

# LETTRE D'INFORMATION DES PARTENAIRES

N° 005- Mai 2017

## ACTUALITES

### DECENTRALISATION :

#### VERS UN TRANSFERT EFFECTIF DES COMPETENCES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le Niger s'est engagé résolument, depuis les années 2000, dans un processus de communalisation consacré par les élections locales de 2004, puis celles de 2011 qui ont permis le renouvellement des 255 conseils municipaux et l'installation des premiers conseils régionaux démocratiquement élus dans sept (7) régions. Les conditions cadres sont en place avec l'adoption, en 2011, du code général des collectivités territoriales, la création d'un centre de formation en gestion des collectivités territoriales et d'une agence nationale de financement des collectivités territoriales.

Le processus de transfert des compétences et des ressources de l'Etat, au niveau local, a connu d'importantes avancées, notamment avec la mise en place d'un comité technique interministériel par arrêté N°101/MISP/-SG/DGDD du 14 février 2013 du ministre en charge de la décentralisation pour conduire le processus d'opérationnalisation de transfert des compétences et des ressources. La signature par le Premier Ministre de la directive N°104/2014/CAB/PM du 11 août 2014, portant modalités de transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales dans quatre domaines prioritaires à savoir : i) l'éducation ; ii) la santé ; iii) l'hydraulique, et iv) l'environnement, représente une étape décisive. Deux décrets portant transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux communes et aux régions, dans les domaines précités, ont pu ainsi être adoptés en janvier 2016. Courant 2017 plusieurs arrêtés portant cahiers des charges définissant et précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences et des ressources transférées aux collectivités territoriales ont été pris. Depuis 2013, le ProDEC a accompagné ce processus, tant dans son pilotage stratégique, à travers le comité technique, que dans la sensibilisation et la formation des acteurs locaux.

L'alinéa 2 de l'article 7 du Code général précise que « le transfert des compétences et des ressources aux communes et aux régions



Allocutions d'ouverture de la 6<sup>è</sup> édition des Journées des communes du Niger, 27 – 28 avril 2017

s'opère selon un plan graduel, fixé par décret pris en Conseil des Ministres ». L'article 159 du même Code prévoit que « les transferts de compétences doivent être accompagnés de transfert concomitant de ressources et de la mise à disposition de tout ou partie des services correspondants à la date de leur prise d'effet ». Selon les dispositions légales « toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales, du fait de la modification par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, doit être compensée par un transfert approprié de moyens ».

Pour faciliter le transfert des ressources aux collectivités territoriales, l'Etat a créé un établissement public à caractère administratif (EPA) nommé « Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) ». Ce dispositif a pour mission de gérer et répartir les ressources allouées par l'Etat et les partenaires techniques et financiers aux collectivités territoriales, aux fins d'appui à leur fonctionnement et à la réalisation des investissements sous leur maîtrise d'ouvrage. Ainsi, pour consacrer le transfert financier, l'Etat a créé par le Code général des collectivités territoriales (articles 225 et 226), deux fonds à savoir : (i) le fonds d'appui à la décentralisation (FAD) et (ii) le fonds de

préréquation (FP) en vue d'appuyer d'une part, le fonctionnement des collectivités territoriales et d'autre part, la réalisation de leurs investissements. Les modalités de fonctionnement et de gestion de ces deux fonds sont encadrées par les décrets 2014-136 et 2014-137/ PRN/MISP/D/ACR/MF du 07 mars 2014. Le transfert financier, à travers ces deux fonds, a commencé effectivement en 2014 même si les dotations allouées sont en deçà des attentes des collectivités territoriales, car ne permettant de réalisations socio-économiques significatives. Ledit transfert inclut également le transfert de fiscalité par l'Etat aux collectivités à travers la fiscalité rétrocedée constituée d'impôts et taxes prélevés par l'Etat, mais entièrement ou partiellement concédés aux collectivités territoriales. A ces ressources résultant des deux fonds, s'ajoutent les fonds sectoriels liés aux compétences transférées qui restent à définir, mais aussi les fonds des partenaires techniques et financiers transférés par l'ANFICT aux collectivités territoriales dans le cadre des conventions de financement. Les prévisions budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des compétences transférées doivent être prévues annuellement dans le budget de l'Etat. Les collectivités territoriales doivent inscrire les ressources qui leurs sont allouées dans le

budget à chaque exercice et exécuter les dépenses conformément aux règles de la comptabilité publique. En outre, l'article 161 du Code général précise que « le transfert d'une compétence entraîne, de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité territoriale bénéficiaire de l'ensemble des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence, lorsque lesdits biens ne font pas partie du domaine public. Ce transfert est constaté par un décret de dévolution pris en Conseil des ministres au vu d'un inventaire sanctionné par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'Etat et ceux des organes exécutifs des collectivités territoriales ».

Après plusieurs années de préparation à travers le Comité technique interministériel mis en place, à cet effet, par le ministère en charge de la décentralisation, un travail important a été accompli depuis 2013. On s'achemine aujourd'hui vers l'organisation de la cérémonie officielle de remise de compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales dans les quatre domaines précités, destinée à symboliser la responsabilité conférée aux collectivités territoriales. Après cette cérémonie, les ministères techniques animeront des conférences sur les compétences transférées et expliqueront les modalités techniques d'exercice des compétences conformément aux dispositions des cahiers de charges sectoriels. Pendant cette phase cruciale d'opérationnalisation du processus de transfert, il importe d'activer tous les dispositifs d'accompagnement (appui conseil, coaching de proximité, encadrement technique, contrôle de légalité, appui à l'élaboration des dossiers de projets, mission de suivi, assistance à la maîtrise d'ouvrage,



*Représentante des Partenaires techniques et financiers*

etc.) pour permettre aux collectivités territoriales de recevoir et d'assumer efficacement la gestion des compétences transférées, mais aussi et surtout d'œuvrer pour une bonne gestion des ressources mises à leur disposition par l'Etat et ses partenaires dans le but d'améliorer l'offre des services publics aux citoyens et citoyennes dans les domaines transférés.

Les défis à relever sont importants. Il s'agit d'une part, de garantir la concomitance entre le transfert des compétences et le transfert des ressources (humaines, financières et matérielles) et d'autre part, de renforcer les capacités opérationnelles (élus et agents de qualité, formations) des collectivités territoriales afin de les aider à assumer efficacement les compétences transférées. En outre, un renforcement de la déconcentration est également nécessaire. Le transfert des ressources de l'Etat au niveau local constitue donc une condition sine qua non pour permettre la réussite du processus. Au Niger, comme dans les autres pays de la sous-région ouest africaine, beaucoup reste à faire dans ce domaine. A cet

effet, l'objectif visé par le Livre Blanc de l'UEMOA est d'atteindre un taux de transfert des ressources budgétaires nationales de 20 à 30% au profit des collectivités territoriales d'ici à l'horizon 2025, au niveau de l'ensemble des pays de l'espace communautaire.

Il est à noter que le Livre Blanc est une réflexion engagée, en 2013 et 2014, par l'UEMOA sur la décentralisation financière dans l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. L'étude a relevé que des avancées positives ont été enregistrées dans les différents pays pour la conduite de la politique de décentralisation territoriale avec la création des collectivités territoriales et l'adoption d'un corpus juridique. Cependant, force est de constater que la décentralisation est insuffisamment financée. Le constat est que 2,5 % des recettes publiques sont réalisées par les collectivités territoriales, contre 4,1% des dépenses au niveau de l'espace communautaire de l'UEMOA. Cette situation, qui affaiblit le pouvoir local, affecte également l'autonomie financière des collectivités territoriales avec pour conséquence la limitation de la capacité de production par celles-ci des services publics aux populations, d'où la nécessité de mettre en place un système de transfert financier équitable, prévisible, stable et incitatif en faveur des collectivités territoriales.



*Une vue des participants aux Journées des communes*

**MAMAN SALIFOU**  
**Coordonnateur du Champ d'Action A**  
**ProDEC-GIZ**

## LES ORGANISATIONS FAÏTIÈRES À L'HEURE DE L'OPÉRATIONNALISATION DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

Lors de la réunion de concertation des organisations faïtières des collectivités territoriales du Niger (l'Association des Régions du Niger « ARENI » et l'Association des Municipalités du Niger « AMN »), organisée par le Labo Citoyenneté le 4 février 2017, les participants ont entendu l'exposé du consultant M. Saidou Halidou, sur le rôle et le positionnement des faïtières à l'heure de l'opérationnalisation du transfert de compétences aux collectivités territoriales. Il ressort de son exposé, les principaux éléments suivants :

### Rappel de l'origine et de la légitimité constitutionnelle et légale des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales tirent leur légitimité institutionnelle de deux textes fondamentaux :

- la Constitution (article 164) : « *les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. Elles s'administrent librement par des conseils élus* ».

- le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT, article 3) : « *Les Collectivités Territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ».

En posant le principe de la création des collectivités territoriales par une loi organique, la constitution pose également le principe de leur administration par des conseils élus et la loi portant code électoral précise que c'est au suffrage universel que les organes de gestion des collectivités sont élus.

Du principe de la libre administration découle l'autonomie des collectivités territoriales, dont la traduction au plan administratif est l'exercice par elles-mêmes de la maîtrise d'ouvrage des actions de développement relevant de leur compétence.

Il y a lieu de rappeler aussi les objectifs déclinés par le cadre stratégique de la décentralisation (DCPND) dont l'idée force est de « *faire des collectivités territoriales des entités démocratiques fortes, capables de contribuer à la consolidation de l'unité nationale et la promotion d'un développement local durable axé sur la réduction de la pauvreté, la délivrance des services sociaux de base dans le respect des principes de la bonne gouvernance et de la diversité locale* » (DCPND, objectif général) ainsi que de : « *faire des collectivités territoriales, des institutions locales crédibles, capables de devenir des espaces porteurs de dynamiques de développement local* » (DCPND, Axe 1 sur le développement des capacités des collectivités territoriales).

Ces objectifs nécessitent d'une part, le renforcement de la capacité de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et d'autre part, le transfert effectif des compétences et des ressources.

### Le nouveau tournant de la décentralisation au Niger

A la suite de l'édiction des deux décrets portant

transfert des compétences aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement, le Niger doit dorénavant, sur le plan normatif, élaborer les arrêtés précisant les modalités de ces transferts, ainsi que les cahiers des charges définissant les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernés.

Les acteurs de la décentralisation doivent profiter du fait que le Niger se trouve actuellement dans une période charnière. C'est l'heure des grands débats et réflexions dans le cadre de la formulation de la stratégie à long-terme du pays, la Stratégie de développement durable et de croissance inclusive (SDDCI 2035) et du nouveau plan de développement économique et social (PDES 2017-2021), qui succède au PDES 2012-2015 qui n'avait pas ou peu impliqué les collectivités territoriales.

Dans ce contexte, les faïtières ont un rôle dynamique à jouer. Pourtant, paradoxalement, au moment où se précise et prend forme le processus de responsabilisation des collectivités territoriales, les organisations faïtières restent marquées dans leur fonctionnement par :

- Une faible conscience associative des membres. En effet, c'est l'esprit associatif même qui fait défaut au sein des dites organisations, l'exposant à des risques d'affaiblissement (faible structuration, faible perception du bien fondé par la plupart des membres et faible engagement de leur part).

- L'absence de communication interne et avec les collectivités membres. Le constat général est qu'il n'existe pas un mécanisme structuré de communication interne que ce soit entre les organes ou avec les collectivités membres des associations, en dehors des messages de convocation des réunions ou des invitations à participer à des missions de formation ou d'échanges. Les rencontres statutaires des faïtières sont tenues, mais de manière irrégulière et souvent sans retour en direction des membres.

En outre, les activités menées ne font pas systématiquement l'objet de rapports et les documents produits ou reçus des missions ne sont pas diffusés et ce, même au niveau des sièges en vue d'une exploitation par les membres.

Enfin l'absence de passerelle entre les deux organisations faïtières (ARENI et AMN) a été mise en exergue lors de la deuxième assemblée générale de l'Association des Régions du Niger au cours de laquelle, les intervenants ont particulièrement insisté sur la faible, sinon l'absence de concertation entre l'ARENI et l'Association des Municipalités du Niger.

- L'absence de vision partagée par les organes dirigeants des deux faïtières. Malgré des documents stratégiques portant des objectifs similaires, l'ARENI et l'AMN peinent à faire coïncider leurs intérêts.

Le déficit de dialogue avec l'Etat (tutelle et administrations en général) et avec les

partenaires techniques et financiers. Le constat est que les relations des organisations faïtières avec l'administration en général et le ministère de tutelle en particulier ne sont pas suffisamment clarifiées. Il convient de relever le manque de représentativité et d'influence des faïtières auprès des pouvoirs publics.

- La faiblesse des ressources propres (humaines et financières). Les faïtières pâtissent d'une faible organisation de leurs services techniques et d'une insuffisance notoire de personnel. En outre, leurs ressources financières sont particulièrement limitées du fait de la faible mobilisation des cotisations et des droits d'adhésion des collectivités membres. En outre les mécanismes de gestion, propres aux ressources des associations, sont inexistantes (absence de manuel de procédures administratives, financières et comptables opérationnel).

- Le faible leadership des organisations faïtières dans leurs rapports avec l'extérieur. Ce déficit de leadership se matérialise par l'absence d'une stratégie de communication coordonnée avec les partenaires techniques et financiers au niveau national. A l'exception des requêtes ponctuelles, ce sont généralement les PTF qui font les premiers pas en direction des faïtières et de leurs membres, faute de projets structurants de ces derniers. De plus, le retard de l'installation du siège du CCT/UEMOA à Niamey, malgré l'accord de principe obtenu depuis 2012, lors de l'installation officielle de ses membres au Niger, freine les capacités de rayonnement et d'action des faïtières dans la capitale. Enfin, ce manque de leadership se caractérise par une faible présence d'élus locaux nigériens dans les instances africaines des élus locaux (CGLUA) et à l'international (CGLU).

### Un contexte générateur de menaces

Le contexte actuel, bien que propice aux réformes et aux avancées dans le domaine de la décentralisation et du développement local, est également marqué par un certain nombre de menaces et de freins, au nombre desquelles figurent :

- La persistance de l'esprit de clochers et des actions conduites sur fond de démarches « en pigquets de clôture ».

- La baisse tendancielle des ressources propres et la faiblesse du soutien financier de l'Etat.

- Les risques de perte de crédibilité et de la confiance des partenaires. D'autre part, le développement local semble être passé au second plan avec l'arrivée de thématiques de développement urgente et très médiatisée, comme la migration irrégulière ou le trafic de personnes.

### Un contexte aussi, porteur d'opportunités

Le processus de décentralisation au Niger et plus particulièrement celui du transfert des ressources et des compétences aux collectivités territoriales peut s'appuyer sur un nombre substantiel d'atouts conjoncturels, tels que :

- La jeunesse et l'expérience professionnelle des élus régionaux et municipaux.

- Le prolongement de l'engagement des PTF à soutenir la décentralisation et la bonne gouvernance.
- L'existence de réseaux transnationaux d'élus et de collectivités locales.
- L'implication de plus en plus significative des organisations sous-régionales et régionales dans l'harmonisation et le portage des processus de décentralisation.
- L'opérationnalisation progressive des outils et instruments nationaux et supranationaux d'accompagnement financier des collectivités territoriales.
- Les propositions faites dans le Livre blanc au niveau des pays de l'UEMOA, qui sont de nature à dynamiser le financement des collectivités territoriales et la prise en charge par ces dernières des services publics locaux.

#### La réorganisation des faïtières : faire des collectivités territoriales des institutions locales crédibles

Les associations faïtières des collectivités territoriales ont intérêt à se réorganiser pour prendre en charge l'aboutissement des questions délaissées par le transfert des compétences. Il

convient notamment pour les faïtières de veiller à la bonne gestion des ressources humaines et à la protection du statut sécurisant la carrière du personnel des collectivités territoriales. Elles doivent également se garantir un versement régulier et systématique des dotations financières de l'Etat aux collectivités territoriales (redevances minières et pétrolières, dotations globales de fonctionnement et d'équipement aux régions, les dotations au titre du FAD et du FP). Enfin, les faïtières doivent veiller au respect du principe de la concomitance entre transfert de compétences et transfert de ressources, les difficultés budgétaires de l'Etat conduisant les autorités à privilégier, dans les faits, la progressivité en matière de transfert des ressources financières.

Il convient ici de rappeler que malgré quelques réformes introduites par la loi n° 2012-37 du 20 juin 2012, portant Code général des impôts, la fiscalité des collectivités territoriales et notamment celle des régions, reste pratiquement désuète et peu productive avec souvent des impôts dont les éléments d'assiette sont plutôt virtuels. L'exemple le plus illustratif est celui de la taxe sur les zoos privés instituée au profit des budgets des régions pour un montant maxi-

imum de trente mille (30 000) F CFA par an.

Les faïtières doivent également défendre la prise en compte de la planification locale et régionale par l'Etat et ses partenaires. Malgré la disponibilité des PDC et récemment des PDR, toutes les interventions de l'Etat sur les territoires communaux et régionaux sont hors de la planification des collectivités.

L'ARENI et l'AMN ont un rôle crucial à jouer et doivent se positionner comme force de proposition et combler le déficit du portage technique du processus.

Les élus municipaux et régionaux sont de droit, comme de fait, les acteurs principaux de la décentralisation en ce qu'ils la vivent au quotidien. C'est désormais à eux que revient l'initiative de proposer, à travers leurs structures représentatives, ce qu'ils pensent être le meilleur pour les collectivités. De même, lorsqu'elles seront mieux organisées, leurs structures faïtières pourraient assurer la tutelle directe de certains dispositifs d'appui conseil que la tutelle s'évertue à gérer par procuration.

Extrait de la communication de M. Saidou Halidou, consultant

## LES ENJEUX DE LA FORMULATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES NATIONALES À L'HEURE DE L'OPÉRATIONNALISATION DES TRANSFERTS DES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT AUX COMMUNES ET AUX RÉGIONS

**A** l'occasion toujours de la tenue de la réunion de concertation des organisations faïtières des collectivités territoriales du Niger du 4 février 2017, M Mahamadou Danda, consultant, a fait une communication sur les enjeux de la formulation et de la mise en œuvre des politiques nationales à l'heure de l'opérationnalisation du transfert des compétences de l'Etat aux communes et aux régions. Selon les termes de référence de la réunion, il est souligné que « la principale vocation des organisations faïtières (ARENI/AMN) des collectivités territoriales est de défendre les intérêts et l'autonomie que confère la loi à leurs membres ».

L'objectif global de la rencontre était d'aider les organisations faïtières (ARENI et AMN) à améliorer leur perception et leur compréhension des enjeux de la mise en œuvre des politiques nationales à l'heure de l'opérationnalisation du transfert des compétences de l'Etat aux communes et aux régions et ce, pour mieux s'organiser et défendre valablement les intérêts de leurs membres.

La réforme décentralisatrice mise en route à partir de 2004, en général, et particulièrement la régionalisation, mise en œuvre en 2011, était destinée à révéler des demandes nouvelles et réelles de changement de gouvernance.

Aussi, l'objectif premier de la décentralisation est-il de responsabiliser le citoyen vis-à-vis de l'évolution de son environnement économique, social et culturel et lui permettre, par le biais de ses représentants élus, d'exercer un réel pouvoir sur des questions qui concernent sa vie quotidienne (éducation, santé, hydraulique, environnement, etc.), pour ne citer que les domaines concernés par le processus de transfert.

Le vécu du fonctionnement des communes et surtout des régions, depuis leur installation, nous fait craindre que la décentralisation, telle que nous la vivons au Niger, ne soit qu'une centralisation au profit de nouvelles élites locales liées au centre. En effet, il y a un risque que les niveaux local et régional ne soient que des exécutants d'une politique exclusivement décidée ailleurs, par des fonctionnaires de l'Etat. Les politiques publiques mises en œuvre

ne sont, en effet, pas toujours formulées dans la consultation, ni avec la participation des instances communales et régionales.

Les communes et les régions, en particulier, représentent aujourd'hui une alternative crédible pour promouvoir des réels changements de gouvernance pour peu que les animateurs des faïtières des collectivités territoriales, l'ARENI, l'AMN et leurs membres respectifs, s'affirment comme véritablement décentralisateurs ; car être décentralisateur, écrit Edgar Pisani, c'est être orgueilleusement responsable.

Les collectivités territoriales nigériennes sont aujourd'hui à la croisée des chemins et la viabilité politique et financière des communes et des régions sera au rendez-vous si les structures faïtières et leurs membres la désirent et la réclament. Elle ne leur sera pas donnée, mais conquise et négociée.

Il conviendrait de rythmer cette conquête par la programmation régulière de rencontres qui prendraient la forme de « sommets régionaux » (la périodicité reste à déterminer) favorisant la concertation entre l'Etat et les régions sur les perspectives du développement régional. Ces sommets permettraient aux collectivités de solliciter publiquement les interventions de l'Etat et ainsi de rendre compatibles les interventions des ministères avec les priorités régionales de développement.

Intervention de M. Mahamadou Danda, consultant

### Secrétariat commun des PTF du secteur

«Décentralisation et développement local»  
S/C Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Niger

Tél : 96 99 51 81  
90 37 39 28  
94 64 10 77

[Sctpfniger.decentralisation@gmail.com](mailto:Sctpfniger.decentralisation@gmail.com)  
[www.ptfdecentralisationniger.org](http://www.ptfdecentralisationniger.org)