner un nombre relativement limité dans la logique même du principe de progressivité ayant conduit à la limitation du PTCR aux quatre domaines. Le nombre important de compétences devient ainsi un facteur de blocage ou à tout le moins de ralentissement. Sont ici indexées la faible propension des ministères à se délester de leurs compétences et des ressources (certains acteurs parlent de réticence) ainsi que la faiblesse des capacités des communes à absorber lesdites compétences et ressources. Les effets conjugués de ces deux facteurs expliqueraient les difficultés des transferts. Ces perceptions font échos à celles des acteurs rencontrés au niveau local.

► Les acteurs locaux

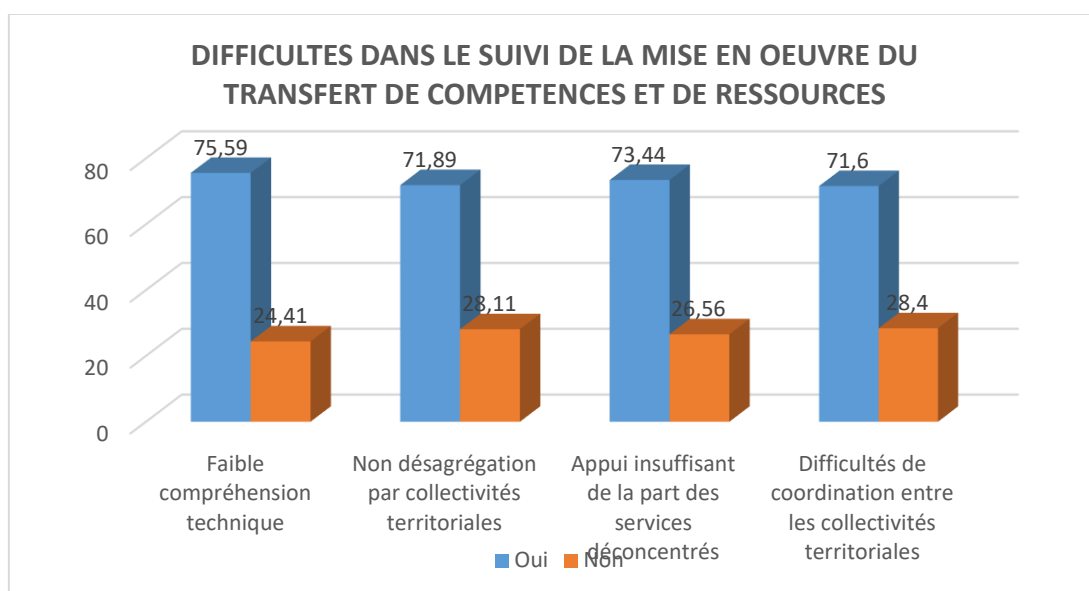
Les données de l'enquête de terrain révèlent des perceptions tout aussi mitigées du transfert des compétences et des ressources. Dans l'ensemble, le niveau de transfert des compétences est jugé faible ou très faible par une grande majorité (72,86 %) des acteurs interrogés.



Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Les mesures proposées dans le PTCR sont jugées satisfaisantes par 18% des acteurs et plutôt satisfaisantes par 38% d'entre eux. D'où 56% d'opinions favorables au PTCR contre les 44% (28% et 16%) d'opinions peu satisfaites et très peu satisfaites du plan. Par exemple, les acteurs des CT ont bénéficié dans le cadre de la mise en œuvre du plan de transfert, de formations de courte durée (87% des acteurs), de supervisions/appuis méthodologiques et techniques (50,8%) et d'appui matériel et logistique (43,2%); mais beaucoup moins de renforcement en personnel de conception (32,69%) et de formations de longue durée (12,45%).

Malgré tout, le transfert des compétences est jugé globalement faible par la grande majorité des acteurs (80%). Cette faiblesse des transferts résulte de la faible compréhension technique (75,59%) des transferts, l'appui insuffisant de la part des services déconcentrés (73,44%), la non-désagrégation des données par collectivité territoriale (71,89%) et la faible coordination entre les collectivités territoriales et services techniques (71,6%).



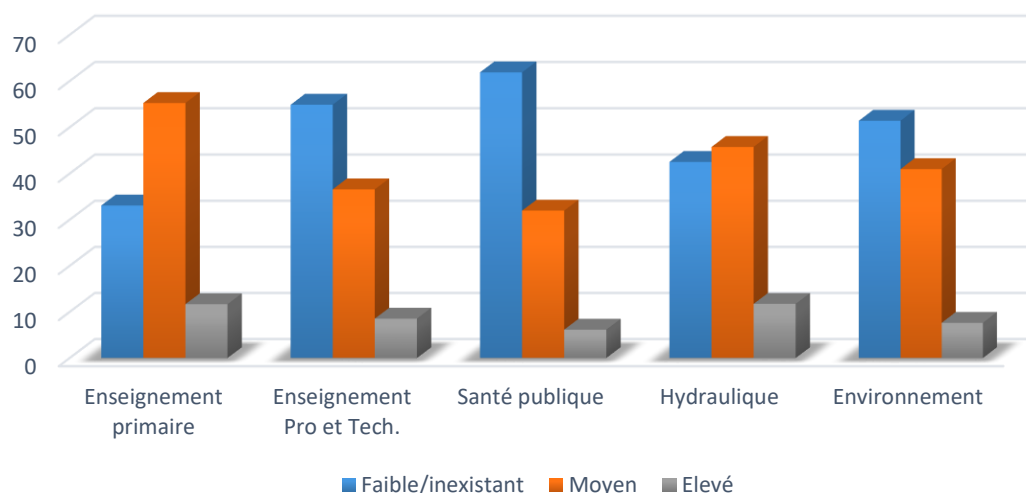
Il est également constaté l'insuffisance des ressources humaines, financières et logistiques, la mauvaise compréhension des textes, le manque de vulgarisation du plan de transfert des compétences et des ressources, l'insuffisante collaboration entre le ministère en charge de la décentralisation, les ministères sectoriels concernés par les transferts et le ministère de finances d'une part et entre ces différents ministères et les CT d'autre part, l'insuffisance voire l'absence de synergie et de solidarité au niveau local. Les perceptions des acteurs relativement au transfert des compétences et des ressources se présentent ainsi que suit :

Tableau 10 : Perception des acteurs par rapport au transfert de compétences et de ressources

Domaine de transfert	Transfert de compétences	Transfert de ressources
Enseignement primaire, alphabétisation, promotion des langues nationales et éducation civique	Faible/inexistant : 33,08 % Moyen : 55,25 % Elevé : 11,67 %	Faible/inexistant : 84,11 % Moyen : 14,73 % Elevé : 1,16 %
Enseignement, formation professionnelle et technique	Faible/inexistant : 54,88 % Moyen : 36,59 % Elevé : 8,54 %	Faible/inexistant : 87,80 % Moyen : 11,79 % Elevé : 0,41 %
Santé publique	Faible/inexistant : 61,88 % Moyen : 31,97 % Elevé : 6,15 %	Faible/inexistant : 89,34 % Moyen : 9,43 % Elevé : 1,23 %
Hydraulique et assainissement	Faible/inexistant : 42,51 % Moyen : 45,75 % Elevé : 11,74 %.	Faible/inexistant : 77,42 % Moyen : 17,34 % Elevé : 5,24 %
Environnement et du Développement durable	Faible/inexistant : 51,41 % Moyen : 40,96 % Elevé : 7,63 % restants	Faible/inexistant : 84,00 % Moyen : 15,60 % Elevé : 0,40 %

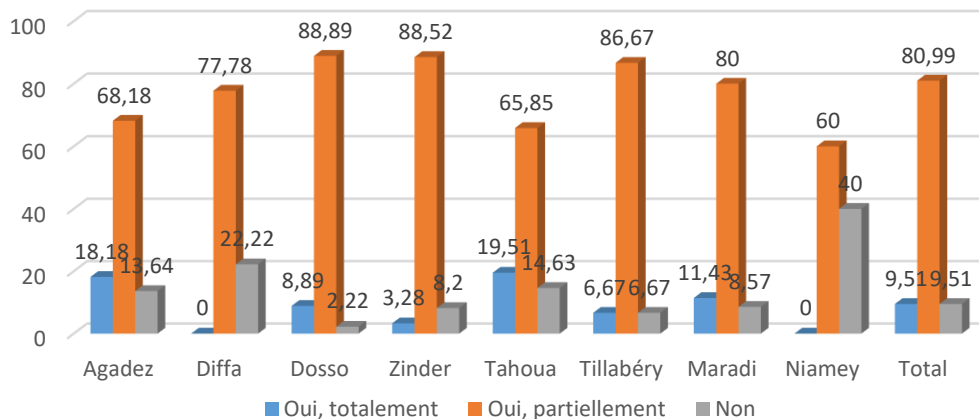
Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Perceptions des acteurs relativement aux transferts des compétences



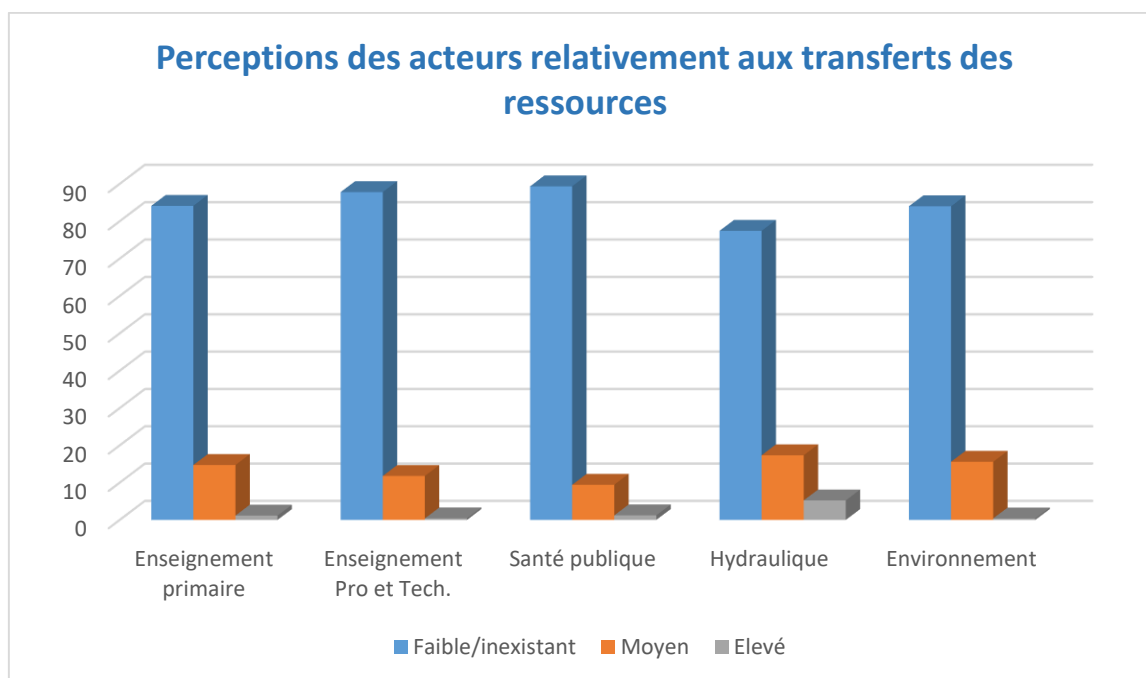
Par ailleurs, pour 81 % des acteurs interrogés, les compétences transférées ne sont que partiellement exercées du fait du très faible niveau de transfert des ressources.

COMPETENCES TRANSFERES ET EXERCEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES



Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Si en matière de transfert des compétences, la perception faible/inexistante le dispute à la perception moyenne, l'unanimité est acquise en ce qui concerne la faiblesse/inexistence des transferts en ce qui concerne les ressources.



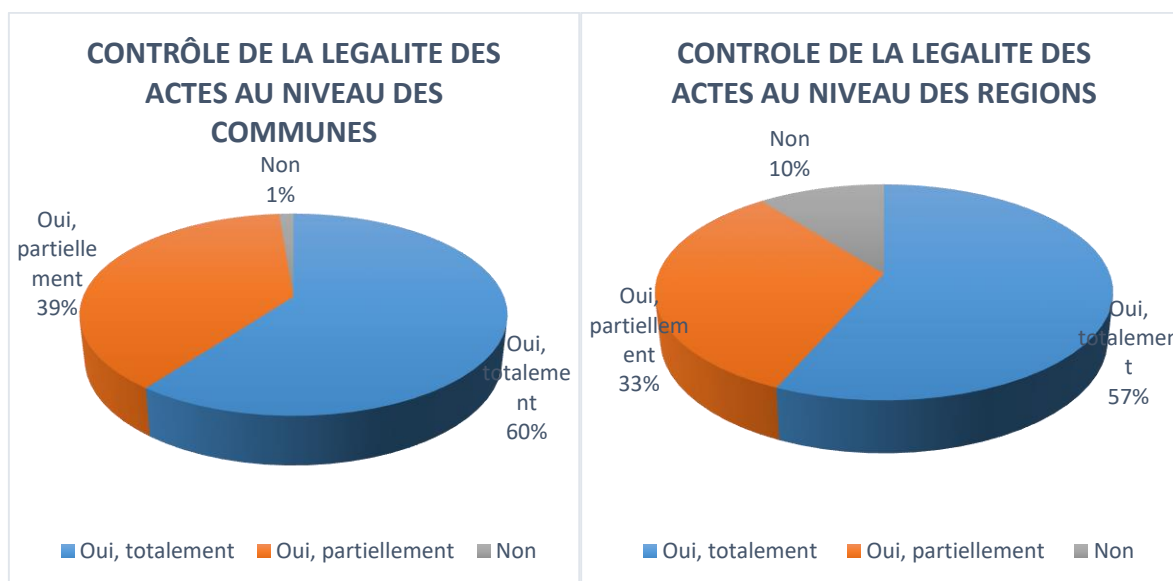
5.2 L'exercice de la tutelle sur les CT : Une tutelle appréciée, mais perfectible dans l'ensemble

La tutelle exercée sur les CT a fonctionné globalement et fait l'objet d'une bonne appréciation dans l'ensemble par les acteurs. Mais l'analyse des textes et autres rapports montre que cette tutelle est perfectible dans l'ensemble.

5.2.1 Une tutelle appréciée

L'exercice de la tutelle a permis d'accompagner le processus de décentralisation depuis sa relance en 2004. Cet exercice a d'abord permis d'installer les élus locaux et de les accompagner progressivement dans l'appropriation de leur fonction d'édilité afin d'assurer le fonctionnement de leur administration pour produire les prestations de services sociaux de base (santé, éducation, hydraulique, etc.). L'accompagnement a ainsi permis de corriger progressivement les lacunes des CT et de renforcer la gestion locale.

C'est dans ce sens qu'il faut lire les résultats de l'enquête de terrain réalisée pour les besoins de la présente évaluation. Selon les répondants, les CT transmettent les actes soumis au contrôle à la tutelle dans les délais prescrits et prennent en compte les recommandations et suggestions de cette dernière. La majorité des répondants (60 % au niveau des communes et 57 % au niveau des régions) pense que la tutelle agit totalement dans le sens du contrôle de la légalité des actes (et de l'appui-conseil). A l'inverse, 39 % des répondants au niveau des communes et 33 % au niveau des régions pensent que cela reste partiel, c'est-à-dire, mitigé.



Source : Données enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Le contrôle de légalité et l'appui technique se font périodiquement au moyen des outils ci-après :

- ☛ notes de service, lettres officielles, visites de terrains, PV des sessions et autres délibérations, etc. ;
- ☛ certification et contrôle de la conformité des actes réglementaires ;
- ☛ études et contrôles de légalité des budgets et des décisions prises par les conseils municipaux et régionaux ;
- ☛ diverses missions d'inspections et suivi de la mise en œuvre des PDC et PDR.

Ainsi dans l'ensemble, une grande majorité des répondants (83,65 %) estime que la tutelle constitue une aide dans la résolution des problèmes rencontrés par les collectivités territoriales. Aussi, 78,52 % des répondants affirment que la tutelle constitue un atout pour l'émergence des collectivités territoriales.

Examinons cela de façon plus critique à présent.

5.2.2 Une tutelle à améliorer

La mise en œuvre de la tutelle comme prévue par le législateur a été confrontée à de nombreuses difficultés. De nombreux rapports d'évaluation ou de bilan de la décentralisation relèvent une insuffisance de moyens matériels et financiers. Au lancement du processus de décentralisation en 2004, une étude sur la déconcentration⁴¹ faisait état, à propos de la répartition des moyens financiers, d'un rapport de 95,16 % contre 4,84 % au profit de l'administration centrale et au détriment de l'administration déconcentrée. Concernant les moyens humains, le même rapport faisait état d'un phénomène de « macrocéphalisme »⁴² qui

⁴¹ HCRAD, « Étude sur la charte de la déconcentration au Niger », Mai 2005.

⁴² HCRAD, op. cit., p. 6.

conduisait à une forte concentration des agents au niveau central. L'étude faisait état des proportions suivantes :

- ☛ Administration centrale basée à Niamey la capitale : **20 962 agents soit 58,70 %** pour servir une population de 674 950 habitants (soit 6,30 % de la population du pays)
- ☛ Administration déconcentrée déployée à sur le reste du territoire (7 régions) : **14 775 agents soit 41,30 %** pour servir une population de 10 115 402 habitants (soit de la population du pays).

Source HCRAD, « Étude sur la charte de la déconcentration au Niger », Mai 2005, p. 6-7.

La situation s'est certainement améliorée aujourd'hui, mais le déséquilibre demeure puisque dans une note de 2009 adressée au ministre d'État, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de la Décentralisation à propos du bilan de la décentralisation, le Directeur Général des Collectivités Territoriales dressait un état des lieux critiques des ressources humaines dans les services déconcentrés. Il faisait état de la *« faible présence territoriale des services de l'État »* qui est liée au fait que *« la plupart des ministères ne sont pas à ce jour déconcentrés au niveau des circonscriptions administratives de droit commun (régions et départements) pour espérer leur redéploiement au niveau opérationnel aux côtés des communes »*. La même note fait le constat que lorsque les services sont déconcentrés, ils font *« cruellement face à un déficit notoire de personnel... »*. L'explication de cette insuffisance des ressources humaines semble résider dans la conjugaison des effets de la loi sur la retraite anticipée et le gel des recrutements au niveau de la fonction publique.

En conséquence, l'effectif des services déconcentrés (régionaux et départementaux) se réduisait généralement à la seule personne du chef de service assisté dans certains cas d'un ou de quelques agents auxiliaires ou du service civique national. Ainsi, la région d'Agadez comptait deux directeurs administratifs (dont un en service au gouvernement et l'autre à la préfecture d'Arlit) et un chef de division. La Région de Diffa disposait de trois directeurs administratifs tous en service au niveau du gouvernement tandis qu'aucune des trois préfectures en charge de l'encadrement des douze (12) communes de la région n'en disposait. La région de Dosso avec ses quarante-trois communes ne comptait que quatre directeurs administratifs (dont trois en service au gouvernement) et un chef de division à la préfecture de Gaya. Dans la région de Maradi, on ne comptait que deux directeurs administratifs et deux chefs de division tous en service au gouvernement et aucun dans les six préfectures chargées de l'encadrement des quarante-sept communes de la Région. La région de Tahoua comptait quatre directeurs administratifs (dont deux (2) au gouvernement) et un chef de division. Dans cette région, sur les huit chargées de l'encadrement des quarante-quatre (44) communes, on ne comptait que deux directeurs administratifs au niveau de deux préfectures. Dans la région de Tillabéri, il n'existait qu'un directeur administratif en activité et un chef de division au niveau du gouvernement.

Régions	Nombre de Directeurs administratifs		Nombre de Chefs de division	
	Région	Département	Région	Département
Agadez	1	1	1	
Diffa	3	0	0	
Dosso	3	1		1
Maradi	2		2	
Tahoua	2	2		
Tillabéri	1		1	
Zinder	1		2	

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Ce constat d'insuffisance des ressources humaines a été, à nouveau, fait dans le Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses du MI/SP/D/ACR pour la période 2018-2020. Dans le draft de ce document de programmation daté du mois d'octobre 2017, il est relevé qu'il ressort d'une enquête réalisée par l'IGAT en avril 2015, que « sur 121 fonctionnaires des gouvernorats, le ministère en charge de l'Administration territoriale n'en compte que 65 dont : sept (7) de la catégorie A, 12 des catégories B et C et 46 auxiliaires. La même étude révèle qu'au niveau des administrations des préfectures, on enregistre 430 agents toutes catégories confondues, le ministère en charge de l'Administration territoriale n'en compte que 252 répartis comme suit : 1 agent de la catégorie A, 24 des catégories B et C et 227 auxiliaires. Au pire, dans certaines préfectures (...)»⁴³, le ministère est totalement absent et dans les meilleurs des cas, il est techniquement représenté par des agents d'exécution, c'est-à-dire ceux des catégories B et C »⁴⁴.

Ainsi en plus de l'insuffisance des ressources humaines, le problème de leur qualification se pose. Le document de programmation ci-dessus cité note que si « le ministère dispose d'une bonne représentation à travers l'implantation de ses services (...) au niveau des administrations des Gouvernorats, la plupart des responsables en charge de ces structures n'ont pas le profil requis pour être à ces postes (...) plusieurs préfets et secrétaires généraux sont des contractuels et ne remplissent pas les conditions de niveau et de qualification que requièrent ces postes d'autorité et de responsabilité »⁴⁵. La situation semble d'autant alarmante que selon le ce document, le décret n° 2004-298/PRN/MID du 04 octobre 2004 portant création du Cabinet et du Secrétariat Général des régions et départements et fixant les attributions de leurs titulaires, qui devait atténuer quelque peu les insuffisances numériques et qualitatives du personnel technique des préfectures, n'a malheureusement connu aucun début d'exécution en ce qui concerne ces administrations. Les rédacteurs du document en viennent à la conclusion selon laquelle le personnel disponible dans les gouvernorats et les préfectures

⁴³ Les exemples cités concernent es préfectures de Tassara, de Bagaroua, de Goudoumaria et de N'Gourti.

⁴⁴ MI/ SP/D/ACR, « Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses 2018-2020 », octobre 2017), p. 8.

⁴⁵ MI/ SP/D/ACR, op. cit., p. 8.

n'atteint ni le nombre requis ni ne remplit les exigences de qualités et de qualification professionnelles pour un appui efficace aux CT dans la prise en charge de leurs attributions⁴⁶. Ces insuffisances avaient été déjà relevées dans la note-bilan du DG de la décentralisation de 2009 rappelée plus haut.

Ces problèmes de ressources (humaines, matérielles et financières) sont venus compliquer la mise à disposition des CT de l'ensemble des STD pour la mise en œuvre de leurs activités. L'insuffisance des ressources conjuguée à l'importance des distances qu'il faut parfois parcourir à partir du chef-lieu pour couvrir les communes ont rendu aléatoire la mise en œuvre des conventions de mise à disposition des STD au profit des CT. Au regard des moyens disponibles, l'exercice de la tutelle s'apparente à une gageure. Ainsi dans une étude évaluative des capacités des ST de l'État à accompagner les CT⁴⁷, l'insuffisance des moyens matériels et financiers était ainsi illustrée :

Nonobstant la situation des régions présentée ci-dessus, certains chiffres permettront d'apprécier la capacité (l'incapacité ?) opérationnelle des circonscriptions administratives et comprendre, en partie, pourquoi des difficultés compromettraient l'exercice de la tutelle. Ainsi pour une région comme celle de Tahoua, en dotations mensualisées⁴⁸ :

- ☛ Le gouverneur doit couvrir une région de 113,371 km² avec une dotation mensuelle de 1 003 l de carburant, et 198 775 F ne couvrant pas 8 j de frais de mission du seul gouverneur, qui au moins sera accompagné de son chauffeur et bien entendu de son garde du corps ;
- ☛ Le préfet d'Abalack, avec un département de 20 000 km², reçoit 195 l de carburant, et comme tous ses autres collègues, ne reçoit aucun fonds pour couvrir ces déplacements.

HCME, « Étude sur l'évaluation de la capacité des services techniques de l'État à accompagner les collectivités territoriales », Octobre 2012, p. 16-17.

La plupart du temps, c'est par le truchement des projets et programmes financés par les PTF que ces conventions de mise à disposition sont exécutées ; l'absence ou la fin des projets et programmes influence donc ce moyen d'appui de l'État aux CT et pose en conséquence, l'appropriation de ce mécanisme par les acteurs et sa pérennité sur le long terme.

A ces problèmes, il faut ajouter ceux que pose l'instrument conventionnel. Il semble que la formalisation ait quelque peu compliqué⁴⁹ la collaboration qui se faisait naturellement, notamment le concours des STD aux CT. Le passage par le représentant de l'État permet une bonne coordination et un meilleur suivi des actions. Sa mise en œuvre fait cependant craindre des « lourdeurs administratives » (traitement des requêtes, tenue de la réunion de programmation, etc.). Il faut aussi ajouter « les frais de suivi »⁵⁰ que les CT doivent mettre à la

⁴⁶ Idem, p. 8-9.

⁴⁷ Étude réalisée en 2012 dans le cadre de la phase 2 du Programme d'actions communautaires.

⁴⁸ Tirés de données fournies par les services du MI/S/D/AR.

⁴⁹ Notamment du fait de l'impossibilité ou des difficultés à justifier les collaborations informelles pourtant faciles à mettre en œuvre. Ce type de collaboration devient difficile avec la formalisation d'une procédure de collaboration.

⁵⁰ Article 12 du décret n° 2003-176/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 modifié par le décret n° 2017-009/PRN/MI/SP/D/ACR du 6 janvier 2017.

disposition des STD. Dans le contexte de faiblesse des ressources des CT, cette participation peut être un facteur de blocage du recours aux STD.

Quant au contrôle de légalité, son exercice est rendu difficile par de nombreux facteurs. Au nombre de ces derniers, il faut d'abord rappeler la qualité des ressources humaines. En plus de l'inadéquation des profils rappelée plus haut, s'ajoute l'absence des spécialités requises pour un bon exercice de ce contrôle. Il s'agit notamment des profils de juristes et d'économistes qui font défaut le plus souvent. Il faut ensuite rappeler l'inachèvement de l'infrastructure judiciaire qui est le dernier du contrôle. La loi organique n 2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger dispose en son article 52 : « Il est institué un tribunal administratif au siège de chaque tribunal de grande instance ». Ce tribunal a le même ressort territorial que le tribunal de grande instance (TGI) (article 53). L'organisation judiciaire comprenant dix TGI, le Niger devrait donc disposer de 10 tribunaux administratifs (TA) qui faciliteraient le contrôle de légalité en dernier ressort. Ces TA ne sont pas opérationnels sur toute l'étendue du territoire national ; ce qui n'est pas un atout pour le contrôle de légalité. Dans le cadre du principe de libre administration dont bénéficient les CT et qui sert de fondement au caractère immédiatement exécutoire de certains actes que leurs responsables prennent, l'opérationnalité de cette chaîne judiciaire est un pré requis pour limiter les entorses prévisibles à la légalité.

5.3 Bilan de la décentralisation financière

Le bilan de la décentralisation financière porte sur l'analyse générale et assez détaillée des différentes ressources financières des Collectivités Territoriales (Communes et Régions) en vue de faire ressortir les forces et les faiblesses de celles-ci. Cette analyse a pris en compte toutes les composantes des ressources : ressources de transfert de l'Etat aux collectivités, ressources internes des collectivités ainsi que les subventions des bailleurs de fonds. En outre, elle a permis de dégager les acquis, les forces majeures et les insuffisances dans la mise en œuvre de la politique et des stratégies de décentralisation et de développement local, sur le plan financier. Enfin, cette analyse a permis d'apprécier objectivement la viabilité des collectivités territoriales, en particulier les communes rurales. Ainsi, les aspects ci-après ont été appréciés : (i) les trois premiers axes sur les ressources fiscales ; (ii) le 4^e axe portant sur les dotations de l'Etat et les financements des PTFs par le biais de l'ANFICT ; (iii) le dernier axe relatif à la question fondamentale de la viabilité financière des communes au Niger.

Comme l'a si bien dit François Labie : « les finances locales sont au cœur des problèmes de la décentralisation...Les Collectivités locales doivent bénéficier de ressources propres d'un montant suffisant pour faire face à leurs charges »⁵¹.

Pour accomplir leurs missions de service public, les Collectivités Territoriales doivent disposer de moyens financiers propres en vue de faire face aux besoins de fonctionnement et aux dépenses d'investissement visant à améliorer les conditions de vie des populations.

⁵¹ Cour des Finances locales, Edition Dalloz, 1995, p.7.

En effet, l'autonomie financière dont jouissent les collectivités territoriales suppose la prise en charge totale ou partielle du devenir des populations, ce qui doit les amener à tout mettre en œuvre pour une mobilisation des ressources dont elles disposent ou dont elles peuvent disposer.

Ainsi, la législation nigérienne a prévu toute une gamme de ressources à travers les lois de finances confirmées par les dispositions du livre II, article 1^{er} de **la loi 2012-037 du 26/6/2012 portant Code Général des Impôts** : « les ressources nécessaires à l'exercice des missions des Communes et des Régions sont dévolues par **la fiscalité propre, la fiscalité concédée par l'Etat et les recettes non fiscales** ».

L'article 144 du décret 2016-302/PRN/MISP/D/ACR/MF du 26 juin 2016 portant régime financier des Collectivités territoriales précise que : « **le financement des Collectivités Territoriales repose sur un système combinant les impositions, les dotations et subventions, les emprunts et autres ressources** ».

Plus précisément, les ressources financières des collectivités territoriales au Niger peuvent être regroupées en trois (3) catégories : (i) la fiscalité concédée par l'Etat aux collectivités territoriales ; (ii) la fiscalité propre aux collectivités territoriales ; (iii) les taxes rémunératoires et revenus ou produits assimilés.

Selon l'article 99 alinéa 7 de la Constitution, c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. A cet égard, les ressources fiscales des collectivités territoriales du Niger sont très dépendantes de l'Etat pour la détermination de leur liste (assiette) et de leurs taux (à travers les lois de finances annuelles) et parfois même pour leur recouvrement. Le livre II de la loi 2012-037 du 20/6/2012 portant code général des impôts a fixé la liste des impôts et taxes constituant les ressources des collectivités territoriales à savoir : (i) la fiscalité concédée par l'Etat aux collectivités territoriales ; (ii) la fiscalité propre aux collectivités territoriales ; (iii) les taxes rémunératoires.

5.3.1 La fiscalité concédée par l'Etat aux Collectivités Territoriales

Il s'agit d'impôts et taxes propres à l'Etat, rétrocédés totalement ou partiellement par ce dernier aux Collectivités Territoriales. Leur assiette et leur recouvrement sont assurés par les services déconcentrés de la Direction Générale des Impôts (**D.G.I**) et les Collectivités territoriales n'ont aucune maîtrise de la « chaîne fiscale » desdits impôts et taxes. A ce titre, on peut citer : (i) la taxe immobilière ; (ii) la taxe professionnelle (Patente ordinaire) ; (iii) l'impôt synthétique (Patente synthétique) ; la contribution des licences ; (iv) les redevances minières et pétrolières ; (v) les redevances forestières.

Les Centres et les Recettes des Impôts chargés respectivement de l'assiette et du recouvrement ne sont pas implantés dans tous les départements et souffrent d'un problème aigu de moyens humains, matériels et financiers. Pour pallier à ce problème, l'Arrêté conjoint N° 00308/MF-MI/AT du 11 Décembre 2000 portant définition d'un cadre de collaboration fonctionnelle entre l'Administration fiscale et les Collectivités Territoriales a été signé par les ministres en charge des Finances et de la décentralisation.

Les impôts rétrocédés représentent une part importante des ressources budgétaires des Communes à statut particulier et de certaines communes urbaines, leur part pouvant représenter entre 60 et 80% du montant global desdites ressources. Les montants recouvrés sont reversés automatiquement dans les comptes des communes concernées, celles-ci étant d'office « correspondant du Trésor public ». Au regard de l'importance de cette « manne financière », certains responsables communaux n'accordent pas l'attention requise aux impôts locaux et créent une forte dépendance de leurs entités vis-à-vis de cette fiscalité concédée alors que son déblocage est assez souvent très laborieux.

En effet, les fonds des Collectivités Territoriales logés au Trésor public en vertu du principe de « l'unicité de Caisse » ne sont pas disponibles en temps voulu et en quantité souhaitée. Le dernier « talon d'Achille » de cette catégorie de ressources financières locales reste la possibilité de remise en cause des taux de rétrocession (les quotes-parts) à tout moment par l'Etat à travers les lois de finances et cela au détriment des entités décentralisées.

A titre illustratif, voici le tableau de l'évolution de cette répartition depuis l'élection des organes élus des Communes en 2004 et leur installation effective en 2005.

Tableau 11 : Evolution des taux de la rétrocession des impôts au Collectivités Territoriales

Année	Patente ord.	Impôt synthétique	Taxe immobilière	Taxes minières	Taxe forestières
2004	100%	30%	40%	15%	15%
2005	100%	30%	40%	15%	15%
2006	100%	30%	20% ⁵²	15%	15%
2007	100%	30%	20%	15%	15%
2008	100%	30%	20%	15%	15%
2009	100%	30%	20%	15%	15%
2010	100%	30%	20%	15%	15%
2011	100%	30%	20%	15%	15%
2012	100%	30%	50%	15%	15%
2013	100%	30%	50%	15%	15%
2014	100%	30%	50%	15%	15%
2015	100%	30%	50%	15%	15%
2016	100%	30%	50%	15%	15%
2017	100%	30%	50%	15%	15%
2018	100%	30%	50%	15%	15%
2019	100%	30%	50%	15%	15%

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

⁵² Loi 2005-26 du 15 novembre 2005, portant loi des Finances au titre de l'année budgétaire 2006 qui a aussi dépossédé les communes d'un impôt qui leur est propre depuis 40 ans à savoir la taxe sur la publicité extérieure comme on le verra plus bas.

Ce tableau nous révèle qu'à partir de 2006 jusqu'en 2011, le taux de rétrocession de la taxe immobilière a chuté de moitié rendant critique la situation financière de certaines communes.

Le 2^{ème} volet de ressources financières est constitué par la fiscalité propre aux Collectivités territoriales.

5.3.2 La fiscalité propre aux collectivités territoriales

Cette fiscalité est constituée d'impôts et taxes créés par l'Etat au bénéfice exclusif des collectivités territoriales et l'Etat n'en dispose pas de semblables. En outre, les services locaux ont la maîtrise complète de « la chaîne fiscale », l'assiette et le recouvrement étant exécutés par eux.

Elle se décompose en impôts directs et taxes indirectes : (i) les impôts directs locaux ; (ii) la taxe de voirie et d'hygiène ; (iii) la taxe municipale ; (iv) la taxe sur les taxis et embarcations ; (v) la taxe sur les cyclomoteurs et vélocipèdes (ou vignette) ; (vi) la taxe sur les pompes et dépôts d'hydrocarbures ; (vii) la taxe sur l'exploitation des débits de boissons ; (viii) la taxe sur la publicité extérieure ; (ix) la taxe sur les artistes.

Tous ces impôts doivent être perçus par voie de rôles nominatifs établis et rendus exécutoires par le Maire et recouverts par le receveur municipal. Le jugement des comptes des comptables communaux et l'examen de la gestion des ordonnateurs (Maires) par la Cour des comptes ont permis de relever que lesdits impôts sont assez souvent **perçus sans émission préalable desdits rôles en violation des dispositions de l'Arrêté n°634/MI-DT du 8 octobre 1966 déterminant les recettes dont la perception doit s'effectuer par voie de rôle, la procédure et les règles relatives à l'établissement et à l'apurement des rôles ainsi que les modalités de recouvrement et de perception des recettes effectuées par voie de rôles ou sur Ordres de recettes.**

Ceci rend plus difficile la mission de recouvrement du Receveur et ne permet pas non plus d'apprécier les performances de celui-ci en ce domaine. Ces rôles doivent être actualisés chaque année par l'Ordonnateur sur la base de recensement exhaustif des personnes et des matières imposables.

Cette fiscalité locale comporte en 2^{ème} volet des taxes indirectes, **les taxes fiscales indirectes**

Il s'agit de taxes perçues sur certaines activités ou à l'occasion de certains événements. Elles ont pour base la loi 66-022, l'Ordonnance 83-033 du 14 septembre 1983 portant loi des finances au titre de l'année 1984 en son article 25, la loi 2002-017 portant régime financier des collectivités territoriales, confirmées par le code général des impôts.

Au titre de ces taxes, on peut citer : (i) la taxe de stationnement et de vente sur les marchés, places publiques et trottoirs ; (ii) la taxe sur les colporteurs et marchands ambulants ; (iii) la taxe d'abattage ; (iv) la taxes sur spectacles et divertissements ; (v) la taxe sur la publicité extérieure (supports mobiles) ; (vi) la taxe de stationnement sur la voie publique des véhicules d'occasion destinés à la vente ; (viii) la taxe sur la production agricole marchande ; (ix) la taxe de personnes ou de marchandises ; (x) la taxe spécifique d'édilité.

A l'exception de la **Taxe Spécifique d'Edilité (TSE)** dont la perception relève de la NIGELEC, toutes les autres taxes fiscales sont collectées par des collecteurs de taxes. Un choix objectif de ces derniers, sur la base de l'intégrité et un suivi régulier sont les seuls garants d'une mobilisation optimales de ces recettes. Ce suivi doit être exercé par le comptable et le Secrétaire municipal, principaux collaborateurs du Maire. **Mais, force est de reconnaître qu'il y a une politisation extrême dans ce choix de collecteurs et une immixtion flagrante des conseillers dans cette collecte et ce suivi. Les conseillers se « partagent » les collecteurs, les marchés et autres gares routières. Ils exercent des contrôles sur ces infrastructures économiques très lucratives et s'octroient des avantages indus (revenus mensuels) sur cette base.**

Pour le cas particulier de la Taxe Spécifique d'Edilité que l'Etat a tendance à détourner de sa mission originelle, il convient de donner les informations suivantes :

La TSE est un des éléments de la fiscalité propre des Collectivités Territoriales.

Elle a été instituée par la loi 64-03 du 14 mars 1964⁵³ au profit exclusif de la seule Ville de Niamey en vue du financement de ses travaux d'extension des réseaux d'eau et d'électricité.

Après cette étape expérimentale, la loi 72-05 du 17 février 1972, abrogeant et remplaçant la précédente, a généralisé cette taxe à l'ensemble des Collectivités Territoriales (arrondissements, Villes et Communes urbaines de l'époque) disposant de réseaux de distribution d'eau et d'électricité en vue de leur permettre de financer leur extension.

Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « les Arrondissements, Villes et Communes dont les réseaux de distribution d'eau et d'électricité sont gérées par la Société Nigérienne d'Electricité sont autorisés, dans la limite des taux maxima fixés à instituer des taxes spécifiques destinées au financement de leurs travaux d'extension de ces réseaux ».

Les modalités de recouvrement, de gestion, de garde et d'utilisation ont été clairement définies et deux (2) organismes publics ont été respectivement chargés du recouvrement et de la garde des fonds pour le compte des Receveurs des Collectivités Territoriales : la NIGELEC et la CPCT.

La TSE était initialement assise sur la consommation d'eau et d'électricité du secteur public ou privé. Les taux étaient de : Six (6) francs / m³ d'eau consommé ; et deux (2) francs / kWh consommé.

Les versements s'effectuaient avant la fin du mois suivant et les travaux financés par le produit de ces taxes font l'objet de programmes établis par les autorités locales en concertation avec la NIGELEC et les services administratifs concernés.

L'Ordonnance 82-39 portant création du Fonds National de l'Eau et son décret d'application 82-189/PCMS, du 9 décembre 1982 ont porté **la taxe sur l'eau à 15F/m³.**

Cette nouvelle réglementation a eu pour corollaire la suppression des 6 F/m³, au détriment des Collectivités territoriales.

Le mécanisme a fonctionné sans accroc et d'importants investissements ont été réalisés en faveur des populations urbaines, du moins pour le volet taxe sur l'électricité.

⁵³La loi portant institution provisoire d'une taxe destinée au financement des travaux d'extension des réseaux d'eau et d'électricité dans la Ville de Niamey.

Avec la liquidation de la CPCT, ce dispositif -qui a fait ses preuves dans le développement des réseaux urbains d'électricité- est dans une situation difficile avec le gel du versement de la TSE depuis 2008.

Deux réformes introduites dans le secteur ont accentué le désastre.

- ✓ La loi 2012-037 du 20/6/2012 portant Code Général des Impôts a, en son article 174 fixé la répartition de la taxe comme suit : 50% du produit affecté aux travaux d'extension des réseaux de distribution d'électricité et 50% à l'appui aux paiements de leurs factures d'électricité et autres charges de même nature.
- ✓ La loi 2015-039 du 10/6/2015 a modifié les dispositions de l'article 174 du Code Général des Impôts.

Ainsi les nouvelles dispositions affectent la taxe spécifique d'édilité aux financements des travaux suivants :

- ✓ Electrification rurale pour 60% ;
- ✓ Extension des réseaux électriques, paiement des factures d'électricité, entretien et développement de l'éclairage public, feux optiques et autres charges de même nature pour 40%, pour les communes.

L'article 6 du décret n°2017-220/PRN/ME du 23 mars 2017⁵⁴ établit la répartition des 40% affectés aux collectivités territoriales comme suit :

- 90% à l'extension des réseaux électriques et aux travaux de développement et d'entretien de l'éclairage public et des feux optiques ;
- 10% au paiement des factures d'électricité relatives à l'éclairage public et aux feux optiques certifiées par les collectivités territoriales.

Quant à la gestion, elle est désormais confiée à deux (2) agences à savoir :

- l'ANPER pour les 60% affectés à l'électrification rurale ;
- l'ANFICT pour la part revenant aux collectivités territoriales, ainsi que les fonds antérieurement collectés qui devront lui être reversés par la NIGELEC.

Au vu de ce qui précède, le volet « électricité » de la taxe spécifique risque de connaître le même sort (c'est-à-dire la disparition) que celui de l'« Eau » si on n'y prend garde.

La TSE est une recette affectée, imputée au Titre2 (Budget d'investissement) et à ce titre la disposition de cet article 174 viole les dispositions du CGCT qui interdit, en son article 215 alinéa 2, toute affectation des ressources du titre 2 au financement des charges de fonctionnement (Titre 1).

Article 215 alinéa 2 « en aucun cas les ressources d'investissement ne peuvent couvrir les charges de fonctionnement »

C'est le cas pour le paiement des frais de consommation d'électricité, d'entretien d'éclairage public et de feux optiques (fonctionnement) sur les ressources d'édilité (recettes d'investissement).

La première disposition a été certainement prise sur la base de l'article 2 de l'ordonnance 99-049 du 5-11-1999 portant dérogation spéciale aux dispositions de l'article 5 de la loi n°72-05 et a été faite sur des bases caduques. L'ordonnance a été prise à titre transitoire et n'était valable que pour la période allant du 5 novembre au 31 décembre 1999 (voir annexes).

⁵⁴ Décret portant modalités d'application de la loi n°2015-39 du 10 juin 2015, modifiant et complétant les dispositions du Code Général des Impôts relatives à la Taxe Spécifique d'Electricité (TSE).

La deuxième disposition, une menace réelle pour cette taxe et pour l'autonomie financière des communes, remet fondamentalement en cause l'esprit de la loi n°72-05 qui destinait exclusivement cette taxe :

- aux communes auprès desquelles elle est prélevée et,
- aux travaux d'extension de leur réseau de distribution d'électricité.

La 3^e grande catégorie de recettes des Communes est constituée des taxes rémunératoires et des droits assimilés.

5.3.3 Les taxes rémunératoires

Elles regroupent les taxes pour services rendus, les cessions de service ainsi que les revenus et produits d'aliénation des biens du domaine et du patrimoine.

Au titre des taxes pour services rendus, on peut noter : (i) les redevances campement ; (ii) la taxe d'identification des animaux ; (iii) les frais Gardiennage fourrière ; (iv) la taxe gare routière ; (v) la taxe de parking ; (vi) les frais de légalisation d'actes administratifs et d'actes d'état civil.

En ce qui concerne les cessions de services, il est à remarquer que les services peuvent être gratuits ou payants notamment en matière de : (i) santé (produits accessibles à moindres frais) ; (ii) agriculture (intrants ou traitements phytosanitaires) ; (iii) élevage (vaccination, espèces animales) ; (iv) forêts, faune, pêche (plants fruitiers, empoissonnement des mares...). S'agissant des **revenus du domaine et du patrimoine**, il s'agit de revenus générés par la location de biens meubles et immeubles, les comptes de dépôts ou établissements publics, l'occupation du domaine public ou l'exploitation des carrières...

Enfin, pour les **produits d'aliénation des biens du domaine et du patrimoine**, il s'agit des produits de la vente des biens du domaine et patrimoine privés de la commune, (le domaine public étant inaliénable), en particulier : (i) la vente de terrains urbains ; (ii) la réforme ou vente d'un bien du patrimoine privé (voiture, bâtiment, engins, E.P.I.C ou prises de participation dans les Sociétés ...).

L'analyse des taxes rémunératoires permet de constater que les produits d'aliénation des biens entraînent une baisse du patrimoine de la collectivité territoriale et c'est la raison pour laquelle ils sont imputés au titre II et destinés aux opérations d'investissement. Quant aux produits de la vente de terrains urbains, ils doivent faire l'objet d'attention particulière compte tenu du montant important des ressources financières qu'ils drainent mais aussi du fait des abus relevés dans ce domaine. A cet effet, le 1^{er} abus est lié au **non-respect des principaux outils d'urbanisme (S.D.A.U, POS et P.U.R) avec des lotissements clandestins et morcellement de réserves foncières**. Le 2^{ème} abus est lié à la **mauvaise utilisation des ressources provenant de ce secteur, lesdites ressources étant exclusivement destinées aux travaux d'urbanisme et d'édilité** à savoir les frais de de lotissement, de construction de voies de communication et caniveaux et d'extension des réseaux de distribution d'eau et

d'électricité. En d'autres termes, **ces recettes sont détournées de leur objectif et utilisées pour des dépenses autres que celles d'urbanisme et d'édilité.**

L'analyse de cette situation a permis de constater que la tutelle a une part de responsabilité au regard des dispositions du décret N°2013-234/PRN/MI/SPD/AC-R du 28 Juin 2013 modifiant et complétant le Décret 2011-364/PRN/MISP/D/AC-R du 24/8/2011⁵⁵. En effet, **l'article 12 (nouveau) portant sur le fonds d'édilité viole les dispositions des articles 215 et 251 de l'Ordonnance N°210-054 du 17 Septembre 2010 portant Code général des Collectivités Territoriales d'une part et celles de l'article 18 de la N°2002-017 du 11 Juin 2002 portant régime financier des Collectivités territoriales.**

En réalité, les nouvelles dispositions destinent les recettes d'édilité à des opérations d'investissement autres que l'édilité mais aussi aux dépenses de fonctionnement, contrairement aux dispositions antérieures pour lesquelles les recettes d'édilité sont des recettes affectées, destinées exclusivement aux « opérations d'urbanisme et d'édilité ».

5.3.4 Répartition des impôts rétrocédés, entre les Régions (collectivités territoriales) et les communes ou villes

Selon des dispositions de l'article 10 de la loi 2012-037 portant Code général des impôts, **les ressources fiscales de la région comprennent :** (i) un prélèvement sur la taxe immobilière ; (ii) un prélèvement sur la taxe professionnelle ; (iii) un prélèvement sur l'impôt synthétique ; (iv) un prélèvement sur la contribution des licences ; (v) un prélèvement sur les recettes minières et pétrolières ; (vi) les taxes rémunératoires pour services rendus conformément aux taux applicables dans la commune ; (vii) la taxe sur la délivrance du permis de conduire ; (viii) la taxe sur les zoos privés ; (ix) la taxe sur les concessions de chasse.

Par ailleurs, les dispositions des articles 1^{er} du Décret N° 2013-233 /PRN/MI/SP/D/AC-R du 28 juin 2013⁵⁶, 2 (nouveau) du Décret N°215 -245 /PRN/MI/SP/D/AC-R du 08 Mai 2015⁵⁷ et 2 du Décret N°215 -244 /PRN/MI/SP/D/AC-R du 08 Mai 2015⁵⁸, répartissent les impôts rétrocédés, entre les Régions (collectivités territoriales) et les communes ou villes, de la façon suivante.

Tableau 12 : Répartition des impôts rétrocédés, entre les Régions et les communes

Nature de l'impôt ou de la taxe	TAUX AFFECTES	
	Aux Régions, Collectivités Territoriales	Aux Communes ou aux Villes
Taxe immobilière	10%	90%

⁵⁵ Décret fixant la nomenclature et les modalités de présentation et d'exécution du budget des collectivités territoriales en ses articles 11 et 12.

⁵⁶ Décret portant répartition des produits de certains impôts et taxes rétrocédés par l'Etat aux collectivités territoriales ;

⁵⁷ Décret modifiant et complétant le 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 et Régions concernées ;

⁵⁸ Décret fixant les modalités de répartition des recettes pétrolières et de raffinage concédées par l'Etat aux Communes et Régions concernées.

Impôt synthétique	10%	90%
Taxe professionnelle	20%	80%
Contribution des licences	20%	80%
Droits d'enregistrement	5%	95%
Redevances minières	15%	85%
Redevances pétrolières et de raffinage	15%	85%

Source : ANFICT

Les Régions et les Communes bénéficient des subventions (dotations) de l'Etat et de divers financements des PTFs par le canal de l'ANFICT et qui se s'établissent comme suit.

Tableau 13 : Situation des dotations allouées par l'Etat aux collectivités territoriales de 2014 à 2018 (en milliers de francs CFA)

ANNEES	Dotation annuelle		Frais d'Agence		Montant libéré		Montant réparti	
	F.A.D	F.P	F.A.D	F.P	F.A.D	F.P	F.A.D	F.P
2014	1.500.000	3.000.000	15.000	150.000	1.500.000	3.000.000	1.485.000	2.850.000
2015	3.500.000	2.100.000	35.000	105.000	3.500.000	2.100.000	3.465.000	1.995.000
2016	1.000.000	500.000	10.000	10.000	1.000.000	500.000	990.000	490.000
2017	500.000	500.000	5.000	10.000	500.000	500.000	495.000	490.000
2018	1.327.504	1.750.000	13.275	35.000	1.327.504	1.750.000	1.314.229	1.715.000
TOTAL	7.827.504	7.850.000	78.275	310.000	7.827.504	7.850.000	7.749.229	7.540.000

Source : ANFICT

C'est dans le cadre du processus d'accompagnement de la politique de décentralisation, que l'Etat a créé par la loi 2008-38 du 10 juillet 2008, une Agence Nationale pour le Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT). En plus des fonds d'Appui à la décentralisation (FAD) et de péréquation (FP) qui constituent un apport important dans le financement des Collectivités territoriales, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont contribué à travers l'ANFICT pour un montant de 26.547.300.732 f CFA pour la période 2016-2019 sans que cela ne soit exhaustif : voir le tableau ci-après.

Tableau14 : récapitulatif des financements des PTFs de 2016 à 2019

N° de l'accord	P T F	Projet	Objet de l'accord	Date d'entrée en vigueur	Date de la fin	Montant FCFA	Avenant
N° 009/2017/ANFICT	SUISSE	PAPI	Convention	5 /12/2017	21/12/2018	1 400 000 000	
CDFMO NIG 2517	LUX DEV	PADAD II	Convention	01/11/2017	30/10/2018	1 111 800 000	N°1 du 30/6/2019

1593 ANFICT							
20160229BV PICCT	KFW	PICCT I	Convention séparée	29/02/2016	Oct. 2019	1 967 871	Avenant N° I
2170714 Niger PICCTII			Convention	14/7/2017	Déc. 2019	65 957 000	
0082017/ANFI CT	SUISSE	PACT	Convention	01/12/2017	20/11/2018	1 232 000 000	
010/2018/ANFI CT	Suisse	PAASE A	Convention	15/03/2018	31/12/2021	5 422 480 000	
N°02	AFD	PPR	Convention	15/5/2018	15/5/2020	12 789 351 600	
N°81052743	SUISSE	Appui inst.	Convention	15/12/2017	31/12/2020	138 000 000	N°1 du 28/2/2019
N°1	MES	FCSE	Convention	28/10/2018	28/10/2019	876 884 000	N° sur la durée
N°1	MEP	FCSE	Convention	25/10/2018	25/10/2019	1 182 917 819	
83302271	GIZ	Appui int.	Convention séparée	28/10/2018	31/03/2019	30 365 219	N°1 du 31/7/2019
N° Contrat de financement	GKW/PI CCTII	" "	Contrat de financement	25/5/2019	24/8/2019	11 807 226	
Total général						26 547 300 732	

Source : ANFICT

Il est ressorti des débats issus des ateliers régionaux que les montants des fonds de péréquation octroyés par l'Etat aux communes à travers l'ANFICT sont insignifiants et ne peuvent servir à financer aucun investissement pour les communes les plus pauvres.

Par conséquent, l'Etat doit mettre tous les moyens qu'il faut pour que les communes les moins nanties soient dotées de fonds de péréquation conséquents leur permettant d'assurer un minimum d'investissement au profit de leur population en vertu du principe de la solidarité nationale.

Ce fonds doit provenir aussi bien de l'Etat, de ses partenaires techniques et financiers que des communes les plus nanties.

Tous ces fonds contribuent à la couverture des différents axes de la décentralisation et du développement local à travers des projets.

5.3.5 Viabilité des communes notamment rurales

Les communes ont été créées pour assurer le fonctionnement permanent du service public et améliorer les conditions de vie des populations, ce qui suppose qu'elles sont censées être viables.

Suivant les Termes de références de la mission, il est attendu qu'une analyse de viabilité soit faite en vue du recentrage ou non des communes dont la viabilité serait hypothétique. A cet effet, certains critères ont été retenus comme référentiels pour déterminer la viabilité ou non, ce qui pourrait justifier la fusion d'une commune avec une autre. Au titre de ces critères, on peut retenir : (i) le faible taux de recouvrement des recettes ordinaires ; (ii) le faible taux

d'exécution des opérations d'investissement, aspects qui nous paraissent essentiels et intimement liés aux missions des communes ; (iii) le faible poids démographique.

En ce qui concerne les critères de fusion, on peut retenir : (i) l'appartenance au même canton ainsi que la proximité géographique et culturelle ; (ii) l'existence d'infrastructures et des potentialités socio-économique partagées.

Au regard de ce qui précède, on peut soutenir que « toute commune qui n'est pas en mesure de mobiliser un seuil de ressources financières pour couvrir les charges du personnel minimal d'une part et, celles du personnel minimum du conseil et des commissions avec un minimum d'investissement d'autre part, serait déclarée non viable ».

Deux scénarii ont été analysés : (i) le premier qui prend en compte uniquement les charges du personnel minimal ; (ii) le second qui prend en compte les charges du personnel, les charges de l'exécutif (maire et adjoint), soit les indemnités de fonction et celles de l'eau, de l'électricité et du téléphone, les charges du conseil et des commissions et enfin, un minimum d'opérations d'investissement.

► Premier scénario.

Les charges du personnel minimum d'une commune rural s'établissement comme suit.

Tableau 15 : Personnel minimum et charges y relatives au niveau d'une commune rurale

Fonction	Catégorie	Salaire mensuel en FCFA	Salaire annuel en FCFA
Secrétaire général	B2	134 050	1 608 600
Secrétaire dactylo	C1	96 880	1 162 560
Agent d'état civil	C1	96 880	1 162 560
Secrétaire Municipal	B2	134 050	1 608 600
Receveur Municipal	B	134 050	1 608 600
Responsable affaires domaniales	B2	134 050	1 608 600
Responsable affaires sociales	B2	134 050	1 608 600
Responsable développement local	B2	134 050	1 608 600
Responsable documentation /archives	C1	96 880	1 162 560
Chauffeur	1 ^{er} cat/A	43 122	517 464
Manœuvre	1 ^{er} cat.	34 300	411 600
Total général		1 172 362	14 068 344

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019.

Ce personnel minimum est le « moteur » qui doit faire tourner l'Administration municipale. Toute commune qui n'aurait pas mobilisé le montant de 14 068 344f, durant trois (3) exercices budgétaires consécutifs, ne peut assumer la prise en charge de ses dépenses incontournables. Il est à noter que les charges du personnel minimum doivent prendre en compte le salaire, les cotisations patronales et ouvrières. Ce garde-fou est d'autant plus nécessaire que **les différents contrôles d'inspection ont relevé d'importants arriérés de salaires, cotisations ouvrières et patronales s'étalant parfois sur plusieurs années et mettant en danger la retraite des agents communaux si durement éprouvés et écornant sérieusement la crédibilité de l'administration publique territoriale.**

C'est sur cette base qu'une liste de 65 communes non viables, a été établie et qui se répartissent par région comme suit : (i) 1 commune non viable à Agadez ; (ii) 3 communes non viables à Diffa ; (iii) 9 communes non viables à Tillabéri ; (iv) 25 communes non viables à Zinder ; (v) 13 communes non viables à Maradi ; (vi) 11 communes non viables à Dosso ; (vii) 3 communes non viables à Tahoua.

Le constat majeur qu'il convient de faire concerne trois (3) entités coutumières dont tous les secteurs ont été érigés en communes rurales : le Sultanat de Dosso, le Canton de Kantché et le canton de Korgom (département de Tessaoua).

A l'épreuve des faits, la plupart desdites Communes se sont avérées non viables. Un regroupement s'avère indispensable pour aboutir à des communes véritablement viables dans les départements de : Dosso, Kantché et Tessaoua. Le cas spécifique de la commune rurale de Falenko (village indépendant), avec un seul marché et enclavée dans la commune rurale de Gangara est dans la même situation, de même que la commune du petit canton de Zabori pour ne citer que celles-là. La Région de Tahoua s'en sort à bon compte avec trois (3) communes non viables, Déoulé, le plus petit des Cantons de l'Ader sans grandes ressources agricoles ou pastorales, Azarori (Groupement Touareg de Madaoua) et Barmou..

Les communes de la région d'Agadez ont 2 atouts qui militent en leur faveur : (i) les redevances minières importantes qui leur sont reversées, sans commune mesure avec leur population ; (ii) les grands espaces qu'elles occupent et où elles sont les seules manifestations de l'Etat sur le terrain. Ces aspects militent fortement pour leur maintien en l'état.

► En scénario 2.

En plus des charges du personnel minimum, il faut prendre en compte, pour une commune rurale ayant 11 Conseillers sur la base des dispositions du décret N°2011-168/PRN du 9/7/2011 : (i) les charges de l'exécutif (maire et adjoint) : indemnités de fonction (1 260 000 FCFA) et indemnités de l'eau, d'électricité et de téléphone (1 680 000 FCFA) ; (ii) les charges du conseil et des commissions (10 000f x 4j x 4 sessions x 11conseillers =1 760 000 FCFA) ; (iii) un minimum d'opérations d'investissement, raisons essentielles de l'existence d'une entité décentralisée ; (iv) les indemnités prévues par les textes en vigueur pour certains

agents (S.G, S.M, R.M...) qui s'élèvent à 1 800 000/an pour une commune rurale ⁵⁹, détaillée ci-après.

⁵⁹Décret n° 99-34 /PRN du 5 /3/99 fixant la rémunération et les taux des indemnités accordées aux S.G des collectivités territoriale
Arrêtés n°198/MI/D./DGAT du 25/5/2002 et n°433/MI/D/DGAT du 31/12/2003 fixant les taux des indemnités accordées aux agents municipaux

Tableau 16 : Calcul des indemnités de certains agents de la Mairie (SG, RM et SM) en FCFA

Agent Indemnités de	Secrétaire Général	Receveur Municipal	Secrétaire Municipal	Total mensuel	Total annuel
Fonction	15 000	-	-	15 000	180 000
Responsabilité	-	15000	-	15 000	180 000
Sujétion	-	15 000	15 000	30 000	360 000
Logement	20 000	15 000	15 000	50 000	600 000
Roulage	10 000	10 000	10 000	30 000	360 000
Téléphone	10 000	-	-	10 000	120 000
Total général	55 000	55 000	40 000	150 000	1 800 000

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Sur la base du scénario 2, trente et une (31) communes non viables ont été identifiées, ce qui fait que le **nombre de communes non viables passe de 65 à 96**, C'est-à-dire qu'aux 65 communes non viables du scénario 1, viennent s'ajouter les 31 non viables dégagées au scénario 2. Voir les Tableaux 17, 18 et 19 ci-après.

Tableau 17 : Liste des communes rurales non viables

Régions	Scénario 1	Scénario 2	Scénariii1&2
AGADEZ	1	5	6
DIFFA	3	4	7
TILLABERI	9	6	15
ZINDER	25	5	30
MARADI	13	3	16
DOSSO	11	4	15
TAHOUA	3	4	7
TOTAL	65	31	96

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Tableau 18 : Communes Rurales non viables sur la base des ressources mobilisées sur 3 années consécutives n'atteignant pas le seuil de 14 068 344 F/CFA pour la couverture des charges du personnel minimal : base fiches d'enquête et données disponibles à la DGDCT (en milliers de francs).

Commune de	1 ^{ère} année			2 ^e année			3 ^e année		
	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%
Région Agadez									
Fachi	52 624	5 857	11,12	52 624	1 269	2,41	54 054	3 658	6,76
Région DIFFA									
Toumour	37 300	14 425	38,67	47 000	10 895	23,18	47 000	8 412	17,89
Kablewa	41 038	11 060	26,95	48 050	16 456	34,24	44 366	12 007	27 06
Bosso	82 490	51 620	62,57	94 100	13 114	13,93	75 100	7 764	10,33
Région Tillabéry									
Sakoira	65 812	8 604	13,07	71 320	9 877	13,84	86 172	16 768	19,45
Bankilare	77 407	8 442		87 706	12 259		78 213	11 379	14,54
Bibiyergou	18774	4 742	25,25	24 517	5 908	24,08	23 829	2 972	12,42
Inates	24 111	8 919	37,00	16 998	2 789	16,40			
Kirtachi	67 663	6 603		68 762	8 842		72 833	6 851	10,63
Youri	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Bitinkodji	47 782	12 372	25,89	46 254	8 530	18,44	33 845	12 898	38,10
Anzourou	51 068	6 687	13,09	48 854	13 597	27,83	44 707	13 525	30,25
Dingazi	88 275	11 476		114 056	17 290		65 752	11 229	17,07
Région : Zinder									
Daouche	15 044	7 800	51,84	15 044	3 228	21,45	15 044	6 244	41,50
Kantche	24 301	5 806	23,89	27 535	6 206	22,53	24 537	6 604	26,91
Yaouri				29 966	566	1,88	25 634	5 189	20,24
Ichirnaoua	14 847	5 820	39,19	14 847	3 513	23,66	14 847	7 294	49,12
Kourni	21 056	4 350	20,65	24 949	13 942	55,88	24 949	4 587	18,38
Doungou	22 784	10 597	46,51	25 751	6 991	27,14	28350	7 858	27,71
Tsaouni	18 998	5 789	30,47	25 357	4 281	16,81			
Alberkaram	23 554	7 213	30,62	17 854	5 332	29,86	25 938	7 652	29,50
Moa	16 320	5 657	34,66	16 947	3 382	19,95	23 006	4 709	20,46
Mazamni	23 203	6 993	30,13	18 594	3 082	16,57	26 888	2 804	10,42
Dakoussa	32 273	8 580	26,58	55 015	10 435	10,96	62 327	6 109	9,80
Koléram	ND	ND	ND	ND	ND	ND	28 188	5 961	21,14
Mallaoua	47 511	14 307	30,11	63 783	8 883	13,92	67 877	12 617	18,58

Commune de	1 ^{ière} année			2 ^e année			3 ^e année		
	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%
Guidimouni	46 825	9 672	20,65	48 555	7 447	15,33	46 216	10 106	21,86
Hamdara	27 203	12 026	44,20	33 289	8 159	24,50	32 861	10 116	30,78
Wame	32 251	4 770	14,79	35 174	8 873	25,22	42 823	7 562	17,65
Gaffatti	48 388	6 460		40 181	7 463	18,57	40 529	7 348	18,13
Zermou	34 275	12 837	37,45	33 939	8 015	23,61	32 259	12 248	37,96
Kwaya	33 802	8 254	24,41	33 802	12 062	35,68	43 941	7 760	17,66
Dantchiao							58 882	12 021	20,41
Yekoua	53 999	11 915	22,06	54 170	11 038	20,37	57 161	12 970	22,70
Sassoumbroum	51 670	3 580		79 384	11 548		57 657	9 146	15,86
Falenko	28 982	8 890	30,67	29 940	8 773	29,30	53 062	5 440	10,25
Alakoss	34 292	12 932	37,71	34 004	14 428	42,42	43 972	16 131	36,68
Tenhiya	21 680	11 218	51,74	21 897	11 034	50,39	21 803	8 384	38,45
Région : Maradi									
Guidan –Sori	40 460	1 620	4,00	53 905	6 638	12,31			
Korgom	21 296	9 142	42,92	7 379	1 875	25,40	16 490	800	4,85
Koona	14 383	7 091	49,30	15 462	3 864	22,99	10 371	319	3,07
Hawandawaki	18 763	1 665	8,87	19 017			13 905	221	1,58
Baoudeta	13 748	1 640	11,92	14 164	5 980	42,21	15 197	4 654	30,51
Gangara	69 382	16 933		93 454	8 951		94 103	7 051	7,49
Azagor	21 410			7 379	5000	67,75	2 486	800	32,18
Maiyara	40 201	7 736	19,24	38 778	12 989	33,49	42 170	10 762	25,52
Korahane	24 495	16 017	65,38	46 999	8 957	19,05	33 522	2 916	8,70
Soli Tagriss	32 145	8 718	27,12	42 768	11 090	25,93	43 368	6 680	15,40
Sarkin Yamma		7 078			8 578		86 980	11 230	12,91
Safo	119 542	6 846	5,72	130 496	7 638	5,85	144 469	17 246	11,93
Birnin-Lallè	39 151	5 690	14,53	21 629	4 437	20,51	57 603	9 781	16,98
Région : Dosso									
Guilladje	31 598	10 667	33,75	31 598	11 750	37,18	49 411	10 660	21,57
Kankandi	22 597	2 651	11,73	21 504	3 999	18,60	16 391	6 008	36,71
Tessa	18 047	7 025	38,92	19 657	11 371	57,84	18 484	11 717	63,38
Golle							31 703	9 215	29,06
Garankedey	26 237	8 851	33,73	38 414	11 656	30,34	27 265	9 660	35,43
Karguibangou	32 131	6 962	21,66	40 160	9 203	22,91	36 844	11 272	30,59
Goroubankassam	30 083	4 994	16,60	35 171	10 473	29,77	30 505	6 301	20,65
Yellou	45 164	18 224	40,35	71 220	10 871	15,26	51 751	5 794	11,19

Commune de	1 ^{ère} année			2 ^e année			3 ^e année		
	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%
Bana	18 369	7 784	42,37	57 644	1 449	2,51	35 686	3 405	9,54
Bengou				19 528	2817	14,42	26 959	6 590	24,44
Zabori	2 696	2 520	93,47	8 108	1 375	16,95	7 961	4 321	54,27
Région : Tahoua									
Barmou	30 950	8 777	28,35	33 526	14 347	42,79	33594	8 948	26,63
Déoulé	30 347	10 603	34,94	28 417	10 062	36,70	29 644	9 445	31,86
Azarori	29 105	20 384	70,0	28 788	14 682	51,00	29 488	12 480	42,32

N.B : N D données financières non disponibles

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Tableau 19 : Communes Rurales non viables sur la base des ressources mobilisées sur 3 années consécutives n'atteignant pas le seuil nécessaire pour financer la couverture des charges du personnel minimum, les charges liées aux organes délibérant et exécutif, ainsi que les indemnités du SG, Smet RM, scénario 2

Commune de	1 ^{ère} année			2 ^e année			3 ^e année		
	PREV	REAL	%	PREV	REAL	%	PREV	REAL	%
Région Agadez									
Gougaram							75 000	9 821	13,09
Dabaga							63 150	13 769	21,80
Djado	133 395			134 869			135 133	11 106	8,21
Dannet	131 717	32 985	25,00	64 891	13 075	20,14	47 275	10 810	22,86
Dirkou				74 373	15 666	21,06	67 421	16 916	25,09
Région Diffa									
Chetimari	59 364	13 118	22,09	48 964	14 890	30,41	48 964	24 538	50,11
Gueskerou	94 567	16 299	17,23	73 367	22 242	30,31	71 867	15 616	21,73
N' guelbeli	130 608	9 234	7,07	132 727	14 937	11,25	40 710	15 566	38,23
Foulatari	279 432	119 567	42,79	41 578	16 320	39,25	45 030	16 070	35,68
Région Dosso									
Sakadamna	35 880	17 177	47,87	43 135	27 089	62,80	43 058	19 449	45,16

TombokoireyI	15 845	8 537	53,87	31 391	17 439	55,55	44 507	16 328	36,68
Douméga	44 407	22 515		44 976	11 758	26,14	49 997	18 134	36,27
Karakara	38 383	12 618	32,87	38 383	12 559	32,72	31 596	14 877	47,08
Région Maradi									
Dan goulbi	41 412	18 588	44,88	44 932	18 673	41,55	46 240	19 412	41,98
Roumbou I	50 365	17 049	33,85	61 269	32 648	53,28	50 900	17 288	33,96
Maijirgui	42 685	13 613	31,89	43 505	14 588	33,53	43 562	14 441	33,15
Region Tahoua									
Akoubounou	91 311	19 103	20,92	93 782	15 251	16,26	89 319	18 609	20,83
Tabotaki	45 992	16 936	36,82	44 792	14 870	33,19	38 765	16 452	42,44
Affala	33 881	18 406	54,32	54 693	16 527	30,21	40 559	16 838	41,51
Tebaram	35 346	14 595	41,29	37 270	15 254	40,92	42 350	10 624	25,08
Région Tillabéri									
Kouré	62 972	19 805	31,45	83 623	21996	26,30	81 513	13 329	16,35
N' Douna	50 816	17 132	33,71	87 410	20 299	23,22	60 337	16 977	28,13
Namaro	68 326	11 615	17,00	74 833	10 422	13,92	93 243	17 380	18,63
Ouro Guelladjo	41 085	15 675	38,15	52 887	16 832	31,82	38 363	16 039	41,80
Mehanna	43 207	17 599	40,73	39 603	16 476	41,60	49 415	15 751	31,87
Dessa	51 659	26 981	52,22	59 821	19 813	33,12	67 444	18 403	27,28
Région Zinder									
Bande	117 610	15 519	13,19	120 000	21 457	17,88	76 970	17 624	22,89
Dogo dogo	28 128	9 866	35,07	36 325	13 926	38,33	32 708	15 956	48,78
Gouchi	44 860	15 200	33,88	52 798	12 395	23,47			
Droum	45 585	8 022	17,59	43 857	19 644	44,79	48 500	12 811	26,41
Gouna	47 546	8 611	18,11	39 174	11 561	29,51	34 544	16 312	47,22

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

5.4 Rôles de parties prenantes

La gouvernance au niveau local fait intervenir une multitude d'acteurs aux rôles multiples et variés.

Conformément aux dispositions du Document-cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (*Décret N° 2012-104/PRN/MI/SP/D/ACR du 30 mars 2012*), les rôles et responsabilités des parties prenantes sont déclinés comme suit :

► **le Gouvernement** assure l'adoption et la mise à jour du cadre normatif de la décentralisation, l'arbitrage entre les différents acteurs institutionnels, la cohérence entre la politique nationale de décentralisation et les autres politiques sectorielles, la fonctionnalité des cadres de concertation et le transfert des compétences et des ressources nécessaires aux collectivités territoriales. Il assure également la tutelle à posteriori par voie d'approbation de certains actes (urbanisme...).

Dans les faits, la mise en cohérence entre la Politique Nationale de Décentralisation et les autres politiques et stratégies sectorielles n'a pas été effective. Il en est de même pour l'effectivité de la mise en place et du fonctionnement de certains cadres de concertation (consultatif et technique) institués par le décret N°2013-035/PRN/MI/SP/D/AR du 1er février 2013 fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger. Il s'agit du Comité Interministériel de l'Administration Territoriale et CTCAT) au niveau central et des commissions et comités au niveau régional et départemental.

► **Le Ministère en charge de la décentralisation** a pour rôle le pilotage de la réforme, la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la politique ainsi que la tutelle générale des collectivités territoriales.

Cette mission est assurée mais, selon les résultats de l'enquête et des entretiens sur le terrain, il se pose des problèmes d'insuffisance de moyens humains (en quantité et en qualité), matériels et financiers, aussi bien au niveau central que déconcentré.

► **Les autres Ministères techniques et leurs démembrements** (services déconcentrés) : Ils ont pour rôle de traduire, (en synergie avec le MI/SP/D/ACR), dans les actes les orientations définies par la politique nationale de décentralisation et ont pour mission, l'accompagnement et l'appui conseil à apporter aux collectivités territoriales.

En réalité, il est constaté que les rôles des ministères techniques sont assurés. Toutefois, il a été relevé une faible déconcentration des services de certains ministères (à l'échelon départemental) ce qui rend leur accessibilité plus difficile pour les communes au regard de la modicité de leurs moyens.

Cependant, certaines initiatives locales ont permis de pallier à cette difficulté à travers des missions conjointes de plusieurs services pour accompagner les communes particulièrement rurales.

► **les collectivités territoriales et leurs organisations (AMN et ARENI)** sont des acteurs clés de la décentralisation. De ce fait, elles doivent notamment, s'impliquer dans la mobilisation de tous les autres acteurs en vue de la réalisation des actions de développement local,

améliorer la fonctionnalité de leurs structures, faciliter l'accès et la qualité des services offerts aux populations, assurer la mobilisation des ressources en vue d'un développement économique local et favoriser le dialogue entre les différents acteurs, l'intercommunalité et la coopération décentralisée.

Force est de reconnaître que ces rôles sont timidement assurés par les collectivités territoriales. En outre, il a été relevé une faible mobilisation des ressources internes dans la plupart des collectivités territoriales, un faible taux de réalisation des investissements, des difficultés dans le fonctionnement des organes (délibérant et exécutif) et un faible niveau de l'intercommunalité et de la coopération décentralisée.

A ce titre, les faitières des CT (AMN et ARENI) doivent jouer un rôle plus important dans le développement de l'intercommunalité et de la coopération décentralisée (surtout la coopération sud-sud et la coopération transfrontalière). L'enquête sur le terrain n'a rien relevé dans ce sens.

A cet effet, les faitières doivent multiplier les contacts avec les différents réseaux des municipalités notamment la fédération mondiale des cités unies et villes jumelées, le réseau canadien des municipalités (FCM), entre autres.

► **les élus locaux sont les** représentants légaux de la population. A ce titre, ils doivent jouer un rôle important dans les processus, notamment, sensibiliser et mobiliser les populations sur les enjeux locaux de développement, veiller à la promotion de la gouvernance locale et à l'animation active des instances de décision et de participation.

L'enquête sur le terrain et les rapports d'inspection de l'IGAT ont fait ressortir une absence de maîtrise des rôles de certains conseillers, des conflits d'intérêt et/ou de compétence entre les conseillers et l'exécutif voire avec les chefs traditionnels.

► **la chefferie traditionnelle**, collaboratrice de l'administration décentralisée et agent de l'Etat, joue un rôle important dans la conciliation lors des conflits, la sensibilisation et à la mobilisation des populations et des ressources en vue des actions de développement local. Toutefois, l'enquête a révélé plusieurs conflits de leadership entre les chefs traditionnels et les maires notamment dans le cadre du recouvrement des taxes et la gestion du foncier.

Pour une meilleure mobilisation des ressources, il convient que les différents corps d'inspection ainsi que l'administration municipale assurent un suivi et un contrôle régulier de ces chefs traditionnels chargés également de mobiliser les taxes de voirie et municipale).

► **les leaders religieux** doivent jouer un rôle appréciable en matière de bonnes pratiques à travers des prêches auprès des populations. Ils sont le plus souvent associés aux chefs traditionnels dans le cadre des missions de conciliation, sensibilisations et information des populations.

► **les populations** sont à la fois contribuables et bénéficiaires des services publics fournis par les collectivités territoriales. Cependant, il a été relevé une aggravation de l'incivisme fiscal depuis l'installation des organes élus (2005) dû probablement à une méconnaissance ou une mauvaise interprétation des droits et obligations des citoyens vis à vis de la commune ou la faiblesse des investissements réalisés en leur faveur. Il peut s'expliquer aussi par le fait que

« certains hommes politiques à un moment de l'histoire du Niger ont fait comprendre aux populations que le paiement des impôts n'avait pour seul but que l'enrichissement des autorités et d'autres personnes qui vivent de l'administration ».

► **les organisations de la société civile (OSC)**, acteurs majeurs de la décentralisation matière de contrôle citoyen de l'action publique, joue un rôle déterminant dans l'éveil de conscience civique à travers la sensibilisation et la mobilisation des populations. Certains acteurs de la société civile participent activement au plaidoyer, la mobilisation des ressources et à la mise en œuvre des actions de développement. Cependant, ces acteurs (surtout les ONG nationales, les groupements et GIE locaux) font face à la modicité des financements.

► **les partis politiques**, concourent à l'expression du suffrage universel et à l'enracinement de la démocratie à la base. Ils doivent jouer un rôle important dans la formation, la sensibilisation et l'information de leurs militants. Dans les faits, ces derniers sont plus préoccupés par la conquête du pouvoir que le renforcement des capacités civiques des populations.

► **La diaspora** peut contribuer au financement des actions de développement des collectivités territoriales. Titre d'exemple, l'enquête sur le terrain permis de relever des cas d'investissements réalisés sur financement de la diaspora (cas de la commune rurale Tamaské, région de Tahoua). Cette voie de financement mérite une attention particulière de la part des responsables locaux et nationaux.

En la faveur du contexte de migration et des interventions de certains programmes (PROGEM) on assiste à un début de prise en compte du rôle de la diaspora dans le développement local.

► **Le secteur privé** doit contribue à la promotion de l'économie locale à travers le paiement des taxes et impôts ainsi qu'à la création d'emplois. Mais pour l'essentiel, le secteur privé reste peu structuré, plus informel, ce qui rend difficile la prise en compte de sa valeur dans le développement local.

► **les services techniques déconcentrés** assurent l'appui-conseil, le suivi, et supervision, l'accompagnement des collectivités locales dans leur mission, l'encadrement et l'assistance technique, la mise en œuvre des politiques sectorielles et suivi des politiques de l'Etat, la mise en application des stratégies nationales et sectorielles de développement, application et suivi d'application des textes et lois.

Les personnes enquêtées, dans le cadre de cette étude, ont signalé l'insuffisance des moyens de fonctionnement de ces services (ressources humaines, matérielles et financière), une faiblesse de leur déconcentration.

► **les partenaires techniques et financiers (PTF)** apportent une contribution très appréciable à l'accompagnement des collectivités territoriales en vue de la promotion du développement et de la gouvernance locale notamment d'infrastructures et de formation. A ce titre, ils prennent part aux instances de concertation Etat/Partenaires à tous les échelons.

- Multitudes d'approches et stratégies d'intervention qui déroutent les collectivités

- Faible respect des planifications des CT/difficulté de capitalisation des interventions au niveau local
- Faible acceptation du rôle des CT dans la MOC qui se traduit par la mise en place de nombreuses structures sectorielles de mise en œuvre et suivi des actions

► **les organisations régionales et sous régionales** : les collectivités territoriales constituent désormais des espaces de convergence, d'échange et de coopération transfrontalière et ont vocation à servir de maillons essentiels d'intégration régionale et sous-régionale.

Pour qu'elles jouent pleinement ce rôle, les politiques d'intégration élaborées et mises en œuvre par les organisations régionales et sous régionales, doivent nécessairement prendre en compte la dimension décentralisation et développement territorial.

Il a été observé que cette intégration régionale et sous-régionale demeure faible à l'exception de quelques cas de bonne pratique qui sont en construction dans le cadre de la coopération transfrontalière : commune de Gaya (Niger)- commune de Malaville (Bénin) et commune de Kamba (Nigéria) des régions de Tillabéri (Niger)- Gao (Mali)- Dori (Burkina Faso).

5.5 Fonctionnement des organes

5.5.1 Dispositions relatives au fonctionnement.

Selon l'article 22 du CGCT, la commune dispose de deux organes : (i) un organe délibérant : le conseil municipal ; (ii) un organe exécutif : le maire, président du conseil.

Selon l'article 96, la région est une collectivité territoriale à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle. L'article 97 du CGCT précise qu'elle dispose de deux organes : (i) un organe délibérant : le conseil régional ; (ii) un organe exécutif : le président du conseil assisté d'un ou de deux vices présidents.

Les organes délibérants des deux entités décentralisées (région et communes) sont constitués de membres élus et des membres de droit. Chacun de ces membres porte le titre de conseiller municipal ou régional selon le cas. Il faut préciser que le mandat du conseiller prend fin en cas de décès, de démission volontaire, de démission d'office ou de révocation. Dans le cadre de leur fonctionnement, les sessions du Conseil municipal ou régional se tiennent au chef-lieu de la collectivité territoriale mais si les nécessités le justifient, et sur proposition du Conseil, ces sessions peuvent se tenir en tout autre lieu du territoire de la collectivité. Le conseil municipal ou régional se réunit sur convocation de son président au moins dix (10) jours francs avant la date de la réunion.

Cependant, il peut se réunir de plein droit sur convocation du représentant de l'Etat. Au début de chaque mandat, il est établi une liste des membres du conseil de chaque collectivité territoriale faisant la distinction entre les membres élus ayant voix délibérative et les membres de droit avec voix consultative. Le conseil municipal ou régional se réunit tous les trois (3) mois en session ordinaire soit quatre (4) sessions par an pour une durée maximale de quatre (4) jours chacune...

Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées en cas de besoin. La durée des sessions extraordinaires ne peut excéder deux (2) jours. En cas d'urgence et lorsque son fonctionnement est bloqué, le conseil municipal ou régional peut être suspendu par arrêté du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales sur rapport du représentant de l'Etat aux fins de chercher une solution à la crise pour une durée d'un (1) mois. Lorsque son fonctionnement se révèle impossible, le conseil municipal ou régional peut être dissout par décret pris en Conseil des ministres, sur rapport du Ministre en charge de la tutelle. Pendant la période de dissolution, les organes sont remplacés par une délégation spéciale. La Délégation Spéciale a les mêmes attributions que le conseil municipal ou régional. Toutefois, elle ne peut : (i) aliéner ou échanger les biens meubles et immeubles des collectivités ; (ii) créer des services publics ; (iii) contracter des emprunts ; (iv) autoriser le recrutement du personnel. Le nombre des membres de la Délégation Spéciale, y compris le président qui remplit les fonctions de maire ou de président du conseil régional est fixé par la loi.

5.5.2 La tenue des sessions du Conseil

Elle requiert la majorité absolue des membres élus et les décisions sont prises à la majorité simple desdits membres présents ou représentés. Un même Conseiller ne peut être porteur que d'un seul mandat, toujours révocable par le mandant. A défaut d'une majorité absolue, une nouvelle session est convoquée dans un délai minimum de soixante-douze (72) heures où le quorum n'est pas exigé. Il faut noter que les séances du conseil sont publiques sauf décisions de deux tiers (2/3) des membres présents. Cependant, elles restent obligatoirement publiques lorsqu'elles ont pour objet les questions financières (le budget, fiscalité...) et les règlements de police municipale. Le président du conseil municipal ou régional assure la police des débats.

Le secrétariat des réunions des conseils est assuré par le secrétaire général de la collectivité territoriale concernée qui en est le rapporteur. A l'ouverture de chaque session, il est donné lecture du procès-verbal de la séance précédente. Le procès-verbal du conseil des séances publiques et les conclusions des séances à huis clos doivent être affichés dans les locaux de la collectivité immédiatement après leur adoption. Dans les huit (8) jours qui suivent la clôture de la session du Conseil, le maire ou le président du conseil régional transmet les délibérations et les actes au représentant de l'Etat. Les délibérations du conseil sont signées par l'ensemble des membres présents au conseil.

Dans la réalité des faits, il convient de noter une irrégularité de la tenue des sessions du conseil faute de moyens financiers, des conflits larvés entre l'exécutif et l'organe délibérant, confirmé par soixante une (61) dissolutions de conseils et /ou révocations de l'exécutif et par l'enquête sur le terrain. Les quatre (4) sessions ordinaires restent le « parcours de combattant » de beaucoup de communes rurales qui se limitent à 2 ou 3 sessions comme le prouve les données du tableau ci-dessous.

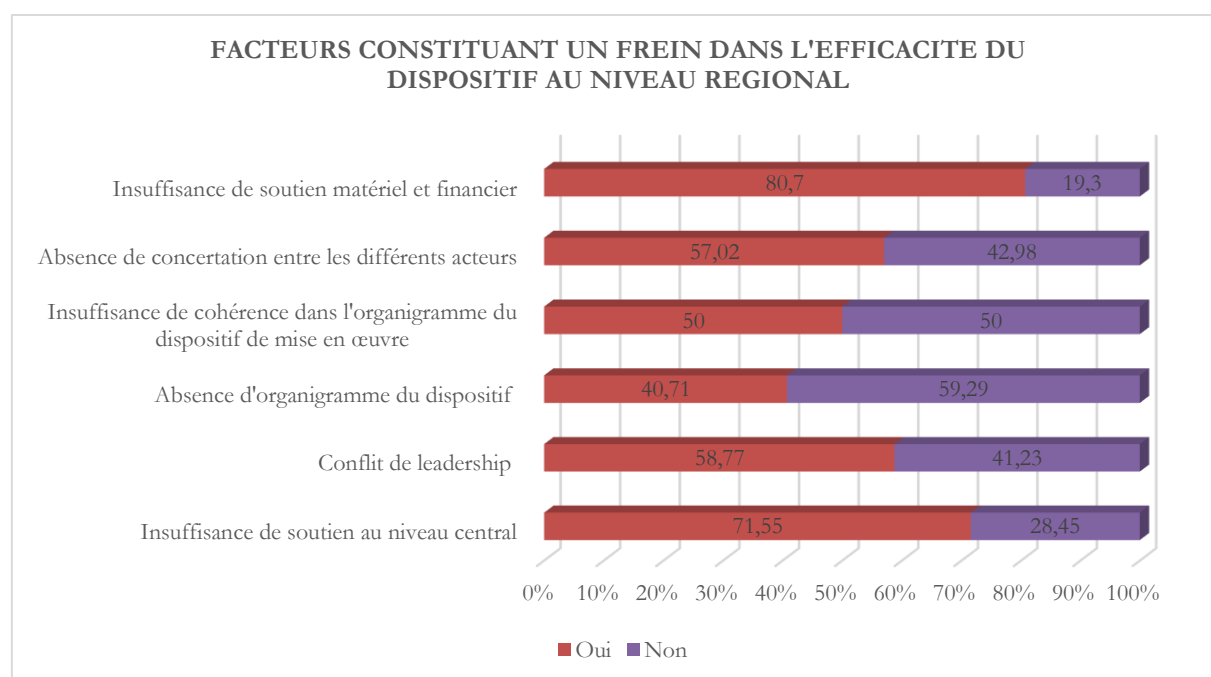
Tableau 20 : Illustration du respect de la tenue de 4 sessions ordinaires par an du conseil municipal en 2017

Région	Tenue des 4 sessions	Tenue de 1 à 3 sessions	Total communes
Agadez	8 communes	7 communes	15
Diffa	4 communes	8 communes	12
Dosso	37 communes	6 communes	43
Maradi	43 communes	4 communes	47
Tahoua	38 communes	7 communes	45
Tillabéri	39 communes	6 communes	45
Zinder	30 communes	20 communes	50
Niamey	1		1

Source : Rapport de prestation de collecte de données (conseils régionaux et communes), Consortium GOIES – AIDD B.P 12192 Niamey juillet 2018

Au regard de l'enquête sur le terrain (décembre 2019), les facteurs ayant constitué un frein à l'efficacité du dispositif se résument :

Au niveau régional : (i) l'insuffisance de soutien matériel et financier (80,7% des enquêtés) ; (ii) l'insuffisance de soutien au niveau central (71,55%) ; (iii) les conflits de leadership (58,77%) et l'absence de concertation entre les différents acteurs (57,02%) ; (iv) le manque de motivation qui résulte de la mauvaise compréhension/interprétation des textes du fait de leur faible vulgarisation, l'insuffisance/ absence renforcement de capacité.

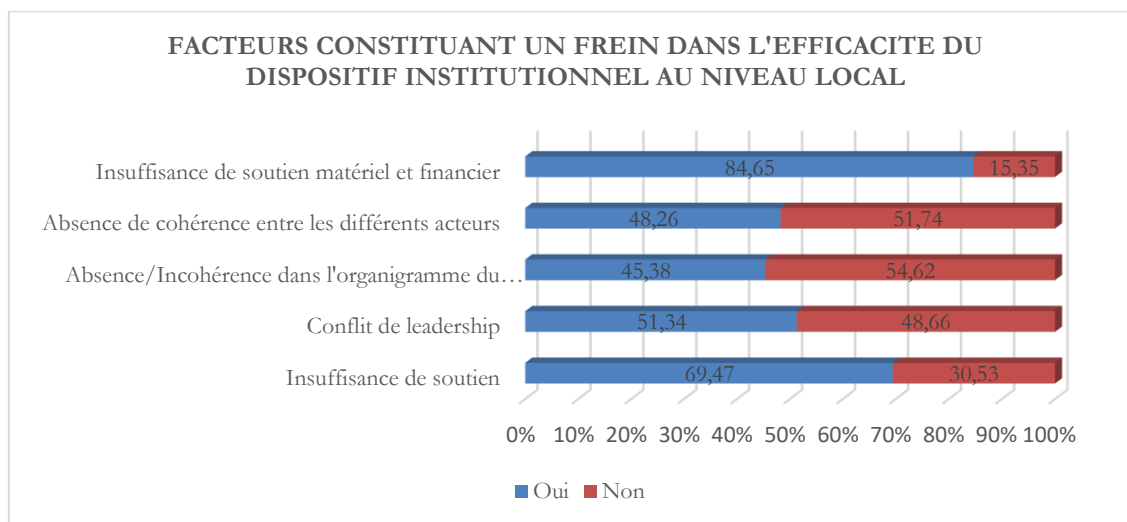


Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

Au niveau communal : (i) l'insuffisance de soutien matériel et financier (84,65%) ; (ii) l'insuffisance de soutien du niveau régional (69,47%) ; (iii) les conflits de leadership en

particulier entre le maire et les chefs traditionnels (51,34%) ; (iv) l'absence de concertation entre les différents acteurs (48,26%) ; (v) l'incohérence de l'organigramme des collectivités territoriales (45,38%) ; (vi) le dysfonctionnement entre l'organe délibérant et l'organe exécutif ayant entraîné la suspension de certains maires par le conseil. Ceci est dû au conflit d'intérêt et au fait que l'élection du maire est faite par le conseil lors de la première session.

Ces différents facteurs sont aggravés par le faible niveau d'instruction de certaines autorités locales, l'insécurité dans certaines localités et le faible niveau de compréhension des textes de la décentralisation.



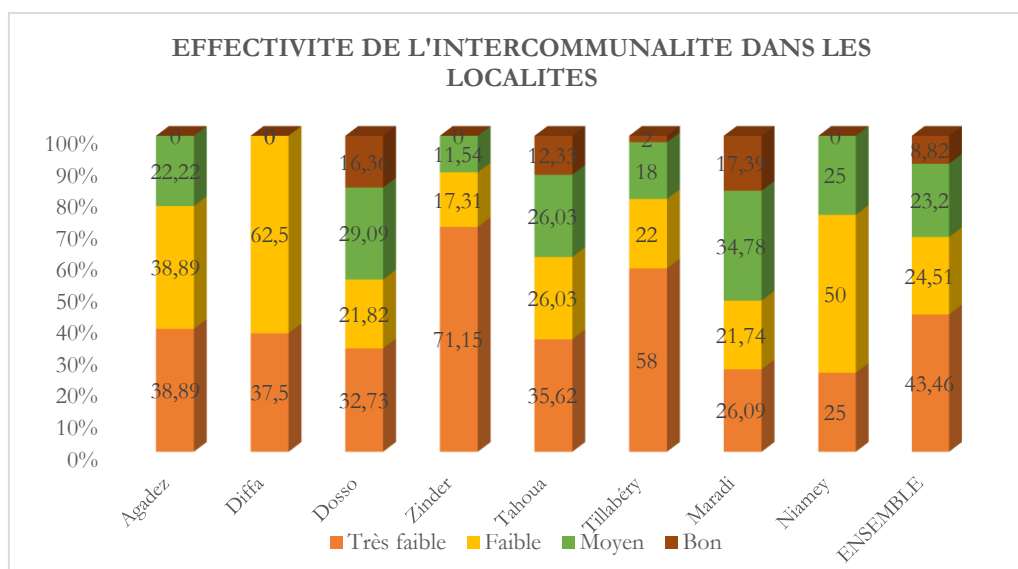
Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

5.6 Intercommunalité - interrégionalité

Selon l'article 325 du CGCT, les collectivités territoriales (communes ou régions) peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes de coopération. Cette coopération peut se traduire à travers la création de structures appropriées de promotion et de coordination d'actions intercommunales ou interrégionales entrant dans le cadre de leurs compétences.

L'intercommunalité et/ou l'inter-régionalité ont été jusque-là peu effectives si l'on s'en tient aux déclarations des acteurs interrogés (67,97%). Elles sont mises en œuvre le plus souvent à travers des cadres de concertation/associations de communes (77,88%), des projets communs de développement (62,83%), la planification concertée dans la logique intercommunale et régionale (57,66%) et des mécanismes ou procédures uniformes/harmonisées (44,14%).

Par ailleurs, d'autres modalités de mise en œuvre sont : appui des communes voisines sur demande écrite de l'exécutif, assistance de l'AMN au niveau régional, coopération décentralisée entre les communes de différents départements, échanges d'expériences et renforcement des relations sociales.



Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

54,55% des interviewés jugent efficace l'ensemble des initiatives en matière d'intercommunalité et d'inter-régionalité. Ils citent en exemple :

- la mobilisation de financement par les associations des communes et les CDR (par exemple 850 millions mobilisés au profit du secteur de l'eau dans la région de Tahoua) ;
- la réalisation concertée d'infrastructures socio-économiques et l'exploitation concertée de ressources naturelles entre plusieurs communes (adduction d'eau multi-villages, exploitation des cours d'eau, réserves et ressources naturelles en concertation avec d'autres communes, construction de classes, puits, pistes...) ;
- les échanges d'expériences entre les communes sur les questions de paix, de sécurité et l'organisation de fora de sensibilisation des jeunes sur l'immigration et sur la paix ;
- l'adoption de format harmonisé pour des documents ;
- l'organisation concertée de sessions de formations mais aussi de festivités (fête nationale, etc.).

Des exemples moins positifs sont également cités, notamment :

- la délimitation infructueuse de couloirs de passage entre communes ;
- les difficultés à mettre en œuvre des projets entre communes ;
- les disparités dans l'attribution des investissements.

Les autres citent des expériences de coopération décentralisée dans les domaines de la gouvernance locale, de la gestion culturelle et des ressources partagées, de l'économie, de la sécurité alimentaire et des services sociaux de base.

Compte tenu de la prédominance des bons résultats obtenus dans ce domaine, il est recommandé de renforcer ce genre de coopération pour accélérer le développement à la base.

5-7 Coopération décentralisée

La coopération décentralisée est « une relation qui lie une collectivité décentralisée ou un groupement de collectivités territoriales à un partenaire étranger de droit public ou privé doté de personnalité morale ».

Les collectivités territoriales et leurs organismes peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs organismes dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux du Niger.

Sur ce plan, le dynamisme des maires ou des présidents des Conseils Régionaux, en tant qu'élus, peut avoir un impact très décisif.

L'instabilité de l'exécutif peut aussi constituer un frein au développement de cette coopération.

Sur le plan global, on note un faible développement de ce genre de coopération pourtant très promoteur en matière de développement local et régional à l'image des autres collectivités territoriales de la sous-région comme le Sénégal, le Bénin ou le Mali. Il est donc essentiel de promouvoir cette coopération pour rattraper le retard ainsi constaté.

La coopération décentralisée couvre aussi bien les questions de jumelage que de la coopération transfrontalière.

Selon les résultats de l'enquête sur le terrain (décembre 2019), respectivement 84,9% et 79,49% des communes et des régions affirment ne pas disposer pas d'accord de jumelage avec d'autres communes ou régions.

Les autres citent des expériences de coopération décentralisée dans les domaines de la gouvernance locale, de la gestion culturelle et des ressources partagées, de l'économie locale, de la sécurité alimentaire et des services sociaux de base.

Enfin 75,96% des répondants affirment qu'il n'existe pas d'accord frontalier ou de coopération transfrontalière permettant le développement dans leur commune. 24,4% des répondants ont connaissance de l'existence de tels accords et précisent qu'ils concernent le plus souvent : (i) les aspects juridiques et institutionnels ;(ii) le développement local et régional ; (iii) la sécurité ; (iv) la cohésion culturelle ; (v) le commerce ; (vi) la libre circulation des personnes et des biens ; (vii) la gestion concertée des ressources naturelles.

5-8 Système de suivi-évaluation

Le cadre institutionnel prévoit que le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses (MI/SP/D/ACR) a la charge, en relation avec les ministres concernés, de la conception, de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques nationales en matière d'administration territoriale, de sécurité publique, de décentralisation, de déconcentration. En conséquence, le Ministère a donc en charge le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des orientations politiques et des stratégies y relatives.

Aussi, faut-il le rappeler, dans la structuration du Ministère, la Direction générale de la décentralisation et des collectivités territoriales (DGDCT) qui est la cheville ouvrière de la mise en œuvre de la décentralisation, ne comporte aucune direction spécifiquement chargée du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger. Il en découle que le suivi-évaluation est et demeure le parent pauvre de l'architecture institutionnelle de la décentralisation au Niger. En d'autres termes, il n'existe guère un mécanisme ou un dispositif de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger.

Toutefois, la DGDCT comporte cinq directions techniques dont la Direction des finances locales (DFL), nouvellement créée et non encore pourvue en termes de Directeur, a une sous-direction qui est en charge du contrôle budgétaire et du suivi-évaluation de la décentralisation, ce qui relègue au plan secondaire, la fonction de suivi-évaluation au sein du dispositif institutionnel. Pire, cette sous-direction créée depuis 2010 et ayant à charge la fonction suivi-évaluation, n'a mis en place, jusqu'au moment de l'évaluation, aucun système ou mécanisme de suivi-évaluation de la décentralisation.

Dans la réalité et selon les informations recueillies auprès des acteurs, il n'y a jamais eu de suivi-évaluation par la Direction en charge de cette fonction, dans le sens de la collecte, de l'analyse et du stockage de données, mis à part le suivi et le contrôle budgétaire. Dans ce sens, un logiciel de gestion budgétaire et comptable des CT est mis en place et permet de collecter les informations financières. Vingt (20) communes pilotes ont été ciblées depuis 2016 pour tester le logiciel, l'objectif étant de généraliser le suivi budgétaire sur l'ensemble du territoire. Il est à noter qu'il y a un suivi de la mise en œuvre de ce logiciel.

Les résultats enregistrés dans le cadre de la mise en œuvre de ce logiciel font état de sa performance au niveau des vingt communes, de la nécessité de sa généralisation et enfin, de sa flexibilité. Toutefois, il faut remarquer qu'il est conçu sur une nomenclature non conforme à celle de l'UEMOA, mais pouvant être facilement adapté à celle-ci. La raison en est que le Niger, bien qu'ayant souscrit aux directives de l'UEMOA en matière de finances publiques, n'a pas encore adapté sa nomenclature et le plan comptable à ceux de l'UEMOA. Seul le régime financier l'a été.

Par ailleurs, les faiblesses identifiées dans la mise en œuvre de ce logiciel sont : (i) l'insuffisance de matériel informatique (il faut au moins deux ordinateurs par commune dont un pour le Maire et un pour le receveur-comptable ; or, au moment de cette évaluation, quelques-unes des vingt communes pilotes ne disposent que d'un seul ordinateur et d'autres n'en disposent guère. Aussi, manque-t-il d'énergie électrique au niveau de certaines communes. De même, les agents chargés d'utiliser le logiciel sont peu ou pas du tout formés (parmi eux, il y en a qui n'ont jamais été initiés à l'informatique).

Enfin, il est à noter que les PTF ont mis en place dans leurs zones d'interventions, des mécanismes de suivi-évaluation, mais sans que la DGDCT en soit associée. Il en est de même de l'ANFICT qui a un système de suivi auquel la DGDCT n'est pas associée.

VI- ACQUIS ET PERFORMANCES

6.1 Appréciation des acquis

L'analyse des acquis de la mise en œuvre de la décentralisation passe nécessairement par l'appréciation du niveau de réalisation des actions et mesures inscrites dans le document cadre de Politique nationale de décentralisation. Cette analyse a permis de passer en revue ce qui est effectivement réalisé par rapport à la prévision en vue d'apprécier les acquis. Ainsi, on peut retenir que le processus de décentralisation est en cours de consolidation, en dépit du niveau relativement faible des acquis enregistrés : voir le tableau 21 ci-après.

Tableau 21 : Niveau d'appréciation des actions prévues dans le DCPND

N°	Actions /Mesures prévues	Qu'est-ce qui est fait/Acquis	Appréciation de réalisation de l'action/mesure ou des acquis	Appréciation du niveau de performances
Développement des capacités des collectivités territoriales				
1	Renforcer la capacité de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales à travers des actions de formation cohérentes et adaptées et des appuis-conseils au profit des élus et personnel technique des collectivités.	<p>Beaucoup des formations ont été réalisées en direction des acteurs des collectivités territoriales principalement avec l'appui des partenaires techniques et financier en vue de renforcer les capacités de maitrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Ces formations ont concerné plusieurs thèmes dont entre autres : l'administration, la planification, le budget et fiscalité, marché public, le foncier.</p> <p>Aussi, des missions d'appui-conseils ont - elles été réalisées par la Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales (DGDCT), l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT), la Direction Générale du Développement Régional et Local (DGDRL) et les Organisations de la Société Civile.</p>	<p>Cependant ces actions de formations ne sont pas toujours cohérences et souvent ne tiennent pas compte des besoins réels des acteurs. Aussi, sont-elles focalisées sur les collectivités qui disposent des partenaires techniques et financiers. Les CT sans partenaires sont quasiment laissés à elles-mêmes. Par ailleurs, l'appui-conseil et l'encadrement des élus et du personnel local n'ont pas été à la hauteur des attentes des CT</p>	Niveau de réalisation faible
2	Mettre en place un dispositif national pour généraliser la formation des acteurs à travers une stratégie appropriée et harmonisée.	<p>Un dispositif national existe à savoir le Centre de Formation en gestion des collectivités territoriales (CFGCT) au sein de l'Ecole Nationale d'Administration pour la formation des acteurs de la décentralisation tant pour les formations initiales que pour les formations continues. Une stratégie nationale de formation des acteurs a été adoptée en 2011 avec son plan d'action.</p>	<p>Il faut noter que la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation n'a pas bénéficié de tous les financements nécessaires de la part de l'Etat. Les formations des acteurs des collectivités territoriales a été laissée aux partenaires techniques et financiers.</p> <p>Pour les formations initiales, le CFGCT dispose que de deux filières (Administration et finances locales) ce qui semble insuffisant pour couvrir le besoin des collectivités territoriales. En outre la stratégie de formation mise en place pour harmoniser les actions de formations, son plan d'action est expiré depuis 2017.</p>	Niveau de réalisation faible

3	Transférer les compétences et ressources sectorielles qui viendront s'ajouter aux compétences propres, Le transfert des compétences s'opérera selon une démarche graduelle qui allie les principes de subsidiarité, de progressivité, de complémentarité et de responsabilité	Le Gouvernement du Niger a adopté les conditions-cadre pour l'opérationnalisation de transfert des compétences aux CT. Le plan de transfert adopté le 5 janvier 2018 en conseil des ministres consacre le transfert dans le domaine de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement.	Pour l'ensemble des 4 domaines, le transfert effectif de ressources financières pour faciliter aux collectivités territoriales la mise en œuvre des compétences transférées reste encore un défi à relever . Dans le domaine de l'enseignement primaire, des inspections communales sont créées, les communes ont commencé à signer les contrats avec les enseignants contractuels. Les ministères sectoriels continuent à fonctionner dans leurs rapports avec les collectivités en ignorant les nouvelles responsabilités dévolues aux collectivités territoriales.	Niveau de réalisation faible
4	Disposer au niveau des collectivités territoriales de ressources humaines suffisantes et de qualité et d'une administration locale véritablement professionnelle animée par un personnel doté d'un statut propre	Les collectivités territoriales dans leur majorité ne disposent pas des ressources humaines de qualité. Dans certaines collectivités, il existe un nombre important d'agents recrutés mais qui sont sans qualification requise pour animer l'administration locale.	La politisation dans le processus du recrutement du personnel en l'absence d'un statut handicape la qualité du personnel recruté. On constate une pléthore d'agents sans qualification avec une masse salariale élevée dans certaines collectivités et une faible prestation de services aux citoyen/nés.	Niveau de réalisation moyen
5	Mettre à disposition des collectivités territoriales certaines catégories de personnels dans le cadre de l'appui de l'Etat ;	L'Etat a mis à disposition de certaines communes des agents dans le cadre de l'appui de l'Etat (SG, SM et RM, inspecteurs communaux de l'enseignement primaires, agents des eaux et forêts), etc.	Cependant, certains agents bien que mis en place par l'Etat n'ont pas le profil requis pour accomplir efficacement les missions pour lesquelles ils ont été affectés (exemples des enseignants affectés pour occuper le poste de receveurs municipaux dans certaines communes).	Niveau de réalisation moyen
6	Favoriser l'accès des collectivités territoriales aux services techniques déconcentrés de l'Etat selon des modalités redéfinies par la réglementation	La mise à disposition des CT des services techniques de l'Etat est nécessaire pour faciliter la mise en œuvre de certains programmes locaux. Cette mise à disposition est faite dans la majorité de cas en violation des conditions définies par la réglementation. Dans certains cas les STD s'érigent en prestataires de service.	Cependant, il est important d'étoffer les STD en personnel qualifié. Il est important de clarifier le cadre de collaboration entre les CT et les STD. Le décret 2003-176, le décret 2013-35 et le décret 2019-115 ont semé quelques confusions dans les conditions d'utilisation des STD par les CT.	Niveau de réalisation moyen
7	Créer et former un vivier de personnels pour élargir les possibilités de mise à disposition par l'Etat et ou de recrutement par les collectivités territoriales	Dans le cadre de la mise en place de la fonction publique territoriale, il est indispensable de créer un vivier des compétences multisectorielles pour faciliter aux collectivités territoriales l'accès au personnel de qualité dont elles auront besoin.	Pour le moment, la Loi et son Décret d'application sont adoptés. Il reste la mise en œuvre effective de ces dispositions légales et réglementaires	Niveau de réalisation moyen

8	Promouvoir la formation initiale des agents et le perfectionnement des agents et élus des collectivités territoriales.	Le CFGCT dispose de 2 filières pour les formations initiales et continues des agents des collectivités territoriales. Les formations continues sont organisées tant par les CFGCT que par d'autres ONG et cabinets.	Un travail d'harmonisation et de suivi est important du côté du ministère en charge de la décentralisation. Le mécanisme d'assurance qualité de formation est à renforcer notamment avec la certification des modules et l'accréditation des formateurs.	Niveau de réalisation moyen
9	Organiser la vie professionnelle et la carrière des personnels des collectivités territoriales.	Les textes définissent les conditions d'organisation de la vie professionnelles et la carrière des agents des collectivités territoriales (Code de travail, convention collective interprofessionnelle, etc.).	Cependant, force est de constater que les textes qui régissent le personnel des collectivités territoriales ne sont pas respectés dans tous leurs aspects.	Niveau de réalisation moyen
10	Elaborer et mettre à la disposition des collectivités territoriales des outils de gestion adaptés.	Les outils de gestion sont élaborés et mis à la disposition des collectivités territoriales à savoir guides, fiches, manuels, etc.	Cependant, certains outils ne sont pas simplifiés et leur utilisation devient très complexe pour les CT	Niveau de réalisation moyen
11	Soutenir l'élaboration et/ou l'actualisation des plans de développement communaux (PDC) et des plans de développement régionaux (PDR) et des schémas d'aménagement régionaux en vue de la réduction des disparités sur le territoire des collectivités territoriales.	Avant l'élaboration ou l'actualisation des plans de développement régionaux et communaux, il faudra revoir les guides nationaux mis en place par le ministère à cet effet. Les guides doivent être revus tant dans les étapes, que dans la durée et les coûts.	Le processus de planification et d'actualisation des PDC et PDR est soutenu dans la plupart de cas par les PTF. Rares sont les communes qui ont financé leurs PDC. Beaucoup de communes qui ont des PDC expirés attendent encore les PTF pour l'actualisation. Outre, les PDC/PDR, force est de constater l'existence d'une pléthore d'outils de planification dans les communes. On peut à titre illustratif citer outre le Plan de développement communal (PDC), le Plan d'Investissement Annuel (PIA), le Budget Participatif (BP), le Plan d'action annuel (PAA), le Plan Local Eau et Assainissement (PLEA), le Plan Communal de Communication (PCC), l'observatoire, le Planification Communautaire Participative (PCP), la Programmation Saisonnière Basée sur les Moyens d'Existence (PSME), le Plan communal pour la Promotion de la Résilience (PCPR), le Plan d'Action Genre, le Plan stratégique eau et assainissement, la Carte scolaire, le Plan communautaire d'entretien des ouvrages, etc. De façon précise, l'articulation entre le PDC et le budget des CT est traduite à travers le budget d'investissement. Ainsi toutes les activités programmées dans le PDC sont selon leur imputation dans le budget d'investissement chaque année.	Niveau de réalisation moyen

Renforcement de la déconcentration				
12	Recentrer les rôles et missions de l'Etat et de ses démembrements (l'Etat se concentre sur les fonctions d'orientation, de conception, de régulation, de suivi/contrôle et d'appui-conseil, par le biais de ses services techniques déconcentrés).	L'Etat doit jouer un rôle d'orientation, de régulation et de coordination. L'Etat central et ses démembrements tentent d'assurer faiblement ces différentes fonctions.	Même si au plan de conditions-cadre, des efforts sont faits pour donner l'orientation, mais en termes pour réguler, suivre/contrôler et de coordonner, tant au niveau central et que local, le processus semble être mal suivi, contrôlé et coordonné tant par le niveau central que ses démembrements territoriaux.	Niveau de réalisation faible
13	Redistribuer les rôles et responsabilités entre les administrations centrales (départements ministériels) et leurs représentants au niveau déconcentré : conception, orientation, évaluation de la mise en œuvre des politiques sectorielles, réactualisation continue des outils de gestion, production des données socio-économiques, exécution des investissements d'intérêt national au niveau régional et local.	Les Directions régionales et départementales existent. Cependant ces démembrements ne sont pas bien nantis en ressources humaines et matérielles nécessaires pour assurer efficacement les missions qui leurs sont dévolues.	Les effectifs de agents des services techniques déconcentrés de l'Etat et les ressources financières sont mal répartis sur le territoire national.	Niveau de réalisation faible
15	Opérer un maillage optimal des services de l'Etat sur le territoire.	Les services techniques déconcentrés (STD) des ministères sont présents à tous les niveaux du découpage administratif et parfois au niveau village.	Mais il est constaté une insuffisance notoire des moyens d'action (ressources humaines et matérielles).	Niveau de réalisation faible
16	Réallocation en fonction des charges, des ressources financières et matérielles conséquentes aux structures déconcentrées par le moyen d'une déconcentration budgétaire.	Les crédits budgétaires des ministères sectoriels sont répartis avec les directions régionales et départementales et même communales déconcentrées dans certains cas.	Les crédits alloués aux services techniques déconcentrés de l'Etat sont insuffisants pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs missions. Une étude réalisée en 2005 a démontré un macro-céphalisme dans la gestion des ressources financières de l'Etat où plus de 90% des ressources sont absorbés à Niamey la capitale contre 10% pour les autres régions.	Niveau de réalisation faible
17	Renforcer les capacités d'intervention des administrations déconcentrées par l'affectation de personnels compétents et suffisants et une plus	Les ressources humaines sont affectées en région par décision des départements ministériels.	Mais cette affectation ne couvre pas les besoins des CT et le gel du recrutement à la Fonction Publique accentue	Niveau de réalisation faible

	grande délégation de pouvoirs.			
18	Professionaliser l'administration territoriale.	7 Gouverneurs, 63 Préfets et des services techniques déconcentrés dans divers domaines sont nommés pour assurer la représentation de l'Etat au niveau territorial et assurer les services publics relevant des prérogatives de l'Etat.	La politisation de l'administration n'a pas facilité la professionnalisation des cadres de l'administration territoriale. Cette situation handicape considérablement la mise en place d'une administration territoriale.	Niveau de réalisation faible
19	Favoriser la déconcentration des activités économiques sur le territoire.	L'Etat à travers ses services techniques met en œuvre les politiques sectorielles qui relèvent de leurs prérogatives.	Toutefois, on note une faible synergie / concertation entre les Ministères sectoriels et les CT dans la mise en œuvre des activités économiques dans les régions et Communes.	Niveau de réalisation faible
20	Adopter une charte de la déconcentration qui déterminera les attributions, les ressources, les responsabilités et l'organisation des acteurs de chaque niveau d'administration du territoire.	Un décret sur la charte de la déconcentration a été adopté en 2013 (décret 2013-35).	Les dispositions de la charte de la déconcentration peinent à être appliquées dans la pratique.	Niveau de réalisation faible
Amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité				
21	Mettre en place un dispositif d'intervention approprié qui confère un rôle accru aux collectivités territoriales qui sont les mieux placées pour la consolidation et la pérennisation de l'assise sociale de la démocratie.	Les collectivités territoriales sont les premiers niveaux de représentation de l'Etat et conséquemment de prestation de services publics	Le Niger a mis en place 255 communes et 7 conseils régionaux. Cette communalisation intégrale a permis de responsabiliser les CT à prendre en charge la gestion de leur développement. Toutefois, leur véritable capacitation et responsabilisation reste un défi majeur pour la consolidation et la pérennisation de l'assise sociale de la démocratie.	Niveau de réalisation faible
22	Procéder à une bonne articulation dans l'allocation des ressources des budgets des collectivités territoriales, de celles provenant de l'Etat et des partenaires au développement.	En plus de la fiscalité propre, les collectivités reçoivent de l'Etat des fonds d'appui à la décentralisation, des fonds de péréquation, des impôts rétrocédés, des redevances minières et pétrolières dans certains cas.	L'allocation verticale des ressources aux collectivités territoriales est faible. L'étude sur la décentralisation fiscale en zone UEMOA montre qu'au Niger moins de 2% des ressources nationales sont transférées au niveau local	Niveau de réalisation faible
23	Encourager les collectivités territoriales à formuler et à mettre en œuvre des stratégies de développement économique local en partenariat avec le secteur privé et les	Les collectivités territoriales sont dans la 2 ou 3 ^{ème} génération des PDC à l'intérieur desquels des actions de développement économiques sont envisagées.	Cependant, le secteur privé local joue un rôle très marginal dans le développement économique des collectivités territoriales au Niger. La faible capacité des collectivités territoriales couplée au faible soutien dont elles bénéficient de l'Etat ne favorisent pas la réalisation des infrastructures	Niveau de réalisation faible

	services déconcentrés au niveau communal et régional. A ce titre, elles doivent promouvoir l'économie et l'emploi des jeunes en misant particulièrement sur le dynamisme du secteur dit informel et le développement de la nouvelle économie locale.		structurantes à même de booster l'économie locale, la promotion de l'emploi de jeunes, etc.	
24	Créer un environnement favorable à l'implantation des services financiers décentralisés et la création des micro-entreprises au niveau local.	Des institutions des microcrédits sont mises en place dans certaines communes (Kornaka, Diffa, etc.).	Des initiatives de ce genres sont mises en place dans certaines communes avec l'appui de certains projets.	Niveau de réalisation moyen
Développement territorial harmonieux				
25	Mettre en cohérence et articuler les politiques, programmes et outils d'aménagement du territoire et du développement en mettant un accent particulier sur la répartition optimale des activités, des infrastructures et des populations ainsi qu'une réduction soutenue des disparités et des inégalités sur les territoires des collectivités territoriales. Cette dynamique doit permettre à terme l'émergence de pôles de croissance et de développement autour desquels des stratégies de valorisation des filières seront organisées dans tous les secteurs d'activités créateurs de richesses et d'emplois	Les schémas d'aménagement du territoire au niveau des régions (SRAT) sont disponibles, les Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) disponibles (Maradi et Dosso) et en cours au niveau des autres régions, le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) en cours (collecte des données) et la Politique nationale de développement locale et communautaire (PNDLC) en cours d'élaboration.	La mise en cohérence et l'articulation des politiques, programmes et outils d'aménagement du territoire et du développement est encore à une phase de planification essentiellement stratégique.	Niveau de réalisation faible
26	Mettre en adéquation les politiques publiques et les potentialités du cadre territorial pour mieux prendre en compte les spécificités régionales et locales ainsi que les besoins réels des populations.			Niveau de réalisation faible
	Revoir conséquemment le mode de programmation des investissements			

27	publics en faisant du schéma national d'aménagement du territoire, le cadre de référence de la programmation des investissements des collectivités territoriales. Dans cette perspective, il importe de mettre en place des formes de coopération inter collectivités à l'échelle d'un même département et d'une même région et de s'orienter à moyen terme, vers des modes de contractualisation autour de programmes d'investissement pluriannuels.	Le schéma national d'aménagement est en cours d'élaboration mais des schémas régionaux d'aménagement sont disponibles. De même, le cadre de coopération entre les collectivités (intercommunalité) est disponible, ainsi que le document cadre de politique de décentralisation.	Le schéma national d'aménagement du territoire est encore loin d'être le cadre de référence de la programmation des investissements des collectivités territoriales.	Niveau de réalisation faible
28	Inventorier les potentiels économiques locaux aux fins de leur valorisation et stimuler la génération et l'accroissement des ressources propres nécessaires à la dynamisation du développement local.	Les différents outils dont sont dotées les CT (SRAT-PDR-PDC- Plan Local de l'Eau et de l'Assainissement (PLEA)-Plan Urbain de Référence (PUR)- Schéma de Développement et d'Aménagement Urbain (SDAU) ont permis de faire un inventaire assez exhaustif des potentialités et contraintes du pays. Des actions de valorisation des potentialités sont programmées dans ces outils	Modicité des moyens mobilisés par les CT dans le cadre de la mise en œuvre des outils. La conséquence est que la valorisation et la stimulation de la génération et de l'accroissement des ressources propres nécessaires à la dynamisation du développement local est encore loin d'être une réalité.	Niveau de réalisation faible
29	Favoriser une prise de conscience et une meilleure connaissance des ressources et capacités locales			Niveau de réalisation faible
30	Arrimer l'aide à la programmation locale à travers une déclinaison locale des nouveaux principes de l'aide publique au développement (inscrire les interventions dans le cadre de l'approche programme, de l'appui budgétaire direct aux collectivités et de la recherche d'une meilleure coordination des partenaires techniques et financiers entre eux, d'une part et entre les PTF et la partie nationale, d'autre part.	Il y a un effort d'adoption de l'approche programme, de l'appui budgétaire direct aux collectivités.	Une coordination efficace des partenaires techniques et financiers entre eux, d'une part et entre les PTF et la partie nationale, d'autre part est loin d'être une réalité.	Niveau de réalisation faible
Développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale				

31	Favoriser une plus grande implication des populations dans les prises de décisions locales par une participation organisée et pérenne à la gestion des affaires locales	Dans beaucoup des communes, des processus participatifs sont mis en place pour promouvoir la participation des populations dans la gestion des affaires locales (planification participative, budget participatif, fora zonaux, sessions rotatives des conseils, etc.)	Toutefois, la participation des populations dans la gestion des collectivités territoriales est faible.	Niveau de réalisation faible
32	Mettre en place des mécanismes permettant aux décideurs de rendre compte aux citoyens de leur gestion en développant une culture d'imputabilité.	Dans certaines communes, des mécanismes de redevabilité sont mis en place permettant aux élus de rendre compte aux citoyens. En outre, la société civile s'organise pour demander des comptes.	Ces initiations de redevabilité et de contrôle citoyen de l'action publique locale sont développées avec l'appui des projets. Il est important que l'Etat capitalise et généralise ces bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire national	Niveau de réalisation moyen
33	Favoriser des actions de sensibilisation des citoyens sur leurs droits et devoirs à travers des espaces locaux de dialogue entre élus et population, ainsi que le développement de la concertation au niveau national avec la société civile en vue de la consolidation de la citoyenneté locale.	Les actions de sensibilisations des populations sur leurs droits et devoirs sont menées de temps à autres dans certaines communes. Il existe des communes qui exploitent les radios communautaires pour sensibiliser les communautés sur certaines thématiques (scolarisation de la jeune fille, droits et devoirs, la paix et la sécurité, le paiement d'impôts, etc.)	Il est important de repenser les formats de sensibilisation des communautés pour tenir compte du développement de digitalisation et des nouveaux moyens de communication.	Niveau de réalisation faible
34	Mettre en place des espaces de dialogue entre élus locaux et populations ainsi que le développement de la concertation entre organisations de la société civile.	Dans certaines communes, des espaces de dialogues sont mis en place entre les élus et les populations. On peut citer le cadre communal de concertation, le contrôle citoyen de l'action publique, les fora communaux, etc.	Ces espaces et cadres de concertation peinent à fonctionner de manière régulière.	Niveau de réalisation faible
Financement de la décentralisation et des collectivités territoriales				
35	Mettre en place un dispositif national de financement des collectivités territoriales en vue de les accompagner dans leur fonctionnement et dans la réalisation de leurs investissements.	L'agence nationale de financement des collectivités territoriales existe depuis 2008 en tant que dispositif de financement des CT. Elle était opérationnelle depuis 2014. Elle mobilise les fonds FAD, les FP et les FAT pour le fonctionnement,	Cependant les fonds mis à sa disposition restent largement en deçà des attentes pour le financement de l'espace local.	Niveau de réalisation faible

		l'investissement et le renforcement des capacités des CT.		
36	Renforcer les capacités de promotion de l'économie locale, améliorer la fiscalité et développer les capacités de mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales.	Les CT essayent de travailler avec les moyens de bord pour asseoir les conditions de leur développement socio-économique. Cependant beaucoup communes notamment rurales ont un tissu économique faible. A cette faiblesse, s'ajoute le faible recouvrement de la fiscalité locale.	La fiscalité locale des communes est très ancienne car elle remonte dans les années 70-80, sa réforme est nécessaire pour permettre aux collectivités de mobiliser de ressources nécessaires au financement de leur développement.	Niveau de réalisation faible
37	Encourager et susciter l'intercollectivité par le développement d'échanges locaux et la mutualisation des efforts productifs.	La coopération locale est pratiquée plus avec les collectivités étrangères notamment dans le cadre de la coopération décentralisée, le jumelage.	Au niveau interne, la coopération intercommunale bien qu'elle constitue une source pour mutualiser les ressources et les intelligences est faiblement appliquée.	Niveau de réalisation faible
38	Développer le partenariat horizontal et vertical à travers des contrats plans (régions/communes, villes) et des jumelages et coopération décentralisée.	Il n'existe pas à ce jour de contrat-plan vertical formalisé entre l'Etat et une collectivité territoriale.	Le code général a prévu un décret qui doit définir les conditions d'établissement de contrat-plan Etat et collectivité territoriale. A ce jour, le décret n'est pas encore adopté.	Niveau de réalisation faible

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

6.2 Appréciation des performances

L'appréciation des performances a été faite à partir du niveau de réalisation des actions et mesures découlant de chaque axe stratégique. Au terme de l'analyse, on peut retenir que le développement des capacités des collectivités territoriales est globalement moyen, tandis que le renforcement de la déconcentration, l'amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité, le développement territorial harmonieux, le développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale et enfin, le financement de la décentralisation et des Collectivités territoriales, ont un niveau de performances globalement faible. Le tableau 22 ci-après donne le panorama desdites performances.

Tableau 22 : Appréciation des performances de la mise en œuvre de la décentralisation.

Axes stratégiques	Appréciations des acquis	Niveau de performance
	<p>Les actions de formations ne sont pas toujours cohérentes et souvent ne tiennent pas compte des besoins réels des acteurs. Aussi, sont-elles focalisées sur les collectivités qui disposent des partenaires techniques et financiers. Les CT sans partenaires sont quasiment laissés à elles-mêmes. Par ailleurs, l'appui-conseil et l'encadrement des élus et du personnel local n'ont pas été à la hauteur des attentes des CT</p> <p>Il faut noter que la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation n'a pas bénéficié de tous les financements nécessaires de la part de l'Etat. La formation des acteurs des collectivités territoriales a été laissée aux partenaires techniques et financiers. Pour les formations initiales, le CFGCT ne dispose que de deux filières (Administration et finances locales) ce qui semble insuffisant pour couvrir le besoin des collectivités territoriales. En outre la stratégie de formation mise en place pour harmoniser les actions de formations ainsi que son plan d'action sont expirés depuis 2017.</p> <p>Pour l'ensemble des 4 domaines, le transfert effectif de ressources financières pour faciliter aux collectivités territoriales la mise en œuvre des compétences transférées reste encore un défi à relever. Dans le domaine de l'enseignement primaire, des inspections communales sont créées, les communes ont commencé à signer les contrats avec les enseignants contractuels. Les ministères sectoriels continuent à fonctionner dans leurs rapports avec les collectivités en ignorant les nouvelles responsabilités dévolues aux collectivités territoriales.</p> <p>La politisation dans le processus du recrutement du personnel en l'absence d'un statut handicape la qualité du personnel recruté. On constate une pléthore d'agents sans qualification avec une masse salariale élevée dans certaines collectivités et une faible prestation de services aux citoyen/nes.</p> <p>Certains agents bien que mis en place par l'Etat n'ont pas le profil requis pour accomplir efficacement les missions pour lesquelles ils ont été affectés (exemples des enseignants affectés pour occuper le poste de receveurs municipaux dans certaines communes).</p> <p>Il est important d'étoffer les STD en personnel qualifié, de clarifier le cadre de collaboration entre les CT et les STD. Le décret 2003-176, le décret 2013-35 et le décret 2019-115 ont semé quelques confusions dans les conditions d'utilisation des STD par les CT.</p> <p>Pour le moment, la Loi sur la fonction publique territoriale et son décret d'application sont adoptés. Il reste la mise en œuvre effective de ces dispositions légales et réglementaires.</p> <p>Un travail d'harmonisation et de suivi est important du côté du ministère en charge de la</p>	Globalement moyenne

	décentralisation. Le mécanisme d'assurance qualité de formation est à renforcer notamment avec la certification des modules et l'accréditation des formateurs.	
	Force est de constater que les textes qui régissent le personnel des collectivités territoriales ne sont pas respectés dans tous leurs aspects.	
	Certains outils ne sont pas simplifiés et leur utilisation devient très complexe pour les CT	
	Le processus de planification et d'actualisation des PDC et PDR est soutenu dans la plupart de cas par les PTF. Rares sont les communes qui ont financé leurs PDC. Beaucoup de communes qui ont des PDC expirés attendent encore les PTF pour l'actualisation. Outre, les PDC/PDR, force est de constater l'existence d'une pléthore d'outils de planification dans les communes. On peut à titre illustratif citer outre le Plan de développement communal (PDC), le Plan d'Investissement Annuel (PIA), le Budget Participatif (BP) , le Plan d'action annuel (PAA) , le Plan Local Eau et Assainissement (PLEA), le Plan Communal de Communication (PCC), l'observatoire, le Planification Communautaire Participative (PCP) , la Programmation Saisonnière Basée sur les Moyens d'Existence (PSME), le Plan communal pour la Promotion de la Résilience (PCPR), le Plan d'Action Genre, le Plan stratégique eau et assainissement, la Carte scolaire, le Plan communautaire d'entretien des ouvrages, etc.	
Renforcement de la déconcentration	Même si au plan de conditions-cadre, des efforts sont faits pour donner l'orientation, mais en termes pour réguler, suivre/contrôler et de coordonner, tant au niveau central et que local, le processus semble être mal suivi, contrôlé et coordonné tant par le niveau central que ses démembrements territoriaux.	Globalement faible
	Les effectifs des agents des services techniques déconcentrés de l'Etat et les ressources financières sont mal répartis sur le territoire national.	
	Il est constaté une insuffisance notoire des moyens d'action (ressources humaines et matérielles).	
	Les crédits alloués aux services techniques déconcentrés de l'Etat sont insuffisants pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs missions. Une étude réalisée en 2005 a démontré un macro-céphalisme dans la gestion des ressources financières de l'Etat où plus de 90% des ressources sont absorbés à Niamey la capitale contre 10% pour les autres régions.	
	Les ressources humaines sont affectées en région par décision des départements ministériels. Mais cette affectation ne couvre pas les besoins des CT et le gel du recrutement à la Fonction Publique accentue complice	
	La politisation de l'administration n'a pas facilité la professionnalisation des cadres de l'administration territoriale. Cette situation handicape considérablement la mise en place d'une administration territoriale.	
	On note une faible synergie / concertation entre les Ministères sectoriels et les CT dans la mise en œuvre des activités économiques dans les régions et Communes.	
	Les dispositions de la charte de la déconcentration peinent à être appliquées dans la pratique.	
Amélioration de l'offre et de l'accès des services de proximité	Le Niger a mis en place 255 communes et 7 conseils régionaux. Cette communalisation intégrale a permis de responsabiliser les CT à prendre en charge la gestion de leur développement. Toutefois, leur véritable capacitation et responsabilisation reste un défi majeur pour la consolidation et la pérennisation de l'assise sociale de la démocratie.	Globalement faible
	L'allocation verticale des ressources aux collectivités territoriales est faible. L'étude sur la décentralisation fiscale en zone UEMOA montre qu'au Niger moins de 2% des ressources nationales sont transférées au niveau local	
	Les collectivités territoriales sont dans la 2 ou 3 ^{ème} génération des PDC à l'intérieur desquels des actions de développement économiques sont envisagées. Cependant, le secteur privé local joue un rôle très marginal dans le développement économique des collectivités territoriales au Niger. La faible capacité des collectivités territoriales couplée au faible soutien dont elles bénéficient de l'Etat ne favorisent pas la réalisation des infrastructures structurantes à même de booster l'économie locale, la promotion de l'emploi de jeunes, etc.	
	Des institutions des microcrédits sont mises en place dans certaines communes (Kornaka, Diffa, etc.), avec l'appui, dans certaines communes, de certains projets.	

Développement territorial harmonieux	La mise en cohérence et l'articulation des politiques, programmes et outils d'aménagement du territoire et du développement est encore à une phase de planification essentiellement stratégique.	Globalement faible
	La mise en cohérence et l'articulation des politiques, programmes et outils d'aménagement du territoire et du développement est encore à une phase de planification essentiellement stratégique.	
	Le schéma national d'aménagement du territoire est encore loin d'être le cadre de référence de la programmation des investissements des collectivités territoriales.	
	Modicité des moyens mobilisés par les CT dans le cadre de la mise en œuvre des outils. La conséquence est que la valorisation et la stimulation de la génération et de l'accroissement des ressources propres nécessaires à la dynamisation du développement local est encore loin d'être une réalité.	
Développement de la participation des populations et de la citoyenneté locale	La participation des populations dans la gestion des collectivités territoriales est faible.	Globalement faible
	Les initiations de redevabilité et de contrôle citoyen de l'action publique locale sont développées avec l'appui des projets. Il est important que l'Etat capitalise et généralise ces bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire national	
	Il est important de repenser les formats de sensibilisation des communautés pour tenir compte du développement de digitalisation et des nouveaux moyens de communication.	
	Le fonctionnement de ces espaces et cadres de concertation peine à fonctionner de manière régulière.	
Financement décentralisation et CT	L'agence nationale de financement des collectivités territoriales existe depuis 2008 en tant que dispositif de financement des CT. Elle était opérationnelle depuis 2014. Elle mobilise les fonds FAD, les FP et les FAT pour le fonctionnement, l'investissement et le renforcement des capacités des CT. Cependant les fonds mis à sa disposition restent largement en deçà des attentes pour le financement de l'espace local.	Globalement faible
	La fiscalité locale des communes est très ancienne car elle remonte dans les années 70-80, sa réforme est nécessaire pour permettre aux collectivités de mobiliser de ressources nécessaires au financement de leur développement.	
	Au niveau interne, la coopération intercommunale bien qu'elle constitue une source pour mutualiser les ressources et les intelligences est faiblement appliquée.	
	Le code général a prévu un décret qui doit définir les conditions d'établissement de contrat-plan Etat et collectivité territoriale. A ce jour, le décret n'est pas encore adopté.	

Source : Données d'enquête sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, 2019

VII-RECOMMANDATIONS

Au terme de l'analyse des différents paramètres, les recommandations ci-après ont été faites.

Cadre institutionnel et réglementaire

- ☞ Renforcer ses capacités de la DGDCT en ressources humaines et matérielles.
- ☞ Préciser davantage les relations de la DGDCT avec d'autres acteurs, notamment le CFGCT et l'ANFICT ;
- ☞ Accélérer et renforcer la déconcentration du ministère des Finances.
- ☞ Créer une Direction des finances locales au sein du Ministère des Finances pour faciliter la mobilisation et la gestion des ressources locales.
- ☞ Renforcer et assurer la participation de l'État afin de permettre à l'ANFICT de tester les procédures et améliorer son fonctionnement.
- ☞ Faire connaître davantage, les rôles et missions de l'ANFICT et améliorer le dialogue avec les CT afin qu'elles s'approprient l'instrument et s'impliquent davantage dans son fonctionnement.
- ☞ Renforcer les relations entre les acteurs de la décentralisation et le ministère des Finances pour l'amélioration de la mobilisation des ressources.
- ☞ Définir dans les meilleurs délais, les critères de péréquation des ressources mises à la disposition de l'ANFICT au profit des CT.
- ☞ Clarifier le statut spécifique de la TSE et les modalités de sa gestion.
- ☞ Revoir l'ancrage institutionnel du CFGCT pour le rattacher plus logiquement au MI/SP/D/ACR ou à tout le moins, définir des relations plus étroites avec ce ministère et la DGDCT en particulier.
- ☞ Revoir la procédure de certification des modules de sorte à éviter les difficultés relatives ici. La DGDCT pourrait intervenir en amont de sorte que la procédure de certification soit allégée et symbolique.
- ☞ Opérationnaliser et abonder conséquemment le guichet « AT » de l'ANFICT afin de pérenniser le financement des formations au CFCGT. L'État et les CT devraient jouer un rôle essentiel dans ce sens à la faveur de l'opérationnalisation de la FPT ;
- ☞ Pérenniser le dispositif de formation par le recrutement régulier de cohortes en formation initiale pour renforcer le rôle du CFGCT en matière de formation. L'État et les CT devraient jouer un rôle essentiel dans ce sens à la faveur de l'opérationnalisation de la FPT.
- ☞ Renforcer la dynamique interministérielle relativement à la décentralisation ;
- ☞ Préciser et renforcer le rôle du ministère des Finances dans la mise en œuvre de la décentralisation ;
- ☞ Renforcer les relations entre le ministère en charge de la décentralisation et celui en charge de la Fonction publique pour la mise en œuvre de la FPT ;
- ☞ Améliorer les relations techniques entre les acteurs, en particulier entre la DGDCT, l'ANFICT, le CFGCT.

Transfert de compétences.

Les faibles niveaux de transfert de compétences et de ressources identifiés nécessitent qu'il soit envisagé de :

- ☞ vulgariser davantage le PTCR 2018-2021 à travers un plan de communication cohérent et adapté ;
- ☞ dynamiser et/ou opérationnaliser les cadres institutionnels de concertation prévus dans le cadre du transfert des compétences (CADD, CTTCR) ;
- ☞ accroître l'appui technique et financier à l'intention des communes ;
- ☞ renforcer les collectivités en ressources humaines de qualité ;
- ☞ désagréger les données statistiques et financières ainsi que les ressources par commune ;
- ☞ assurer une transparence par rapport à l'ensemble des compétences et ressources transférées ;
- ☞ clarifier le rôle des parties prenantes dans le cadre du transfert de compétences et de ressources et tenir des rencontres périodiques pour le suivi du processus de transfert.

Contrôle de légalité et appui-conseil.

- ☞ Adapter le profil du représentant de l'Etat, chargé d'exercer le contrôle de légalité et l'appui-conseil pour mener à bien ses missions (administrateur, juriste, financier, économiste, ...).

Bilan de la décentralisation financière

Pour améliorer la fiscalité concédée par l'Etat aux Collectivités Territoriales, l'Etat doit :

- ☞ Renforcer la déconcentration des services fiscaux à l'échelon des départements (Centre et Recettes des impôts) à travers l'affectation des moyens financiers, matériels et humains pour leur permettre de mener à bien leur mission de mobilisation des ressources financières.
- ☞ Eviter, autant que faire se peut, de réduire les taux de rétrocession d'impôts étatiques - comme cela a malheureusement été le cas pour la taxe immobilière- mais plutôt revoir à la hausse ces quotes-parts si l'Etat tient à faire de la Décentralisation une option viable et irréversible de développement ;
- ☞ Prendre les dispositions idoines permettant aux collectivités territoriales d'accéder, en temps et au montant voulus, de leurs fonds provenant d'impôts rétrocédés au Trésor.

Pour améliorer la fiscalité propre aux collectivités territoriales :

- ☞ La loi doit obliger à ce que les rôles d'impôts locaux soient produits en appui au budget transmis pour contrôle de légalité du représentant de l'Etat au même titre que les tableaux annexes, la délibération et le procès-verbal de la session budgétaire du conseil.

- ☞ Les Maires et les comptables doivent (autant que faire se peut) entretenir de bons rapports avec les chefs coutumiers et exercer un suivi régulier sur eux, pour une mobilisation maximale des impôts de capitation (taxe de voirie ou municipale) ;
- ☞ L'Etat doit s'interdire toute appropriation d'un impôt local (quel que soit son rendement) comme il a été malheureusement le cas pour la taxe sur la publicité extérieure ;
- ☞ Les taux d'impôts locaux (restés figés depuis plus de 30 ans) doivent être revus à la hausse en tenant compte de la dépréciation monétaire et de la dévaluation pour permettre aux communes d'assumer leurs missions.

L'amélioration des taxes rémunératoires nécessite ce qui suit :

- ☞ Au titre du suivi, un contrôle régulier doit être exercé sur des marchés, gares routières, etc. pour s'assurer du potentiel fiscal réel de chaque infrastructure mais aussi faire une permutation des postes entre collecteurs pour limiter les connivences entre contribuables et collecteurs.
 - ☞ Une dépolitisation du recrutement des collecteurs est indispensable et les conseillers ne doivent en aucun cas se mêler de la collecte ou du suivi des collecteurs « sous peine d'être juge et partie ».
 - ☞ La Taxe Spécifique d'Edilité doit être affectée exclusivement aux communes dans lesquelles elle a été prélevée et aux travaux d'extension de leurs réseaux de distribution d'électricité, conformément à l'esprit de la loi 72-05 du 17 /02/72.
 - ☞ A ce titre, la disposition du Code général des impôts, prise sur une base caduque doit être abrogée et l'Etat doit prendre les mesures qui s'imposent pour doter l'ANPER des moyens de ses missions sans pressurer les communes.
 - ☞ Pour une promotion du secteur privé et après une étude préalable ainsi qu'une procédure en bonne et due forme de marché public, certaines infrastructures (marchés, gares routières) peuvent être mises en gérance libre pour maximiser leur rendement fiscal (concession, affermage, régie intéressée, gérance) conformément aux dispositions des articles 148 à 158 du Décret N°2016-302/PRN/MISP/D/ACR/MF du 29/6/2016.
 - ☞ Les communes doivent respecter les outils d'urbanisme (S.D.A.U et P.U.R) et affecter les produits de la vente de terrains urbains exclusivement aux travaux d'aménagement urbain (urbanisme et édilité), ce qui implique l'abrogation du dernier Décret relatif à la nomenclature budgétaire.
- ☞ **Pour la viabilité des communes** il faut procéder à leur recentrage, c'est-à-dire leur fusion avec d'autres (tout au moins en ce qui concerne les 65 communes qui n'ont pas été capables au cours de trois exercices consécutifs, d'assurer la couverture des charges du personnel minimal de la Mairie) et ce, sur la base des critères ci-après :
- i. l'appartenance au même canton ainsi que la proximité géographique et culturelle ;
 - ii. l'existence d'infrastructures et de potentialités socio-économiques partagées.

Parties prenantes.

Face aux difficultés et contraintes relevées à travers l'enquête, il faut, pour améliorer les performances des parties prenantes :

- ☞ Renforcer les organes communaux et régionaux en moyens matériels et financiers ;
- ☞ Assurer une plus large déconcentration au niveau régional et départemental des ressources humaines en quantité et en qualité ;
- ☞ Renforcer les cadres de concertations régionaux et départementaux en moyens nécessaires à leur fonctionnement ;
- ☞ Améliorer les relations entre les différentes parties prenantes en particulier entre les maires et les chefs traditionnels à travers des sessions conjointes de formations organisées par le représentant de l'Etat ;
- ☞ Adopter un mode d'élection permettant la désignation des maires au suffrage universel direct pour qu'ils ne soient pas « otages » des organes délibérants d'une part et pour éviter les crises politiques d'autre part.

Fonctionnement des organes.

Pour améliorer le fonctionnement des organes, il faut :

- ☞ Renforcer en moyens matériels et financiers les organes communaux et régionaux ;
- ☞ Assurer une plus large déconcentration au niveau régional et départemental des ressources humaines en quantité et en qualité ;
- ☞ Renforcer les cadres de concertation régionaux et départementaux en moyens nécessaires à leur fonctionnement ;
- ☞ Améliorer les relations entre les différentes parties prenantes en particulier entre les maires et les chefs traditionnels à travers des sessions conjointes formations organisées par le représentant de l'Etat ;
- ☞ instaurer un mode d'élection des maires au suffrage universel direct pour qu'ils ne soient pas « otages » des organes délibérants d'une part et pour éviter les crises politiques d'autre part.

Amélioration des acquis et des performances

Pour améliorer les acquis et les performances de la mise en œuvre de la décentralisation, il faut :

- ☞ Mettre en place un système de suivi-évaluation efficace et accessible à tous les acteurs impliqués dans le processus de la mise en œuvre de la décentralisation.
- ☞ Mettre des agents à la disposition des CT ;
- ☞ Faire de la mise en place prochaine d'un statut du personnel des collectivités territoriales une opportunité pour doter les CT de ressources humaines qualifiées et en quantité suffisantes au service des citoyens/nes.
- ☞ Clarifier le cadre de collaboration avec les élus locaux pour certains agents mis à la disposition des collectivités territoriales. Une actualisation des cahiers de charge s'impose pour tenir compte du contexte actuel de décentralisation. Cela est d'autant

nécessaire que le décret 2003-176, le décret 2013-35 et le décret 2019-115 ont semé quelques confusions dans les conditions d'utilisation des STD par les CT.

- ☞ **Formation initiale des agents** : il faudra renforcer les outils didactiques et andragogiques utilisés par le CFGCT. Les formateurs du CFGCT doivent améliorer leur technique d'animation et renforcer l'accompagnement de proximité en complément des acquis de formation ;
- ☞ **Elaboration et mise à disposition des collectivités territoriales des outils de gestion adaptés** : (i) pour l'utilisation des outils, il faudra démultiplier l'accompagnement de proximité, les missions périodiques d'appui conseil et de coaching.
- ☞ **Elaboration et/ou actualisation des plans de développement communaux (PDC), des plans de développement régionaux (PDR) et des schémas d'aménagement régionaux** : il est important de repenser ces outils de sorte que les CT soient capables de conduire par elles même le processus de leur élaboration ou de leur actualisation sans attendre nécessairement un appui extérieur, des PTF notamment. La logique des PDR est à revoir pour l'inscrire dans le contexte de la décentralisation et des prérogatives des conseils régionaux. Le PDR ne devrait pas être un document de planification holistique et intégrale, mais un document de planification régionale portée par le Conseil régional.
- ☞ **Déconcentration des activités économiques sur le territoire** : il est nécessaire de renforcer la concertation et la synergie dans la mise en œuvre des activités économiques avec les programmes des collectivités territoriales sur leur territoire.
- ☞ **Renforcement des capacités de promotion de l'économie locale, amélioration de la fiscalité et développement des capacités de mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales** : pour améliorer la fiscalité locale, il est important de mettre en place un système de gestion transparente et de redevabilité des ressources mobilisées. Le citoyen doit savoir en temps réel l'utilisation faite des fonds recouvrés des contribuables.
- ☞ **Promotion de l'inter- collectivité par le développement d'échanges locaux et la mutualisation des efforts productifs** : un travail de sensibilisation des acteurs locaux est nécessaire pour comprendre les avantages attachés à la coopération inter collectivité.

RECOMMANDATIONS SELON LES AXES

AXES THEMATIQUES	RECOMMANDATIONS	ACTEURS CONCERNES PAR LA RECOMMANDATION
Cadre institutionnel et réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Impulser une dynamique interministérielle relativement à la décentralisation à partir des cadres de concertation mis en place dans le cadre du Plan de transfert des compétences et des ressources (CADD, CTTCR) ; ☞ Instaurer une meilleure coordination dans les interventions sur le terrain. L'Etat devra jouer un rôle d'impulsion ici en canalisant les interventions des PTF ou en focalisant ses propres efforts sur les zones faiblement couvertes par les interventions des PTF ; ☞ Harmoniser les stratégies, les procédures et les approches d'intervention au profit des collectivités territoriales, notamment un alignement sur les procédures en vigueur à l'ANFICT ☞ Renforcer les capacités de la DGDCT en ressources humaines et matérielles. ☞ Accélérer et renforcer la déconcentration du ministère des Finances. ☞ Renforcer et assurer la participation de l'État afin de permettre à l'ANFICT de tester les procédures et améliorer son fonctionnement. ☞ Faire connaître davantage, les rôles et missions de l'ANFICT et améliorer le dialogue avec les CT afin qu'elles s'approprient l'instrument et s'impliquent davantage dans son fonctionnement. ☞ Préciser le rôle du ministère des Finances et renforcer ses relations avec les acteurs dans la mise en œuvre de la décentralisation. Cela passe notamment par la création d'une Direction des finances locales au sein du Ministère des Finances pour faciliter la mobilisation et la gestion des ressources locales. ☞ Définir dans les meilleurs délais, les critères de péréquation des ressources mises à la disposition de l'ANFICT au profit des CT. ☞ Revoir l'ancrage institutionnel du CFGCT pour le rattacher plus logiquement au MI/SP/D/ACR ou à tout le moins, définir des relations plus étroites avec ce ministère et la DGDCT en particulier. ☞ Revoir la procédure de certification des modules de formation du CFGCT de sorte à éviter les difficultés relatées dans le présent rapport d'évaluation. La DGDCT pourrait 	<p>Etat</p> <p>Etat, CT, PTFs, OSC</p> <p>PTFs,Etat, CT</p> <p>Etat, PTF</p> <p>Etat</p> <p>Etat</p> <p>CT, Etat</p> <p>Etat</p> <p>Etat (ANFICT)</p> <p>Etat</p> <p>Etat</p>

	<p>intervenir en amont de sorte que la procédure de certification soit allégée et symbolique.</p> <ul style="list-style-type: none"> ☛ Opérationnaliser et abonder conséquemment le guichet « AT » de l'ANFICT afin de pérenniser le financement des formations au CFGCT. L'État et les CT devraient jouer un rôle essentiel dans ce sens à la faveur de l'opérationnalisation de la FPT ; ☛ Pérenniser le dispositif de formation par le recrutement régulier de cohortes en formation initiale pour renforcer le rôle du CFGCT en matière de formation. L'État et les CT devraient jouer un rôle essentiel dans ce sens à la faveur de l'opérationnalisation de la FPT. ☛ Renforcer les relations entre le ministère en charge de la décentralisation et celui en charge de la Fonction publique pour la mise en œuvre de la FPT ; ☛ Accélérer la mise en place de la FPT et la rendre attrayante afin d'y attirer un personnel compétent et dynamique au service de la décentralisation ; ☛ Améliorer les relations techniques (en précisant les rôles/fonctions/interaction) entre la DGDCT et d'autres acteurs, notamment l'ANFICT et le CFGCT. 	<p>Etat, CT</p> <p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat</p> <p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat</p>
Transfert de compétences	<p>Le transfert des compétences et des ressources constitue la pierre angulaire du processus de décentralisation. Son opérationnalisation doit permettre une extension de la gestion des affaires locales et notamment la fourniture des services de proximité dans les domaines dont les compétences sont transférées. Complémentairement, eu égard à la recherche d'une optimisation des coûts et de la qualité du service à rendre, l'application du principe de spécialité doit être explorée pour un seul niveau de collectivités territoriales ou à travers un établissement public, stipulant qu'ils n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par l'acte les ayant institués.</p> <p>Les faibles niveaux de transfert de compétences et de ressources identifiés nécessitent qu'il soit envisagé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☛ Vulgariser davantage le PTCR 2018-2021 à travers un plan de communication cohérent et adapté ; ☛ Dynamiser et/ou opérationnaliser les cadres institutionnels de concertation prévus dans le cadre du transfert des compétences (CADD, CTTCT) ; ☛ Accroître l'appui technique et financier à l'intention des communes ; ☛ Renforcer les CT par des ressources humaines de qualité ; ☛ Désagréger les données statistiques et financières ainsi que les ressources par commune ; ☛ Assurer une transparence par rapport à l'ensemble des compétences et ressources transférées ; 	<p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat, PTFs</p> <p>Etat, PTFs</p> <p>Etat</p> <p>Etat</p> <p>Etat</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Clarifier le rôle des parties prenantes dans le cadre du transfert de compétences et de ressources et tenir des rencontres périodiques pour le suivi du processus de transfert. 	
Appropriation sociale et politique de la décentralisation	<p>La réception et l'appropriation sociale et politique de la décentralisation, passe par la compréhension de la philosophie, des textes, des documents, des pratiques, etc. qui sous-tendent la décentralisation par les parties prenantes. Cette appropriation demeure encore faible et appelle quelques recommandations.</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Faire le choix d'un mode de scrutin qui rend légitimes les conseillers régionaux et municipaux et les présidents des organes de collectivités territoriales aux yeux de leurs électeurs et qui responsabilise pleinement les élus locaux. ☞ Etablir/renforcer des mécanismes de redevabilité direct des élus locaux devant les électeurs. ☞ Assurer une meilleure représentativité des jeunes, du genre dans les conseils locaux ; ☞ Définir des modalités de participation citoyenne à la gestion quotidienne des affaires locales ; 	<p>Etat, CT</p> <p>CT</p> <p>Etat, Etat, CT</p>
Contrôle de légalité et appui-conseil	<p>Au regard de l'accroissement du nombre et de la complexité des textes ainsi que des actes qui en résultent et qui doivent faire l'objet soit d'un contrôle de légalité soit d'un appui-conseil, les missions relatives à la tutelle requièrent désormais des capacités d'analyses juridiques importantes. Ces compétences font généralement défaut dans la plupart des collectivités territoriales et parfois au niveau des services déconcentrés au regard de l'inadaptation du profil du représentant de l'Etat. Pour résorber ces écueils, les recommandations ci-dessous sont formulées :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Opérationnaliser les tribunaux administratifs pour rendre effectif et efficient le contrôle de légalité. ☞ Adapter le profil du représentant de l'Etat, chargé d'exercer le contrôle de légalité et l'appui-conseil pour mener à bien ses missions (administrateur, juriste, financier, économiste, ...) ; ☞ Renforcer les administrations déconcentrées en ressources humaines de qualité et en quantité. 	<p>Etat, PTFs</p> <p>Etat</p> <p>Etat</p>
Décentralisation financière	<p>Pour améliorer la fiscalité concédée par l'Etat aux Collectivités Territoriales, l'Etat doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Renforcer la déconcentration des services fiscaux à l'échelon des départements (Centre et Recettes des impôts) à travers l'affectation des moyens financiers, matériels et humains pour leur permettre de mener à bien leur mission de mobilisation des ressources financières. 	<p>Etat</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Eviter, autant que faire se peut, de réduire les taux de rétrocession d'impôts étatiques - comme cela a malheureusement été le cas pour la taxe immobilière- mais plutôt revoir à la hausse ces quotes-parts si l'Etat tient à faire de la Décentralisation une option viable et irréversible de développement ; ☞ Prendre les dispositions idoines permettant aux collectivités territoriales d'accéder, en temps et au montant voulus, de leurs fonds provenant d'impôts rétrocédés au Trésor. 	Etat
		Etat, PTFs
	Pour améliorer la fiscalité propre aux collectivités territoriales :	
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ La loi doit obliger à ce que les rôles d'impôts locaux soient produits en appui au budget transmis pour contrôle de légalité du représentant de l'Etat au même titre que les tableaux annexes, la délibération et le procès-verbal de la session budgétaire du conseil. 	Etat
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Les maires et les comptables doivent entretenir de bons rapports avec les chefs coutumiers et exercer un suivi régulier sur eux, pour une mobilisation maximale des impôts de capitation (taxe de voirie ou municipale) ; 	Etat, CT
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ L'Etat doit s'interdire toute appropriation d'un impôt local (quel que soit son rendement) comme il a été malheureusement le cas pour la taxe sur la publicité extérieure ; 	Etat, CT, PTFs
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Les taux d'impôts locaux (restés figés depuis plus de 30 ans) doivent être revus à la hausse en tenant compte de la dépréciation monétaire et de la dévaluation pour permettre aux communes d'assumer leurs missions. 	Etat
	L'amélioration des taxes rémunératoires nécessite ce qui suit :	CT
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Au titre du suivi, un contrôle régulier doit être exercé sur des marchés, gares routières, etc. pour s'assurer du potentiel fiscal réel de chaque infrastructure mais aussi faire une permutation des postes entre collecteurs pour limiter les connivences entre contribuables et collecteurs. 	CT
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Une dépolitisation du recrutement des collecteurs est indispensable et les conseillers ne doivent en aucun cas se mêler de la collecte ou du suivi des collecteurs « sous peine d'être juge et partie ». 	Etat
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ La Taxe Spécifique d'Edilité doit être affectée exclusivement aux communes dans lesquelles elle a été prélevée et aux travaux d'extension de leurs réseaux de distribution d'électricité, conformément à l'esprit de la loi 72-05 du 17 /02/72. 	Etat
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ A ce titre, la disposition du Code général des impôts, prise sur une base caduque doit être abrogée et l'Etat doit prendre les mesures qui s'imposent pour doter l'ANPER des moyens de ses missions sans pressurer les communes. 	

	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Pour une promotion du secteur privé et après une étude préalable ainsi qu'une procédure en bonne et due forme de marché public, certaines infrastructures (marchés, gares routières) peuvent être mises en gérance libre pour maximiser leur rendement fiscal (concession, affermage, régie intéressée, gérance) conformément aux dispositions des articles 148 à 158 du Décret N°2016-302/PRN/MISP/D/ACR/MF du 29/6/2016. ☞ Les communes doivent respecter les outils d'urbanisme (S.D.A.U et P.U.R) et affecter les produits de la vente de terrains urbains exclusivement aux travaux d'aménagement urbain (urbanisme et édilité), ce qui implique l'abrogation du dernier Décret relatif à la nomenclature budgétaire. 	Etat, CT
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Pour la viabilité des communes il faut procéder à leur recentrage, c'est-à-dire leur fusion avec d'autres (tout au moins en ce qui concerne les 65 communes qui n'ont pas été capables au cours de trois exercices consécutifs, d'assurer la couverture des charges du personnel minimal de la Mairie) et ce, sur la base des critères ci-après : <ul style="list-style-type: none"> i. L'appartenance au même canton ainsi que la proximité géographique et culturelle ; ii. L'existence d'infrastructures et de potentialités socio-économiques partagées. 	CT, Etat
	<p>De façon générale, pour améliorer l'autonomie financière des CT, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Renforcer les partenariats public-privé au service du développement des collectivités territoriales ; 	Etat
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Faire des propositions de réformes des politiques fiscales pour mieux prendre en compte le potentiel fiscal local ; 	Etat, CT, PTFs
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Promouvoir l'initiative privée locale comme moyen d'élargissement de l'assiette fiscale ; 	CT
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Transférer aux collectivités territoriales les ressources des budgets sectoriels destinés à la réalisation des infrastructures qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage desdites collectivités ; ☞ Aménager des mécanismes facilitant l'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales disposant des capacités d'endettement et développer de façon générale, la culture de l'emprunt chez les acteurs locaux ; 	Etat, CT CT Etat

Coopération intercollectivités décentralisée et coopération transfrontalière	<p>La coopération entre collectivités apparaît aujourd'hui comme un levier important d'action aussi bien en termes de mobilisation de ressources que de mutualisation dans le cadre d'action concertées au service du DEL. Cette coopération n'est cependant pas très développée que ce soit au plan interne (entre collectivités d'un même Etat) ou externe (coopération transfrontalière) ou international (coopération décentralisée). Au regard au potentiel dont regorge cette coopération et des tendances mondiales, il convient de faire les recommandations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Développer et déployer une stratégie cohérente de dynamisation de la coopération entre collectivités pour une meilleure contribution au développement local ; ☞ Développer/renforcer les capacités managériales des CT et de leurs associations faitières en matière de coopération décentralisée et d'ingénierie territoriale ; ☞ Développer des initiatives destinées à promouvoir la coopération entre collectivités, notamment en matière de coopération transfrontalière ou en matière de coopération décentralisée ; ☞ Porter le plaidoyer pour rendre effective, la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ; ☞ Inclure la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales dans les actions éligibles aux appuis, des PTFs notamment. 	<p>Etat, CT</p> <p>Etat, PTFs</p> <p>Etat, CT</p> <p>CT</p> <p>Etat, PTFs</p>
Parties prenantes/Fonctionnement des organes	<p>Face aux difficultés et contraintes relevées à travers l'enquête, il faut, pour améliorer les performances des parties prenantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Renforcer les organes communaux et régionaux en moyens matériels et financiers ; ☞ Assurer une plus large déconcentration au niveau régional et départemental des ressources humaines en quantité et en qualité ; ☞ Renforcer les cadres de concertations régionaux et départementaux en moyens nécessaires à leur fonctionnement ; ☞ Améliorer les relations entre les différentes parties prenantes en particulier entre les maires et les chefs traditionnels à travers des sessions conjointes de formations organisées par le représentant de l'Etat ; ☞ Renforcer le fonctionnement et l'autonomie financière des associations de pouvoirs locaux. 	<p>Etat, PTFs</p> <p>Etat</p> <p>Etat</p> <p>Etat, CT</p> <p>Etat, CT, PTFs</p>
Amélioration des acquis et des performances	<p>Pour améliorer les acquis et les performances de la mise en œuvre de la décentralisation, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Définir des orientations claires en matière de suivi-évaluation de la politique de décentralisation ☞ Mettre en place un système de suivi-évaluation efficace et accessible à tous les acteurs 	<p>Etat, CT, PTFs</p>

	<p>impliqués dans le processus de la mise en œuvre de la décentralisation.</p> <ul style="list-style-type: none"> ☛ Renforcer le système de suivi évaluation pour en faire un véritable outil d'aide à la décision dans la conduite de la décentralisation et un outil d'information sur le progrès réalisés en matière de développement local ☛ Mettre des agents à la disposition des CT ; ☛ Faire de la mise en place prochaine d'un statut du personnel des collectivités territoriales une opportunité pour doter les CT de ressources humaines qualifiées et en quantité suffisantes au service des citoyens/nes. ☛ Clarifier le cadre de collaboration avec les élus locaux pour certains agents mis à la disposition des collectivités territoriales. Une actualisation des cahiers de charge s'impose pour tenir compte du contexte actuel de décentralisation. Cela est d'autant nécessaire que le décret 2003-176, le décret 2013-35 et le décret 2019-115 ont semé quelques confusions dans les conditions d'utilisation des STD par les CT. ☛ Formation initiale des agents : il faudra renforcer les outils didactiques et andragogies utilisés par le CFGCT. Les formateurs du CFGCT doivent améliorer leur technique d'animation et renforcer l'accompagnement de proximité en complément des acquis de formation ; ☛ Elaboration et mise à disposition des collectivités territoriales des outils de gestion adaptés : (i) pour l'utilisation des outils, il faudra démultiplier l'accompagnement de proximité, les missions périodiques d'appui conseil et de coaching. ☛ Elaboration et/ou actualisation des plans de développement communaux (PDC), des plans de développement régionaux (PDR) et des schémas d'aménagement régionaux : il est important de repenser ces outils de sorte que les CT soient capables de conduire par elles-mêmes le processus de leur élaboration ou de leur actualisation sans attendre nécessairement un appui extérieur, des PTF notamment. La logique des PDR est à revoir pour l'inscrire dans le contexte de la décentralisation et des prérogatives des conseils régionaux. Le PDR ne devrait pas être un document de planification holistique et intégrale, mais un document de planification régionale portée par le Conseil régional. ☛ Déconcentration des activités économiques sur le territoire : il est nécessaire de renforcer la concertation et la synergie dans la mise en œuvre des activités économiques 	<p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat</p> <p>Etat, CT</p> <p>Etat, CT</p> <p>Etat, CT, PTFs</p> <p>Etat, PTFs</p> <p>Etats, CT, PTFs</p> <p>Etat, CT</p>
--	--	--

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Constitutions du 25 novembre 2010 (7^{ème} République) ;

MI/SP/D/AC/R/DGD/CT : Code Général des Collectivités Territoriales, recueil des textes sur la décentralisation, mars 2018, 302 pages ;

MI/SP/D/AC/R/DGD/CT : Transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales de la République du Niger, mars 2018, 184 pages ;

MI/SP/D/AC/R/DGD/CT : Brochure d'information sur la décentralisation au Niger, édition 2019, 99 pages ;

PR/MI/SP/D/AC/R/DGDD : Document-cadre de politique nationale de décentralisation, mars 2012, 50 pages ;

MDRI (Mali) : Guide pratique d'administration communale, tome 1, recueil des fiches techniques, 250 pages

PR/HACP /PARSN : Rapport Diagnostic financier et fiscal des communes, octobre 2019,

RN/Cab PM, CPR : Module, fonctionnement des communes et organisation et méthodes ENA/CPER (2005), Module sur la stratégie de mobilisation des ressources financières des communes. 79 pages ;

FICOD (février 2011), Rapport du sondage : le niveau de satisfaction des acteurs formés et l'accompagnement dans les deux domaines de formation : finances locales et maîtrise d'ouvrage, 39 pages ;

République du Niger, Accord établissant une paix définitive entre le Gouvernement du Niger et l'Organisation de la Résistance Armée (ORA) signé le 24 avril 1995 :

République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, CAPEG (Mars 2019), Bilan de 8 ans de mise en œuvre du Programme de Renaissance, 74 pages ;

République du Niger, Cour des Comptes (Mai 2020), Rapport Général 2017, 2018 et 2019, 155 pages



Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées au niveau central

N°	Nom et prénoms	Structure	Fonction
1	SABO Mahaman Bachir	Ville de Zinder	Vice-président AMN, Maire de la Ville de Zinder
2	ADAMOU Idder	MI/SP/D/AC/R	Secrétaire Général
3	KARBO Attahirou	MH/A	Secrétaire Général
4	KHAMADA Baye	MH/A	Directeur des Etudes et de la Programmation
5	MAMAMOU MARTHE Daouda	MEP/PLN/EC	Ministre
6	ARI Ibrahim, DL MEP/PLN/EC	MEP/PLN/EC	Directeur de la Législation
7	AWI ALHER Mohamed	MEP/PLN/EC	Inspecteur Général des Services
8	Dr RANAOU Abaché	MSP	Secrétaire Général
9	ISSAKA HASSAN Jingo,	MEPT	Secrétaire Général
10	AMADOU Issoufou, CT/MEPT	MEPT	Conseiller technique du Ministre
11	MANI Abdou Salam	Trésor et Comptabilité Publique	Directeur Général Adjoint
12	LAMIDO MOUMOUNI Harouna	Assemblée Nationale	Député national
13	SALEY Mahamane	Assemblée Nationale	Député national
14	MAHAMADOU Dan Fanta	Assemblée Nationale	Député national
15	SABO HASSAN Adamou	Assemblée Nationale	Député maire
16	AMADOU MAIFADA Issoufou	Assemblée Nationale	Député maire
17	KOURE JACKOU Ousmane	Assemblée Nationale	Député national
18	MALAM MOUSSA Laouali	Assemblée Nationale	Député national
19	Mme KAFFA R. Jackou	FP/RA	Ministre
20	ATTAH Moussa	FP/RA	Secrétaire Général
21	YAKOUBA Ibrahima,	FP/RA	Inspecteur des Services
22	SANI GAOH Mahaman	FP/RA	Conseiller technique
23	MOUNKAILA Ali	FP/RA	Conseiller Technique
24	GNAHORE Armand	UNICEF	Chargé de programme
25	ZEZI Moutari	UNICEF,	Assistant au programme
26	MALAM SAHIROU	MI/SP/D/ACR	Inspecteur Général
27	ISSAKA NASSARI Mahaman,	Conseil d'Etat	Secrétaire Général
28	Mme MOUSSA Satou	Cour des Comptes 2 ^{ème} Chambre	Conseillère,
29	KIMBA MOUSSA Hamidou	Cour des Comptes 2 ^{ème} Chambre	Conseiller
30	Mme SANI Mariama Ibrahim	Cour des Comptes 2 ^{ème} Chambre	Greffière
31	MARTIN	PRoDEC	Assistant technique
32	SALIFOU Maman	PRoDEC	Responsable cellule décentralisation

33	GARBA Abdoulaye	CAPED/Cab PM (Cellule d'Analyse des Politiques Publiques et de Suivi de l'Action Gouvernementale)	Coordonnateur
34	Mme HAIBALLA Laila	ANFICT	Directrice Générale
34	Mme ZAKARI Aichatou	ANFICT	Comptable
36	MOHAMED I. Fayçal	ANFICT	Cadre
37	KOILA Achirou	ANFICT	Cadre
38	ZAHARI Maman Sounoussi	ANFICT	Cadre
39	OSTTOJIC Mladen	ANFICT	Assistant technique
40	CAUVILLE Bernard	ANFICT	Assistant technique
41	AMADOU Abdou Salam	ANFICT	Directeur des investissements
42	ABDOU SALHATOU Seini	ProGEM/GIZ	Chargé des programmes
43	Mme Zina ISSOUFOU OMAR	Coopération suisse	Chargée des programmes
44	REILHAC Christophe	GIZ	Assistant technique
45	HEINEMANN-GRUCDER Christoph	PICCT	Assistant technique
46	KOUINE Stéphane	OIM	Assistant technique
47	BOUREIMA Adamou	PAM	Assistant technique
48	De CHADIRAC Ken	GIZ	Assistant technique
49	HAMA Seyni	Coopération allemande	Assistant technique
50	AFOLABI Sadia	Banque Mondiale	Chargée de programme Gouvernance
51	Alkidzen Ibrahim	Ambassade d'Allemagne	Conseiller
52	ADAMOU Elhadji Ibrahim	MDC/AT	Secrétaire Général
53	Souleymane BACHAROU	MDC/AT	Directeur du Développement régional et Local
54	MALI Sanoussi	ONG RAIL-Niger	Coordonnateur
55	ABBA Mahaman	Ministère du Plan	Secrétaire Général Adjoint
56	ABDOU BOUKARI Ibrahim	HACP	Secrétaire Général
57	ALBADE Alhassane	ACTN	Secrétaire Général
58	BATOURE Adamou	MES	Conseiller technique
59	GOUZAE Mamane	MES	Directeur de la législation
60	IDRISSA Harouna	Ministère du Plan	Directeur du Plan et des Programmes
61	ISSOUFOU Raliyouna	CFGCT	Directeur adjoint
62	Oumarou,	HCME	
63	Elgou Mohamed,	HCME	Secrétaire Général
64	Samaila Idi Dan Bouzoua	HCME	Directeur
65	Kounda Ibrahim96	HCME	Directeur
66	KONA Mahamadou	HCME	Directeur
67	SAIDOU Halidou	DGDCT	Directeur Général
68	Oumarou Moussa ARZIKA	DGDCT	Directeur de la coopération
69	Almoustapha Abdou	DGDCT	Directeur de l'appui-conseil et de l'accompagnement technique
70	Mansour Ayouba	DGDCT	Directeur de la formation des

			acteurs
71	Ibrahim Abou	DGDCT	Directeurs du Contrôle Budgétaire et du Suivi- évaluation

Annexe 2 : Taux de couverture de la collecte des données.

REGIONS	DEPARTEMENTS	PARCOURUS	%	COMMUNES	PARCOURUES	%
Acquis et Perspectives						
AGADEZ	6	6	100%	15	15	100%
DIFFA	6	6	100%	12	9	75%
DOSSO	8	8	100%	43	42	98%
MARADI	8	7	88%	45	36	80%
TAHOUA	12	12	100%	43	43	100%
TILLABERI	13	13	100%	45	45	100%
ZINDER	10	10	100%	51	51	100%
NIAMEY	0	0		1	1	100%
Total	63	62	98%	255	242	95%
Cadre Juridique et Institutionnelle						
AGADEZ	6	6	100%	15	15	100%
DIFFA	6	6	100%	12	8	67%
DOSSO	8	8	100%	43	43	100%
MARADI	8	8	100%	45	36	80%
TAHOUA	12	12	100%	43	40	93%
TILLABERI	13	13	100%	45	45	100%
ZINDER	10	10	100%	51	47	92%
NIAMEY	0	0		1	0	0%
Total	63	63	100%	255	234	92%
Cohérence & Pertinence						
AGADEZ	6	6	100%	15	15	100%
DIFFA	6	6	100%	12	9	75%
DOSSO	8	8	100%	43	43	100%
MARADI	8	8	100%	45	34	76%
TAHOUA	12	12	100%	43	43	100%
TILLABERI	13	13	100%	45	45	100%
ZINDER	10	10	100%	51	51	100%
NIAMEY	0			1	1	100%
Total	63			255		
Collectivité territoriale-Tutelle-Intercommunalité						
AGADEZ	6	6	100%	15	15	100%
DIFFA	6	6	100%	12	8	67%
DOSSO	8	8	100%	43	43	100%
MARADI	8	8	100%	45	45	100%
TAHOUA	12	12	100%	43	43	100%
TILLABERI	13	13	100%	45	45	100%
ZINDER	10	10	100%	51	51	100%
NIAMEY	0	0		1	1	100%
Total	63	63	100%	255	251	98%

Annexe 3 : Constats et recommandations issus des trois ateliers régionaux d'échange et d'enrichissement et de la réunion du comité de suivi de l'étude.

I. Points marquants des discussions sur le rapport provisoire de l'évaluation de la décentralisation :

- l'unanimité de tous les acteurs sur : (i) la justesse et la nécessité de procéder à l'évaluation de la décentralisation et (ii) la nécessité de réajuster la configuration actuelle des communes (délimitation des communes, tout en étant prudent et en tenant compte d'autres paramètres (au-delà des questions financières)

Sur ce dernier point, trois options ont été formulées par les participants :

1. Garder le statut quo par rapport à la configuration actuelle des communes ;
 2. Supprimer toute commune non viable et l'intégrer dans une autre plus proche et plus viable ;
 3. Identifier les communes non viables mais disposant des potentialités économiques avérées (marchés, gares routières, potentialités minières et agropastorales, etc.) qui n'ont pas pu être exploiter pour cause de mauvaise gouvernance.
- Aucun rejet ou opposition aux conclusions auxquelles a abouti le rapport provisoire n'a été exprimé par les participants ;
 - L'opérationnalisation de la charte de la déconcentration (mise en place des structures consultatives à tous les niveaux ;
 - La problématique de la mobilisation des ressources internes des communes (Fora régionaux de réflexion avec la chefferie traditionnelle) ;
 - Le transfert unilatéral des charges sans ressources compensatrices de l'Etat aux Collectivités Territoriales ;
 - la prise en charge par les collectivités de certaines charges relevant normalement de l'Etat comme les frais de déplacements lors des interventions dans les communes de la Garde Républicaine, la Gendarmerie, la Police et souvent militaires)
 - la lenteur/lourdeur des procédures de l'ANFICT ;
 - la contradiction entre les procédures de l'ANFICT et le principe de la libre administration des collectivités territoriales,
 - le respect du profil du représentant de l'Etat au niveau de la tutelle des CT (Gouvernorat et préfecture) pour un meilleur contrôle de légalité et de l'appui conseil en amont.

D'autres préoccupations ont été relevées. Il s'agit de :

- Mode d'élection des maires et des conseillers ;
- Convention minières où les CT souhaitent être parties prenantes au même titre que l'Etat ; dès la phase de la signature) ;
- maillage des interventions des PTF en veillant à une meilleure répartition géographique des interventions des programmes et projets sur financement des PTF et de l'Etat ;
- Promotion du développement de l'intercommunalité ;
- Obsolescence des fiscalités locales (certaines depuis 1960), actualisation des impôts et taxes;
- problématique de la gestion des ressources humaines ;
- Question de péréquation ;

- Planification du développement local (articulation PDC, PDR, PDES)
- Planification urbaine et foncière (SDAU, PUR, SAF, POS, ..) ;

Rapprochement des contrôles des CT ;

II. Recommandations :

- ☞Elaborer un plan d'action de mise en œuvre des recommandations de l'évaluation ;
- ☞ Revisiter la fiscalité rétrocédée aux Collectivités Territoriales pour améliorer leur viabilité financière en rehaussant les taux des impôts et taxes et en élargissant leur assiette ;
- ☞Accélérer la mise en place de la Fonction Publique Territoriale pour doter les Collectivité Territoriale de Ressources Humaines de qualité ;
- ☞Renforcer le volet déconcentration particulièrement en ressources humaines de qualité pour offrir aux CT un accompagnement plus efficace ;
- ☞Exiger un niveau de diplôme plus élevé pour être éligible au poste de maire et de conseiller local ;
- ☛Professionnaliser la fonction des administrateurs territoriaux (représentants de l'Etat : Gouverneurs et préfets) ;
- ☛Articuler davantage la planification nationale et la planification locale (PDES avec les PDC et PDR) ;
- ☛Renforcer la synergie entre les Directions générales du Ministère de l'intérieur ;
- ☛Clarifier les rôles et responsabilités des faitières (AMN et ARENI) en matière de renforcement des capacités des CT ;
- ☞Réviser les textes portant attributions et fonctionnement de l'ANFICT ;
- ☞Examiner la possibilité de rétrocéder entre 2 à 10% de la TVA aux CT ;
- ☞Rétablir la Taxe Spécifique d'Edilité (TSE) dans ses missions telles que définies par la loi 72-05 du 17 février 1972 c'est-à-dire le financement exclusif de l'extension des réseaux de distribution d'électricité ;
- ☞ Régler dans les meilleurs délais la question de la délimitation des communes, en particulier pour les villages enclavés dans d'autres communes ;
- ;
- ☞ Reverser, aux communes bénéficiaires, les arriérés des redevances minières et pétrolières bloquées au niveau du Trésor National ;
- ☞ Assurer une meilleure implication du Ministère des Finances dans la mise en œuvre de la Décentralisation.