



**REVUE DE L'ECOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
E.N.A.M.**

\*\*\*\*\*

Avenue MARTIN LUTHER KING, Jr.

B.P. 542 NIAMEY (NIGER)  
Tel: 20 72 43 83

N°: 11 - NOVEMBRE 2008

**SPÉCIAL : DECENTRALISATION**

**DIRECTEUR DE PUBLICATION :**

**Mamoudou DJIBO, Ph.D.**  
*Directeur Général ENAM*

**COMITÉ SCIENTIFIQUE :**

**Mahaman TIDJANI ALOU  
Hassane BOUBACAR**

**RÉDACTEUR EN CHEF :**

**Oussouman BOUKARI**  
*Directeur de la Recherche*

**COMITÉ DE RÉDACTION :**

**Président :**

**M. Abba Kaka BOUCAR**

**Membres :**

**Dr ILLA Ahmet  
M. Idrissa AROUNA  
M. Issoufou RAYALOUNA**

© ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

---

© Maquette et mise en page :  
Bureau de Composition et d'Édition  
Tél : 00227 93 93 46 00 - E-mail : bourgami@yahoo.fr

22. LEMOYENE, Forges, Réformer les administrations : le dilemme entre unité et diversité, la documentation française ; DGAFP.
23. M. DUBOIS, J.-M. La Rédaction scientifique : mémoires et thèses : formes régulières et par articles, Ed. ESTEM.
24. MARGER, Robert F. Comment définir des objectifs pédagogiques, DUNOD.
25. MARTORY, B. Technique de l'exposé oral : sciences économiques et sociales, CUJAS.
26. MOUCHOT, Claude, Méthodologie économique, Ed. SEUIL.
27. MUCCHIELLI, J.-L., Multinationales et mondialisation, Ed. SEUIL.
28. NIGER. HCME, Recueil des textes : additif des lois et des décrets sur la décentralisation, HCME.
29. PAUL, Michel, les Finances publiques de A à Z : dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique, Ed. ESKA.
30. PEYRARD, J.-M. Dictionnaire de finance : 2000 définitions et un lexique anglais français 2ème éd. VUIBERT.
31. QUERMONNE, J.L. L'Alternance au pouvoir, MONTCHRESTIEN.
32. RAWLS, Jolan, Justice et démocratisation : introduction, présentation et glossaire, Ed. SEUIL.
33. Reconstruire l'action : services publics, au service de qui ? Ed. SYROS.
34. ROCHE, J.-J. Théories des relations internationales, 6ème éd., MONTCHRESTIEN.
35. SAINTE LOREME, J. la lettre de motivation, 3ème éd., Ed. d'ORGANISATION.
36. SEN, Amartya, la Démocratie des autres, RIVAGES POCHE.

## **Mot du Directeur Général**

**L**A réforme de la décentralisation à travers la création des communes traduit à la fois un enjeu démocratique et un enjeu de développement. Un enjeu démocratique car la création de commune est le fruit de la démocratisation de l'administration qui confère à chaque citoyen une part de responsabilité et de liberté dans la gestion des affaires de sa localité. Elle renforce le processus de démocratisation en créant les conditions et les modalités d'une participation directe des citoyens au processus de prise de décisions locales : les citoyens deviennent les acteurs de leur destin et les vrais partenaires d'un État qui ne peut plus exister en dehors d'eux. Elle entraîne un mouvement de renaissance des hommes et des femmes, là où ils vivent, et de revalorisation de leur savoir-faire et de leur culture. Un enjeu de développement car la commune est un espace de développement : les citoyens de la commune partagent dorénavant, avec l'État, les responsabilités du développement de leur commune et en deviennent les principaux moteurs en participant au processus de prise de décision en matière de programmation du développement, de gestion des ressources et de l'environnement.

Qu'en est-il au Niger ?

La décentralisation au Niger se caractérise par l'option pour une communalisation intégrale. Des textes législatifs et réglementaires ont été élaborés. Les communes ont été effectivement installées. Les électeurs ont choisi leurs représentants locaux. Les autorités locales ont été investies dans leurs fonctions.

Cette expérience novatrice dans l'évolution politique du Niger a retenu l'attention des chercheurs de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), qui y ont trouvé un champ d'investigation à explorer. En effet, après quatre années de mise en œuvre de la décentralisation au Niger, l'on est en droit de se poser certaines questions : comment le processus de séparation des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités s'y est-il déroulé ? Les acteurs de la décentralisation reçoivent-ils suffisamment d'informations pour agir dans le sens de la réalisation des objectifs de transparence et de participation à la gestion des collectivités ? Les nouvelles communes ressentent-elles le besoin d'utiliser les services déconcentrés de l'Etat ?

C'est à ces questions que tentent de répondre les trois sujets abordés dans le présent numéro :

- la séparation des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'essence même de la décentralisation, dont le cas de la Communauté Urbaine de Niamey, nous paraît particulièrement illustratif,
- l'utilisation des services déconcentrés dans les communes dont le choix de Liboré, commune nouvellement créée, donc supposée sans moyens et susceptible de recourir à l'Etat pour assurer son fonctionnement, peut être assez instructif,
- l'accès à l'information des acteurs communaux qui constitue la thématique clé du processus de décentralisation, car la gestion transparente des affaires communales suppose l'instauration d'un système d'information.

Ce sont les résultats de cette investigation, à travers trois études de cas, conduite avec l'appui technique et financier de l'Institut Danois des Droits de l'Homme (IDDH) qui sont proposés dans ce numéro spécial. C'est ici l'occasion, pour l'ENAM, de saluer la coopération avec cet organisme et de lui témoigner notre profonde reconnaissance.

Nous souhaitons que ce premier numéro spécial jette les bases d'une véritable discussion sur la question de la décentralisation au Niger en général, et sur les questions spécifiques de la séparation des pouvoirs, l'utilisation des services déconcentrés de l'Etat par les communes et l'accès à l'information des acteurs dans les communes, en particulier.

*Le Directeur Général de l'ENAM  
Mamoudou DJIBO Ph.D*

# PROCESSUS DE SEPARATION DES DOMAINES DE COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES : CAS DE NIAMEY.

Par : Dr Illa Ahmet & M. Dillé Saâdou

## TABLE DES MATIERES

Introduction .....	4
I. Le processus de séparation Etat/ Communauté Urbaine de Niamey selon les textes. ....	7
II. Les circonstances de la séparation Etat/ Communauté urbaine de Niamey. ....	8
III. Insuffisance de ressources, passivité de l'ancien gouverneur et indifférence de la tutelle. ....	9
1. Le Gouvernorat de Niamey, un Gouvernorat sans ressources. ....	9
2. La passivité du Gouverneur, la complicité et l'indifférence de la tutelle .....	11
3. Le refus du changement. ....	13
Bibliographie .....	13

## INTRODUCTION

Le phénomène de la décentralisation<sup>1</sup> (Bikounlé R, 1990, Diallo A., 2000a, 2007b), quoi qu'il soit à la une, est loin d'être un fait nouveau au Niger<sup>2</sup>. En effet, si la décentralisation suppose l'existence de deux personnalités juridiques distinctes et autonomes- Etat/ Collectivités territoriales-(R Chapuis, 1990 ; J.Baguenard, 1994), on constate que le Niger expérimente ce système de gestion dès le lendemain de son indépendance (loi 61- 50 du 31 Décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales). Cela s'est traduit par une série de réformes administratives vi-

sant à déconcentrer et à décentraliser la nouvelle administration. Ces mesures étaient jugées nécessaires car elles restaient indispensables aux yeux des dirigeants pour imprimer aux institutions une dynamique nouvelle capable de promouvoir un développement harmonieux (Secrétariat d'Etat à la Coopération, 1997 : 22- 24).

La première de ces mesures intervient en 1961 et elle songea déjà à associer les populations à la gestion de leurs affaires avec la création des "sub-divisions" et des "communes".

Une seconde réforme survint en 1964<sup>3</sup>, portant une réorganisation administrative qui marqua pendant longtemps l'administration territoriale nigérienne. Cette réforme avait divisé le pays en départements qui furent eux-mêmes subdivisés en arrondissements. Quant aux grandes villes (Niamey, Zinder, Maradi et Tahoua) elles gardèrent leur statut de communes. La loi de 1964 dota les communes et les arrondissements de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion.

D'autres réformes suivirent par la suite, au nombre desquelles celle de 1983 qui institua les conseils de développement.<sup>4</sup> « *Les conseils de développement sont des organes collégiaux de conception, d'animation, de décision et de gestion de toute action s'inscrivant dans les domaines de la vie communautaire depuis au niveau du village, du*

1. La décentralisation, c'est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus les affaires propres d'une collectivité territoriale (c'est à dire leurs intérêts généraux et spécifiques).  
2. La loi n°61-50 du 31 décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales.  
3. La loi n° 64-023 du 17 juillet 1964.  
4. L'ordonnance 83.26 du 04 août 1983 portant organisation de la société du Développement institue un nouvel organe délibérant, le conseil de développement. Voir sur cet aspect, Raynal, J.Jacques, 1993, Les institutions politiques du Niger, Sépia, 334P ; voir également Danda Mahamadou, 2004, Politique de décentralisation, développement régionale et identités locales au Niger : cas du Damagaram, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Bordeaux 4, France, 403 pages.

# ANNONCE

## LISTE DES NOUVELLES ACQUISITIONS DU CENTRE DE DOCUMENTATION DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE

1. ABATE, Bernard, la Nouvelle gestion publique, LGDJ.
2. ADDA, Jacques, la Mondialisation de l'économie : Genèse, LA DECOUVERTE.
3. ADDA, Jacques, la Mondialisation de l'économie : problèmes, LA DECOUVERTE.
4. ADDA, Jacques, la Mondialisation de l'économie : genèse et problèmes, 7ème éd., LA DECOUVERTE.
5. ALDOSA, Nath. Information, Communication, Organisation, 2ème éd., BREAL.
6. BANQUE MONDIALE (New York), Nourrir, éduquer et soigner tous les Nigériens : la démographie en perspective, Ed. BM.
7. BIRESERUL, L. K. Introduction à l'ouverture et à l'accès à l'information, éd. par Lisbeth Arne Pederson, IDDH.
8. BRETON, Philippe, Argumenter en situation difficile, LA DECOUVERTE.
9. BUSSMANN, W. Politiques publiques : évaluation, ECONOMICA.
10. CALVES, Guén, la Discrimination positive, PUF.
11. CHAUPRADE, A. Dictionnaire de géopolitique : Etats, Concepts, Auteurs, ELLIPSES.
12. CHOLEWINSKI, R. Migrants irréguliers : l'accès aux droits sociaux minimaux : étude des obstacles (Effectif), Ed. CE.
13. COMMISSION NATIONALE SUR LA DECENTRALISATION, Etude de base sur l'Etat de la Décentration au Burkina : la décentralisation à partir des sources des projets de l'Etat et des ONG, CND.
14. CREPEAU, Fr. Mondialisation des échanges et fonctions de l'Etat, BRUYLANT.
15. DUMEZ, Hervé, Evaluer l'action publique : régulation des marchés financiers et modèle du mandat, HARMATTAN.
16. FIALAIRE, J. le Droit des services publics locaux, LGDJ.
17. GUELLEC, D. les Nouvelles théories de la croissance, 5ème éd., la réforme incontournable, LA DECOUVERTE.
18. GUENGANT, A. Analyse financière des communes, ECONOMICA.
19. IDDH - ANDDH, le Rôle des Institutions nationales et des organisations de la société civile dans la promotion et la protection des droits de l'Homme au Niger, IDDH - ANDDH.
20. IDDH, L'Institut Danois des Droits de l'Homme : stratégie pour l'Afrique de l'Ouest 2007-2011.
21. IRIS, Les Défis de l'Afrique, Ed. DALLOZ.

Les documents contenus dans ce dossier doivent être inventoriés, numérotés, classés sans discontinuité et conservés.

**Article 39 (nouveau) :** lorsqu'un chef coutumier est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pour cause de vieillesse, maladie, infirmité ou tout autre motif ne revêtant pas un caractère disciplinaire, il peut se faire assister par une personne de son choix à charge d'en informer l'administration ou par une personne désignée par le conseil de famille après avis de l'administration

**Article 3 :** il est créé après l'article 11 de l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993, un article 11bis libellé ainsi qu'il suit :

**Article 11(bis) :** il est créé une commission ad hoc auprès du Ministre chargé de l'administration territoriale qui examine la régularité des candidatures et connaît des contestations éventuelles à l'occasion des successions des chefs traditionnels.

Un arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale fixe la composition et le fonctionnement de ladite commission.

**Article 4 :** la présente loi qui abroge toutes dispositions antérieures contraires sera publiée au journal officiel de la République du Niger et exécutée comme loi de l'Etat.

*Fait à Niamey, le 23 juin 2008-10-21*

Signé : le Président de la République

**MAMADOU TANDJA**

Le Premier Ministre

**SEINI OUMAROU**

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de la  
Sécurité Publique et de la Décentralisation

**ALBADE ABOUBA**

**Pour ampliation**

Le secrétaire Général  
du Gouvernement

**LARWANA IBRAHIM**

*quartier ou de la tribu jusqu'à l'échelon national ».* (Article 2 de l'ordonnance 83-26 du 04 août 1984). Mais le développement prôné par ces réformes décentralisatrices était basé sur ce que Aziz El Khazar appelle « *le développement par le haut*<sup>5</sup> ». En effet, au nom de la préservation de l'unité nationale, l'Etat entendait jouer un rôle de premier plan dans la conception et la conduite des programmes de développement à tous les niveaux. Aussi, la représentation de la population (qui était d'ailleurs dérisoire) était réduite à adopter en l'état les plans de développement élaborés par les bureaucrates loin des réalités du terrain, ce qui ne permettait pas à ces réformes de tenir leur pari de développement à la base.

La décennie 1990 avec ses tourmentes a engendré de nombreux et grands changements dans plusieurs domaines que l'Etat n'a ni prévu ni préparé. Ces changements ont pour noms développement des libertés publiques, développement d'une culture de protection des droits de l'Homme par un public de plus en plus informé de ses droits et devoirs. C'est ainsi que contrairement à l'Etat, la société civile ne perçoit plus la centralisation du pouvoir comme un gage de l'unité nationale mais plutôt comme un moyen d'entretenir l'opacité autour de la gestion des affaires publiques. En d'autres termes, la centralisation des pouvoirs est la cause de l'injustice, de la corruption, du détournement des deniers publics et de l'impunité. Et la décentralisation apparaît comme un palliatif, c'est-à-dire comme un facteur de reconstruction d'un Etat déliquescant et comme un moyen de promotion de la bonne gouvernance.<sup>6</sup>

C'est dans ce contexte que le Niger s'est engagé dans une nouvelle politique de réformes. Au nombre de ces dernières, nous citerons une plus large déconcentration et une communalisation intégrale<sup>7</sup>. Il s'agissait de donner une véritable autonomie aux collectivités territoriales, de séparer la fonction du représentant de l'Etat (Sous Préfet, Préfet, Gouverneur) de celle du président du Conseil Communal, Départemental ou régional. Avant les élections locales de 2004, les représentants de l'Etat cumulaient les deux fonctions, ce qui rend ambiguë la décentralisation au Nigérienne.

Depuis le début des années «2000», des

textes législatifs<sup>8</sup> et réglementaires ont été promulgués, les communes ont été instituées et leurs organes de gestion ont été effectivement installés.

Cependant il faut relever que la nouvelle réforme administrative intervient dans un contexte socio-économique inédit : une démocratie multipartite (plus de 40 partis politiques pour une population d'environ 12 millions d'habitants).

Depuis bientôt trois ans que les organes de gestion municipaux sont installés, le développement local tarde à se matérialiser à cause de la mauvaise gouvernance des autorités locales<sup>9</sup>. Les électeurs perdent patience et n'hésitent plus à clamer leur déception dans les organes de presse (Roue de l'histoire, l'Evénement, Seeda). Des conflits entre chefs traditionnels, autorités préfectorales et élus locaux se développent. Les élus locaux eux-mêmes se plaignent ouvertement du manque de moyens d'action. La plupart des communes manquent de locaux, de moyens matériels et humains. Ce qui pose le problème même de la viabilité de certaines communes rurales.

Des travaux empiriques de qualité ont été menés sur le processus de la décentralisation au Niger par les chercheurs nigériens (Hahonou, Eric.,

5. Aziz El Khazar, 2004, " Gouvernance et approche territoriale ", Cahier Africain d'administration Publique, revue semestrielle n°64, P67.

6. Voir sur cet aspect Secrétariat d'Etat à la coopération, Direction du développement, 1997, la décentralisation en Afrique subsaharienne, 72p.

7. Le schéma de la décentralisation actuel comporte trois paliers : la région, le département et la commune. Le gouvernement a opté pour la communalisation intégrale à partir des cantons et groupements ayant abouti à la création de 265 communes.

Il convient de souligner que dans d'autre pays, le processus de décentralisation s'effectue de façon progressive. C'est ainsi qu'en Côte-d'Ivoire, trente sept (37) communes ont été créées en 1980, 98 en 1988 et 61 en 1995. Au Bénin, la décentralisation se fait aussi de façon progressive. Pour plus de détails voir, Secrétariat d'Etat à la coopération, 1997, la décentralisation en Afrique subsaharienne, op. cit.

8. - La loi 2001-023 du 14 septembre 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ;

- La loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences, et leurs ressources ;

- La loi 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert des compétences aux départements et communes ;

- La loi 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, départements et communes ;

- Décret 2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, portant modalités de mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat ;

9. On peut citer la suspension du président de la communauté urbaine de Niamey ; du premier maire de la commune d'Agadez ; du maire de la commune de Dosso ; du président de la communauté urbaine de Maradi, etc.

2002 ; 2004a ; 2004b ; 2005 ; 2006a ; Mahaman Tidjani Alou 2005 ; 2006 ; Danda Mahamadou, 2004 ; Danda M., et Guiho, J., 2006 ; Issa Nomao, 2006). Il existe aussi des travaux sur la décentralisation dans d'autres pays (Konaté, Y., et Sanou, D. B., 1995 ; Petiteville, Franck, 1995 ; Nemery, J.C., 1993 ; Michel, Guy., 1995, Hardy, Yves., 1993). Tous ces travaux abordent la décentralisation soit sur l'angle de la promotion de la démocratie et l'Etat de droit ; soit sur l'angle de la promotion du développement et de la reconstruction des Etats en voie d'effondrement. D'autres sujets, et non des moindres, sont traités par la littérature existante. Il s'agit de rapports entre les autorités locales élues et les chefferies traditionnelles ; la coopération décentralisée ; la gouvernance locale.

Néanmoins, la question du processus de séparation Etat/ Collectivités territoriales demeure peu étudiée. Ce travail aborde le sujet à travers une étude de cas, en l'occurrence le processus de séparation Gouvernorat/ Communauté Urbaine de Niamey (CUN). C'est un cas atypique, puisque la Communauté Urbaine de Niamey (CUN) est la seule collectivité à être dotée d'une loi spécifique (loi 2002-015 du 11 juin 2002 portant création de la Communauté Urbaine de Niamey). Niamey est aussi un cas atypique par la nature des problèmes nés de la séparation Etat/ collectivités territoriales. En effet, à Niamey, c'est le Gouvernorat qui est confronté au problème des locaux, des moyens matériels et humains contrairement aux autres régions où les représentants de l'Etat disposent des locaux.

Au vu de tous de ces constats, il y a lieu d'analyser le processus de la séparation entre Etat et Communauté Urbaine de Niamey. Pourquoi ce processus ne s'est pas bien déroulé ?

Deux hypothèses peuvent être envisagées :

- Les problèmes rencontrés dans le processus de séparation Etat/ Communauté Urbaine de Niamey peuvent être liés aux textes sur la décentralisation. Ces derniers ne seraient pas suffisamment clairs.

Cette hypothèse est limitée. En effet, l'efficacité des textes dépend de la personnalité de ceux qui les appliquent. C'est pourquoi il convient d'envisager une seconde hypothèse ;

- Les problèmes nés de la séparation Etat/ Communauté Urbaine peuvent être liés aux comportements des principaux acteurs de la décentralisation. Ces derniers n'avaient pas adopté des attitudes favorables au déroulement du processus.

Pour vérifier ces hypothèses, notre étude s'articulera sur deux axes : la séparation selon les textes et la séparation dans les faits.

Une collecte documentaire portant sur les textes juridiques et la littérature (ouvrages généraux et spécifiques, articles, mémoires et rapports) portant sur la décentralisation a été menée.

Pour vérifier les hypothèses, des enquêtes de terrain ont été entreprises ; l'interview non directive<sup>10</sup> et l'analyse situationnelle<sup>11</sup> ont été choisies parmi les différentes méthodes<sup>12</sup> de l'enquête qualitative<sup>13</sup>. En effet, le croisement de ces deux méthodes a permis de varier autant que possible d'interlocuteurs sans perdre de vue leurs statuts dans le champ d'enquête considéré. C'est qui a permis d'étendre l'enquête sur quatre collectivités (sur les cinq que compte la communauté urbaine de Niamey) et interviewer deux maires, quatre secrétaires généraux, trois secrétaires municipaux, deux receveurs municipaux, deux chefs de services déconcentrés, une dizaine de conseillers, un maire-adjoint.

Le choix de l'interview est également guidé par la flexibilité qu'offre cet instrument. Elle permet à tout moment de reformuler les questions et de redonner une nouvelle orientation au débat.

10. L'interview non directive est fondée non pas sur l'administration d'un questionnaire préétabli : mais sur l'expression libre de l'interviewé auquel le chercheur manifeste son attention et son soutien intellectuel de diverses manières soigneusement codifiées. (Guy Hermet et Als, 2000 Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Paris, 4ème édition, Armand Colin)

11. L'analyse situationnelle qui met en avant l'action ou le comportement comme réponse stratégique à une situation. (Guy Hermet et Al, ibid.). Cette méthode nous a permis de faire une analyse du comportement des acteurs de la décentralisation au Niger.

12. Les autres méthodes sont :

- l'observation participation qui suppose une intégration minimale de l'observateur dans le groupe étudié. C'est une pratique courante chez les ethnologues ;
- l'analyse qualitative des textes qui consiste à analyser les textes afin de faire ressortir les idées implicites et non dites.

13. Voir sur ce sujet, Deslauriers J.P (dir) 1987, Les méthodes de la recherche qualitative, presse de l'université du Québec, Elias N., 1993, Engagement et distanciation, trad, Fayard ; voir également Michelot G., 1975, " sur l'utilisation de l'entretien non direct en sociologie ", Revue Française de sociologie ; Muechielli A., 1991, Les méthodes qualitatives, Paris, PUF.

**Article 22 (nouveau) :** en tant que magistrat de l'ordre administratif, le chef traditionnel a le devoir de maintenir l'ordre public à l'intérieur de la communauté dont il a la charge et de rendre compte des faits susceptibles de lui porter atteinte et de toute infraction à la loi pénale, à l'autorité administrative de son ressort.

Lorsqu'un chef coutumier est dans l'obligation de résider hors de sa communauté pour des raisons dûment justifiées, il se fait assister par une personne de son choix, à la charge d'en informer l'administration, ou par une personne désignée par le conseil de famille après avis de l'administration.

**Article 27 (nouveau) :** pour certaines tâches déterminées telles que le recouvrement des impôts et taxes, les chefs coutumiers perçoivent des rétributions particulières dans les conditions fixées par les lois et règlements.

En outre, les chefs traditionnels perçoivent des indemnités en couverture partielle de certains frais tels que frais de réception, de tenue du secrétariat, de conciliation, de téléphone, d'électricité, d'eau, de roulage et de rémunération de collaborateurs divers occasionnés par l'exercice de leurs fonctions.

Ils perçoivent également une indemnité spéciale allouée annuellement pour l'entretien des palais classés " patrimoines des communautés ".

Les taux et les modalités de paiement de ces diverses indemnités sont fixés par décret pris en conseil des Ministres.

**Article 28 (nouveau) :** les chefs traditionnels ont droit à une prise en charge en cas d'hospitalisation et d'évacuation sanitaire.

Les chefs traditionnels salariés de l'Etat bénéficient également des allocations familiales.

Un décret pris en conseil des Ministres fixe le taux de ces allocations familiales et les modalités de prise en charge des frais d'hospitalisation.

**Article 29 (nouveau) :** les dépenses afférentes à l'allocation annuelle de fonction, aux allocations familiales et autres frais visés à l'article 27 et 28 ci-dessus, des sultans, chef de province, de canton, de groupement et chefferies assimilées sont inscrites au budget national à titre de dépenses obligatoires.

Les frais d'hospitalisation des chefs de villages, de tribu ou de quartiers, d'une part, les indemnités visées à l'article 27 et 28 nouveaux ci-dessus d'autre part, sont à la charge du budget national

Les sommes ainsi acquises ne présentent en aucun cas le caractère d'un traitement ou d'un salaire.

**Article 35 (nouveau) :** tout chef coutumier faisant l'objet d'une poursuite judiciaire pour crime ou délit est suspendu de ses fonctions.

Dans ce cas, l'administration de la chefferie est assurée par les structures traditionnelles prévues à ce effet par la coutume, ou par un intérimaire consensuel ou à défaut par l'administration.

**En cas de décision de relâche ou d'acquiescement, il est réintégré dans ses fonctions. En cas de condamnation devenue définitive, l'intéressé est destitué.**

**Article 36 (nouveau) :** l'administration a l'obligation de tenir une comptabilité matière des patrimoines communautaires et d'ouvrir pour tout chef coutumier un dossier individuel qui doit contenir toutes les pièces intéressant sa carrière.

Toutefois, l'élection des fonctionnaires ou autres salariés aux fonctions de chef de groupement, de canton, de province ou de sultanat ne sera entérinée qu'à condition qu'ils aient démissionné de leur emploi ou qu'ils aient été placés en position de disponibilité

**Article 12 (nouveau) :** le chef de quartier, de village ou de tribu exerce son autorité sur l'ensemble des populations recensées dans le quartier, le village ou tribu, y compris les étrangers établis dans ses localités et/ou sur les terres qui en dépendent.

Sous l'autorité municipale, il a la charge de la collecte de la taxe municipale frappant les membres de sa communauté.

**Article 15 (nouveau) :** le chef traditionnel dispose du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile et commerciale.

Il règle selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus, des terres de cultures et espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge, possède des droits coutumiers reconnus.

Dans tous les cas, il dresse les procès-verbaux de ces conciliations ou non conciliations qui doivent être consignés dans un registre ad hoc dont extrait est adressé à l'autorité administrative et à la juridiction compétente

**Les procès-verbaux de conciliation signés par les parties peuvent être revêtus de formule exécutoire par la juridiction compétente à la diligence d'une des parties.**

**Article 17 (nouveau) :** le chef traditionnel est associé au recensement administratif des populations dont il a la charge.

**Article 18 (nouveau) :** en matière économique, le chef coutumier est agent, acteur et partenaire de développement.

A ce titre, il est pleinement associé à toutes les actions de développement touchant sa communauté telles que :

- l'hygiène, l'assainissement et la salubrité publique ;
- l'application de la politique de population ;
- la protection et la conservation du patrimoine coutumier (architecture, artisanat, culture...);
- la production et l'alimentation en eau potable ;
- le reboisement et l'agroforesterie ;
- la construction et l'entretien des pistes rurales ;
- la production agricole et pastorale
- la scolarisation et la question de sécurité ;
- et toute autre opération de développement initiée dans sa communauté.

Le chef doit être tenu informé de la gestion des coopératives, des projets installés dans son canton ou groupement.

**Article 19 (nouveau) :** le chef de canton, de groupement, de province ou le sultan, est membre de droit avec voix consultative du conseil régional, départemental ou municipal.

Pour les cas spécifique des communautés urbaines, la représentation de la chefferie traditionnelle aux conseils municipaux est assurée conformément aux dispositions législatives en vigueur.

L'interview donne aussi la possibilité aux enquêtés d'aborder une question qui n'a ni été posée ni envisagée ; ce qui peut conduire à des informations intéressantes et inédites.

## **I. LE PROCESSUS DE SÉPARATION DES DOMAINES DE COMPÉTENCES ETAT/ COMMUNAUTÉ URBAINE DE NIAMEY SELON LES TEXTES**

La constitution du 9 août 1999 a clairement consacré la séparation des domaines de compétences de l'Etat et des collectivités territoriales dans son article 127 en ces termes : « l'Administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique.

La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources »<sup>14</sup>. Cette disposition constitutionnelle a fait l'objet d'une application par le législateur qui a adopté plusieurs lois relatives à la séparation des domaines de compétences de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>15</sup>.

Lorsqu'on parle des textes législatifs portant sur la décentralisation, il faut distinguer la loi organique qui consacre la séparation de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>16</sup> d'une part et les lois qui créent et déterminent leurs domaines de compétence et leurs modalités de fonctionnement d'autre part.<sup>17</sup> Bien entendu, ces lois ont parallèlement développé la déconcentration des services de l'Etat, de façon à les adapter au nouveau contexte car, quoi qu'on fasse, l'autonomie de gestion accordée aux collectivités doit s'exercer sous le contrôle du représentant de l'Etat. C'est ainsi que le chapitre 1 du titre V de la loi 2002-012 est consacré aux représentants de l'Etat dans les régions, les départements, les arrondissements et les communes.

Lorsqu'on parcourt les lois relatives à la décentralisation au Niger, le moins qu'on puisse dire est que le législateur a voulu singulariser le cas de la capitale Niamey.

En effet, alors qu'une seule loi crée toutes les autres communautés urbaines du pays<sup>18</sup> et qu'une autre loi unique crée toutes les communes du Niger<sup>19</sup>, une loi crée la communauté urbaine de Niamey et lui accorde non seulement un statut particulier mais aussi lui confère plusieurs autres attributions que l'on ne trouve nulle part ailleurs. Les articles 3 et 4 de cette loi illustrent de manière assez éloquente ce que nous venons d'affirmer : « *La communauté urbaine de Niamey a rang de région* » (article 2) et « *Le gouverneur de Niamey assure la représentation de l'Etat et la tutelle des actes au niveau de la communauté urbaine de Niamey et des communes qui la composent* » (article 4 al.1).

Le pouvoir exécutif a adopté plusieurs textes réglementaires portant application des textes législatifs pour la mise en œuvre de la séparation des domaines de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi, un nombre important de décrets dans le cadre de la mise en place du processus de décentralisation en cours ont été adoptés. De ces décrets, il faut retenir les plus remarquables quant au processus de séparation des domaines de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Deux d'entre eux doivent être mentionnés : il s'agit du décret n° 99-033/PRN/MI/AT du 5 mars 1999 fixant les modalités d'exercice du contrôle sur les actes des autorités décentralisées et du décret n° 2003-376/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de la mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat. Ces décrets sont plus que nécessaires dans un pays où les

14. Constitution du 9 août 1999 promulguée par décret n° 99-320/PCRN du 09 août 1999. (Voir Journal Officiel spécial n°10 du 09 août 1999)

15. Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD), Recueil des textes sur la décentralisation, Niamey, 2003, 188p.

16. Loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et de communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

17. Loi 2001-023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ; loi 98-31 du 14 septembre 1998 portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leurs chef lieux ; loi 98-32 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines ;

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

19. Loi 2002-014 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leur chef-lieu.

autorités déconcentrées, au premier rang desquelles les préfets, ont acquis une longue tradition de pouvoir sans contrepoids. Il est donc important de poser clairement les critères de répartition des responsabilités.

Le premier décret désigne les autorités chargées du contrôle des actes et fixe les conditions de son exercice, de même que son domaine. Selon les termes de l'article 3 de ce décret, « *le contrôle porte sur la conformité des actes aux lois et règlements en vigueur. Il s'applique aux aspects et éléments de légalité interne et de légalité externe de l'acte. Il ne doit en aucun cas porter sur une appréciation d'opportunité* ». Sans cette précision, le représentant de l'Etat ne va pas hésiter à dicter aux organes décentralisés leurs conduites sous la bannière du contrôle de tutelle. Or, de telles pratiques annihileraient tout simplement les initiatives et efforts entrepris par les collectivités en vue d'assurer leur développement.

Quant au décret n° 2003-376PRN/MI/D<sup>20</sup>, il concerne l'utilisation des services techniques de l'Etat. Cela est nécessaire d'autant plus que les jeunes communes apparaissent toutes comme de véritables chantiers de construction. En d'autres termes, les besoins des communes sont énormes alors que les moyens mis à leur disposition sont limités.

Les lois qui régissent la décentralisation nigérienne sont le fruit d'une réflexion conduite par des hommes. Or, on a coutume de dire qu'aucune œuvre humaine n'est parfaite. Après seulement deux (2) ans de mise en œuvre de la décentralisation, il serait un peu hâtif de prétendre connaître et relever toutes les insuffisances des lois et règlements en cette matière. Le moins qu'on puisse dire à ce sujet est que les règlements ne concernent pas tous les domaines. En effet, aucune des lois relatives à la décentralisation susmentionnées ne dispose d'un décret d'application. Celui-ci étant nécessaire pour clarifier certaines dispositions législatives, on comprend aisément pourquoi des confusions apparaissent quant à l'application des différentes lois.

Par ailleurs un rapprochement des lois (loi 98-32 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines ; loi 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la communauté urbaine de Niamey) et règlements (Décret n°2003-

177/PRN/MI/D du 18 Juillet 2003 portant modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat) relatifs à la décentralisation avec la réalité du territoire, permet de conclure que l'une des causes de leur inadaptation pourrait être la relative précipitation avec laquelle ils sont rédigés. Ainsi, l'insuffisance voire l'absence des textes serait responsable des conflits de compétence entre autorités locales élues et autorités déconcentrées d'une part et entre autorités locales élues et chefs traditionnels d'autre part.

## II. LES CIRCONSTANCES DE LA SÉPARATION ETAT/COMMUNAUTÉ URBAINE DE NIAMEY

Jusqu'à la veille l'installation des autorités élues de la Communauté Urbaine de Niamey, le représentant de l'Etat dans la dite circonscription administrative est le Préfet- Maire. Cette autorité assurait cumulativement les fonctions de préfet et celles de Maire de la Communauté Urbaine.

Mais avec la nouvelle décentralisation, des mutations profondes sont intervenues pour modifier cette situation conformément aux dispositions d'un certain nombre de lois<sup>21</sup>.

Cette modification est d'abord perceptible au niveau des termes : on ne parle plus de préfet, ni de maire, mais de gouverneur et de président du conseil de la communauté urbaine. Le premier assure la représentation de l'Etat et le second préside le conseil de la Communauté Urbaine<sup>22</sup>. En d'autres termes, il s'agit d'une balkanisation des compétences du préfet-maire et leur répartition entre gouverneur et le Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey.

En février 2005, au moment de la prise de fonction des autorités élues, conformément aux lois

20. Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation, op. cit. p68.

21. Loi 98-32 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines ; loi 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la communauté urbaine de Niamey.

22. Article 19 de la loi 98 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines et articles 3 et 4 de la loi 2002-015 du 11 juin 2002 portant création de la Communauté Urbaine de Niamey.

23. Entretien réalisé le 07 janvier 2008 au domicile d'un ancien SG du Gouvernement de Niamey.

**Article 4 (nouveau) :** les communautés coutumières sont classées en catégories affectées d'une grille en fonction de l'importance démographique, histoire, politique ou économique de chacune d'entre elles.

Lorsque l'importance d'une communauté coutumière ou les difficultés de son administration, constatées par une instance appropriée le justifient, cette communauté de catégorie inférieure peut accéder, par décision du ministre chargé de l'administration territoriale, à une catégorie supérieure.

*Un décret pris en conseil des ministres déterminera la composition, les attributions et le fonctionnement de l'instance précitée.*

*La grille et le classement par catégorie des chefferies seront fixés par un décret pris en conseil des ministres.*

**Article 5 (nouveau) :** la création, la suppression ou la modification de communauté coutumière se font de la manière suivante :

- par arrêté du ministre en charge de l'administration territoriale : les villages, les tribus et les quartiers ;
- par décret pris en conseil des ministres : les groupements ;
- par loi : les cantons, les provinces et les sultanats.

**Article 7 (nouveau) :** tout nigérien d'une communauté coutumière donné, peut être candidat à la chefferie de la communauté considérée, s'il est en droit d'y prétendre selon la coutume.

Cependant, nul ne peut être candidat à la chefferie d'une communauté coutumière donnée s'il a fait l'objet d'une condamnation par décision judiciaire devenue définitive à une peine afflictive ou infamante et s'il ne jouit pas de tous ses droits civiques et politique.

**Article 8 (nouveau) :** nul n'acquiert la qualité de chef coutumier s'il n'a été élu par un collège électoral composé de :

- pour les quartiers, les villages et les tribus, l'ensemble des chefs de familles de sexe masculin ou féminin des communautés coutumières considérées et recensés avant la vacance du poste ;
- pour les groupements et les cantons, l'ensemble des chefs de quartiers administratifs, de villages ou tribus reconnus comme tels avant la vacance du poste

**Article 9 (nouveau) :** les chefs de province et les sultans sont désignés selon le mode de nomination consacré par leur communauté respective.

*Les conditions de désignation et le déroulement du processus de désignation du chef de province ou du sultan sont fixés par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur conformément à la coutume de la communauté considérée.*

**Article 10 (nouveau) :** toute élection ou désignation pour la direction d'une communauté coutumière doit être entérinée par :

- arrêté du Ministre chargé de l'administration territoriale s'il s'agit de canton, de groupement, de province ou de sultanat ;
- décision du gouverneur pour les quartier reconnus comme tels dans les agglomérations chefs-lieux de communes composant les communautés urbaines et les communes chefs lieux de région ;
- *décision du préfet pour les chefs de villages, de tribus et de quartier administratifs reconnus comme tels autre que ceux des agglomérations chefs-lieux de communes composant les communautés urbaines et les communes chefs-lieux de région.*



**RÉPUBLIQUE DU NIGER****Loi n° 2008-22*****Fraternité Travail Progrès****du 23 juin 2008*

Modifiant et complétant l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger

- Vu la constitution du 09 août 1999 ;
- Vu l'ordonnance n°93 - 28 du 30mars 1993, portant statut de la Chefferie traditionnelles du Niger ;
- Vu la loi n°2001 - 023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ;
- Sur rapport du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité publique et de la Décentralisation ;

**Le conseil des Ministres Entendu ;****L'Assemblée Nationale a délibère et adopte ;****Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :**

**Article premier :** dans toutes les dispositions de l'ordonnance n°93 - 28 du 30 mars portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger, les termes " collectivité traditionnelle et communauté coutumière " sont remplacées par " communauté coutumière ".

**Article 2 :** les dispositions des article 2,3,4,5,7,8,9,10,12,15,17,18,19,22,27,28,29,35,36,39 de l'ordonnance n°93 - 28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger, sont modifiées et complétées ainsi qu'il suit :

**Article 2 (nouveau) :** les communautés coutumière sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger sous la tutelle des représentants de l'Etat des circonscription dans les quelles elles sont implantées et demeurent régies par les textes qui leur sont propres.

**Article 3 (nouveau) :** selon les caractéristiques des populations qui les composent, les communautés coutumières prennent les dénominations suivantes :

- Quartier : lorsqu'il s'agit d'une division d'agglomération à caractère principalement urbain érigée en commune ou communauté urbaine
- Village : lorsqu'elles sont constituées par des populations sédentaires vivant dans une agglomération en zone rurale ;
- Tribu : lorsqu'il s'agit d'une communauté permanente de pasteurs reconnue comme telle ;
- Groupement : lorsqu'il s'agit d'un regroupement de plusieurs tribus et /ou de villages ;
- Canton : lorsqu'il s'agit d'un regroupement de plusieurs villages et/ou tribus ;
- Province ou sultanat : lorsqu'il s'agit d'un regroupement de plusieurs cantons et ou groupements ou toute autre communauté coutumière reconnue comme telle à la date d'adoption de la présente loi.

et règlements, une cérémonie de passation de service entre le préfet-maire et le président du conseil de la Communauté Urbaine de Niamey a eu lieu en présence d'un inspecteur d'Etat. Au cours de la dite cérémonie, il a été ordonné au gouverneur (c'est-à-dire l'ancien préfet) de céder immédiatement les locaux, qui lui servaient respectivement jusque-là de bureaux et de résidence, au Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey. Selon un ancien Secrétaire Général du Gouvernorat, cet ordre, qui était verbal, « était venu d'en haut ».

« *Il était treize heures moins, on était en pleine passation de service quand l'inspecteur général de l'Administration territoriale [...] est venu nous dire qu'on a jusqu'à treize heures pour quitter*<sup>23</sup> ».

C'est ainsi que le Gouverneur et ses proches collaborateurs (Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint, le conseiller économique et financier) se sont contentés de ramasser à la hâte leurs cartables pour rentrer chez eux et laisser selon l'ancien SG du Gouvernorat « *le drapeau et la vieille voiture qui ne démarrait pas* »<sup>24</sup>.

Ensuite, pour obliger le Gouverneur et sa famille à déménager, les fournitures d'eau et d'électricité leur seront suspendues. C'est ainsi qu'ils ont fait leurs valises dans une véritable précipitation.

A partir de ce moment, le Gouverneur et ses collaborateurs vont s'engager dans un véritable nomadisme. Tout d'abord la famille du premier représentant de l'Etat dans la région va occuper sans aucune autorisation, une villa relevant du patrimoine de l'Etat qui venait d'être libérée par une ministre démissionnaire (le ministre était candidat aux élections législatives de novembre 2004). Le Gouverneur et ses collaborateurs vont continuer à représenter l'Etat en tenant leurs réunions sous un manguier qui se trouvait par hasard dans la villa occupée. Les locaux de la Commission Electorale Nationale Indépendante seront ensuite désignés comme bureaux provisoires du Gouvernorat. Quant à la famille du Gouverneur, elle sera relogée dans la résidence du premier gouverneur colonial, puis dans une villa louée dans un quartier de la capitale. Deux ans plus tard, le Conseil National de Dialogue Politique (CNSP) va récla-

mer les locaux de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la mettre à la disposition de la commission nationale de recensement électoral. Pour une troisième fois, le gouvernorat va changer de local pour se situer dans une bâtisse qui a servi de résidence du gouverneur colonial dans les années 1940.

Au vu des circonstances de la séparation entre l'Etat et les collectivités décrites plus haut le premier constat qui se dégage est le peu d'égard dont la représentation de l'Etat a été l'objet. Pendant que dans les huit régions du pays, les collectivités nouvellement créées cherchent vainement un siège<sup>25</sup>, à Niamey, contre toute attente, c'est le gouvernorat qui cherche de locaux pouvant lui servir de bureaux et de résidence. Comment expliquer cette situation ? Pourquoi seul le Gouvernorat de la Région de Niamey connaît le problème de local et autres moyens de travail ?

### **III. INSUFFISANCE DE RESSOURCES, PASSIVITÉ DE L'ANCIEN GOUVERNEUR ET INDIFFÉRENCE DE LA TUTELLE**

#### **1. Le Gouvernorat de Niamey, un Gouvernorat sans ressources**

Au moment où les autres gouvernorats disposent des sièges reflétant l'Etat dans sa majesté, le Gouverneur de Niamey, sa famille et son personnel sont en transhumance. Et cela en dépit du fait que les locaux qui ont servi de bureaux et de résidence à la représentation de l'Etat jusqu'à la veille de la séparation relèvent du patrimoine de l'Etat. Ce dont témoigne un ancien Secrétaire Général du Gouvernorat : " avant l'installation du Conseil de la Communauté Urbaine, nous avons

24. Ibid

25. Ce problème se pose avec acuité surtout pour les communes rurales ; les nombreuses demandes de financement adressés aux bailleurs de fonds sont là pour le témoigner. Le propos du Préfet de Filingué recueilli par les chercheurs du LASDEL en septembre 2005 le confirme. Ce dernier affirme : " *les communes n'ont pas de ressources humaines, les communes n'ont pas de personnel. Sur le plan matériel, leur budget ne leur permet même pas de s'acheter un véhicule. Ils ont les yeux tournés vers l'Etat. Ils attendent les fonds de démarrage de l'Etat et d'autres partenaires* ". Pour plus de détails, voir Tidjani Alou, 2005, Etudes et Travaux n° 31, " les pouvoirs locaux dans la commune de Filingué ", LASDEL Niamey, 44 pages.

procédé à la situation des biens : le bâtiment central de l'Hôtel de ville et la résidence relèvent du patrimoine de l'Etat ; les bâtiments annexes appartiennent à la communauté urbaine adressé. Nous avons adressé une correspondance au Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation pour le lui rappeler ".

Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation savait bien que ces locaux étaient bâtis sur financement de l'Etat. D'ailleurs, cette situation est en train d'être réparée. L'ancien SG du gouvernement affirme " on nous a alloué un budget de deux cents millions de francs pour construire les locaux qui vont abriter le siège du Gouvernorat. On a déjà passé le marché ".

Mais au-delà du problème des locaux, le Gouvernorat de Niamey était confronté, au moment de sa séparation avec la communauté urbaine, au problème de moyens matériels. Le Gouverneur sortant était resté pendant longtemps sans véhicule de fonction. Le véhicule disponible était en panne et il avait été abandonné dans les locaux de la communauté urbaine. « *Il a l'habitude de prendre taxi pour aller au bureau parce que son véhicule personnel ne marchait pas non plus* <sup>26</sup>. »

Le problème de véhicule est résolu par la bonne volonté du Président de la République qui a donné suite à la requête de l'actuel Gouverneur. « *Selon l'ancien Secrétaire Général du Gouvernorat, c'est le président lui-même qui a envoyé une voiture toute neuve* » (entretien du 07 Janvier 2008).

Il faut souligner que ce problème de moyens ne se pose pas uniquement au gouvernorat de Niamey. C'est une situation quasi générale. Dans les autres localités, les Préfets se plaignent du manque de moyens matériels. Situation inédite, ce sont les Préfets qui demandent assistance au près des communes.

Concernant les ressources humaines, Au lendemain de la séparation entre l'Etat et les collectivités, seulement trois (3) agents épaulaient le Gouverneur dans sa mission : le secrétaire général, le secrétaire général adjoint et le conseiller économique et financier. Mais quelques mois plus tard, ces deux derniers, excédés, choisissent de démissionner pour laisser le Gouverneur seul

avec le secrétaire général, sans personnel technique ni d'appui. Le gouvernorat se rabattra sur les bénévoles, les appelés du service civique national et les stagiaires en quête d'expérience, pour continuer à représenter l'Etat nigérien dans la capitale. Ce manque de personnel en quantité et en qualité prouve l'impréparation du processus de décentralisation. Et tant qu'il n'y a pas de personnel qualifié, même le contrôle de légalité ne peut être correctement conduit. Ce problème demeure, aujourd'hui. Le gouvernorat ne dispose pas de personnel qualifié (aucun juriste, aucun administrateur, aucun économiste) pour exercer convenablement le contrôle de tutelle.

Le Gouverneur en tant que représentant du chef de l'Etat et de tous les membres du gouvernement a besoin d'une autorité suffisante pour se faire obéir car il est appelé à résoudre des conflits, assurer l'harmonie entre des responsables administratifs, économiques et sociaux. La loi 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes, en son article 2 alinéa 3, dispose : « *L'Etat exerce les missions de souveraineté, de définition de politiques sectorielles, de contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités territoriales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire* <sup>27</sup> ». En tant qu'autorité qui doit veiller à l'application de la politique gouvernementale et aussi à l'expliquer et la défendre devant tous les auditoires (Assemblées des maires, des représentants des associations, des chefs d'entreprises), le Gouverneur a besoin de tout le soutien nécessaire car il n'est pas un fonctionnaire ordinaire : il est un homme politique et c'est pour cela que la loi 2002-012 du 11 juin 2002 recommande qu'il soit nommé par décret pris en conseil des ministres.

Dès lors qu'il ne bénéficie d'aucun soutien (matériels, politiques et humains), on voit mal comment le gouverneur peut accomplir convenablement la mission qui lui est assignée.

26. Propos recueilli auprès d'un ancien SG du Gouvernorat de Niamey le 07 Janvier 2008.

27. Recueil des textes sur la décentralisation, 2003, édition HCRAD. P116.

2. NIGER, HCRA/D, édition 2006, Recueils des textes sur la décentralisation, Imprimerie ALBARKA ;
3. NIGER, HCRA /D, 2003, Brochure d'information sur la décentralisation, Imprimerie ALBARKA ;
4. NIGER, HCRA /D, 2003, La décentralisation : questions - réponses concernant la commune, éditions Alpha
5. ARTICLE 19, Londres, Droit du Public à l'Information : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information.
6. KRABBE BOSERUP, Louise et CHRISTENSEN, J.P., 2006, Manuel sur l'accès à l'information publique, IDDH, p. 12
7. Pacte International sur les Droits Civils et Politiques, 1966, Coffret IDDH ;
8. Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1986, Coffret IDDH ;
9. Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 1948, Coffret IDDH ;
10. Ordonnance n°99- 67 du 20 décembre 1999, portant régime de la liberté de la presse ;
11. Ordonnance 93-31 du 30 Mars 1993 portant sur la communication audiovisuelle.

### III. COMMUNICATIONS, MÉMOIRES, RAPPORTS

1. ABDOU DJIBO Mounkaila, 2004, Processus de décentralisation au Niger, mémoire présenté pour l'obtention du diplôme du niveau supérieur de l'ENA;
2. SALATOU Ali, 1989, Systèmes d'information pour le développement régional : mémoire SUP/ADM, promotion 1986, Niamey, ENA
3. MAYAKI, Moussa Mounkaïla, 2006, La mise en œuvre d'une politique de communication dans les communes au Niger, mémoire présenté pour l'obtention du diplôme du Niveau II, option secrétariat
4. Séminaire National sur l'Accès à l'Information dans le contexte de la décentralisation, tenu à Niamey du 28 au 30 juin 2006, Rapport général IDDH - NIGER.
5. HALIDOU Saidou, 2003, Les enjeux de la décentralisation et des élections locales au Niger, communication présentée à l'atelier CENI ;
6. IDI Daouda, 2003, Support pédagogique sur le redécoupage administratif : éléments de la décentralisation au Niger, communication présentée à l'atelier CENI.
7. <http://www.viepublique.fr/découverteinstitutions/institutions/approfondissements/approfondissement-décentralisation.html>, SD, L'approfondissement de la écentralisation, 17- 03 -2008
8. [http// :www.eleves.ens.fr/pollens/seminaire/seances/citoyenneté%20locale/DUP.htm](http://www.eleves.ens.fr/pollens/seminaire/seances/citoyenneté%20locale/DUP.htm), La démocratie locale en France, 17- 03 -20

## CONCLUSION

A la lumière des résultats de notre étude dans les communes de Téra et de Boboye, la circulation de l'information entre acteurs de la décentralisation se heurte à beaucoup d'obstacles.

Or, l'accès des citoyens à l'information constitue un important levier pour faire connaître les décisions des conseils, les délibérations, les efforts des autorités pour une participation active des populations ainsi que les forces et faiblesses de la gestion communale.

Afin de corriger cette situation, l'Etat, en relation avec les Partenaires Techniques et Financiers, est en train d'élaborer des outils.

Dans cet esprit, un document sur la communication entre acteurs locaux est en cours d'élaboration au niveau du Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat. Ce document, nous l'espérons, mettra l'accent sur l'importance de l'information des citoyens ainsi que sur les méthodes et les moyens à mettre en œuvre. Il veillera certainement, aussi, du moins nous l'espérons, à créer les conditions d'une transparence interne au niveau des organes et à améliorer les relations

entre la représentation de l'Etat sur le terrain et les élus locaux.

En ce qui concerne les partenaires (ONG et Associations nationales et internationales) impliqués dans la vie locale et qui voient les effets de leurs actions toujours réduits par des erreurs de gestion qu'une information suffisante et de qualité pourrait aider à éviter, ils s'activent dans l'organisation des séminaires et ateliers de formation sur le sujet soit à l'intention des différents acteurs, soit à la demande des communes ou en appui aux efforts des gouvernants.

Toutefois, ces actions, l'expérience récente l'a déjà prouvé, ne seront couronnées de succès que si l'Etat en fait une priorité. En effet, l'Etat devrait, contrairement à la position qu'il a adoptée jusqu'ici, exercer un suivi permanent de la mise en œuvre du processus afin de corriger au cas par cas les insuffisances constatées.

Aussi, les citoyens pour le bien desquels la décentralisation est instituée doivent fournir des efforts particuliers pour accéder à l'information afin de participer convenablement aux actions de développement local.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. OUVRAGES GÉNÉRAUX

1. BAGUENARD, Jacques, 1994, La Décentralisation, Paris, PUF ;
2. LAGRANGE, A., 2000, La Déconcentration, Paris, LGDJ ;
3. TERRAZONI André, 1987, La Décentralisation à l'épreuve des faits, Paris, LGDJ ;
4. MBACK, Charles N., 2003, Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, France, édition KARTHALA et PDM.

### II. OUVRAGES SPÉCIALISÉS

1. NIGER, HCRA/D, édition 2003, Recueils des textes sur la décentralisation, Imprimerie ALBARKA ;

### 2. La passivité du Gouverneur, la complicité et l'indifférence de la tutelle

Face à la situation décrite plus haut, on observe une passivité du Gouverneur. Ce dernier n'a émis aucune résistance, il s'est contenté simplement d'aviser ses supérieurs hiérarchiques. Répondant à la question : " Il n'y avait pas eu de tentative de résistance de votre part ? ", l'ancien Secrétaire Général du Gouvernorat répond en ces termes " Nous avons dit au Gouverneur : vous avez vu la situation, prenez votre courage à deux mains et allez rencontrer le Président de la République. Vous pouvez accéder à tout moment au chef de l'Etat en tant que Gouverneur et lui rendre fidèlement compte, mais nous avons compris par après que tout ce que nous disions à notre patron ne servait à rien. Je crois qu'il a une certaine peur malgré toutes les prérogatives dont il dispose " (entretien du 07 Janvier avec l'ancien SG du Gouvernorat). L'ancien Gouverneur n'a pas bénéficié du soutien du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation de l'époque. L'ancien Secrétaire Général du Gouvernorat de Niamey le confirme en ces termes : « *il n'a pas eu le soutien du Premier Ministre, il faut dire qu'il n'est pas du bon côté ; il n'est pas en bons termes avec le Premier Ministre sortant*<sup>28</sup> ». Le ministère de l'intérieur non plus n'a pas aidé l'ancien Gouverneur. En effet, les communes contournaient le Gouvernorat et échangeaient directement les correspondances avec le ministère. L'ancien Secrétaire Général du Gouvernorat affirme « *c'était le ministre Modi à l'époque. Il semblerait qu'il y a une certaine complicité entre le Président du conseil de la Communauté Urbaine de Niamey et le ministre de l'intérieur, qui accepte que les gens contournent le Gouvernorat pour aller le voir. Le Gouvernorat est mis devant le fait accompli* »<sup>29</sup>. A titre d'exemple, le Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey a transmis son budget de l'exercice 2006 directement au ministère de l'intérieur et de la décentralisation pour un contrôle de légalité au mépris des lois et règlements en vigueur<sup>30</sup>. Les directeurs régionaux des services déconcentrés se plaignent pour la plupart de ce type de comportement. Les exemples cités sont édifiants : les services des forces de l'ordre sont

directement sollicités par certains élus locaux sans que le Gouvernorat n'en soit informé, ou encore ils sont invités à prendre part à certaines missions ministérielles sans passer par la hiérarchie ; des dossiers qui relèvent de leurs compétences sont traités directement au niveau central.

En tant que garant de l'intérêt de l'Etat dans la Communauté Urbaine de Niamey, il pourrait par exemple ester en justice ou tout simplement refuser d'obtempérer à un ordre verbal même si celui-ci «venait d'en haut». Il pouvait exiger que l'on lui fasse notification de ces instructions par écrit car il s'agissait là manifestement d'un ordre illégal. Or la constitution du 9 août 1999 fait obligation aux subordonnés de ne pas obéir à un ordre illégal.

Mais il semble que pour des raisons politiques évoquées plus haut, le Gouverneur qui tenait à préserver son poste par tous les moyens, a préféré se taire. Il est sûr qu'à sa place, quelqu'un d'autre aurait démissionné. D'ailleurs deux de ses collaborateurs avaient rendu le tablier (il s'agit du Secrétaire Général Adjoint et du Conseiller économique et Financier).

Cette situation démontre de façon évidente que les comportements des hommes et leurs personnalités influencent le fonctionnement des institutions administratives. En effet, les responsables politiques avaient fermé les yeux et de façon explicite ils ont cautionné le refus du Président du Conseil de céder les locaux qu'il occupe illégalement. En outre, il faut noter que le Gouverneur n'a rien fait pour empêcher l'occupation des locaux appartenant à l'Etat. Il aurait du faire un recours en justice et refuser de libérer les locaux qu'il occupait. Pour preuve, des changements significatifs sont intervenus avec la nomination de l'actuel Gouverneur (Tahirou Amadou) et de l'actuel ministre de l'intérieur. Le Gouvernorat est en train de recouvrer certaines de ses prérogatives. Se-

28. Entretien du 07 Janvier 2008 Janvier avec un ancien Secrétaire Général du Gouvernorat.

29. Ibid

30. Voir l'article 2 alinéa 2 du décret n° 99- 033 /PRN/MI/AT du 05 mars 1999 fixant les modalités d'exercice du contrôle sur les actes des autorités décentralisées qui dispose " Le Gouverneur de la Communauté Urbaine de Niamey assure le contrôle de la légalité des actes qui lui sont transmis par le Président du Conseil de la Communauté et les maires composant la dite Communauté ".

lon le propos de l'ancien SG du Gouvernorat «*Tahirou Amadou a pu s'imposer pour que les actes lui soient notifiés dès qu'ils sont pris*<sup>31</sup>».

En ce qui concerne les moyens, l'actuel Gouverneur a pu obtenir un véhicule 4X4 en s'adressant directement au Président de la république. Le propos de l'ancien SG le confirme «*le Gouverneur-là quand il est venu, il s'est adressé au Président et il lui a posé le problème. Ce dernier a instruit l'ancien Premier Ministre pour lui procurer le véhicule de fonction. Il ne l'a pas fait. Il a attendu un moment le Président revenait d'une mission à l'étranger, l'ancien Premier était là, au salon d'honneur. Il a dit au Président jusqu'à présent on n'a pas réglé ce que vous avez dit ; et ils se sont regardés avec l'ancien Premier Ministre. Quelques jours après, il a reçu un véhicule 4X4*»<sup>32</sup>.

Le problème de la séparation des domaines de compétence Etat/ communauté urbaine de Niamey pose la problématique du respect des règles dans le fonctionnement des institutions politico-administratives. Il ressort de ce cas d'espèce que le refus de se conformer aux prescriptions législatives a créé non seulement des frustrations pour les représentants de l'Etat mais aussi une banalisation d'une institution qui reflète l'Etat dans toute sa majesté au niveau local.

### 3. Le refus du changement

L'information recueillie<sup>33</sup> fait état d'un fort penchant du Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey pour le pouvoir et les honneurs. Le pire est que cela se passe en violation des lois et règlements en vigueur. En effet la communauté urbaine est une forme de coopération intercommunale initiée par la loi française du 31 décembre 1966. C'est une sorte d'établissement public qui exerce les compétences dévolues aux communes membres. La loi 92-32 du 14 septembre 1998 déterminant le statut de la communauté urbaine au Niger a défini en son titre III, les attributions de cette collectivité. L'article 30 de cette loi donne un répertoire de seize (16) domaines de compétences<sup>34</sup> qui sont dévolues à la communauté urbaine. Quant à ses ressources, elles sont énumérées par l'article 12 de la même loi.

Mais sur le terrain, les faits observés sont loin d'être ceux que la loi a prévus. En effet, depuis sa prise de fonctions, le Président élu du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey<sup>35</sup> s'est arrogé l'essentiel des attributions du Préfet Président de la Communauté Urbaine de Niamey qui venait d'être déchu. Son attitude est encouragée par le silence complice du gouvernement et par l'absence des décrets d'application des lois relatives à la décentralisation. C'est ainsi qu'il s'occupe des biens et des attributs de l'Etat au mépris des lois et règlements de la République. Il s'agit du bâtiment central, de résidence et des sirènes. L'utilisation des sirènes traduit l'idée du refus de changement. Le Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey se comporte comme le faisait le Préfet Président de la Communauté Urbaine de Niamey. Il semble oublier que l'effectivité de la décentralisation a entraîné la balkanisation de l'institution Préfet-Maire.

Il y a lieu alors de se demander si le Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey a agi par ignorance ou de façon délibérée. D'ailleurs, il pose des actes illégaux dans ses rapports avec les communes composant la capitale. Il s'est imposé de fait comme le seul gestionnaire des espaces de toutes les cinq (5) communes de la capitale en organisant les lotissements et la vente des parcelles, en distribuant les permis de construction et en opérant des déguerpissements des

31. Entretien du 07 Janvier 2008 avec l'ancien SG du Gouvernorat

32. Ibid

33. Le manque de collaboration de cette autorité et de ses premiers collaborateurs ne nous a pas permis de trouver des réponses à toutes les questions que nous leur avons posées. En lieu et place de la méthode d'entretien oral que nous avons appliquée dans les autres cas, les autorités du conseil de la Communauté Urbaine de Niamey nous ont proposé des éléments de réponse écrits après plusieurs rendez-vous manqués. Aussi nous sommes contents de ces notes écrites et des entretiens réalisés avec les autorités du gouvernorat et des communes pour situer les responsables de cette situation.

34. Ces compétences sont les suivantes : l'éclairage public ; la création et l'entretien des abattoirs frigorifiques ; l'aménagement des zones d'activités ; la construction et l'entretien des morgues et cimetières ; la réalisation et l'entretien des réseaux des voiries primaires ; le transport urbain ; la planification et la programmation urbaines ; l'installation et l'entretien des réseaux d'eau et d'électricité ; la construction et la gestion des équipements de traitements des ordures ménagères et des eaux usées ; la réalisation et l'entretien des parcs publics ; la construction et l'entretien des équipements culturels, sportifs et socio-éducatifs ; l'entretien des lycées régionaux et l'entretien des hôpitaux régionaux.

35. Ces attributions sont : la gestion du compte commun des communes, l'exercice d'un contrôle comparable à celui de tutelle, supérieur de tous les fonctionnaires exerçant dans la communauté urbaine de Niamey.

En plus de cela, les élus locaux manquent d'initiative et bon nombre d'entre eux ont une mauvaise compréhension du sens de leur mandat. En effet, selon les personnes interrogées, la plupart des élus locaux pensent que leurs obligations se résument à la participation aux sessions des conseils. Dès leur installation, ils ont rompu tout contact avec la population qu'ils sont sensés représenter. Beaucoup d'entre eux habitent hors du territoire communal et ceux qui y résident se comportent en véritables chefs, méprisant les citoyens et créant même une situation de conflit avec les chefs coutumiers au mépris des textes régissant les deux corps.

Pour ce qui est des populations, leur responsabilité réside dans leur passivité excessive. En effet, plusieurs années de pouvoir colonial et autocratique ont eu raison de leur esprit d'organisation. Aujourd'hui encore, ils sont nombreux les citoyens qui ne veulent rien traiter avec l'administration. A la question de savoir s'il leur est arrivé d'aller demander au maire ou à ses adjoints l'usage fait de l'impôt qu'ils versent, plusieurs citoyens interrogés ont répondu négativement, considérant qu'une telle demande pourrait être prise comme une provocation à l'autorité. Ceci est une ignorance manifeste de leur droit fondamental de savoir, des conditions minimales de leur participation à la gestion des affaires locales et aussi de la notion cardinale de service public que les mairies sont appelées à offrir.

Or, ces populations ne sont plus uniquement composées d'analphabètes. On trouve souvent parmi elles des hauts cadres de l'administration qui sont à la retraite et qui peuvent les guider.

En ce qui concerne les autorités de tutelle c'est-à-dire le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation, il est important qu'elles veillent à mettre en place des autorités déconcentrées aptes à faire le travail. En effet, les Représentants de l'Etat doivent être des cadres de haut niveau, capables de comprendre véritablement la portée de ce que leur impose la loi et de l'exécuter pour la bonne marche des communes. Il leur est aussi nécessaire d'intensifier la sensibilisation des acteurs par la

formation et surtout la mise à leur disposition de mécanismes de communication appropriés.

En outre, il incombe à ces autorités de tutelle de contrôler et coordonner les formations dispensées dans les communes par les partenaires c'est-à-dire les projets et ONG afin d'harmoniser les contenus.

Il faut également procéder à un toilettage des textes afin d'obliger les maires à résider aux chefs-lieux des communes, et de permettre la diffusion effective des actes pris en conseil communal.

Pour ce qui est des élus locaux, il leur est reproché de trop s'éloigner des populations dont ils sont les représentants. Il faut dorénavant qu'ils renouent avec celles-ci en développant des stratégies de communication qui permettent de toujours traduire les attentes et aspirations des communautés de base. A cet effet, les populations interrogées souhaitent que les Maires affichent les procès verbaux des délibérations. Elles souhaitent aussi que ces procès verbaux soient traduits en langues locales et commentés sur les ondes des radios locales. Ils demandent enfin aux conseillers municipaux de veiller à rendre compte toujours à leurs mandataires et à recueillir souvent leurs avis pour les sessions prochaines.

En plus de cela, des réunions régulières d'information peuvent être organisées avec les leaders d'opinion, la chefferie et la société civile au niveau des quartiers et villages ou dans les secteurs où ils existent.

Il est aussi important de mettre en place, pour l'information des citoyens, un guichet public dont la mission serait de donner aux usagers dans les langues nationales toute information utile, de répondre aux questions éventuelles et/ou de recueillir leurs avis.

Pour les citoyens enfin, il faut qu'ils soient plus soucieux de l'avenir de leur entité et de leur propre avenir. En allant vers les autorités communales pour rechercher les informations, ils pallieraient eux-mêmes le refus de communiquer de ces derniers.

qui sont les représentants des populations ne rendent pas toujours compte.

Ceci pousse la majorité des populations des communes à penser que, pour l'instant, leur participation aux actions locales est difficile parce qu'elles manquent d'informations. Cette assertion est confirmée par Charles N. Mback lorsqu'il souligne que : " la condition minimale d'une démocratie participative est la parfaite information du citoyen sur la marche de sa collectivité, notamment sur ce qui est débattu au sein des instances qui le représentent " (Charles N. Mback : 2003).

Il faut pour ce faire, suggèrent les habitants de Téra et de Boboye interrogés, que les autorités municipales et l'administration étatique multiplient les réunions de proximité, c'est-à-dire les réunions de sensibilisation par quartier et village, utilisent au mieux les radios communautaires là où elles existent, en créent dans les communes qui n'en disposent pas et rappellent avec insistance aux conseillers qu'ils doivent rendre immédiatement compte à leurs électeurs après chaque session.

Ceci étant, on peut affirmer que les résultats obtenus traduisent bien l'état réel de l'accès à l'information dans ces deux communes.

## B. Commentaire sur la situation de l'accès à l'information

Si ces résultats traduisent bien l'état des relations entre les différents acteurs, il reste à préciser l'imputabilité de la défaillance constatée et quelles pourraient être les solutions envisageables à terme.

Dans le cas précis de ces deux communes, la responsabilité de cette situation semble partagée avec l'Etat pour trois raisons essentielles.

D'abord, le contrôle des actes des communes que la loi impose à l'Etat, ainsi que leur encadrement n'ont pas toujours été assurés par ses Représentants. En effet, selon certaines autorités du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation, beaucoup de Préfets et chefs de poste n'ont pas le profil requis pour cela, surtout en matière d'appui conseil dont ils ne maîtrisent même pas la notion. Une telle tâche nécessite une formation en administration ou à dé-

faut, une formation de haut niveau permettant de s'adapter facilement à toute situation. Aujourd'hui, les cadres de commandement sont nommés en fonction de leur appartenance politique et non de leurs aptitudes pour le travail demandé. Cela constitue une tare énorme entravant la vie des communes.

Ensuite, la mission d'appui conseil de l'Etat comprend normalement la sensibilisation des conseillers et même des populations sur les textes qui régissent la décentralisation et la marche des conseils. Or ces représentants ne semblent pas avoir, eux-mêmes, une bonne connaissance de ces textes.

Enfin, compte tenu de la nouveauté de l'expérience et de la fragilité de la plupart des conseils mis en place, la mission d'encadrement oblige l'Etat, c'est-à-dire le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation, à suivre pas à pas ces communes afin de pallier les erreurs constatées. Or il n'en a pas eu les moyens nécessaires, comme l'affirment certains responsables de ce ministère interrogés. Il n'a pu dispenser qu'une seule formation qui, d'ailleurs, n'a concerné que les maires et leurs adjoints et a exclu le Représentant de l'Etat qui est appelé à contrôler la légalité des actes des communes. Pire, mêmes les formations qui ont pu être faites par les partenaires (projets et ONG) n'ont pas été coordonnées, l'Etat n'ayant pas eu droit de regard ni sur leurs contenus, encore moins sur les personnes chargées de les animer.

Les responsables communaux et les élus portent aussi une grande part de responsabilité de ce déficit de communication. En effet, après leur installation, une mallette contenant tous les actes législatifs et réglementaires, des brochures d'information et leur traduction sur cassettes audio ainsi que d'autres documents sur la gestion locale a été remise à chaque maire. Cette documentation suffit à elle seule pour sensibiliser les autres membres des conseils et les populations de leurs communes respectives. Malheureusement très peu de conseillers que nous avons interrogés connaissent l'existence de cette documentation et la plupart d'entre eux considèrent que ce sont des 'livres sans grande importance'.

petits marchands en vue de rendre la circulation plus fluide.

Pour ce qui concerne les moyens financiers des communes, six (6) catégories de ressources ont été identifiées<sup>36</sup>. Mais dans les faits, c'est le Président de la Communauté Urbaine de Niamey qui gère le compte commun des cinq communes domicilié au Trésor Public. Ce compte reçoit tous les impôts et taxes rétrocédés aux communes de Niamey. Or ces derniers représentent à eux seuls 70% des recettes prévues par les budgets de ces communes. Confrontés à cette dure réalité et à la pression de leurs agents qui ne perçoivent plus de traitement, les maires des cinq (5) communes de Niamey se sont organisés pour revendiquer leur droit sous la médiation du Gouverneur. Les accords conclus à cette occasion ont prévu que 70% de ces fonds reviennent aux communes (soit 14% pour chacune d'elles) et 30%, à la communauté urbaine de Niamey. Mais en fait, ces accords n'ont jamais été appliqués car le Président de la Communauté Urbaine de Niamey s'est contenté de prendre en charge les salaires de tous les agents des communes. Etant le seul gestionnaire du compte, il lui est loisible d'engager toutes

les dépenses et au moment voulu. C'est ainsi qu'un responsable d'une mairie nous confie que sur une prévision de 394.200.000 f au titre de du budget 2007, ils ont perçu moins de 100.000.000 en fin juillet de la même année.

Au delà de la mauvaise foi de l'ancien Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Niamey et de la complicité dont il a bénéficié, son comportement pose le problème de la formation et de l'information des autorités élues. En effet, les nouvelles autorités n'ont pas reçu une formation préalable avant leur entrée en fonction. Le ministère de l'intérieur et de la décentralisation devait leur indiquer leurs attributions. Les mallettes contenant des textes sur la décentralisation sont insuffisantes. La majorité des Présidents du Conseil (maires) ne sont pas instruits. Ils sont incapables de lire les textes, de les comprendre, de les interpréter et de les traduire en actes.

36. La contribution des communes membres, les revenus des biens meubles et immeubles, les taxes et redevances perçues pour service rendu, les dons et legs, les emprunts, les subventions de l'Etat ou de tout autre organisme.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages, Articles et Rapports

1. BAGUENARD Jacques, 1994, La décentralisation, Que sais-je ? PUF, Paris.
2. CHAPUS René, 1990, Droit administratif général, Montchrestien, 13ème édition, Paris.
3. CHAUVIN Francis, 1990, Administration de l'Etat, Dalloz, 3ème édition, Paris.
4. Colloque de Rennes, 1991, Les nouvelles relations Etats - Collectivités locales, la documentation française.
5. DANDA, M., et GUIHO, J., 2006, Regards croisés sur le renouveau de la coopération décentralisée franco-nigérienne, Nouvelle imprimerie du Niger, 99p.
6. DESLAURIERS J.P, 1987, Les méthodes de la recherche qualitative, Presse de l'Université de Québec.
7. DIALLO A., 1992, " Décentralisation administrative au Niger, une perspective historique ", Revue de l'E N A n°9, Niamey, pp 7- 31.
8. ELIAS N., 1993, Engagement et distanciation, Fayard ;
9. EL KHAZAR, Aziz, 2004 " Gouvernance et approche territoriale ", Cahier Africain d'Administration

- Publique, Revue semestrielle n°64.
10. HAHONOU, E., 2004a, "les pouvoirs locaux dans le Gorouol ", Etudes et travaux du LASDEL, 20, Niamey.
  11. HAHONOU, E., 2004b, " Les dynamiques politiques locales dans les futures rurales de Bankilaré et du Gorouol ", Etudes et travaux du LASDEL, 28, Niamey.
  12. HAHONOU, E., 2005, " Les pouvoirs locaux dans la commune de Tillabéri ", Etudes et travaux du LASDEL, 33, Niamey.
  13. HARDY, Y., 1993, " Coopération décentralisée- à chacun sa voie ", in Volontaires, Revue de l'AFVP N°16.
  14. Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation, Recueil des textes sur la décentralisation.
  15. KONATE, Y., SANOU, D, B., 1995, Décentralisation comme projet, Imprimerie de la Savane, Bobo Dioulasso, 106p.
  16. MICHEL, G., 1995, " Coopération décentralisée, la consolidation " in Les marchés tropicaux du 29 Décembre pp 28-29.
  17. MICHELOT G., 1975, Sur l'utilisation de l'entretien non direct en Sociologie, Revue française de Sociologie, avril juin.
  18. MODERNE Franck, 1983, La nouvelle décentralisation, Sirey, Paris.
  19. MUECHILLI A., 1991, Les méthodes qualitatives, PUF, Paris.
  20. NACH MBACH Charles, 2003, Démocratisation et décentralisation, édition Karthala et PDM.
  21. NEMERY, J, C., 1993 " Les initiatives régionales, un bilan de 10ans de décentralisation ", in La décentralisation dix ans après, LGDJ, Paris.
  22. OUEDRAOGO, Hubert, 2006, " Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales " in Monde en développement, Volume 34- 2006/1, n°53 pp 9- 29.
  23. PETITEVILLE, F., 1995, La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord- Sud, l'Harmattan, paris.
  24. PNUD, 1991, Rapport du Forum Mondial des Nations Unies sur les politiques et pratiques novatrices en matière de gouvernance locale, (Gothenburg), 23-27 septembre.
  25. RAYNAL J.J., 1993, Les institutions politiques du Niger, Sèpia.
  26. SECRETARIAT d'Etat à la Coopération, Direction de Développement, 1987, LA décentralisation en Afrique subsaharienne.
  27. SEEDA n° 36 -37 Janvier- Février 2007 " La chefferie traditionnelle face à la décentralisation : une cohabitation difficile ".
  28. TERRAZONI André, 1987, La décentralisation à l'épreuve des faits, Librairie générale des droits de l'Homme et de jurisprudence.
  29. TIDJANI ALOU, M., 2005, " Les pouvoirs locaux dans la commune de Filingué " (1), Etudes et Travaux, LASDEL, 31, Niamey.
  30. TIDJANI ALOU, M., 2006, " Les pouvoirs locaux dans la commune de Filingué " (2), Etudes et Travaux, LASDEL, Niamey.
  31. VAILLEMONT Serge, 1991, Moderniser l'administration, Nathan, Paris.
  32. VEDEL G., 1976, Droit administratif, PUF, Paris.

les élus eux-mêmes et entre les conseils municipaux et les citoyens.

Les conseillers interrogés affirment pour la plupart que l'information ne circule pas entre le Conseil et l'Etat. En effet, depuis l'installation des communes, il n'y a eu aucun contact entre ce dernier et les communes en dehors de la mallette du maire donnée en 2004 et d'une seule formation destinée aux maires et leurs adjoints. Ils auraient préféré que le Gouvernement central ne les " lâche " pas de si tôt, mais qu'il continue à les assister jusqu'à ce que la démocratie soit mieux assimilée par tous les intéressés. Pourtant l'information devait être l'appui le plus utile pour les conseillers qui ont besoin de connaître leurs droits et leurs devoirs dans ce contexte nouveau. En l'absence de l'Etat, il y a eu des partenaires non étatiques comme le LUCOP, le Programme d'Actions Communautaires (PAC), qui ont bien voulu les épauler en organisant des séminaires sur les enjeux de la décentralisation, même si dans certains cas les contenus de ces séminaires et la qualité des animateurs n'ont pas répondu à leurs attentes. Comme anomalies dans les contenus de ces formations, on peut citer la répétition, l'incitation à la rébellion contre l'Etat entre autres. On a constaté dans certains cas que la même formation a été dispensée par plusieurs partenaires aux mêmes acteurs et souvent par des animateurs ne parlant que la langue officielle ou qui n'ont ni l'expertise dans le domaine, ni le niveau requis pour cela, encore moins l'expérience. En raison des moyens substantiels qu'elle génère, la formation est devenue l'apanage de tout le monde.

Au sein du conseil, les avis de convocation des sessions comprenant l'ordre du jour et les documents à examiner sont envoyés aux conseillers à temps, mais certains d'entre eux estiment que l'information ne circule pas bien pour autant car certaines autorités communales hésitent encore à s'ouvrir à leurs collaborateurs. Pour preuve, à la question de savoir s'il est satisfait de sa position actuelle, un vice maire a dit ne pas comprendre sa situation car, en l'absence du Maire et du Premier Vice Maire, la réalité du pouvoir reste entre les mains du Secrétaire Général. Il a également déclaré ne rien savoir par rapport à la docu-

mentation remise au Maire dans la mallette.

Mais les conseillers pensent qu'ils fournissent l'information nécessaire aux citoyens conformément à la loi. Ils affichent les procès verbaux de leurs délibérations, organisent des réunions d'information avec les chefs traditionnels, utilisent les radios communautaires là où elles existent et permettent aux citoyens qui le désirent de prendre part aux réunions des conseils.

Cependant, ils affirment que les moyens utilisés jusqu'alors n'ont pas permis de susciter la participation des citoyens aux actions décidées par les conseils. C'est pourquoi ils suggèrent l'intensification des émissions de sensibilisation sur les ondes de la radio en impliquant au maximum la population, l'organisation des contacts directs permanents entre le Président du Conseil municipal, les conseillers et la population.

### **3. Etat de l'accès à l'information des acteurs selon les populations bénéficiaires**

Il ressort de l'enquête de terrain effectuée dans les deux collectivités locales que les populations n'ont pas systématiquement accès à l'information car, même si dans leur écrasante majorité elles connaissent les raisons de la création des communes, il y a encore beaucoup parmi elles qui n'ont pas perçu le rôle qu'elles doivent jouer et leurs droits vis-à-vis de ces dernières.

En effet, de l'avis de bon nombre de ces citoyens interrogés à Téra et à Boboye, la publication des décisions des conseils et des règlements de police prônée aux articles 44, 78 et 110 de la loi 2002 - 012 du 11 juin 2002 ne se fait pas du tout ou du moins ne permet d'atteindre la grande majorité des citoyens concernés. Beaucoup d'entre eux affirment ne pas avoir accès aux réunions du conseil par manque d'information. Même lorsqu'ils ont l'information, ils n'y sont pas expressément invités, les communiqués publiés n'étant destinés qu'aux seuls membres ordinaires des conseils.

Aussi, malgré la profession de foi des autorités communales, les décisions des conseils ne sont ni affichées, ni communiquées par quelque moyen que ce soit. Et les conseillers municipaux



d'actions pratiques ont été conduites parmi lesquelles l'organisation de deux caravanes de sensibilisation et des sessions de formation.

En ce qui concerne les caravanes, elles ont été organisées en 2003 selon les types de commune. Les cinquante deux (52) communes urbaines ont été sillonnées par une caravane. Pour ce qui est des communes rurales, elles ont été sillonnées par huit (8) caravanes, à raison d'une par région. L'objectif visé à travers l'organisation de celles-ci était de rechercher l'adhésion de la population et vaincre les réticences perceptibles.

En matière de sensibilisation toujours, le HCRA/D a aussi envoyé une mission qui a sillonné toutes les régions du Niger en 2004 pour expliquer aux femmes leaders d'opinion, membres d'ONG et d'Associations et aux femmes militant dans les partis politiques l'enjeu de la décentralisation, et les inciter à prendre part activement au processus en se portant candidates lors des différents scrutins.

En fait de formation, il n'y en a eu qu'une seule après les élections locales à la date de notre enquête, et elle a visé seulement les maires et leurs adjoints.

## II. RÉALITÉ DE L'ACCÈS À L'INFORMATION APRÈS L'INSTALLATION DES COMMUNES

Le développement qui va suivre sera consacré aux avis des différents acteurs concernés, c'est-à-dire l'autorité de tutelle des collectivités, les élus locaux et les populations de ces collectivités. Il résulte d'une enquête réalisée dans les communes urbaines de Boboye et de Téra sur la base d'un guide d'entretien qui a concerné les acteurs étatiques représentés par certains services du Ministère de l'intérieur, les conseillers et les bénéficiaires de la décentralisation que sont les populations.

### A. Réalité de l'accès à l'information selon les acteurs de la décentralisation

Il s'agit là de faire parler les principaux acteurs de la décentralisation c'est-à-dire les autorités de tutelles des collectivités, les élus locaux et les citoyens des communes concernées pour que chacun donne son appréciation de la situation concrète de l'accès à l'information sur le terrain.

#### 1. Etat de l'accès à l'information des acteurs selon les autorités de tutelle.

Les autorités de tutelle considèrent qu'elles ont mis tout en œuvre pour que tous les acteurs de la décentralisation aient accès à l'information sur la décentralisation. En particulier les citoyens des différentes communes et les conseillers ont été mis dans les conditions d'accéder à l'information. En effet, chaque maire a reçu, après son installation, une mallette contenant tous les textes législatifs et réglementaires compilés dans deux recueils, une copie de chacune des brochures d'information et la traduction de ces brochures sur une cassette audio, ainsi que d'autres documents sur le fonctionnement courant des communes.

Mais les autorités de tutelle des collectivités reconnaissent l'existence de quelques difficultés liées à la qualification des personnes élues maires et de certains représentants de l'Etat. En effet, plusieurs d'entre elles ne connaissent pas la plénitude de leurs attributions vis-à-vis des collectivités, surtout le rôle d'appui conseil dévolu à l'Etat dont ils sont les représentants.

Aussi, l'Etat n'a-t-il pas eu les moyens de faire un suivi approprié depuis l'installation des communes.

Mais l'Etat ayant déjà pris la mesure de la chose est en train d'élaborer un document sur la communication locale par l'intermédiaire du Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME / PASOPRD) qui vise à améliorer l'environnement des différents acteurs.

#### 2. Etat de l'accès à l'information des acteurs selon les conseillers

Il s'observe à trois niveaux : entre le Gouvernement central et les autorités municipales, entre

## Revues

1. Revue Française d'Administration publique N°21, janvier-mars 1982.
2. Revue Française d'Administration publique N°34, avril-juin 1985.
3. Revue Française d'Administration publique N°45, janvier-mars 1989.
4. Revue Française d'Administration publique N°60, octobre-décembre 1991.
5. Cahiers Africains d'Administration publique N°60, 2004.

## Thèses et Mémoires

1. BIKOUNLE R., 1990, Genèse et évolution des communes du Niger, mémoire de fin d'études de l'Ecole Nationale d'Administration de Niamey.
2. DANDA Mahamadou, 2004, Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : cas de Damagaram, thèse de Doctorat de Sciences Politiques, Université Montesquieu, Bordeaux IV.
3. DANDA Mahamadou, 1993, Décentralisation et insertion institutionnelle des projets d'aménagement du territoire au Niger : cas de la région de Tahoua, mémoire présenté pour l'obtention du Grade de Maître de Management du Territoire et Développement Régional (MATDR), Université de Laval.
4. HAHONOU, E., 2006, " En attendant la décentralisation au Niger..... Dynamiques locales, clientélisme et culture politique ", Thèse de doctorat, EHESS, Marseille.
5. ISSA, N., 2006, La coopération décentralisée et le développement local au Niger : cas du jumelage Mehanna- Margny- Compiègne, Mémoire, IPD/AOS, Ouagadougou, 107p.

# L'UTILISATION DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES : CAS DE LA COMMUNE RURALE DE LIBORE

Par : ISSOUFOU Rayalouna & SOUMANA Amadou

## TABLE DES MATIERES

Introduction .....	16
I. LIBORE, nouvelle commune rurale ....	17
II. Le préfet, acteur incontournable du développement local. ....	20
III. Le maire, un acteur incompris .....	21
IV. Les responsables des services techniques déconcentrés au coeur d'une polémique .....	24
Conclusion .....	25
Bibliographie .....	27

## INTRODUCTION

« *L'Etat a transféré les compétences aux communes, mais n'a pas transféré les moyens* », s'exclame un maire. Cette complainte maintes fois répétée pose en toile de fond la question de la mission de l'Etat vis à vis des collectivités territoriales. La réforme décentralisatrice ne signifie nullement un affaiblissement de l'Etat, mais plutôt une redéfinition de ses missions. Ces missions sont non seulement d'assurer la tutelle, mais également d'apporter l'appui conseil aux communes. Si la tutelle suppose le contrôle de la légalité des actes et des organes<sup>37</sup>, l'appui conseil suppose que l'Etat met à la disposition des communes les moyens matériels et humains pour assurer le développement harmonieux du pays. De plus, l'Etat doit jouer un rôle d'arbitre en limitant les abus et en tranchant les différends qui apparaîtront entre les collectivités et entre les acteurs du développement.

En face de cet appui général, l'Etat a l'obligation de mettre à la disposition des collectivités territoriales ses services déconcentrés<sup>38</sup> chaque fois que celles-ci en feraient la demande. Les services techniques déconcentrés de l'Etat sont bien sûr sous la responsabilité du représentant de l'Etat. Tout en gardant leur rôle de mise en œuvre des programmes et des actions de développement décidés par l'Etat, ils ont également pour tâche d'appuyer techniquement la commune dans son travail quotidien.

Les ouvrages et les textes législatifs et réglementaires sont nombreux qui traitent de la décentralisation et de la déconcentration dans son aspect général. Il y a d'abord la Constitution du 09 août 1999, qui dispose au titre IX et en ses articles 127 et 128 que « *l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter régional* » (Constitution du 09 août 1999, édition 2004, P.29).

Cette loi organique à laquelle fait allusion la Constitution est notamment la loi 2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs ressources et leurs compétences. Il y a également la loi 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert

37. Le contrôle sur les actes s'exerce par voie d'approbation, de sursis à l'exécution et d'annulation. Le contrôle sur les organes s'effectue de quatre façons à savoir la substitution de l'action, la suspension, la révocation et la dissolution (cf. loi 2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources).

38. Le décret n°2003-176/PRN/MID du 18 juillet 2003 précise les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat.

l'ordonnance n°99-67 du 20 décembre 1999, portant régime de la liberté de la presse (article 1)<sup>70</sup>.

Il existe également des dispositions contenues dans d'autres textes de lois qui obligent les autorités centrales et décentralisées nigériennes à publier leurs actes.

Ainsi, l'obligation est faite aux autorités décentralisées de s'ouvrir aux citoyens par la loi 2002-012 du 11 juin 2002 en ses articles 44, 78 et 110. En effet, un alinéa de chacun de ces articles mentionne le devoir de l'autorité décentralisée concernée de publier les décisions du conseil et les règlements de police. Par exemple, l'alinéa 10 de l'article 44 concernant le Président du Conseil Régional stipule : « il publie les délibérations du conseil et les règlements de police ».

Cette loi, après son adoption par l'Assemblée Nationale et sa promulgation par le Président de la République, a fait l'objet d'une publication par les voies régulières et de plusieurs campagnes d'explication par voies de presse audiovisuelle et écrite et à travers des missions ministérielles au cours desquelles des explications ont été données dans toutes les langues nationales.

En concevant cette loi, le législateur nigérien a voulu marquer de la façon la plus nette le droit du citoyen à l'information.

En effet, les conseils se réunissent pour décider des actions à entreprendre au profit des citoyens. Par ailleurs, en cas de catastrophe, d'épidémie ou d'une situation d'insécurité pour les populations, l'autorité décentralisée peut prendre des mesures préventives appelées règlements de police. Pour faciliter donc l'application de ces décisions et de ces mesures, il est normal qu'elles soient portées à la connaissance des citoyens en temps opportuns.

Le droit à l'information du citoyen communal ne s'arrête pas seulement à la publication des actes. La même loi oblige les autorités à publier les avis de convocation des réunions et rendre publiques les sessions des conseils, c'est-à-dire à permettre à tous les citoyens désireux d'y assister.

En plus de la loi 2002-012, la législation internationale oblige aussi les autorités à communi-

quer les informations aux citoyens à leur propre demande<sup>71</sup>.

## B. Actions gouvernementales : documentation et sensibilisation-formation

### I. Documents mis à la disposition des communes

En plus des textes de loi sur la décentralisation, le gouvernement a élaboré un certain nombre de supports en vue d'accroître l'accès à l'information des acteurs. Il s'agit de deux brochures éditées en 2003, la première par le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRA/D), la Brochure d'information sur la décentralisation au Niger<sup>72</sup>, et la seconde par les éditions Alpha, «La décentralisation : questions et réponses concernant la commune»<sup>73</sup>, et des documents sur le fonctionnement pratique des instances des collectivités.

Les deux brochures (la brochure d'information et sa forme simplifiée), qui ont été traduites dans les principales langues nationales sur des cassettes audio, présentent de façon détaillée la réforme administrative (son historique, son but, ses avantages pour les populations, les textes qui la régissent), la commune qui en est la base, son mode de gestion, ses relations avec son entourage, ainsi que ses ressources.

Tous ces documents - recueils de textes, brochures, documents sur le fonctionnement des communes et les cassettes - ont été placés dans la mallette du maire pour aider au démarrage des communes.

### 2. Sensibilisation - formation

Une phase essentielle de l'installation des communes a été la sensibilisation des populations bénéficiaires. Dans ce cadre, un certain nombre

70. Ordonnance n°99-67 du 20 décembre 1999 portant régime de la liberté de la presse au Niger, art.1.

71. MBACK Charles N, op.cit, p.379

72. NIGER, HCRA/D, 2003, Brochure d'information sur la décentralisation au Niger

73. NIGER, HCRA/D, 2003, La décentralisation : questions et réponses concernant la commune, éditions ALPHA



La première partie fera ressortir les dispositions légales en vigueur sur l'accès à l'information locale et les efforts entrepris par les gouvernants pour leur application.

La deuxième partie donnera la situation concrète de l'accès à l'information locale depuis la mise en place des communes, telle qu'elle est vécue par les acteurs.

## I. DISPOSITIONS LÉGALES PERTINENTES SUR LE DROIT À L'INFORMATION ET ACTIONS GOUVERNEMENTALES

Dans le cadre de la mise en œuvre effective du processus de décentralisation au Niger, plusieurs actions avaient été entreprises par les différentes autorités du pays. Ces actions tournaient, pour l'essentiel, autour de l'information et du droit à l'information qui, selon Charles N. Mback<sup>64</sup>, est la condition essentielle de l'existence d'une démocratie participative. Il s'agit surtout de dispositions légales favorisant l'accès à l'information locale et d'un certain nombre de programmes pratiques destinés à l'information du public.

### A. Dispositions légales en vigueur sur le droit à l'information locale

Le droit à l'information du citoyen est consacré par la législation nationale et des instruments internationaux pertinents ratifiés par le Niger.

#### I. Dispositions pertinentes des instruments internationaux en vigueur.

Au plan international, le Niger a signé et /ou ratifié plusieurs textes obligeant les autorités, qu'elles soient nationales, régionales ou communales à publier leurs actes, car ils proclament le droit du citoyen à l'information. Il s'agit du Pacte International sur les Droits Civils et Politiques entré en vigueur le 23 mars 1976<sup>65</sup>, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples entrée en vigueur le 21 octobre 1986<sup>66</sup>, tous émanant de l'article 19 de la

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948<sup>67</sup>.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme stipule en son article 19 que « chaque individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

Cet article a inspiré les fondateurs de l'ONG internationale de Droits de l'Homme ARTICLE 19 et est rendu contraignant par le pacte international sur les droits civils et politiques qui le reprend in extenso dans les alinéas 1 et 2 de son article 19. Cette contrainte est aussi affirmée dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples en son article 9, stipulant dans ses deux alinéas que « chacun a le droit de recevoir des informations ; chacun doit avoir le droit d'exprimer et de répandre ses opinions conformément à la loi ».

La Convention dite d'Aarhus du 25 juin 1998<sup>68</sup>, bien que non applicable au Niger et portant sur un aspect spécifique, se montre plus exigeante dans son article 3, alinéas 1 et 2, en demandant aux Etats parties de s'engager à prendre toutes les mesures tendant à créer les conditions d'une bonne application de cette convention et à guider les citoyens en quête d'information et d'accès à la justice sur les questions environnementales.

#### 2. Dispositions de la législation nationale.

Au plan interne, on peut citer des dispositions expresses et les dispositions relatives à la publication des actes.

Le droit à l'information est consacré par l'ordonnance 93-31 du 30 Mars 1993 portant sur la communication audiovisuelle (article 2)<sup>69</sup> et

64. MBACK, Charles N., 2003, Démocratisation et Décentralisation : Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, KARTHALA et PDM, p 377.

65. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, article 19

66. Le Pacte International sur les Droits Civils et Politiques, 1966, article 19

67. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1986, article 9

68. La Convention d'Aarhus, 1998, article 3

69. Ordonnance 93-31 du 30 Mars 1993 portant sur la communication audiovisuelle au Niger, art.2

des compétences aux régions, aux départements et aux communes. Puis des décrets d'application ont été pris pour déterminer les modalités de la mise en œuvre de certaines lois. C'est le cas du décret 2003-176 du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.

Quant aux études et travaux de recherche qui ont été effectués, ils portent sur les enjeux de la décentralisation (Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation, 2005) et sur le processus de la décentralisation au Niger, notamment dans son aspect de définition d'un palier autonome de gestion (Saidou Halidou, 1993). La réforme décentralisatrice nécessite un financement conséquent. C'est en ce sens que des études de cas ont été effectuées portant sur le financement de la décentralisation au Niger, cas de la commune de Niamey II (Saidou Manomi, 1992). Un guide des ressources humaines de la commune a même été élaboré (Commune III et SNV, juillet 2004). Pendant que Hamet Kinna s'interrogeait déjà en 1972 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales dans la décentralisation (Hamet Kinna, 1972), Salou Yacouba évoque le rôle des autorités locales dans le développement des entités décentralisées (Salou Yacouba, 1995). De son côté, Mahamadou Danda traite des représentants locaux de l'Etat et de l'animation des facteurs humains du développement rural au Niger (Mahamadou Danda, 1980).

Cette revue de la littérature locale, sans doute très sommaire, montre bien que les préoccupations dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration tournent autour de la compréhension même du processus et des moyens financiers que sa mise en œuvre nécessite. L'aspect utilisation des services déconcentrés de l'Etat par les communes a été plus ou moins occulté.

C'est pourquoi aujourd'hui, plus de trois ans après l'installation effective du processus de la communalisation intégrale<sup>39</sup>, il nous a paru opportun de savoir si les collectivités nouvellement créées ressentent le besoin d'utiliser les services déconcentrés de l'Etat.

Pour faire cette recherche, nous sommes partis d'une seule hypothèse, à savoir : « *la réussite*

*de la décentralisation dépend du degré de la déconcentration des services techniques de l'Etat* ».

En effet, plus un département possède des services techniques, plus on offre des nouvelles possibilités aux communes qui peuvent s'en servir pour mettre en œuvre leurs plans communaux. Les entités récemment créées n'ont pas de services communaux et par conséquent, elles sont contraintes de faire appel aux services techniques déconcentrés de l'Etat.

Pour vérifier cet aspect qui pose en toile de fond la question de la gouvernance locale, nous avons mené une enquête dans la commune rurale de Liboré. Aussi, après une présentation succincte de cette localité, nous parlerons de l'utilisation des services déconcentrés de l'Etat en nous appuyant davantage sur les rapports qui existent entre les trois acteurs clés à savoir le Préfet, le Maire et les Responsables des services déconcentrés.

## I. LIBORE, NOUVELLE COMMUNE RURALE

La décentralisation a été toujours considérée comme un objectif prioritaire dans tous les projets politiques des régimes qui se sont succédé au Niger. Ainsi, ce processus qui peut être scindé en cinq étapes (M.A. DIALLO, octobre 2002, Processus de la décentralisation au Niger) a commencé avec la loi 61-50 du 31 décembre 1961. Au terme de cette loi, le Niger est subdivisé en trente et une (31) circonscriptions administratives. Les conseillers étaient élus pour une durée de cinq (5) ans. La réforme de 1964 consacrée par la loi 64-023 du 17 juillet 1964 instituait quant à elle un nouveau découpage territorial à trois niveaux de circonscriptions administratives. C'est ainsi que le territoire de la République du Niger était divisé en sept (07) départements, trente-six (36) arrondissements et vingt-cinq (25) communes. Cette réforme qui visait à impulser un développement

39. Contrairement aux autres pays de la sous région qui ont adopté un processus de décentralisation par étape (le Mali notamment), le Niger a préféré expérimenter la communalisation intégrale, même si certaines communes paraissent peu viables. Ainsi au terme de la loi 2001-023 du 10 août 2003, la République du Niger est subdivisée en 265 communes dont 213 communes rurales, 48 communes urbaines et 4 communautés urbaines.

soutenu par les populations a été brutalement arrêtée par le coup d'Etat de 1974. Les nouveaux dirigeants du pays vont instituer à partir des années 80 la Société de Développement visant « l'établissement des nouveaux rapports sociaux qui obéissent aux exigences du développement en respectant les diversités culturelles nationales »<sup>40</sup>.

L'accord de paix de 1994 avec la Rébellion Touareges a donné une impulsion nouvelle au processus de la décentralisation. Les premiers travaux y afférents ont abouti à un redécoupage du territoire national en quatre (04) niveaux de circonscriptions administratives à savoir la région, le département, l'arrondissement et la commune. La première mouture prévoyait huit (08) régions, cinquante-cinq (55) départements, cent cinquante-cinq (155) arrondissements et six cent dix-huit (618) communes. La mise en œuvre de cette dernière réforme nécessiterait un financement de cent trente huit milliards cinquante trois millions et huit cent quatorze mille (138 053 814 000) francs CFA (M.A. DIALLO, octobre 2002). Ce texte initial a fait l'objet de plusieurs modifications. Finalement, le nombre de communes est arrêté à deux cent soixante cinq (265).

La Commune de Liboré est née de ce processus qui a su consacrer la mise en place effective de la décentralisation avec les élections locales de juillet 2004.

Située dans le département de Kollo (région de Tillabéry), la commune rurale de Liboré fait frontière avec la communauté Urbaine de Niamey et couvre une superficie de 110 Km<sup>2</sup>. Le chef lieu de la commune est distant de 10 Km de Niamey et de 15 km de Kollo. La commune rurale de Liboré a une population estimée à 22500 habitants<sup>41</sup>, soit une densité moyenne de 205 hbts/km<sup>2</sup>. Elle est composée de quinze villages administratifs : Guériguindé Kourtéy ; Guériguindé Zarma ; Banigoungou ; Liboré Zarma ; Bangoubanda ; Mallaley ; Tonkoubangou ; Korozey ; Tchandifarou ; Kouara-Koukou ; Sorey Bené ; Tilbi ; Liboré Peulh ; Sékiré Zarma ; Sékiré peulh et six hameaux : Sorey-Ganda ; Bilfouda ; Kogorou ; Galbal ; Gonzaré ; Yaboni. La commune rurale de Liboré est majoritairement composée des zarma. On y trouve également des peulh, des Haoussa, et une

communauté étrangère composée de Nigériens (Yorouba) et de Maliens (Bambara). (Voir carte annexe 1).

Les principales activités pratiquées par cette population sont l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'artisanat et le commerce. L'agriculture occupe 95% de la population et est pratiquée sur des sols dunaires et les rives du fleuve Niger, principal cours d'eau qui traverse la commune sur une longueur de sept (7) km.

Les principales productions agricoles sont : le mil, le riz, le sorgho, le niébé, les cultures irriguées (légumes, tubercules et fruits). Toutes ces productions participent à l'alimentation des populations et à l'intensification des échanges intercommunaux et interrégionaux. La population en majorité composée de sédentaires, pratique l'élevage de case et s'adonne aussi à l'embouche. C'est dans ce cadre que cette population a bénéficié du Programme Spécial du Président de la République<sup>42</sup>.

Le budget de la municipalité était estimé en recettes et en dépenses à quatre cent trente millions (430 000 000) de francs CFA en 2006. Il est surtout alimenté par les redevances de la SONIDEP. En effet, celle-ci verse à la Commune, chaque année, environ deux cent soixante millions (260 000 000) de francs CFA<sup>43</sup>.

Cette commune nouvellement créée n'a pas hérité d'infrastructures importantes. En dehors de la route bitumée qui traverse la commune du nord au sud, il n'y a pas de route latéritique reliant les villages entourant le chef lieu de la commune. Les

40. Message du 03 août 1974 du Chef de l'Etat rapporté par M.A. DIALLO, octobre 2002, *Processus de la décentralisation au Niger*, Seeda, n° 007, Niamey, pp. 14-15.

41. Entretien avec le 1er vice maire le 09/02/07.

42. En 2000, le Niger a rempli les conditions lui permettant de bénéficier d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative Renforcée en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) d'un montant de quelque huit cent quatre-vingt-dix millions (890 000 000) de dollars des Etats-Unis (Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur de la Recherche et de la Technologie, août 2007). Le Gouvernement de la Cinquième République a pris l'option d'utiliser ces ressources pour réaliser des infrastructures sociales et productives. Cet engagement s'est opéré à travers le Programme Spécial du Président de la République (PSPR) qui vise à garantir une plus grande accessibilité des populations aux services sociaux de base et à créer les conditions d'une relance de la production. C'est ainsi qu'à partir de 2003, outre la réalisation des grands ouvrages (barrages, cases de santé, classes, etc.), le Programme a mis l'accent sur l'appui à l'élevage. Plus de cinq cent millions (500 000 000) de francs CFA ont été distribués sous forme de crédit à mille quatre cent cinquante (1450) groupements féminins (Cabinet du Premier Ministre, juin 2003, Stratégie de la Réduction de la Pauvreté, Rapport de mise en œuvre, P.16) parmi lesquels ceux de la Commune de Liboré.

43. Entretien avec un collaborateur du Maire le 28/11/2007.

Dans le cadre de la réalisation de cette étude, notre méthodologie repose principalement sur la recherche documentaire. Elle a consisté à rechercher des textes et des ouvrages publiés sur la décentralisation en général, celle du Niger en particulier, et sur l'information locale. Cette recherche documentaire a été suivie d'entretiens avec les acteurs impliqués au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation, au Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat et dans deux communes urbaines, celles de Téra et de Boboye. Ces dernières ont été choisies pour les raisons suivantes. La commune urbaine de Téra fait partie des communes ayant existé avant la mise en place effective de la décentralisation consacrée par les élections locales de 2004. Elle était gérée par des agents nommés par l'administration centrale. Ainsi, le contexte particulier de leur création et surtout le mode de leur gestion, faisant d'elles des services déconcentrés de l'Etat, ne permettaient pas une participation volontaire de leurs citoyens respectifs.

Aujourd'hui encore, les survivances de cette forme de gestion centralisée qui a fortement marqué les populations rurales risqueraient fort de tenir ces dernières loin des nouvelles autorités élues.

Pour ce qui est de la commune urbaine de Boboye, elle a été créée à la faveur de l'adoption des nouvelles lois sur la « communalisation intégrale », en particulier la loi N°2002- 14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant leurs chefs-lieux. Elle a été installée en 2004, après les élections locales de la même année. C'est donc une nouvelle ère qui s'ouvre à ces populations qui vont devoir apprendre à gérer elles-mêmes leur entité à travers leurs représentants.

Mais cette enquête n'a pas été réalisée sans difficultés. A Téra par exemple, quatre (4) conseillers seulement ont pu être interrogés. Ils sont les seuls à résider au chef-lieu de la commune. Ensuite, il y a eu une certaine réticence de la part des populations à répondre aux questions. La plupart d'entre elles pensent à une enquête

sur les ménages pour déterminer le nombre de personnes imposables. Les moins avertis pensent aussi à une enquête diligentée par l'Etat pour savoir si les autorités communales font bien leur travail et donc ces dernières pourraient exercer des représailles contre ceux qui les auraient calomniés. C'est pour cela que la plupart d'entre elles ont souhaité donner leurs avis lors d'une réunion publique, en présence des autorités communales. Ainsi, leurs propos, qu'ils mesureraient d'ailleurs, ne seraient pas sujets à interprétations tendancieuses pouvant engendrer des représailles de la part de ces autorités communales.

A Birni également, cette réticence des populations à répondre aux questions a constitué la difficulté majeure rencontrée.

L'accès à l'information des acteurs de la décentralisation, il est important de le préciser, est un domaine qui a été très peu exploré car en notre connaissance, en dehors de quelques articles publiés (l'approfondissement de la décentralisation<sup>61</sup> ; la démocratie locale en France<sup>62</sup>...) ça et là, seul un ouvrage - Démocratisation et Décentralisation : Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne de Charles N. Mback- y a consacré un chapitre. La seule étude<sup>63</sup> qui lui a été entièrement consacrée a été menée par un élève de l'ENAM dans le cadre de son mémoire de fin d'études. Mais elle est plus une description des tâches effectuées jusqu'à l'installation des communes qu'une analyse du processus.

Les résultats de la présente recherche, qui aura donc le mérite de poser la problématique de la communication entre acteurs de la décentralisation, feront l'objet de deux parties essentielles : la situation de l'accès à l'information locale au moment de l'installation des conseils municipaux et la réalité de l'accès à l'information des acteurs de la décentralisation après la mise en place des conseils municipaux.

61. <http://www.vie-publique.fr/découverte-institutions/institutions/approfondissements/approfondissement-décentralisation.html>, SD, L'approfondissement de la décentralisation, 17- 03 -2008

62. <http://www.eleves.ens.fr/pollens/seminaire/seances/citoyennet%20locale/DUP.htm>, SD, La démocratie locale en France, 17-03-2008

63. MAYAKI, Moussa Mounkaila, 2006, La mise en œuvre d'une politique de communication dans les communes au Niger, mémoire présenté pour l'obtention du diplôme du Niveau II, option secrétariat.

du secret, ils (les gens) ne sont pas en mesure de participer d'une manière positive à la vie de leur société<sup>59</sup>».

Dans cette perspective, « les organisations publiques doivent communiquer des informations au public relativement à leurs propres activités et des informations d'intérêt public relatives à leurs domaines<sup>60</sup>».

Dans la présente recherche, notre but n'est pas d'étudier l'accès à l'information dans sa globalité, mais d'analyser le processus par lequel les acteurs sont mis en position de jouer pleinement leurs rôles respectifs. Il s'agit ici du processus par lequel l'information circule de manière descendante entre les acteurs de la décentralisation à savoir le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation assurant la tutelle des collectivités, les communes et les citoyens au profit desquels la décentralisation est conçue.

Compris sous cet angle, l'accès à l'information revêt alors une importance capitale car il est la condition de réussite de la décentralisation et même de la démocratie. En effet, les élus locaux et les agents des administrations décentralisées, les autorités déconcentrées et les citoyens doivent avoir accès à tous documents ou informations leur permettant de bien assumer leurs rôles. L'autorité centrale, c'est-à-dire le Ministère de l'Intérieur, maître d'œuvre de la conception et de l'exécution, mais aussi tutelle des collectivités territoriales, doit les y aider fermement en s'ouvrant totalement à eux pour tous les conseils et assistances dont ils pourront avoir besoin. Dans cette perspective, le Ministère de l'Intérieur dispose de moyens importants car, en plus des médias publics, de ses services de secrétariat ou de renseignement, de ses directions techniques responsables du domaine, il peut aussi créer un guichet spécifique qui permettrait aux communes et aussi aux citoyens de se renseigner chaque fois que de besoin.

L'importance de l'information pour le Niger dans le cadre de la décentralisation n'est pas à démontrer car c'est seulement avec les élections de 2004, que le pays a entamé sa première expérience véritable en la matière, les communes

créées avant cette date ayant été gérées par des administrateurs délégués nommés par le pouvoir central.

Partant de cela, on peut se poser la question de savoir si les différents acteurs communaux reçoivent les informations utiles leur permettant de jouer convenablement leurs rôles. En d'autres termes, reçoivent-ils suffisamment d'informations pour agir dans le sens de la réalisation des objectifs de la décentralisation, c'est-à-dire l'élargissement et le renforcement de la démocratie participative et la gestion transparente des collectivités territoriales ?

Ces questionnements nous amènent à formuler l'hypothèse suivante : le dispositif actuel et l'analphabétisme de bon nombre d'acteurs qui animent les conseils municipaux ne favorisent pas l'accès à l'information de ces derniers.

C'est pourquoi, nos recherches concerneront deux axes majeurs. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à la situation qui a prévalu entre le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et les communes depuis l'installation de celles-ci et les moyens qu'elles utilisent. En effet, assurant la tutelle des collectivités territoriales et représentant le bras du gouvernement ayant mis en place la décentralisation, il doit veiller à mettre à leur disposition l'arsenal juridique nécessaire, en l'occurrence les textes législatifs et réglementaires et à assurer leur suivi quotidien afin de combler les insuffisances constatées.

Dans un deuxième temps, notre étude s'intéressera aux communes, et plus concrètement pour savoir comment s'exerce leur encadrement et quels plans sont mis en œuvre pour amener les citoyens à prendre activement part aux actions locales.

L'encadrement des communes signifie que celles-ci disposent de tous les textes sur la décentralisation, qu'elles les comprennent et les vulgarisent, qu'elles essaient de les appliquer et qu'elles aient la possibilité de s'informer en cas de difficultés.

59. ARTICLE 19, Londres, Droit du public à l'information : principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information, p.4

60. KRABBE BOSERUP, Louise et CHRISTENSE, J.P., 2006, Manuel sur l'accès à l'information publique, p.12

quelques infrastructures existantes sont constituées par des écoles dont les bâtiments sont souvent en mauvais état, d'un centre de santé intégré, de puits cimentés, etc.

Contrairement aux autres communes du Niger, la commune rurale de Liboré a un conseil municipal composé en majorité des « *Indépendants* »<sup>44</sup>. Ce conseil compte onze (11) membres dont deux (2) femmes. La majorité des membres sont de hauts cadres de l'Etat. Le maire a occupé plusieurs postes de responsabilité dont celui de ministre de l'intérieur. Les conseillers analphabètes sont seulement au nombre de trois, ce qui constitue incontestablement un cas unique puisque le taux moyen des conseillers analphabètes varie selon les communes au niveau national de 80 à 98%.

Si la composition du conseil communal manque de clivages politiques par rapport aux autres entités décentralisées, il faut reconnaître que Liboré n'échappe pas aux problèmes d'insuffisance d'infrastructures pour assurer son développement. Dans l'alimentation en eau, au-delà du fleuve, la commune dispose de 17 puits

cimentés, 7 forages manuels et 4 mini-adductions d'eau<sup>45</sup>. Au plan sanitaire, la commune dispose de deux centres de santé intégrés (CSI). Mais ces centres de santé sont confrontés à une insuffisance des produits en qualité et en quantité. L'un de ces centres souffre d'ailleurs du manque d'électricité et de moyens logistiques notamment de véhicule pour les évacuations. A toutes ces difficultés s'ajoute l'insuffisance de personnel qualifié.

Dans le domaine éducatif, la commune compte plusieurs classes en matériaux définitifs et en paillote. Le tableau ci-contre nous donne un récapitulatif de la situation scolaire.

44. Le Code électoral permet à un citoyen de se présenter aux élections présidentielle, législative et municipale comme candidat sans être inscrit sur une liste de parti politique. S'agissant des élections municipales, l'article 47 de la Loi 2004-56 précise que la liste des candidats indépendants doit porter en tête la dénomination du groupement. Toutefois pour pouvoir valablement une liste de candidats, les personnes indépendantes doivent recueillir la signature d'au moins 1 % des électeurs inscrits dans la circonscription électorale où la liste est présentée.

45. Djibo Hamani, Plan de développement de la commune de Liboré, document photocopié, sans date.

**TABLEAU I : ETAT DES INFRASTRUCTURES ÉDUCATIVES.**

N°	Ecole	Nombre de Classes	Nature des classes			
			Dur	Semi dur	Banco	Paillot
1	Liboré Zarma	5	3	-	-	2
2	Bangoubanda	6	6	-	-	-
3	Tchandifarou	8	7	-	-	1
4	Yarou kourou méd. (Tonkoubangou)	8	6	-	-	2
5	Liboré centre (Korozey)	7	5	2	-	-
6	Daroul Houda méd. (Mallaley)	6	6	-	-	-
7	Banigoungou	6	6	-	-	-
8	Guériguindé Zarma	6	6	-	-	-
9	Guériguindé Kourté	1	-	-	-	1
10	Koura koukou	3	1	-	-	2
11	Sékiré Zarma	3	1	-	-	2
12	Tilbi	1	1	-	-	-
13	AbouSayoneméd. Banigoungou	4	1	-	-	-3
14	Sorey Ganda	4	2	-	-	2
15	Sorey béné	5	3	-	-	2
16	Bilfouda	3	2	-	-	1
17	Galbal	4	3	-	-	1
18	kogorou	4	2	-	-	2
19	Yaboni	4	2	-	-	2
20	Korza (Bangoubanda)	3	1	-	-	2
Total		91	64	2	-	25

Source : Djibo Hamani, op.cit.

Ce tableau de l'état des infrastructures dans l'enseignement primaire en 2006 montre bien l'effort qui a été fourni pour couvrir l'essentiel des villages dont dispose la commune. De plus, l'état des classes est acceptable puisque environ 70 % d'entre elles sont en matériaux définitifs. Au plan socio-économique, la commune de Liboré ne dispose pas suffisamment d'infrastructures malgré sa proximité de Niamey. En effet les différentes infrastructures existantes dans la commune se présentent comme suit :

• **Les infrastructures routières :**

- la route nationale bitumée qui va de Niamey à Kollo. Elle traverse la commune du nord au sud sur environ 8 km.
- la route nationale bitumée qui va de Niamey à Dosso. Elle traverse la commune d'Est en Ouest sur environ 17 km.
- la route nationale bitumée qui va de Niamey à Filingué. Elle traverse la commune du nord au sud sur environ 15 km.
- les pistes latéritiques reliant certains villages comme Banigoungou à l'aéroport et qui sont très endommagées.

• **Les Infrastructures commerciales.**

En dehors de quelques boutiques où se vendent des produits de consommation courante, les infrastructures commerciales se composent d'un seul marché qui se tient chaque lundi.

• **Les infrastructures industrielles**

La commune de Liboré abrite le dépôt de carburant de Sorey dont la redevance constitue la principale source de son budget. Il y a également une tannerie en voie de finition.

Quant aux services techniques de l'Etat, la plupart sont basés à Kollo, chef lieu du département. Mais un service d'élevage et un poste forestier étaient implantés dans la commune bien avant les élections locales de 2004. L'intervention de ces services est d'ailleurs jugée insuffisante au regard des principes édictés par la loi, notamment le décret 2003-176 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de

l'Etat, car tout se passe comme si les acteurs en présence ne sont pas prêts à jouer convenablement leur rôle pour le développement des communes. Parmi ces acteurs clés du développement local, il y a le représentant de l'Etat.

## II. LE PREFET, ACTEUR INCONTOURNABLE DU DEVELOPPEMENT LOCAL

« *La décentralisation nous a dépouillé. Ce sont les communes qui ont les moyens. Si nous voulons effectuer une mission, il faut négocier les communes ou un service technique soutenu par un projet pour obtenir un véhicule et un peu de carburant. Souvent les communes ne nous contactent même pas si elles veulent un appui technique. Elles traitent directement avec les chefs de services techniques déconcentrés. Les quelques demandes que nous enregistrons concernent le maintien de la sécurité lors des intronisations principalement<sup>46</sup>* ». Le bilan peu reluisant présage déjà du climat conflictuel dans les relations entre le représentant de l'Etat et les responsables municipaux. Pourtant le préfet joue un rôle pivot dans le développement des collectivités territoriales. Il est en effet « *l'intermédiaire entre les administrations et les collectivités locales, intercesseur, animateur, négociateur, développeur, sauveteur, bouc émissaire<sup>47</sup>* ». Cette énumération, qui n'est sans doute pas exhaustive montre bien les rôles que joue le préfet en matière de développement.

Le préfet reste le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, non seulement en tant que responsable de l'ordre public, mais également en tant que représentant du Président de la République, du Premier Ministre et de chaque ministre. Il met en œuvre les politiques gouvernementales de développement et d'aménagement du territoire à l'échelle du département. Il est enfin chargé de contrôler les actes des organes des collectivités territoriales.

46. Entretien du 30/01/07 avec deux responsables de la préfecture de Kollo.  
47. Jean Michel Uhaldeborde, Le préfet et le financement des équipements publics locaux : retour en force ou retour en grâce ? In Thèmes et commentaires : Préfet et développement local, éd. Dalloz, Paris, 2002, p207.

# L'ACCES DES ACTEURS DE LA DECENTRALISATION A L'INFORMATION DANS LES COMMUNES DE TERA ET DE BOBOYE

Par : Yacouba KADRI & Alhassane AROUNA

## TABLE DES MATIERES

Introduction .....	29
<b>I. Dispositions légales pertinentes sur le droit à l'information et actions gouvernementales .....</b>	<b>32</b>
A. Dispositions légales en vigueur sur le droit à l'information locale .....	32
1. Dispositions pertinentes des instruments internationaux en vigueur. ....	32
2. Dispositions de la législation nationale. ....	32
B. Actions gouvernementales : documentation et sensibilisation-formation .....	33
1. Documents mis à la disposition des communes .....	33
2. Sensibilisation - formation .....	33
<b>II. Réalité de l'accès à l'information après l'installation des communes .....</b>	<b>34</b>
A. Réalité de l'accès à l'information selon les acteurs de la décentralisation .....	34
1. Etat de l'accès à l'information des acteurs selon les autorités de tutelle. ....	34
2. Etat de l'accès à l'information des acteurs selon les conseillers .....	34
3. Etat de l'accès à l'information des acteurs selon les populations bénéficiaires .....	35
B. Commentaire sur la situation de l'accès à l'information .....	36
<b>Conclusion .....</b>	<b>38</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>38</b>

## INTRODUCTION

La décentralisation, principe d'administration du territoire consacré dans toutes les lois fondamentales adoptées<sup>55</sup> par le Niger (de la constitution du 8 novembre 1960 à celle du 9 août 1999 en son article 127) est désormais un processus irréversible dans notre pays. En effet, au cours de l'année 2004, ont eu lieu des élections locales et l'installation des conseils communaux. A terme, ce processus vise l'élargissement et le renforcement du cadre démocratique, ainsi que l'implication des citoyens dans la gestion des affaires locales<sup>56</sup> ; un objectif dont la réalisation nécessite que ces derniers, mais aussi tous les acteurs de base, aient un accès suffisant à l'information. C'est cette thématique que nous voudrions explorer dans le cadre de ce travail.

L'information signifie « la transmission de tout message apportant à l'individu un élément de connaissance susceptible d'éveiller et d'enrichir ses facultés de discernement, de favoriser l'évolution de la collectivité à laquelle il est lié et d'aider à la formation d'une opinion<sup>57</sup> ».

Par accès à l'information, il faut aussi entendre le processus par lequel l'information circule entre les différents acteurs que sont, ici, l'Etat<sup>58</sup>, les conseils communaux et les citoyens. C'est un droit fondamental du citoyen dont la réalisation apparaît plus qu'essentielle. En effet, « si les citoyens ne savent pas ce qui se passe dans leur société, [...] si les dirigeants agissent sous le voile

55. Les constitutions du 8 novembre 1960, du 19 septembre 1989, du 26 décembre 1992, du 12 mai 1996 et du 9 août 1999

56. HALIDOU, Saidou, 2003, Les enjeux de la décentralisation et des élections locales, communication présentée à l'atelier CENI

57. SALATOU Ali, 1989, Systèmes d'information pour le développement régional : mémoire SUP/ADM, promotion 1986, Niamey, ENA.

58. Par Etat il faut entendre le Gouvernement, les Gouvernorats, les Préfectures et les Sous-préfectures. Ils constituent les autorités de tutelle des collectivités territoriales

11. Sangalo Ouattara, mars 2007, L'élu(e) et la commune, commission nationale de la décentralisation, Ouagadougou.
12. Secrétariat d'Etat à la coopération française, 1997, La décentralisation en Afrique subsaharienne, sous la direction du préfet Jean Clauzel, Paris.
13. Cabinet du Premier Ministre, juin 2003, Stratégie de la réduction de la pauvreté, Rapport de mise en œuvre, Niamey.
14. M.A. DIALLO, octobre 2002, Processus de la décentralisation au Niger, in SEEDA, N°007, Niamey.
15. Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur, de la Recherche et de la Technologie, août 2007, Programme Décennal du développement de l'Education ; éducation post primaire, Niamey.
16. Salou Yacouba, 1995, Les autorités locales, quels rôles dans le développement des entités décentralisées au Niger, mémoire, niveau supérieur, Adm, ENA, Niamey.
17. Saidou Halidou, 1993, Processus de la décentralisation au Niger ; problématique de définition d'un palier autonome de gestion, mémoire, niveau supérieur, Adm, ENA, Niamey.
18. Saidou Manomi, 1992, Le financement de la décentralisation au Niger ; cas de la Commune Niamey II, mémoire, niveau supérieur, Adm, ENA, Niamey.
19. Hamet Kinna, 1972, L'autonomie financière des collectivités territoriales dans la décentralisation nigérienne, mémoire, niveau supérieur, Adm, ENA, Niamey.

## OUVRAGES

1. Thèmes et commentaires : 2002, Préfet et développement local, sous la direction de J.P Allinne et R.Carrier, éd. Dalloz, Paris.
2. Paul de Bruyene et O.N Kabamba, 2001, La gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne, éd. Harmattan, Paris.
3. Marie Christine Bernard Gelabert, 2007, Intercommunalité, 6è éd, LGDJ, Paris.
4. Tarso Guéro et Ubiratan de Souza, 1998, Quand les habitants gèrent vraiment leur ville : le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil, éd. Charles Léopard Mayer, Paris

Pour assurer ces multiples missions, il dispose d'un cabinet, d'un secrétariat général, mais surtout des services techniques déconcentrés. A la préfecture de Kollo, les principaux services déconcentrés sont :

- le service de l'agriculture qui se charge de la statistique agricole, des interventions phytosanitaires et du suivi phénologique des cultures ;
- le service de l'élevage qui s'occupe de la prospection de la viande, de la campagne de vaccination animale et de l'éradication des épizooties animales et aviaires ;
- le service de l'environnement qui s'intéresse au contrôle de la coupe abusive des arbres, au respect des normes de pêche, au suivi des opérations de production, de plantation et d'entretien des arbres ;
- le service de l'éducation qui a pour rôle la gestion et le suivi du fonctionnement des établissements scolaires et l'encadrement pédagogique des enseignants ;
- le service de la santé qui assure le fonctionnement régulier des infrastructures sanitaires et mène des campagnes de vaccination lorsqu'une épidémie est déclarée ;
- le service du génie rural qui assure le suivi et le contrôle des travaux de construction et d'aménagement d'infrastructures sanitaires et immobilières ;
- le service du développement communautaire qui appuie les organisations socioprofessionnelles existantes dans la recherche de financement des programmes de développement local.

En disposant de tous ces services, le représentant de l'Etat n'a-t-il pas «*tout*» (pour paraphraser Pierre René Lemas, directeur général de l'administration au ministère français de l'intérieur) ? Comment peut-il alors d'être «*dépouillé*» par la mise en place de la décentralisation ? Dans un rapport introductif<sup>48</sup>, Jean Pierre Allinne rapporte qu'en France en 1992, suite aux réformes introduites dans la décentralisation, certains préfets avaient démissionné pour exprimer leur désaccord avec le désengagement administratif de l'Etat. La décentralisation a vidé cette fonction

napoléonienne<sup>49</sup> de tout son sens. Ce à quoi leur chef hiérarchique, Pierre René Lemas, répond qu'ils «*ont eu tort, le métier n'est pas devenu moins intéressant. Simplement il a changé et de mon point de vue, il s'est enrichi*<sup>50</sup>.»

Il reste néanmoins entendu que les rapports entre le Préfet et les responsables communaux ne sont pas toujours des meilleurs comme en témoigne ces propos : «*Nos rapports avec le préfet de Kollo, c'est surtout le contrôle de la légalité. Mais, cette année, toutes les communes de Kollo ont demandé l'appui de la tutelle dans la mobilisation des ressources financières. Il a accepté de nous aider dans ce sens. Mais jusqu'à présent, nous ne savons pas quelle est la forme et la nature de cet appui*» (entretien du 28/11/07 avec un proche collaborateur du Maire de Kollo).

Au delà des moyens, les deux responsables du département en l'occurrence le préfet et le secrétaire général se plaignent beaucoup de la méconnaissance des textes, de la violation délibérée des dispositions du décret 2003-176 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat, du manque de collaboration, du faible niveau intellectuel de conseillers municipaux en général et de certains maires en particulier.

## III. LE MAIRE, UN ACTEUR INCOMPRIS

Lorsque le représentant de l'Etat se plaint d'être «*dépouillé*», le maire de son côté clame haut et fort que : «*l'Etat a transféré les compétences, il n'a pas transféré les ressources. Que voulez-vous que je fasse ? Si j'ai besoin de l'intervention d'un service technique dans ma commune, je ne passe pas par le préfet parce que ça me revient plus cher. Je vois le responsable du service technique et on s'arrange entre nous. Les demandes officielles que j'ai effectuées en 2005 et 2006 concernent les forces de sécurité pour effectuer*

48. La Documentation Française : les collectivités territoriales et la décentralisation, 3è éd, paris, 2007 P67.

49. La Documentation Française : op. cit.

50. Préfet et développement local, op. cit.

les recouvrements et lors de l'intronisation.» (Entretien du 30/01/2007 avec le maire d'une commune du département de Kollo). Cet « *arrangement* » auquel fait allusion le maire n'est rien d'autre qu'un contournement de la loi. Celle-ci, en effet, fait obligation au maire de signer une convention avec le représentant de l'Etat pour solliciter l'appui d'un service technique. Or, en la signant, le maire serait obligé de prendre en charge, de la meilleure façon qui soit, les dépenses inhérentes à cette mise à disposition. L'article 12 du décret 2003-176 /PRN/MI/D déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat précise que pendant cette mise à disposition, les services techniques déconcentrés reçoivent de la collectivité territoriale les moyens nécessaires à l'exécution de leurs missions, à l'entretien d'engins et matériels lourds, aux grosses réparations du matériel et à toutes charges salariales des agents de l'Etat. Pour réduire cette charge, le maire négocie le chef de service en lui proposant une somme fortement dérisoire.

Cet arrangement montre non seulement l'incapacité de certaines communes à assurer la prise en charge des services techniques, mais également le désenchantement de la plupart des responsables communaux. Ils ont rêvé qu'ils bénéficieront de la voiture noire, de la gratuité de l'eau et de l'électricité, du téléphone, des services des domestiques, etc. comme les maires qui ont été nommés autrefois par l'Etat. Aujourd'hui, ils doivent faire face à de multiples sollicitations émanant non seulement de l'Etat, mais également de la population qui attend avec impatience le changement de sa condition de vie tant prônée par la décentralisation. Pour Paul de Bruyne et Olivier Nkulu Koubamba, les maires sont des véritables « *bourgmestres* », qui doivent non seulement jouer un rôle d'entrepreneur, mais aussi entretenir des relations avec les autorités à différents niveaux, et avec d'autres institutions et ONG. La compétence des maires, soutiennent-ils, conditionne les chances de développement effectif d'une commune<sup>51</sup>.

Au niveau de la commune de Liboré, la compétence existe, puisque la plupart des conseillers

sont de hauts cadres de l'Etat. Six (06) sont de la première catégorie de la Fonction Publique. Le maire a occupé d'importantes responsabilités administratives puisqu'il fut ministre de l'intérieur. Il utilise les relations qu'il a tissées pour accélérer le processus de la coopération décentralisée. Aujourd'hui, la commune de Liboré est en pourparlers très avancés avec certains partenaires des pays développés, comme Africa Laise qui envisage la construction d'un hôpital. De plus, la commune travaille en partenariat avec d'autres institutions et ONG comme le Programme d'Actions Communautaires (PAC), le Fonds Africain de Développement (FAD), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Care International à travers le projet Mata Massu Dubara (MMD), l'ONG Libo, etc.

Mais en terme de demande d'appui des services techniques de l'Etat, régulièrement transmise au préfet, il n'y en a pas eu, sauf celle relative au maintien de l'ordre. Pourtant, la commune a prévu un vaste programme d'investissement en 2006, avec la réalisation de plusieurs infrastructures. Le tableau ci-dessous en donne plus de détails.

51. Paul de Bruyne et Olivier Nkulu Koubamba, la Gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne, éd. l'Harmattan, Paris 2001, p120.

## BIBLIOGRAPHIE

### TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

1. Loi 2002-012- du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs ressources et leurs compétences.
2. Loi 2002-013- du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, aux départements et aux communes.
3. Décret 2003-176 du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat.

### ETUDES ET MÉMOIRES

1. Ibrahim Mamane, août 1998, Enjeux financiers de la décentralisation, Niamey.
2. Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat, février 2006, Rapport des missions exploratoires dans des nouvelles collectivités territoriales, Niamey.
3. Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation, 2003 Brochure d'information sur la décentralisation au Niger, Niamey.
4. Mahamadou Danda, 1980, Les représentants locaux de l'Etat et l'animation des facteurs humains de développement rural au Niger, mémoire, ENA, niveau Supérieur, section administration générale, Niamey.
5. Djibo Hamani, sans date, Plan de développement de la commune de Liboré, document photocopié.
6. La documentation Française, 2007, Les collectivités territoriales et la décentralisation, 3<sup>e</sup> éd, Paris.
7. Eric Koulovi hahonou, 2003, Les pouvoirs locaux dans la commune de Tillabéri, Lasdel, Niamey, n°33.
8. P. Bernard, 1990, La pratique de la décentralisation, in document d'études du droit administratif, N°202.
9. Kpoda Manu Bertrand Owen, Mars 2007, Contribution de la coopération décentralisée au développement local dans la commune de Ouagadougou, mémoire, ENAM de Ouagadougou, section administration.
10. Ouédraogo Sibiri de Issa, mars 2007, L'inspection des citoyens dans la gestion des collectivités territoriales, cas de la commune de Manga et de Kombissiri, mémoire ENAM Ouagadougou, section administration.



Ce sentiment d'échec dans la mise en œuvre de la décentralisation où chacun des principaux acteurs rejette la responsabilité sur l'autre trouve son origine non seulement dans la méconnaissance des textes, mais également dans l'impréparation des acteurs.

#### • L'impréparation des acteurs.

Un regard rétrospectif nous permet d'affirmer que les partis politiques n'étaient pas prêts à la mise en œuvre du processus de la décentralisation. En effet, rappelle Hahonou<sup>53</sup>, la plupart des partis n'avaient pas pu faire le nécessaire. Alors que le fichier électoral était en cours de révision (octobre-décembre 2003), d'importants partis politiques de l'opposition comme de la mouvance présidentielle n'avaient pas encore tenu leurs congrès. Plusieurs d'entre eux étaient en proie à des tendances sécessionnistes, certains étaient même engagés dans des recours en justice. C'est cette impréparation des partis politiques qui est à l'origine du report de la date des élections municipales prévues pour décembre 2003, repoussées à mars 2004, puis en mai de la même année. Finalement, elles se sont tenues le 24 juillet 2004.

Cette impréparation des partis politiques se double d'un manque de sensibilisation de la population. En effet, lorsqu'on observe le déroulement de la préparation de la nouvelle décentralisation, il paraît clairement que l'accent a été mis sur le découpage administratif. Ceci est d'autant plus vrai pour la commune rurale de Liboré puisque la première mouture des textes avait fait de cette commune la sixième commune de la communauté urbaine de Niamey. N'eût été la mobilisation des fonctionnaires et commerçants de la localité, Liboré ferait partie intégrante de la Communauté Urbaine de Niamey. C'est d'ailleurs cette levée de boucliers qui a fait que Liboré soit la seule commune dirigée par une majorité d'Indépendants, c'est-à-dire ceux qui ne se sont pas fait élire sous la bannière d'un parti politique.

Or une bonne réussite de la décentralisation doit nécessairement passer par une sensibilisation des acteurs sur les tenants et les aboutissants du processus. A ce manque de sensibilisation s'ajoute une méconnaissance des textes.

#### • La méconnaissance des textes

Le processus de la décentralisation a été toujours soutenu et accompagné par des textes législatifs et réglementaires en vue d'éclairer l'ensemble des acteurs et de définir les compétences de chacun de manière à créer une synergie et une complémentarité des actions, conditions requises pour aboutir à un enrichissement de la démocratie locale. Malgré les efforts fournis par les services compétents pour constituer la "mallette du maire" lors des différents séminaires de formation, les textes sont mal connus. Déjà en février 2006, dans un rapport des missions exploratoires<sup>54</sup> dans les nouvelles collectivités territoriales, le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat a laissé entendre que seuls les responsables des services techniques déconcentrés d'un seul département ont confirmé avoir lu les textes sur la décentralisation. Certains conseillers municipaux, bien que lettrés, n'arrivent pas à comprendre pourquoi il est recommandé au maire de signer une convention avec le représentant de l'Etat avant d'utiliser les services techniques déconcentrés. Les responsables des services techniques ignorent l'existence de textes déterminant les modalités de mise à la disposition de leurs services aux collectivités territoriales et pensent que le maire peut faire appel à eux en cas de besoin.

Le taux élevé d'analphabétisme ne peut à lui seul justifier un tel manquement ; il faut plutôt parler de manque de sensibilisation de la part de l'Etat et surtout des partis politiques qui, au lieu de sensibiliser suffisamment les populations se sont plutôt intéressés au choix des hommes et à la sauvegarde de leurs intérêts.

53. Eric Koulavi hahonou, *les Pouvoirs locaux dans la commune de Tillabéri*, Lasdel, Niamey, n°33, P53.

54. Le Haut commissariat à la modernisation de l'Etat, *Rapport des missions exploratoires dans des nouvelles collectivités territoriales*, février 2006.

### TABLEAU II : PLAN D'INVESTISSEMENT 2006 DE LA COMMUNE DE LIBORÉ

DOMAINE D'INTERVENTION	INTITULÉ MICRO PROJET	MONTANT	APPORT BÉNÉFICIAIRE	APPORT DES BAILLEURS DE FONDS
Domaine agricole	Récupération des terres	2.750.000	275.000	
	Création Banques intrants agricoles	25.322.000	5.064.400	20.257.000
	Fertilisation	17.500.000	17.500.000	
	UCA	34.250.000	6.850.000	27.400.000
	APP de traitement	22.000.000	2.200.000	19.800.000
	Petits matériels de maraîchage	9.570.000	1.914.000	7.656.000
	Charrettes asines	15.600.000	3.120.000	12.480.000
	Création banques céréalières	53.000.000	10.600.000	42.400.000
	Formation comités de gestion CES/DRS, BCC, BIA	750.000	-	750.000
	Mise en place motopompes	15.400.000	3.080.000	12.320.000
Sous total		196.142.000	50.603.000	145.538.000
Domaine pastoral	Création banques d'intrants zootechniques	4.100.000	615.000	3.485.000
	Embouche bovine	14.400.000	2.880.000	11520.000
	Embouche ovine	5.400.000	1.080.000	4.320.000
Sous total 1	Formation comité de gestion embouche et autres activités de production	150.000	-	150.000
Environnement		24.050.000	4.575.000	23.950.000
	Aménagement et empoissonnement des mares	PM	PM	PM
	Équipement en matériel de pêche	3.850.000	770.000	3.080.000
	Surcreusage, aménagement des mares	PM	PM	PM
	Mise en place brigade forestière	1.800.000	-	1.800.000
	Diffusion foyers améliorés	13.500.000	1.350.000	12.150.000
Sous total 2		19.150.000	2.120.000	17.030.000
Domaine social	Construction, équipement classes	2.250.000.000	225.000.000	2.025.000.000
	Construction cases de santé	25.000.000	2.500.000	22.050.000
	Constitution équipes mobiles Sida et autres maladies	15.000.000	-	15.000.000
	Création centres alphabétisation	45.100.000	4.510.000	40.590.000
	Mise en place des moulins	116.200.000	23.240.000	92.960.000
	Construction siège et équipement de la mairie	49.000.000	4.900.000	44.100.000
	Electrification CSI	8.500.000	850.000	7.650.000
Sous total 3		2.508.800.000	261.000.000	2.247.800.000
Total Général		3.044.795.400	318.298.400	2.434.318.600

Source : Plan de développement de la commune rurale de Liboré

Ce programme ambitieux (la commune rurale de Liboré est la mieux nantie de toutes les communes du département de Kollo) a-t-il été conçu grâce à l'appui conseil des services techniques ? Difficile de répondre à cette question, tant il est vrai que nous n'avons pas trouvé une trace d'une demande clairement formulée adressée au préfet et qui respecte les procédures édictées par le décret 2003-176 du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat.

En effet, au terme du décret 2003-176, les modalités de la demande de mise à disposition se déclinent en plusieurs étapes. D'abord, l'article 4 stipule que la collectivité territoriale introduit auprès du représentant de l'Etat une requête de mise à disposition accompagnée du programme annuel d'activités comportant les actions concrètes à réaliser et pour lesquelles la mise à disposition est demandée. Par ailleurs, cette requête doit comporter les mentions suivantes : l'indication du service sollicité, la nature et l'objet de la requête ainsi que la durée de la mise à disposition.

S'agissant précisément de la programmation, l'article 5 dit qu'une réunion est obligatoirement convoquée par le représentant de l'Etat dans les deux premiers mois de l'exercice budgétaire. C'est au cours de cette réunion que le représentant de l'Etat et les différents maires déterminent, par convention, les actions que les services techniques déconcentrés de l'Etat devront mener pour le compte de chaque commune.

Cette convention fixe la nature, la durée de la mise à disposition, les détails des moyens et des ressources nécessaires, le calendrier d'exécution et toutes autres obligations des parties.

Le même article précise qu'un exemplaire de la convention signée est destiné au représentant de l'Etat pour le suivi et deux autres sont respectivement envoyés au ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales et au ministre dont relève le service technique concerné.

Ces dispositions réglementaires font que les responsables des services techniques de l'Etat se trouvent dans une situation inconfortable. Doivent-ils exiger du représentant de l'Etat et des

maires le respect strict de la loi ? Ou tout simplement, se contenter de garder les anciennes habitudes d'avant la décentralisation en remplissant les fiches d'opérations au profit des communes ? Autant de questions qui soulèvent une polémique sur l'utilisation des services déconcentrés.

#### IV. LES RESPONSABLES DES SERVICES TECHNIQUES DECONCENTRES AU COEUR D'UNE POLEMIQUE

Le décret n° 2003-176 PRN/MID du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat précise clairement en son article 2 que les services techniques déconcentrés de l'Etat, outre leurs missions traditionnelles, ont vocation, avec les moyens humains et matériels dont ils disposent, à appuyer et à soutenir les collectivités territoriales. Et le texte de préciser la nature de la demande, les modalités de la mise à disposition, etc. Sur le plan législatif et réglementaire, tout a été clarifié dans les moindres détails. Le problème se pose dans la mise en œuvre pratique de ce règlement. En effet, les usages qui avaient cours avant la mise en place de la décentralisation continuent. C'est du moins ce que nous explique un proche collaborateur du Maire : « *chaque année, avant de préparer le budget communal, nous demandons aux services techniques installés à Kollo de nous faire parvenir leurs fiches d'opérations*<sup>52</sup>. *Ils élaborent les fiches, puis nous les envoient. Au cours de la session budgétaire, le Conseil Municipal retient toutes les fiches d'opérations, mais sélectionne celles qui sont prioritaires en fonction des objectifs qu'il cherche à atteindre. Ainsi, au moment de la réalisation de l'activité prévue dans la fiche d'opérations, la Commune prend en charge les frais de déplacement ainsi que le carburant des*

52. La fiche d'opérations est un document dont le canevas a été élaboré par l'ancien Ministère du Plan dans les années 80, au moment où le Niger mettait en œuvre des plans de développement triennal et quinquennal. Le document décrit de façon succincte la nature de l'intervention, la durée, les moyens techniques à mettre en place ainsi que le coût global de l'opération. (Voir annexe 2)

*responsables des services techniques concernés. En règle générale, 5 % du montant global prévu par la fiche d'opérations sont dégagés pour le suivi. C'est ce montant qui sert à prendre en charge l'intervention du service déconcentré de l'Etat* » (Entretien du 28/11/2007 avec un proche collaborateur du Maire).

Cette explication lève un coin de voile dans l'utilisation des services techniques déconcentrés de l'Etat. En lieu et place d'une convention signée par le représentant de l'Etat et le président du Conseil Municipal, les services techniques ont pour rôle principal de remplir des fiches d'opérations. Celles-ci constituent les documents de base de la session budgétaire du Conseil Municipal. Les responsables des services techniques déconcentrés de l'Etat font ce travail en vertu des connaissances qu'ils ont de la réalité du terrain et des besoins de la population. Sans leur précieux concours, il serait donc difficile au Conseil Communal d'avoir un budget conséquent.

Cette qualité d'expertise que font valoir les services techniques confirme notre hypothèse de départ à savoir que la réussite de la décentralisation dépend du degré de déconcentration des services techniques de l'Etat, car le développement de la commune est conçu et mis en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat.

Mais la particularité de la Commune Rurale de Liboré, c'est qu'elle ne fait pas appel tout le temps à ceux qui ont conçu la fiche d'opérations. C'est pourquoi, tout comme le représentant de l'Etat, les services techniques déconcentrés se plaignent d'être "contournés" par les maires. C'est du moins ce qui ressort de l'entretien que nous a accordé un responsable du génie rural le 30/10/07 : « *Il y a des communes qui viennent nous demander des conseils pour la réhabilitation des infrastructures, la préparation des fiches d'opérations. Mais très souvent, lorsqu'il s'agit de nouvelles réalisations, ils font appel à leurs amis et connaissances qui viennent de Niamey parce que là, il y a quelque chose à gagner. Nous souhaitons vivement la mise en place d'une instance d'arbitrage pour veiller à l'application des textes. Tout récemment, il y a eu un atelier sur la communication qui a regroupé les maires, les chefs traditionnels, les*

*préfets et les ONG et c'est cela, les principales recommandations. Sinon on est là, on ne fait rien. L'Etat a transféré les compétences du département aux communes et celles-ci ne nous utilisent pas* ».

Cette sous-utilisation se remarque par le nombre des agents assis sous un arbre en face du bureau, et le matériel roulant sous cale. A l'intérieur du bureau, les moyens de fonctionnement manquent cruellement. C'est dans un langage pathétique que le chef d'un service déconcentré nous dit : « *ce véhicule que vous voyez là bas est resté sans roues depuis longtemps. La dotation d'environ 80.000 F CFA que nous recevons souvent par trimestre ne permet même pas de payer les pneus* » (entretien du 30/01/017).

#### CONCLUSION

L'enquête sur l'utilisation des services déconcentrés de l'Etat révèle deux situations. Premièrement, les dispositions du décret 2003-176 ne sont pas respectées par les acteurs. Il y a une espèce de laisser aller de la part du représentant de l'Etat, et les responsables communaux trouvent les moyens de contourner cette loi. Il y a en effet une grande différence entre l'envoi d'une « fiche d'opérations » et une demande de mise à disposition des agents de l'Etat. Ces derniers, rongés par un chômage déguisé, sautent sur les moindres occasions que les communes leur offrent.

Le deuxième enseignement est un malaise profond qui n'épargne aucun des acteurs. Le processus de la décentralisation a suscité beaucoup d'espoir, mais plus le temps passe, plus le désenchantement grandit. Tandis que le préfet, véritable cheville ouvrière pour le développement se sent « dépouillé » de la plupart de ses prérogatives, les maires quant à eux se plaignent de l'insuffisance des moyens. Ils ne cessent de marteler que l'Etat a transféré les compétences, sans transférer les moyens devant l'immensité des besoins de leurs électeurs. Les responsables des services déconcentrés de l'Etat clament qu'ils sont « contournés » par les maires qui font appel à leurs parents, amis et connaissances dès qu'il s'agit de la réalisation de travaux neufs.