



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Direction du Développement
et de la Coopération DDC**



Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT)

GUIDE SUR LA COOPERATION INTERCOMMUNALE ET TRANSFRONTALIERE

Niger

*«Projet de la DDC mis en œuvre
par le Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT) »*

Lab**C**itoyennetés
Comprendre pour Agir

**Programme d'Appui aux
Collectivités Territoriales
(PACT)**

**GUIDE SUR LA
COOPERATION INTERCOMMUNALE
ET TRANSFRONTALIERE**

Niger

TABLE DES MATIERES

PAGE

AVANT-PROPOS 3

I. GÉNÉRALITÉS SUR L'INTERCOMMUNALITÉ AU NIGER 6

 1.1. Qu'est-ce que l'intercommunalité? 6

 1.2. Quelles sont les formes que peut revêtir l'intercommunalité ? 7

 1.3. Quels sont les fondements de l'intercommunalité ? 8

 1.4. D'où provient le financement des structures intercommunales ? 9

 1.5. Pour quelles raisons les communes doivent-elles s'engager dans l'intercommunalité ? 10

 1.6. Quels sont les principes encadrant l'intercommunalité ? 11

II. LES MODES OPÉRATOIRES DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU NIGER 13

 2.1. Quelles sont les modalités par lesquelles s'opère l'intercommunalité au Niger ? 13

 2.2. Qu'est-ce qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ? 13

 2.3. Quelles sont les caractéristiques d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ? 14

 2.4. Quels sont les différents types d'EPCI que les communes peuvent créer ? 14

 2.5. Que renferme la notion de communauté de communes ? 15

 2.6. Quelle est la procédure de création d'une communauté de communes ? 16

 2.8. Quelles sont les compétences transférables à une communauté de communes ? 18

 2.9. Quels sont les organes de gestion de la communauté de communes ? 19

 2.10. Quelles sont les ressources de la communauté de communes ? 20

29 juin 2016 portant régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger.

Toutefois, en dépit de l'adoption de ces textes, la méconnaissance des principes et de la démarche par les élus locaux, constitue un des facteurs qui limitent l'essor de l'intercommunalité au Niger.

Il reste donc à rendre ce dispositif juridique opérationnel dans des termes et formes accessibles, et le mettre à la disposition et à la consommation des utilisateurs. D'où l'intérêt du présent guide dont l'élaboration s'inscrit dans l'objectif d'atterrissage des textes de la décentralisation sur le terrain au niveau le plus proche des acteurs impliqués dans la gestion des collectivités territoriales.

Ce premier guide simplifié porte principalement sur l'intercommunalité qu'il aborde dans ses différentes formes et dimensions en mettant en exergue la coopération communale à l'échelle locale, notamment celle dans laquelle s'engagent à l'interne les communes d'un même espace de solidarité (département), mais également, l'intercommunalité transfrontalière qui déborde les limites territoriales des Etats, en tentant de les dépasser sur certaines questions d'intérêt local, mais sans les effacer physiquement.

Ce faisant, le guide a pour objet de :

- clarifier les conditions et modalités d'exercice de la coopération locale notamment l'intercommunalité et la coopération transfrontalière ;
- amener les acteurs communaux et des collectivités territoriales en général, à comprendre le concept et l'utilité de mutualiser les moyens et les synergies, pour faire face ensemble à certaines préoccupations majeures intéressant les communes collectivement, etc.

Aussi, pour des considérations essentiellement pédagogiques, le guide aborde néanmoins, dans leurs grandes lignes, les autres formes de coopération dans lesquelles peuvent s'engager les collectivités territoriales en général.

Mohamed BAZOUM

Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation, et des Affaires Coutumières et Religieuses

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de leur mission de service public et de promotion du développement local et régional, la législation nigérienne reconnaît aux collectivités territoriales d'importantes prérogatives dans le domaine du partenariat. C'est pourquoi elle leur donne la possibilité d'avoir des relations directes, d'abord entre elles, ensuite avec leurs homologues de l'extérieur, enfin avec les organisations d'appui au développement (ONG nationales et internationales).

Les collectivités territoriales nigériennes peuvent ainsi instituer entre elles, mais également avec les collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération à travers diverses formules. La loi 2002-12 du 11 juin 2002 sur la libre administration indique que « deux ou plusieurs collectivités territoriales peuvent s'associer autour d'une activité ou d'un projet commun s'inscrivant dans l'intérêt évident de leurs populations respectives ».

Capitalisant les dispositions législatives antérieures, le Code général des collectivités territoriales reconnaît le droit d'association aux communes et aux régions qui peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération. Dans le même esprit, les collectivités territoriales nigériennes 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.

Les articles 325 à 329 du Code général définissent, dans leurs principes, les relations que peuvent entretenir les collectivités territoriales entre elles dans le cadre de leur mission d'intérêt général. Dans leur signification profonde, ces dispositions législatives incitent les communes et les régions, dans le cadre de leur mission de service public et de développement, à coopérer et à s'engager dans des dynamiques de partenariats, aux fins de mise en commun ou de mutualisation de leurs moyens financiers, humains et techniques pour offrir des services de qualité aux citoyens.

Les différentes formes que prend cette coopération, ainsi que les modalités de création, d'organisation, de fonctionnement et de gestion des structures et organismes à mettre en place par les collectivités territoriales, sont fixées par le décret n°2016-

301/PRN//MISP/D/ACR du 29 juin 2016 portant régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger.

Toutefois, en dépit de l'adoption de ces textes, la méconnaissance des principes et de la démarche par les élus locaux constitue un des facteurs qui limitent l'essor de l'intercommunalité au Niger.

Il reste donc à rendre ce dispositif juridique opérationnel dans des termes et formes accessibles, et le mettre à la disposition et à la consommation des utilisateurs. D'où l'intérêt du présent guide dont l'élaboration s'inscrit dans l'objectif d'atterrissage des textes de la décentralisation sur le terrain au niveau le plus proche des acteurs impliqués dans la gestion des collectivités territoriales.

Ce premier guide simplifié porte principalement sur l'intercommunalité qu'il aborde dans ses différentes formes et dimensions en mettant en exergue la coopération communale à l'échelle locale, notamment celle dans laquelle s'engagent à l'interne les communes d'un même espace de solidarité (département), mais également l'intercommunalité transfrontalière qui déborde les limites territoriales des Etats, en tentant de les dépasser sur certaines questions d'intérêt local, mais sans les effacer physiquement.

Ce faisant, le guide a pour objet de :

- clarifier les conditions et modalités d'exercice de la coopération locale, notamment l'intercommunalité et la coopération transfrontalière ;
- amener les acteurs communaux, et des collectivités territoriales en général, à comprendre le concept et l'utilité de mutualiser les moyens et les synergies pour faire face ensemble à certaines préoccupations majeures intéressant les communes

collectivement, etc.

Aussi, pour des considérations essentiellement pédagogiques, le guide aborde néanmoins, dans leurs grandes lignes, les autres formes de coopération dans lesquelles peuvent s'engager les collectivités territoriales en général.

Mohamed BAZOUM

Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation, et des Affaires Coutumières et Religieuses

I. GÉNÉRALITÉS SUR L'INTERCOMMUNALITÉ AU NIGER

Cette première partie du Guide présente le concept de l'intercommunalité dans sa définition, ses formes, ses fondements et ses grands principes encadrants.

1.1. Qu'est-ce que l'intercommunalité?

L'intercommunalité - ou coopération intercommunale - peut se définir comme une relation de partenariat dans laquelle s'engagent, à leur initiative, deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements voisins, en vue de la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs d'intérêt commun auxquels elles adhèrent.

Selon le décret n°2016-301/PRN//MISP/D/ACR du 29 juin 2016, l'intercommunalité est la

coopération entre les communes fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elles, dans un ou plusieurs domaines en vue d'élaborer des projets de développement.

Le ou les objectifs poursuivis par cette coopération doivent tendre vers:

- la création et ou la gestion d'activités ou de services d'intérêt intercommunal (par exemples : journées intercommunales de vaccination, création d'un service intercommunal d'appui-conseil aux producteurs maraichers, gestion d'un service intercommunal d'appui à l'assainissement et la gestion des déchets solides) ;
- la réalisation et ou l'exploitation d'investissements, des équipements ou infrastructures d'utilité intercommunale (par exemple la construction et/ou l'entretien d'une route reliant les territoires des communes concernées) ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de projets et/ou programmes intercommunaux, en vue d'une mise en valeur rationnelle de ressources partagées (par exemple : mise en valeur et gestion des ressources naturelles comme les cours d'eau fossiles

(vallées, cuvettes, oasis), les massifs forestiers et les aires de pâturage partagées par plusieurs communes) ;

- la promotion d'actions de développement d'intérêt local, mais dépassant les capacités des communes individuellement prises (aménagement urbain, gestion des déchets).

1.2. Quelles sont les formes que peut revêtir l'intercommunalité ?

Généralement, l'intercommunalité recouvre deux formes, à savoir la forme associative et la forme fédérative.

- La forme associative est celle qui est généralement développée en milieu rural. Elle permet aux communes rurales notamment de gérer ensemble des activités ou des services publics. Cette forme d'intercommunalité se traduit par une structure simple dans laquelle les communes partagent des moyens sans mettre en cause leur capacité propre d'administration. Par exemple l'Association des Communes du Canton de Kornaka (ACCK).
- La forme fédérative est plus à vocation urbaine. Elle tend à regrouper, à l'échelle des zones ou agglomérations urbaines, des communes contigües pour faire face aux grands enjeux posés par l'aménagement urbain. Plus que la forme associative, l'intercommunalité fédérative procède d'une volonté plus forte d'intégration des communes dans une entité supra-communale et implique un transfert plus marqué de compétences et de ressources. La communauté urbaine constitue un exemple d'intercommunalité fédérative.

Cette forme a été expérimentée au Niger à travers la formule des communautés urbaines de Niamey, de Maradi, de Tahoua et de Zinder créées respectivement par la loi n°2002-15 du 11 juin 2002 (pour Niamey) et la loi n°2002-16 du 11 juin 2002 (pour Maradi, Tahoua et Zinder), et dont le statut a été fixé par la loi n°98-32 du 14 septembre 1998.

1.3. Quels sont les fondements de l'intercommunalité ?

L'intercommunalité au Niger tire son fondement et sa légitimité de :

- la Constitution : elle dispose en son article 164 le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus. Ce qui fonde ces dernières à entretenir et à développer des relations de coopération pour mieux exercer leurs responsabilités ;
- la loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger, en vertu de laquelle les communes et les régions sont considérées comme des actrices à part entière de l'administration territoriale. Elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, ainsi qu'à la protection de l'environnement, la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie ;
- du Code général des collectivités territoriales adopté par l'ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 : il détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, ainsi que leurs compétences et leurs ressources, et fixe le cadre juridique de leur gestion. Dans la limite des compétences à elles transférées, le CGCT charge les communes et les régions d'une mission de service public de promotion du développement local et régional. Dans le cadre de cette mission, ces dernières sont fondées à nouer et à entretenir des relations directes, d'abord entre elles, avec leurs homologues de l'extérieur, mais aussi avec les organisations d'appui au développement (ONG nationales et internationales). Dans ses dispositions pertinentes, notamment celles des articles 8 et 325, le CGCT donne la possibilité aux collectivités territoriales « de s'associer pour l'exercice des compétences d'intérêt commun » ;
- le 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. Il définit les

différents types de coopération que les collectivités territoriales peuvent entretenir entre elles, et fixe les modalités de leur mise en œuvre.

Au-delà des supports juridiques la sous-tendant, l'intercommunalité trouve son

fondement dans d'autres impératifs relevant des valeurs socioculturelles comme :

- le bon voisinage ;
- la nécessité de dépasser l'esprit des frontières ;
- la solidarité ;
- les conventions locales, qui sont des règles non écrites mais dont l'esprit gouverne la gestion de certaines ressources partagées (notamment en matière de gestion des ressources naturelles).

1.4. D'où provient le financement des structures intercommunales ?

En principe, le financement des structures intercommunales provient des contributions budgétaires ou fiscalisées des communes membres. Mais il peut aussi provenir d'un appui d'un partenaire extérieur (Etat, PTF, etc.). Exemple : l'expérience du PHRASEA dans le domaine de l'eau et l'assainissement au niveau des communes des régions de Dosso et Maradi.

Concernant les formes fédératives particulièrement, leur financement est généralement assuré par la contribution des communes membres de la communauté urbaine, les revenus des biens meubles et immeubles de la communauté ; les taxes et redevances perçues pour service rendu ; les dons et legs ; les emprunts ; les subventions de l'Etat ou de tout autre organisme public ou privé, comme le prévoit d'ailleurs la loi 98-32 du 14 septembre 1998 portant statut des communautés urbaines au Niger.

1.5. Pour quelles raisons les communes doivent-elles s'engager dans l'intercommunalité ?

Plusieurs raisons justifient l'intérêt des communes à s'engager dans l'intercommunalité dont les principales procèdent, dans le contexte des communes nigériennes, de la nécessité de :

- dépasser la question des limites territoriales des communes, par une approche proactive qui appréhende les limites des communes non pas comme des points de rupture et sources de conflits, mais plutôt comme des points de suture constituant des espaces de coopération mutuellement avantageuse ;
- apporter une réponse appropriée au problème d'insuffisance de moyens que connaissent la plupart des communes individuellement considérées ;
- promouvoir une gestion concertée et rationnelle des ressources partagées (ressources naturelles rurales notamment) ;
- assurer une meilleure gestion des services publics locaux en mutualisant les moyens et en élargissant l'accessibilité desdits services au plus grand nombre de citoyens, donnant ainsi la possibilité aux communes et aux populations de réaliser des économies d'échelle ;
- promouvoir la solidarité entre communes plus nanties et communes moins riches ainsi que le prévoit l'article 326 du Code général des collectivités territoriales ;
- faciliter une plus grande mobilisation des ressources extérieures ;
- disposer d'un cadre d'échanges entre les communes permettant d'inscrire la vision et la réflexion des conseils municipaux dans une approche de gestion commune des espaces partagés.

1.6. Quels sont les principes encadrant l'intercommunalité ?

L'intercommunalité est encadrée par plusieurs principes dont la lecture croisée des législations nigérienne et de certains pays de la sous-région permet de retenir ceux relatifs à la liberté, l'égalité, la légalité, la solidarité, l'exclusivité, la spécialité, la subsidiarité.

- **La liberté** : l'intercommunale est fondée sur la libre volonté des communes de coopérer entre elles dans un ou plusieurs domaines en vue d'élaborer des projets de développement ou d'offrir des services aux citoyens. Chaque commune est libre d'adhérer ou de se retirer, et aucune ne peut être contrainte de faire partie d'une intercommunalité ou être obligée de se retirer.

- **La solidarité** : l'intercommunalité se définit avant tout par une plus grande solidarité entre les communes, sur la base d'objectifs auxquels elles adhèrent. Il est ainsi attendu, dans le cadre de cette solidarité, que les communes les plus nanties contribuent au développement des moins riches au sein du périmètre de solidarité que constitue le territoire des communes concernées.

- **L'égalité** : les communes engagées dans l'intercommunalité restent égales en droit

et en statut dans l'esprit des dispositions du Code général des collectivités territoriales qui interdit toute forme de tutelle ou de hiérarchie entre elles. Le fait pour une commune de contribuer plus par ses moyens au fonctionnement d'une structure de coopération intercommunale ne saurait justifier sa suprématie sur les autres communes membres.

- **La légalité** : les communes coopèrent conformément à la législation qui les régit, notamment en matière de compétences, de procédures et de contrôle de leurs actes. Ce qui signifie que toutes les actions entreprises dans le cadre de l'intercommunalité doivent s'inscrire dans le respect des dispositions de la législation en vigueur au Niger. Ainsi, aucune commune ne peut s'engager dans une relation de coopération au-delà des compétences qu'elle détient de la loi. Leurs actes sont soumis

au contrôle des autorités de tutelle ;

- **L'exclusivité** : les communes coopèrent exclusivement dans les domaines de

compétences qui leur sont communs. La structure de gestion intercommunale mise en place par les communes est la seule à intervenir dans les domaines de compétences qui lui ont été transférés. Autrement dit, les communes membres ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférés à la structure de gestion intercommunale.

- **La spécialité** : à la différence des communes membres, les organismes de

coopération intercommunale n'ont pas de compétence générale. Ils n'exercent que les compétences propres et partagées qui leur sont effectivement transférées par les communes membres. Les structures de coopération ne peuvent donc intervenir dans le champ de compétences que les communes ont conservées. De même, d'après ce principe, les actions d'intercommunalité ne peuvent concerner, *a priori*, que le périmètre couvrant le territoire des communes concernées.

- **La subsidiarité** : ce principe de la décentralisation procède de la recherche de l'efficacité des actions et de la nécessaire collaboration entre les communes engagées dans la coopération et la structure mise en place. S'inscrivant dans le contexte de la décentralisation, l'application de ce principe est de droit dans le domaine de l'intercommunalité. Ainsi, sont confiées aux structures de coopération intercommunale les compétences qu'elles sont à même de mieux assumer, avec plus d'efficacité que les communes membres individuellement prises. En application de ce principe, les opérations entrant dans le champ de la subsidiarité doivent être définies préalablement par les communes.

II. LES MODES OPÉRATOIRES DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU NIGER

Dans le contexte de la décentralisation et la logique du principe fondamental de la libre administration qui l'encadre, plusieurs possibilités sont offertes aux communes et aux collectivités territoriales en général pour s'engager dans une dynamique de coopération dans le cadre d'une gestion commune de certains services et de la réalisation de leurs objectifs de développement. Le Code général des collectivités territoriales et le décret n°2016 -301 du 29 juin 2016 déterminent, pour l'essentiel, des modalités de mise en œuvre des différentes formes de coopération locale au Niger.

2.1. Quelles sont les modalités par lesquelles s'opère l'intercommunalité au Niger ?

Selon le CGCT, les communes, comme les régions, peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences, soit en créant un organisme public de coopération, soit par convention. Les organismes publics de coopération prévus par l'article 325 du Code général des collectivités territoriales prennent la forme et la dénomination d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle peut aussi prendre la forme particulière d'une intercommunalité transfrontalière dans le cas des communes coïncidant avec ce qu'on appelle les pays frontières.

2.2. Qu'est-ce qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ?

L'établissement public de coopération intercommunale est un regroupement de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Il est soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles des collectivités territoriales.

2.3. Quelles sont les caractéristiques d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ?

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un établissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

De par son statut, l'EPCI :

- s'administre par des organes qui lui sont propres ;
- dispose de ses propres moyens d'action, notamment son budget ;
- dispose d'un personnel propre dont il assume la gestion ;
- exerce les compétences qui lui sont transférées par les communes membres ;
- assure des prestations de service d'intérêt public ;
- conformément aux dispositions prévues par la législation en vigueur, ses actes et les décisions de ses organes de gestion sont soumis au contrôle de légalité du représentant de l'Etat, en l'occurrence le préfet territorialement compétent sur la localité abritant le siège de l'EPCI.

L'établissement public de coopération intercommunale a donc une existence propre distincte de celle des communes qui le composent.

2.4. Quels sont les différents types d'EPCI que les communes peuvent créer ?

Dans le principe, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) recouvrent plusieurs formes dont les plus répandues actuellement sont :

- le district communal : C'est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes et créé à l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux. Le district est une des formes de coopération intercommunale qu'on retrouve particulièrement

en milieu urbain. Cette forme d'EPCI n'a jamais existé au Niger ;

- la communauté d'agglomération, qui est un EPCI formé de plusieurs communes, dont au moins une à statut particulier. De même, ce type d'EPCI n'a pas existé au Niger ;
- la communauté de communes, qui est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes ne présentant pas un caractère urbain;
- la communauté urbaine, qui est un EPCI formé exclusivement de communes à caractère urbain ;

Par le passé, notamment de 2004 à 2010, le Niger a expérimenté la formule de la communauté urbaine au niveau des agglomérations urbaines de Niamey, Maradi, Tahoua et Zinder.

Actuellement, la législation en vigueur ne retient que la formule de communauté de communes comme catégorie d'établissement public de coopération intercommunale, au regard des dispositions de l'article 6 du décret n°2016-301/PRN/ MISD/D/ACR du 29 juin 2016 fixant le régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger.

2.5. Que renferme la notion de communauté de communes ?

La Communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Le décret du 29 juin 2016 s'inscrit dans cette logique en définissant la communauté de communes comme un établissement public territorial ayant pour objet d'associer les communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de la réalisation d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace.

Dans l'un comme dans l'autre cas, cette forme de coopération intercommunale paraît plus adaptée pour les communes des zones rurales. S'appuyant sur un espace de solidarité, elle se distingue des autres formules par une plus grande intégration des communes voisines dans l'entité intercommunale.

Par exemple : les communes riveraines de la rônèraie du Dallol Maouri et du Fleuve Niger, les communes riveraines de la Vallée du Goulbi N'Kaba, ou encore les communes riveraines de la Réserve Naturelle de l'Air et du Ténééré.

2.6. Quelle est la procédure de création d'une communauté de communes ?

- La communauté de communes est créée par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales.
- L'initiative de création est décidée sur délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées. La décision institutive détermine le siège de la communauté de communes.
- Les statuts de la communauté de communes sont élaborés par les conseils intéressés.
- La communauté de communes peut s'étendre sur un ou plusieurs départements.

Ce qui signifie que :

Le processus de création d'une communauté de communes comporte deux phases, à savoir la phase d'initiative et la phase d'approbation, chacune des phases pouvant être subdivisée en plusieurs étapes qui mettent en jeu différents acteurs dans l'accomplissement des actions.

Ainsi, **la phase d'initiative**, qui incombe principalement aux conseils municipaux des communes concernées, comporterait *a priori* cinq (5) étapes, à savoir :

- Les discussions préliminaires ;
- Les études préalables de faisabilité ;
- Les négociations ;
- L'adoption par délibérations concordantes des conseils municipaux ;
- La transmission à l'autorité de tutelle (préfet) .

La phase d'approbation, qui incombe aux autorités de tutelle, comporterait quatre (4) étapes, dont :

- L'instruction préliminaire du projet et la transmission du dossier au Ministère par le préfet
- L'instruction motivée (préparation du projet de décret et du rapport de présentation du projet) par la direction centrale en charge de la coopération entre collectivités territoriales
- La transmission du dossier (projet de décret et rapport de présentation) au
Secrétariat Général du Gouvernement par le Ministre
- L'approbation du projet (adoption du décret par le Conseil des Ministres)

2.7. Que doivent contenir les statuts de la communauté de communes ?

Les statuts de la communauté de communes doivent comporter les mentions obligatoires ci- après :

- la listes des communes membres ;
- le siège ;
- la durée pour laquelle la communauté est constituée ;
- les modalités de répartition des sièges au sein du conseil de communauté ;
- le nombre de sièges attribués à chaque commune membre ;
- l'institution de la suppléance des conseillers communautaires ;
- les compétences transférées.

A retenir :

La rédaction des statuts est une étape importante du processus de création de la communauté de communes car c'est ce document qui doit contenir toutes les règles acceptées d'un commun accord par les élus municipaux en vue d'un bon fonctionnement de leur relation de coopération intercommunale. Ces statuts doivent par conséquent prévoir toutes les dispositions applicables à l'intercommunalité aussi bien au moment de sa création qu'au cours de son existence.

2.8. Quelles sont les compétences transférables à une communauté de communes ?

La communauté de communes est compétente pour tout ce qui concerne l'aménagement d'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Les compétences transférables à la communauté de communes peuvent concerner les domaines suivants :

- le développement local ;
- la protection de l'environnement ;
- l'aménagement et l'entretien de la voirie ;
- la politique de logement et du cadre de vie ;
- la construction et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs.

Les compétences transférées par les communes lors de la constitution de la communauté peuvent aller au-delà de cette liste, pour autant qu'elles concourent à un projet commun d'aménagement de l'espace et de développement, et qu'elles entrent dans les compétences des collectivités membres.

A retenir

Les compétences transférées à la communauté de communes par les communes membres doivent être clairement définies pour éviter toute confusion au moment de leur mise en œuvre.

2.9. Quels sont les organes de gestion de la communauté de communes ?

La communauté de communes est administrée par :

- un organe délibérant, le conseil de communauté ;
- un organe exécutif, le président assisté de deux vice-présidents.

Le conseil de communauté est composé de délégués titulaires élus au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne par les conseils municipaux des communes membres. Ils portent le titre de conseillers communautaires. Il est désigné autant des conseillers communautaires titulaires que des conseillers communautaires suppléants.

Le conseil de communauté élit en son sein un président et deux vice-présidents.

Le président est l'organe exécutif de la communauté de communes. Il est, en cette qualité, l'ordonnateur du budget de la communauté. Il est, en outre, chargé de :

- la préparation et l'exécution des délibérations du conseil de la communauté ;
- la direction et la gestion des services de la communauté ;
- la représentation en justice de la communauté.

A retenir :

La tutelle de la communauté de communes est assurée par le préfet de la localité de son siège.

Le président informe le conseil de la communauté et les maires des communes membres des activités de la communauté de communes.

Il élabore chaque année un rapport auquel est joint le compte administratif approuvé par le conseil de la communauté qu'il transmet aux maires des communes membres.

2.10. Quelles sont les ressources de la communauté de communes ?

La communauté de communes est dotée d'un budget propre. Les ressources financières de la communauté proviennent des :

- contributions financières des communes membres ;
- subventions de l'Etat ;
- revenus et des produits d'aliénation du patrimoine de la communauté ;
- emprunts ;
- ristournes sur les impôts et taxes locaux ;
- redevances pour services rendus ;
- produits des conventions passées avec des institutions nationales et étrangères ;
- dons et legs.

A retenir :

La contribution financière annuelle de chaque commune membre est calculée *au prorata* de son budget et toutes autres contributions convenues de commun accord. Elle est affectée sous forme de subvention à la communauté de communes.

La contribution financière des communes membres à la communauté est une dépense obligatoire pour chacune d'elles pendant toute la durée de vie de la communauté de communes.

2.11. Quelles sont les autres modes opératoires de la coopération intercommunale ?

Outre les établissements publics, le Code général des collectivités territoriales donne aux communes d'autres possibilités d'entretenir entre elles des relations de coopération à travers la formule des conventions, des ententes et des associations.

(i) Qu'est- ce- qu'une convention ?

C'est une autre possibilité de coopération que le Code général des collectivités territoriales donne aux communes et régions du Niger à travers son article 326 qui dispose que « les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'entre elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences ».

Le décret 2016-301/PRN/MISP/D/ACR du 29 juin 2016 reprend cette disposition à son article 8 sans donner d'autres précisions sur les formes et modalités de mise en œuvre de ce type de coopération.

Dans le silence des textes et en se collant aux dispositions existantes, on pourrait simplement retenir que la convention est l'acte par lequel une commune s'engage à mettre à la disposition d'une autre commune ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences.

A retenir :

Le Code général des collectivités territoriales prévoit à son article 327 d'autres formes de conventions entre les collectivités territoriales nigériennes et les collectivités territoriales étrangères dont la conclusion est soumise à la condition du respect des engagements internationaux du Niger et l'entrée en vigueur est subordonnée à l'approbation préalable du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales.

(ii) Qu'est-ce que l'entente intercommunale ?

L'entente est un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux, portant sur des objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et intéressant les membres.

Selon le décret 2016-301/PRN/MISP/D/ACR du 29 juin 2016, l'entente est l'acte par lequel deux ou plusieurs communes nigériennes instituent entre elles des relations de coopération sur des

objets d'utilité publique locale compris dans leurs attributions et les intéressant conjointement.

a. Comment les communes peuvent-elles instituer une entente entre elles ?

L'entente peut être constituée par accord entre les communes intéressées sur délibérations concordantes de leurs conseils municipaux en vue d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages et des institutions d'utilité publique.

- L'entente peut porter sur des opérations d'investissement (création d'ouvrages) ou d'entretien d'ouvrages (conservation), ou la gestion foncière et domaniale.
- La création de l'entente requiert l'accord unanime des communes intéressées.
- Elle doit être approuvée par arrêté du représentant de l'État dans le département.

b. Comment fonctionne l'entente intercommunale ?

Cette forme de coopération intercommunale est matérialisée au plan institutionnel par une instance appelée « Conférence ».

- La conférence est l'organe délibérant de l'entente. Les conseils municipaux des communes parties à l'entente y sont représentés, sur une base égalitaire, à raison de deux par commune.
- Elle élit en son sein un président, organe exécutif, assisté de deux vice-présidents.
- Les décisions prises par la conférence doivent, pour être exécutoires, être ratifiées par l'ensemble des organes délibérants des communes intéressées.
- Les représentants de l'État du ressort territorial des communes parties à l'entente peuvent assister aux conférences ou s'y faire représenter avec un statut d'observateur.

- Le fonctionnement de l'entente intercommunale est soumis aux règles applicables à la tenue des séances d'un conseil municipal.
- L'entente intercommunale est dissoute de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle elle a été instituée ou à la fin de l'opération qu'elle avait pour objet de conduire.
- Il peut aussi être mis fin à l'entente par délibération des conseils municipaux des communes membres.

(iii) Qu'est-ce que l'association intercommunale ?

C'est une autre possibilité de coopération que donne la loi aux communes et aux collectivités territoriales en général en vertu de leur statut de personnes juridiques. Cette forme de coopération était déjà prévue par la loi n°2002-12 du 11 juin 2002 qui disposait en son article

145 que les conseils de deux ou plusieurs communes peuvent décider d'associer les collectivités qu'ils gèrent en vue de la réalisation d'œuvres ou de services d'utilité intercommunale. Ils peuvent, dans les mêmes conditions, se réunir pour débattre des questions d'intérêt commun relevant de leurs attributions et intéressant leurs communes respectives.

L'association jouit d'une personnalité juridique distincte de celle des communes qui la composent et ses décisions sont exécutoires de plein droit.

La formule de l'association est assez bien ancrée dans les mœurs et pratiques administratives des collectivités territoriales nigériennes avec l'expérience de l'association des villes et communes du Niger (AVCN) et celle beaucoup plus récente de l'Association des municipalités du Niger (AMN). Sa souplesse pour les collectivités territoriales membres et la possibilité d'ouverture à des tiers privés constituent autant d'atouts qui militent en faveur de cette formule partenariale, notamment en matière de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement.

Exemple d'association intercommunale : L'Association Intercommunale pour la gestion des ressources naturelles de la Réserve Naturelle Nationale de l'Air et du Ténéré et ses zones connexes (RNNAT).

L'Ordonnance 84-06 du 1^{er} mars 1984 et ses textes modificatifs régissent le régime des associations au Niger.

2.12. Qu'est-ce que l'intercommunalité transfrontalière ?

L'intercommunalité transfrontalière est une des formes de coopération entre collectivités territoriales situées de part et d'autre des frontières internationales des Etats. C'est une coopération qui vise à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs États.

L'un des principes de l'intercommunalité transfrontalière est de créer des liens et des relations contractuelles dans des localités ou régions frontalières afin que des solutions communes à des problèmes communs puissent être trouvées.

Ainsi l'intercommunalité transfrontalière permet aux autorités communales transfrontalières appartenant à deux pays de régler des préoccupations communes à leurs populations comme, par exemple, la transhumance transfrontalière, la promotion de certains services sociaux (services spécialisés de soins de santé), les échanges commerciaux, la circulation des personnes et de leurs biens, ou encore la sécurité, etc.

2.13. Qu'est-ce qui peut motiver les communes riveraines de deux ou plusieurs pays à s'engager dans l'intercommunalité transfrontalière ?

- les flux transfrontaliers se développent et créent des dynamiques qui sont souvent commandées par des besoins d'accès à des équipements, à des ressources naturelles situées tout près mais au-delà d'une frontière internationale ;

- les situations transfrontalières dans les pays de la sous-région incitent à une coopération qui est un aspect particulier de la coopération décentralisée et qui peut être un outil précieux en matière d'intégration régionale ;
- l'idée est de dégager des problématiques, des enjeux et des objectifs communs
faisant l'objet d'une formalisation via un accord de coopération et ainsi déboucher sur une série des projets cohérents conçus en commun, articulés avec des moyens juridiques, humains et financiers déterminés ;
- en vertu des principes de subsidiarité et de proximité, la participation des collectivités locales dans l'action internationale constitue une voie efficace à la résolution de certains problèmes que vivent les populations entre les collectivités territoriales transfrontalières.

Exemples d'intercommunalité transfrontalière : la coopération entre la Commune Urbaine de Téra et sa consœur de Dori (Burkina Faso) instituée dans la perspective de la promotion de l'intégration sous-régionale. Un protocole d'accord entre les deux Communes a été signé en vue de la mise en œuvre d'un projet relatif à l'amélioration de l'accès à l'eau potable et l'assainissement (PAAEPA).

Comme autre exemple d'intercommunalité transfrontalière on pourrait retenir l'expérience en

cours des Communes de Gaya (Niger), Kamba (Nigeria) et Malanville (Bénin) qui s'est traduite par la signature d'un Protocole d'Accord en juin 2016.

III. LES AUTRES FORMES DE COOPÉRATION ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Code général des collectivités territoriales prévoit plusieurs autres formes de coopération locale ou inter- collectivité territoriale dont il n'est pas sans intérêt de rappeler ici l'existence. Il s'agit notamment de l'entente régionale, de la coopération décentralisée, des groupements d'intérêt public (GIP), de l'association communes et régions (sous forme d'entente) et de la contractualisation entre les collectivités territoriales, d'une part, mais également entre elles et l'Etat, d'autre part. La plupart de ces formes de coopération locale n'ayant pas été suffisamment clarifiées dans leurs modalités de mise en œuvre, en l'état actuel des textes le présent guide se limitera à deux d'entre elles, ne serait-ce que dans leurs grandes lignes. Il s'agit notamment de l'entente interrégionale et la coopération décentralisée, dont les modalités sont précisées par le décret du 29 juin 2016.

3.1. Qu'est-ce que l'entente interrégionale

A côté de l'entente intercommunale, le décret du 29 juin 2016 fixant le régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger pose également le principe de « l'entente interrégionale ». Elle est une forme de coopération qui associe deux ou plusieurs régions ayant un territoire contigu.

3.2. Quelle est la procédure de création de l'entente interrégionale ?

- L'entente interrégionale est créée par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre en charge de la décentralisation.
- L'initiative de création est décidée sur délibérations concordantes des conseils régionaux et après avis des commissions économiques et sociales régionales. La décision institutive détermine le siège de l'entente.

3.3. Comment fonctionne l'entente interrégionale ?

- L'entente interrégionale est administrée par un conseil de délégués des conseils régionaux élus au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne.
- La décision institutive détermine le nombre de membres et la répartition des délégués entre chaque conseil régional.
- Le conseil règle par ses délibérations les affaires relevant de la compétence de l'entente interrégionale.
- Le conseil élit au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne une commission administrative permanente renouvelée après chaque renouvellement du conseil. Il peut déléguer à la commission administrative une partie de ses attributions, à l'exception de celles qui ont trait au budget et aux comptes.
- Le conseil détermine son règlement intérieur à sa première réunion.
- Les règles relatives au fonctionnement du conseil et de la commission administrative permanente ainsi que celles relatives à l'exécution de leurs délibérations sont celles fixées pour les régions.
- Les commissions économiques et sociales des régions membres de l'entente interrégionale peuvent être saisies, à l'initiative du président de l'entente, de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel du domaine de compétence de l'entente. Ils peuvent en outre émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de l'entente interrégionale.
- Le président de l'entente interrégionale est élu au scrutin majoritaire à deux tours

parmi les membres du conseil. Il est l'organe exécutif de l'entente interrégionale. Il préside la commission administrative permanente.

3.4. Quelles sont les compétences de l'entente interrégionale ?

- L'entente interrégionale exerce les compétences énumérées dans la décision institutive aux lieux et places des régions membres. Elle assure la cohérence des programmes des régions membres.
- A ce titre, elle peut conclure avec l'État des contrats de plan aux lieux et places des régions qui la composent, dans les limites des compétences qui lui sont transférées.
- Les décisions prises par l'entente interrégionale ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils régionaux intéressés.
- Les gouverneurs des régions concernées peuvent assister ou se faire représenter aux réunions de l'entente interrégionale.
- La tutelle administrative de l'entente interrégionale est exercée par le représentant de l'État dans la région où est fixé son siège.

3.5. Qu'est-ce que la coopération décentralisée ?

La coopération décentralisée est une forme de relation internationale entre les collectivités territoriales nigériennes et leurs groupements, sur la base de conventions, avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Comme exemple de coopération décentralisée, on peut citer la coopération entre douze (12) communes des Départements de Konni,

Malbaza et Madaoua (Niger) en relation avec la Région de Picardie, la coopération entre la Commune Urbaine de Téra avec la Communauté des Communes de Faucigny Glière (France), ou encore la coopération entre la Commune urbaine de Tessaoua et les Conflans.

3.6. Selon quelle procédure les collectivités territoriales peuvent-elles s'engager dans une coopération décentralisée ?

- La conclusion des accords de coopération décentralisée est soumise à une délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée.
- Le document final est adopté par l'organe délibérant qui mandate le président du conseil pour sa signature.
- Plusieurs collectivités territoriales nigériennes peuvent conclure ensemble des accords de coopération décentralisée avec une ou plusieurs collectivités décentralisées étrangères.
- La convention constitue le fondement de la coopération décentralisée.
- Avant sa conclusion, le projet de convention est soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle au Niger qui dispose d'un délai de trente (30) jours pour se prononcer. A l'expiration de ce délai, le projet de convention est réputé avoir reçu l'approbation de l'autorité compétente.
- Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger.
- Les collectivités territoriales s'abstiennent de conclure ou de poursuivre des relations de coopération décentralisée avec des partenaires dont les pays d'origine n'entretiennent pas de relations diplomatiques avec le Niger sur la base des informations fournies par le ministère en charge des Affaires étrangères et de la Coopération.

3.7. Dans quels domaines la coopération décentralisée peut-elle intervenir ?

Les principaux domaines d'intervention de la coopération décentralisée sont :

- l'appui institutionnel ;
 - le développement local ;
 - les échanges d'expertise et d'expérience ;
 - les échanges à caractère social, culturel et sportif ;
 - la protection de l'environnement ;
 - l'amélioration du cadre de vie ;
 - l'action d'aide d'urgence et de solidarité ;
 - Tout autre domaine de développement identifié par le gouvernement.
- De manière plus générale, la coopération décentralisée vise principalement l'amélioration des conditions de vie des populations. Elle s'investit notamment dans les domaines prioritaires du développement, à savoir :
- l'éducation ;
 - la santé, l'hygiène et l'assainissement ;
 - l'hydraulique ;
 - l'agriculture et la sécurité alimentaire ;
 - l'élevage ;
 - l'urbanisme ;
 - le développement économique local ;
 - le développement des infrastructures ;
 - la protection de l'environnement et de la biodiversité ;
 - le renforcement des capacités (échanges d'expériences) ;
 - l'enseignement supérieur et la recherche ;
 - l'appui institutionnel ;
 - la promotion de la diversité culturelle ;
 - l'amélioration du cadre de vie.

BIBLIOGRAPHIE

- ▮ Loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger
- ▮ Ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger
- ▮ Ordonnance N°2010-55 du 17 septembre 2010 portant statut des communes à statut particulier ou villes
- ▮ Décret 2016-301/PRN/MISP/D/ACR du 29 juin 2016, fixant le régime juridique de la coopération entre collectivités territoriales de la République du Niger
- ▮ Guide de l'intercommunalité au Bénin, septembre 2015
- ▮ Cours sur la Coopération inter-collectivités territoriales dispensé au Cycle III de l'ENAM
par Saidou Halidou, Administrateur Civil.

Laboratoire Citoyennetés

Nos objets de travail

- La gouvernance politique et économique locale;
- L'équité dans les rapports de genre;
- La gestion des ressources naturelles et foncières;
- Le service public (eau potable, santé, éducation, action sociale, état civil, assainissement, etc.);
- L'appui-conseil aux OSC, aux collectivités territoriales et aux Institutions étatiques;
- La facilitation, le plaidoyer et l'influence politique.

Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT)

L. C. Siège :

06 BP 9037 Ouagadougou 06

Tél. : +226 25 36 90 47 / Fax : +226 25 36 09 29

E-mail : ace.recit@fasonet.bf

L. C. Niamey :

BP 13909 Niamey CNTP - Tél. : +227 20 35 12 93

E-mail : acerecit.ny@labo-citoyennete.org

Site web : www.labo-citoyennete.org