



Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education  
Educational Research Network for West And Central Africa



## Recherche transnationale

### Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre : Apprendre des expériences locales et intersectorielles

--Education, Eau, Santé--

XX

## Transnational research

Decentralization in West and Central Africa:

Learn from local and intersectoral lessons

--Education -Water-Health--

# Rapport du Niger

Equipe des chercheurs du Niger

Daouda Mamadou Marthé spécialiste en éducation, chef de l'équipe,

Membres : Aliou Kouré Spécialiste en gestion des ressources en eau,

Saidou Halidou spécialiste en Décentralisation

Namaka Hassane spécialiste en santé

**Décembre 2010**

---

ROCARE / ERNWACA • Tel: (223) 221 16 12 • Fax: (223) 221 21 15 • BP E 1854, Bamako, MALI

Bénin • Burkina Faso • Cameroun • Côte d'Ivoire • Gambia • Ghana • Guinée • Mali • Mauritanie • Nigeria • Niger • Sénégal  
• Sierra Leone • Togo

[www.rocare.org](http://www.rocare.org)

## SOMMAIRE

<b>Sigles et abréviations :</b>	<b>2</b>
<b>Introduction :</b>	<b>5</b>
<b>Problématique :</b>	<b>5</b>
<b>Objectifs :</b>	<b>5</b>
<b>Justification :</b>	<b>6</b>
<b>Résultat Attendu :</b>	<b>6</b>
<b>I : Présentation du contexte :</b>	<b>7</b>
<b>1.1 le cadre géographique et humain :</b>	<b>7</b>
<b>1.2 : le domaine économique</b>	<b>8</b>
<b>1.3 : le contexte politique</b>	
<b>II : la revue de la littérature :</b>	<b>11</b>
2.1 : Décentralisation	12
2.2 Éducation	16
2.3 : Eau	27
2.4 : Santé	33
<b>III : Méthodologie</b>	<b>41</b>
<b>IV : Présentation des Données</b>	<b>45</b>
4.1 Présentation des données	45
4.2 : Evaluation de la Décentralisation au Niger	45
<b>V : Interprétation des données</b>	<b>54</b>
<b>VI Recommandations</b>	<b>71</b>
<b>Conclusion générale</b>	<b>73</b>

## **Sigles et abréviations**

ACDI : Agence Canadienne pour le Développement International

APE : Association des Parents d'élève

ANFICT : Agence nationale de financement des collectivités territoriales

ARM : Autorité de Régulation Multisectorielle

AUE : Association des Utilisateurs de l'Eau

BTEGHS : Bureau d'Etudes et de Travaux Géologiques, Hydrologiques, Hydrauliques et de Service au Sahel

CFEPD : Certificat de fin d'étude du Premier Degré

CGE : Comité de Gestion de l'Eau

CNSS : Caisse nationale de Sécurité Sociale

COGES : Comité de Gestion des Etablissements Scolaires

COGES : Comité de Gestion de Santé

COGES/ES : Comités de Gestion des Etablissements Scolaires d'Enseignement Secondaire

COSAN : Comité de santé

CRDI : Centre Canadien de recherche pour le développement international

CSI : Centre de santé intégré

DRSP : Directions Régionales de la Santé Publique

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FMI : Fond Monétaire International

HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales

HCME : Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat

LUCOP : Coopération Allemande de lutte contre la pauvreté en Afrique

MEN : Ministère de l'Education Nationale

MEB/A : Ministère de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation

MH/E : Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement.

MSP : Ministère de la Santé Publique

NR : Non répondant

ONG : Organisations Non Gouvernementales

ORA : Organisation de la Résistance Armée

OSC : Organisations de la Société Civile

PADENF : Projet d'appui au Développement de l'Education Non Formelle

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PDC : Plan de Développement Communal

PDS : Plan de Développement Sanitaire

PIB : produit intérieur Brut

PNUD : Programme de Nations Unies pour le Développement

PPTE : Pays Pauvre très Endetté

PSPV : Programme spécial production vivrière

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

ROCARE : Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education

SEEN : Société d'exploitation des Eaux du Niger

SDRP : Stratégie de Développement Accéléré de Réduction de la Pauvreté

SPEN : Société de Patrimoine des Eaux du Niger

U.E : Union Européenne

UNICEF : Organisation des Nations Unies pour l'Enfance

TBS : Taux brut de Scolarisation

## **Introduction**

Le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) a entrepris une étude transnationale sur l'évaluation de la décentralisation de la fourniture des services sociaux de base (Education, Eau, Santé) dans six des pays membres<sup>1</sup> dont le Niger. Le but de cette étude est de : (i) approfondir la réflexion sur les questions qui ont sous-tendu l'étude pilote menées en 2006 par le ROCARE avec l'appui du CRDI au Mali et au Ghana ; (ii) vérifier les résultats obtenus à travers les études de cas ; (iii) élucider davantage les difficultés qui expliquent les lacunes observées.

La présente étude s'inscrit dans ce cadre. L'équipe du Niger, composée de spécialistes<sup>2</sup> dans différents domaines, a réalisé cette recherche dans six communes<sup>3</sup> urbaines et rurales du pays. Conformément aux travaux sur la méthodologie élaborés à Niamey en janvier 2008, l'étude fait ressortir les points suivants: (i) le niveau d'appropriation des schémas adoptés par les différentes parties prenantes au processus ; (ii) la nature des relations entre les différents acteurs centraux et locaux ; (iii) l'identification de la philosophie et les principes ayant présidé la mise en œuvre de la décentralisation.

L'objectif général de cette recherche est d'évaluer le processus de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base en cours au Niger. Plus spécifiquement, il s'agit de :

1. mesurer le degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs locaux et du jeu local ;
2. mesurer les niveaux de transfert des compétences et des ressources ;
3. déterminer si oui ou non les compétences transférées sont effectivement exercées ;
4. décrire le degré de synergies entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles ;
5. évaluer la performance de la mise en œuvre des politiques sectorielles d'eau, de santé et d'éducation dans un contexte d'intégration des structures locales ;
6. déterminer le degré selon lequel les politiques de décentralisation ont favorisé l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé ;

---

<sup>1</sup> Le Burkina, le Cameroun, le Ghana, le Mali, Niger et le Sénégal.

<sup>2</sup> Equipe des chercheurs du Niger est composée de Messieurs: Daouda Mamadou Marthé spécialiste en éducation, chef de l'équipe, Membres : Aliou Kouré Spécialiste en gestion des ressources en eau, Saidou Halidou spécialiste en Décentralisation et Namaka Hassane spécialiste en santé.

<sup>3</sup> Il s'agit de : Tillabéry et Torodi dans la région de Tillabéry, Maradi 1 et Chadakori dans la région de Maradi, Kantché et Gouré dans la région de Zinder.

7. mesurer l'apport des politiques de décentralisation des services sociaux de base à l'émergence d'un leadership local favorable à la réduction des disparités de genre et à la promotion de femmes leaders.

Dans le cadre de cette étude, plusieurs résultats sont attendus :

- les politiques de décentralisation du point de vue des acteurs locaux et du jeu local sont effectives ;
- le transfert des compétences et des ressources est effectif ;
- les compétences transférées sont effectivement exercées ;
- le degré de synergies entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles est effectif ;
- la mise en œuvre des politiques sectorielles d'eau, de santé et d'éducation dans un contexte d'intégration des structures locales est performante ;
- les politiques de décentralisation ont favorisé l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé ;
- la politique de décentralisation des services sociaux de base a conduit à l'émergence d'un leadership local favorable à la réduction des disparités de genre et à la promotion de femmes leaders.

## **I-PRESENTATION DU CONTEXTE**

### **I.1-Cadre géographique et humain**

#### **Présentation du Niger**

Avec une superficie de 1.267.000 km<sup>2</sup>, le Niger est un pays continental, au cœur de l'Afrique de l'Ouest, situé entre 11°37' et 23°23' de latitude Nord et entre le Méridien de Greenwich et 16° de longitude Est de la côte Atlantique et 1200 km au Sud de la méditerranée. Il est limité au Nord par l'Algérie et la Libye, à l'Est par le Tchad, au Sud par le Nigeria et le Bénin, à l'Ouest par le Burkina Faso et le Mali.

Le Niger est caractérisé par un climat tropical soudanien alternant entre deux saisons, une longue saison sèche d'octobre à mai et une courte saison de pluies de mai à septembre. Les températures moyennes les plus élevées sont enregistrées entre mars et avril où elles dépassent les 40°C, tandis que les plus basses le sont de décembre à février, où elles descendent, parfois en dessous de 0°C. Le territoire est partagé en trois (3) zones climatiques. Une zone immense saharienne, couvrant les trois cinquièmes du pays, peuplée essentiellement de nomades et renfermant les principaux minerais exploités dont l'uranium ; au centre, une zone sahélienne, qui reçoit des précipitations moyennes de 200 à 300 mm d'eau par an ; au Sud, une zone soudanienne : c'est la partie la plus arrosée du pays, avec des hauteurs de pluie moyennes de 300 à 650 mm par an. Zone à vocation agricole, elle est caractérisée par une végétation de savane et est consacrée à des cultures de mil, de sorgho, de maïs et d'arachide.

#### **Situation démographique**

Sa population est estimée à 15 millions d'habitants en 2010. Les groupes ethniques composant le pays sont : Arabe, Boudouma, Gourmantché, Hausa, Kanuri, Peulh, Toubou, Touareg, Zarma/Songhay. La densité moyenne de la population (11 hts/ km<sup>2</sup>) recouvre une disparité importante entre des régions de très faible densité de population dans l'est et le nord du Pays et la zone sud et ouest du Pays.

Avec un taux d'accroissement naturel de 3,3%, le pays connaît une croissance démographique galopante. Le taux de fécondité est le plus élevé du monde avec en moyenne 7,5 enfants par femme. Si ce rythme est maintenu, la population nigérienne atteindrait 50 millions d'habitants à l'horizon 2050<sup>4</sup>. La situation se caractérise par une forte pression démographique sur les ressources nationales. Cette population est très inégalement répartie, les trois quarts (¾) sont concentrés au sud du 16<sup>ème</sup> parallèle. Les indicateurs sociaux sont parmi les plus faibles de

---

<sup>4</sup> Projections du service de statistiques de l'ONU citées par le rapport « L'avenir des questions de population au Niger », Banque Mondiale.

l'Afrique au sud du Sahara : un fort taux d'analphabétisme des adultes (80%), un faible taux de scolarisation primaire (41.7% en 2001-2002), un taux élevé de mortalité infanto-juvénile (280‰) et d'importants déficits en matière de soins et de nutrition.

Cette population est marquée également par son extrême jeunesse, les moins de 15 ans représentent 49% de la population totale. Bien que la jeunesse représente des potentialités humaines importantes en termes de main-d'œuvre pour le développement, l'importance de son poids constitue une charge pour la population active en rapport avec les énormes investissements à réaliser pour la satisfaction des besoins essentiels de santé, d'alimentation, d'emploi et surtout d'éducation. Trois autres caractéristiques marquent aussi la population nigérienne : sa pauvreté (63% de la population totale), une espérance de vie faible (56,9 ans) et une population urbaine en forte croissance (16,2 %).

## **I.2-Données économiques sur le Niger**

L'économie du Niger s'est enlisé deux décennies durant dans une récession sans précédent caractérisée par une crise profonde et persistante. Le secteur industriel, dominé par les activités d'exploitation de l'uranium, a connu un sérieux ébranlement avec la chute du marché de l'uranium au cours de l'année 1981. Avec la crise née de la baisse du prix de l'uranium, le Niger signa en octobre 1983, un accord avec le FMI, ce qui lui permit de bénéficier d'une subvention substantielle, dont la contrepartie fut l'imposition aux autorités, quelques années plus tard, par cette institution d'un programme d'ajustement structurel (P.A.S), censé assainir la situation économique. Les mesures préconisées se traduisirent par la réduction drastique des effectifs de la Fonction publique, la minoration du volume des subventions publiques, ainsi qu'une libéralisation des circuits bancaires et commerciaux et le désengagement de l'Etat des secteurs sociaux vitaux tels que l'éducation et la santé. Ces mesures et la profonde récession dans laquelle est plongée le Niger expliquent la dégradation des conditions de vie et de travail des populations. En effet la paupérisation des couches sociales modestes n'a de cesse de gagner chaque jour du terrain ; en 2000, le PIB s'élève à 1,8 milliard de dollars US alors qu'il s'élevait à 2,5 milliards US en 1980. La croissance de l'économie est, en premier lieu, assurée par le secteur informel, où les incertitudes du marché ne vont pas sans affecter considérablement le niveau de vie des acteurs sociaux.

La situation économique du Niger se caractérise par une dégradation des activités économiques et des finances publiques. Au cours de la période 2000-2003, le Gouvernement met en œuvre un Programme Triennal avec l'appui des partenaires techniques et financiers

(PTF), axé sur la relance économique et la réduction de la pauvreté. Le rétablissement progressif de la situation économique et financière escomptée, couplé à l'accès du Niger à l'initiative PPTE, au retour à une vie constitutionnelle normale, à la stabilité sociale et institutionnelle retrouvée, constitue un climat favorable à la mise en œuvre des mesures de réformes prévues par le Programme Décennal de Développement de l'Éducation 2003-2013.

### **Quelques indicateurs sur l'économie nigérienne donnés par l'Institut National de la Statistique en 2009**

Taux de croissance réel du PIB (en %)-1.2

PIB nominal (2480.5 milliards de FCFA)

Taux d'investissement (29.3%)

Recettes budgétaires 14.7% du PIB

Taux de pression fiscale (13.9%)

Dépenses courantes (80.3% des recettes fiscales)

Encours de la dette extérieure (20.4% du PIB)

Balance commerciale (-8.0% du PIB)

Par rapport à la pauvreté, 63% de la population sont dans une situation de pauvreté dont 34% d'extrême pauvreté. Mais cette situation cache de nombreuses disparités, selon le milieu de résidence, la taille des ménages et les activités économiques. En outre, la précarité de cette situation économique et financière a profondément contribué à la dégradation des conditions de vie des populations. En 2009, le Niger occupe l'avant - dernière place sur 174 pays classés par le PNUD selon leur niveau de développement humain. Les taux d'alphabétisation et de scolarisation sont des plus faibles de l'Afrique.

L'accès à l'eau potable demeure limité malgré des potentialités largement supérieures aux besoins et d'importants moyens mobilisés. En 2000, 43% des ménages utilisent de l'eau salubre pour la boisson, provenant d'un robinet (à domicile ou fontaine) (18%), d'un puits protégé, d'une source protégée ou d'un forage; 81% de la population urbaine utilisent de l'eau de boisson salubre et seulement 36% en zone rurale. L'utilisation de l'eau potable présente une grande disparité selon la région et le milieu de résidence : A Niamey (73%) Agadez (52%), dans les régions de Dosso, Tillabéry et Maradi (respectivement 34%, 35% et 38%). Pourtant, les potentialités en eaux de surface, souterraines et de ruissellement sont importantes (totalisant un volume moyen annuel de 34 milliards de m<sup>3</sup> d'eau) et 100 millions de m<sup>3</sup> d'eau par an stockée dans les retenues artificielles au niveau d'une vingtaine de barrages. Le taux de couverture en évacuation des excréta est seulement de 4% en milieu rural, contre 69% en

milieu urbain. Le taux de couverture en évacuation des eaux usées est de 30% en milieu urbain et serait néant en milieu rural. En zone urbaine, le taux théorique d'évacuation des ordures ménagères est de 70% ; en milieu rural, les données ne sont pas disponibles.

Cette situation n'est pas sans conséquences sur la santé des populations lorsqu'on sait que le paludisme et les maladies diarrhéiques font partie des premières causes de morbidité chez les enfants, et que la schistosomiase est importante dans les zones d'aménagement hydro agricole. Comme on peut le constater l'assainissement a été le parent pauvre de la politique de développement, surtout en zone rurale. Ce secteur mérite une attention particulière lorsque l'on sait qu'environ 70% des maladies dont souffrent les populations sont liées à une insuffisance de l'approvisionnement en eau potable et un assainissement inadéquat.

Dans le secteur de l'éducation, les données fournies par l'annuaire des statistiques scolaires 2008-2009 fait ressortir une évolution substantielle du taux brut de scolarisation ces dernières années. En effet, de 54,4% en 2006-07 il est passé à 64,4% en 2008-09. Cette progression cache des disparités régionales entre Niamey la capitale et les autres régions mais aussi entre les villes et les campagnes. Pour l'année scolaire 2008-09, le taux brut de scolarisation (TBS) est de 108,7% pour la région de Niamey alors qu'il n'est que de 48,7% pour la région de Diffa et 59,8% pour la région de Zinder. Durant la même période, le taux d'achèvement du cycle de base 1 est passé de 42,7% à 48,2%. Le coefficient d'efficacité du système est très faible. Pour produire un diplômé du cycle de base 1, il faut recruter un peu plus de 2 élèves au cours d'initiation. Sur 1000 élèves inscrits au cours d'initiation, 360 obtiennent le CFEPD (36 %) et seulement 241 (24 %) sans redoublement. L'évaluation du niveau des apprentissages des élèves réalisés en 2007 met en évidence leur faible niveau de performance quel que soit le niveau ou la discipline considérée.

Le secteur non formel a connu une évolution aussi positive. Le taux d'alphabétisation est passé d'environ 14 % en 2001 à 28,7 % en 2005. Selon les statistiques du Ministère de l'Education National (MEN) de l'année 2008-09, le nombre d'inscrits est passé de 29 494 (dont 15 474 femmes) en 1999-2000 à 54235 (dont 38498 femmes) en 2007-2008.

### **I.3-Contexte politique (héritage politique et administratif, indépendance, type de gouvernance)**

De 1960, année de son accession à l'indépendance, à ce jour, le Niger a été successivement dirigé par des gouvernements qui détenaient leur « légitimité » soit d'élections libres soit de leur mise en place, à la suite de la prise des pouvoirs par les forces armées nigériennes. Au total, il a connu deux régimes de parti unique de 1960 à 1974 et entre 1987 et 1993 sous la

seconde république connu sous le nom de la décrispation. A ces régimes de parti unique, il faut ajouter deux régimes de démocratie multipartiste entre 1993 et 1996 et entre 2000 et 2010. Depuis son accession à l'indépendance, le pays a connu quatre coups d'Etat militaire en 1974, 1996, 1999 et 2010. Sur le plan administratif, le pays repose sur une organisation qui prévoit des communes urbaines et rurales à la base au nombre de 266, 36 départements au niveau intermédiaire et 7 régions au sommet. A la tête de chaque entité administrative est placé un responsable :

- Gouverneur pour la région,
- Préfet, pour le département ;
- Maire, pour la commune.

Chaque responsable est chargé de promouvoir les actions de développement dans son entité administrative. Il a pour tâche de mener les activités qu'il programme en collaboration avec les cadres techniques et les associations socioprofessionnelles.

## **II- Revue de la littérature**

### **OBJECTIF**

Cette revue de la documentation a pour but d'analyser les impacts de l'implication des différents acteurs : Etat, Population, collectivités, Organisations de la Société Civile (OSC) et partenaires techniques et Financiers –PTF-- dans la gestion des services sociaux de base. Plusieurs documents relatifs à la décentralisation des secteurs sociaux de base ont été analysés par l'équipe des chercheurs du Niger. Il s'agit principalement des textes législatifs et réglementaires, des politiques sectorielles en matière de santé, de l'eau et de l'éducation et les rapports d'évaluation de la mise en place effective des comités de gestion dans les différents secteurs de base.

Pour la présentation de cette revue de la littérature, nous adopterons le schéma suivant : pour chacun des trois secteurs (éducation, eau et santé), nous présenterons les textes législatifs et réglementaires qui régissent la décentralisation des secteurs sociaux de base au Niger. Puis, nous examinerons, à partir des rapports d'évaluations, les forces et les faiblesses de la mise en application de la décentralisation des secteurs sociaux de base. Mais auparavant, il nous a paru nécessaire de faire le point de la mise en place de la décentralisation au Niger avec (i) l'inventaire des textes de lois et (ii) l'analyse des rapports d'étude et d'évaluations faites par les différents partenaires du pays.

## **2.1. DECENTRALISATION**

### **2.1 1. Textes réglementaires**

Plusieurs textes de lois ont été votés en vue de transférer aux populations locales la prise en charge d'une partie des dépenses relativement aux services sociaux de base. Il faut noter que la Constitution du 9 Août 1999, en son article 11 stipule que : « Chacun a droit à la vie, à la santé, à la liberté, à la sécurité, à la l'intégrité physique et mentale, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi ». L'article 18 précise que : « L'Etat et les collectivités publiques ont le devoir de veiller à la santé physique, mentale et morale de la famille, particulièrement la mère et l'enfant ». Aussi, les dispositions pertinentes de la même constitution dispose que « l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration ».

On peut classer ces textes en plusieurs catégories : les textes de portée législative (lois) et réglementaire (décrets et arrêtés). Ils constituent le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation et de la gestion municipale au Niger. Quatre lois de portée générale ont été adoptées par l'Assemblée Nationale en vue de créer les conditions d'une décentralisation des services sociaux de base. Il s'agit de :

**(i) la loi 2001-23 du 10 août 2001** portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales. Elle érige à son article 2 « les régions, les départements et les communes en collectivités territoriales » et distingue à son article 3, deux types de communes à savoir « la commune urbaine et la commune rurale ».

**(ii) la loi 2002-12 du 11 juin 2002** déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements et communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources qui dispose à son article 3 que « la commune est la collectivité territoriale de base jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre. Elle est chargée des intérêts communaux et assure les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'Etat, de la région ou du département ». Cette loi confère à son article 97 la « clause de compétence générale par laquelle le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » et détermine également à son article 98, les compétences naturelles de droit commun de la commune dans les domaines de l'éducation, la santé et l'eau.

**(iii) la loi 2002 -13 du 11 juin 2002** portant transfert des compétences aux régions, départements et communes précise dans divers articles, les domaines de compétences pouvant

faire l'objet de transfert de l'Etat aux communes sous réserve du respect de la règle de la subsidiarité et de la concomitance du transfert de ressources et des moyens correspondants. Ainsi, cette loi précise à son article 12, seize domaines de compétences dans lesquels les collectivités territoriales peuvent bénéficier de transfert de l'Etat dont les secteurs de l'éducation, la santé et l'hydraulique.

**(iv) la loi 2002-17 du 11 juin 2002** déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes. Dans le prolongement de la loi 2002-12, cette loi précise à son article 10, les ressources financières de la commune et à son article 13, les charges financières qui lui incombent.

De l'analyse de ces textes de loi, il ressort que la décentralisation est effective au Niger. L'Etat a aussi mis en place toutes les dispositions juridiques pour organiser le transfert de certaines de ses prérogatives aux communes. Ainsi, dans les trois secteurs de base qui sont objets de notre étude, la commune appuie l'Etat dans « la construction et l'entretien des écoles primaires et maternelles et la gestion du personnel auxiliaire » ; « la construction et l'entretien courant des bâtiments et soins de santé primaire » ; et « la construction, l'aménagement et l'entretien des fontaines et puits publics ».

## **2. 2. Rapports d'étude et d'évaluation**

Relativement à l'installation et à l'effectivité de la décentralisation au Niger, six (6) rapports d'évaluation ont été analysés par l'équipe des chercheurs.

**1. Etude sur le démarrage des communes au Niger, les compétences à leur transférer et la stratégie pour les accompagner ; HCRAD, Septembre 2003, étude réalisée avec l'appui de l'Union Européenne, Rapport final.** Ce document fait l'état du processus de décentralisation au Niger et établit une situation de référence des communes à leur démarrage. Il présente un intérêt évident pour la présente recherche en ce sens qu'on y trouve beaucoup d'informations sur la problématique et les éléments de viabilité des communes, leurs caractéristiques et leurs typologies.

Le rapport fait une analyse de la situation des 265 communes à leur démarrage sur la base de différents critères :

- (i) localisation administrative et zones agro-écologiques,
- (ii) démographie communale et superficie indicative des territoires communaux,

(iii) occupation de l'espace communal,

(iv) équipement des collectivités et accès aux services, aussi bien en terme d'infrastructures sanitaires, éducatives, hydrauliques mais aussi par rapport à l'accès aux réseaux routiers, de téléphonie et d'électrification. Relativement à la mise en œuvre de la décentralisation, le document fait beaucoup de propositions en terme de modalités de transfert des compétences et à la stratégie d'accompagnement pour favoriser la montée en puissance des communes.

**2. Etude sur le financement des investissements en infrastructures et équipements des collectivités décentralisées au Niger, HCRAD, Novembre 2005, étude réalisée avec l'appui de la KFW,**

3. **Rapport final.** Cette étude qui a comme cadre de référence les communes d'intervention du Programme LUCOP, traite de la viabilité financière des communes, de leurs responsabilités en matière d'infrastructures et de leur responsabilisation en termes de programmation et de maîtrise d'ouvrage. Le document fait également une analyse de l'environnement institutionnel des communes sous l'angle plus général de la déconcentration et des capacités des structures étatiques à assurer la tutelle et l'appui conseil des communes. On y trouve aussi des informations sur les instruments pour mieux accompagner les communes et le processus de décentralisation en général.

Le rapport fait une analyse budgétaire des charges induites par le transfert des compétences prévu par la loi, en s'appuyant sur le contexte des communes d'intervention du Programme LUCOP. Aussi, par catégorie d'activités, le rapport donne les coûts indicatifs des compétences susceptibles d'être transférées aux communes ainsi que les charges d'entretien des infrastructures et de fonctionnement des administrations communales. Le rapport traite également de la problématique de la programmation et de la maîtrise d'ouvrage communale. Enfin, le rapport pose une analyse de l'environnement institutionnel de la commune en lien avec la problématique de l'accompagnement par l'Etat qui suppose l'existence des services déconcentrés de l'Etat organisés et fonctionnels.

**4. Etude sur l'opérationnalisation des transferts de compétences, HCME, Septembre 2006, réalisée avec l'appui de l'Union Européenne, Rapport final.** Ce document dresse un tableau de situation du fonctionnement des communes deux ans après leur installation officielle. L'intérêt d'un tel document pour notre travail de recherche est qu'il propose un plan d'urgence comme modalité de transfert de compétences aux communes dans les trois domaines sociaux de l'éducation, la santé et l'hydraulique. « Ce plan vise à transférer

l'exercice effectif des compétences aux communes dans les trois secteurs, considérés de manière partagée par l'ensemble des acteurs comme prioritaires dans une stratégie de développement fondée sur la lutte contre la pauvreté, en cohérence avec les Objectifs du Millénaire, et répondant aux besoins le plus fréquemment exprimés par les populations : santé, éducation, hydraulique et éventuellement pour les communes urbaines, assainissement ».

Pour créer les conditions de mise en œuvre de ce plan d'urgence, il est proposé des mesures d'accompagnement à travers un appui-conseil, dont la forme la plus achevée devrait être la mise sur pied d'un dispositif d'appui technique, qui concerne au premier chef les ministères dont les compétences auront fait l'objet des premiers transferts (Education, Santé, Hydraulique) et complémentaire des deux fonds de financement prévus par la loi.

**5. Etude pour la mise en place du Fonds d'appui à la décentralisation et le Fonds de péréquation, HCME, Février 2006, réalisé avec l'appui du Programme d'actions communautaires/Banque Mondiale, Rapport final.** Ce document traite de la problématique du financement des collectivités territoriales et de la nécessité de la mise en place d'un système national d'appui financier aux nouvelles collectivités territoriales. A partir des deux fonds prévus par la loi sur le régime financier des collectivités territoriales, cette étude propose un dispositif national d'appui financier aux collectivités territoriales sous la forme d'une Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT).

**6. Etude sur le foncier et la décentralisation : problématique du domaine des collectivités territoriales, HCME, Septembre 2006, Rapport final.** Cette étude établit plusieurs constats liés à : (i) la méconnaissance et la non sécurisation du domaine de l'Etat ; (ii) les contradictions et incohérences des textes sur le domaine de l'Etat ; (iii) les imprécisions du domaine des collectivités territoriales. Il ressort ainsi qu'il n'existe « aucun document récapitulatif des domaines fonciers publics et privés de l'Etat en application des textes en vigueur. Les seules données fiables disponibles sont celles établies par la Direction Générale du Patrimoine de l'Etat, après une mission d'identification entreprise sur l'ensemble du territoire. Cette liste ne comporte cependant que les logements administratifs qui sont la propriété de l'Etat dans chaque région. Elle ne prend en compte ni les bâtiments de l'Etat à usage de bureau, ni le foncier non bâti, particulièrement celui aménagé en milieu rural ».

**7. Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, HCCT, 2009, Rapport réalisé avec l'appui du PNUD.** Cette étude dresse un premier bilan de la mise en œuvre de la

décentralisation, quatre ans après. Le diagnostic établi a permis non seulement d'exposer le contenu du cadre juridique de la décentralisation, mais aussi d'apprécier son niveau de mise en œuvre et les conséquences qui en ont résulté. Il se dégage que la décentralisation est désormais une réalité au Niger et que les communes font partie du paysage institutionnel nigérien au sein duquel elles tentent de s'imposer lentement mais résolument. Cet élan est cependant limité par la faiblesse des capacités institutionnelles et financières des communes, la timidité de l'accompagnement que l'Etat doit leur apporter dans divers domaines et l'insuffisante prise en compte de la décentralisation dans les exercices de planification menés au niveau national.

A la lecture de tous ces rapports, il se dégage que la décentralisation est désormais une réalité au Niger et que les communes font partie du paysage institutionnel nigérien au sein duquel elles tentent de jouer le rôle à elles confié par la loi. En effet, depuis l'installation de leurs organes de gestion suite aux élections locales de juillet 2004, et en dépit des contraintes de toutes sortes, les 266 communes du pays tentent lentement mais résolument, de prendre en charge la satisfaction des besoins des populations dans les secteurs sociaux de base.

Ces études présentent un intérêt évident pour la présente recherche en ce sens qu'on y trouve beaucoup d'informations sur la problématique et les éléments de viabilité des communes, leurs caractéristiques et leurs typologies.

## **2.2. EDUCATION**

### **2.2.1. Les textes législatifs et réglementaires**

Une loi et deux arrêtés ministériels composent le cadre juridique régissant la décentralisation dans le secteur de l'éducation.

**La Loi N° 98-12 du 1<sup>er</sup> Juin 1998 (LOSEN)** définit les orientations du système éducatif nigérien. Dans son titre VII, cette loi a prévu les dispositions permettant le financement et la gestion de l'éducation. Ainsi, l'article 60 de la LOSEN stipule que le financement de l'enseignement et la formation dans les établissements publics est assurée par l'Etat, les collectivités, les familles et toutes autres personnes physiques ou morales. La répartition des charges est ainsi déterminée par cette loi :

- **L'Etat** assure la construction des infrastructures, les équipements, les manuels et fournitures, la formation des formateurs, les charges salariales, la recherche, la logistique et les bourses ;
- **Les collectivités** se chargeront des infrastructures, des équipements, des fournitures, des charges salariales, des bourses, de la maintenance, de l'électricité, de l'eau et du téléphone ;
- **Les familles** contribueront en achetant les fournitures et entretiennent les écoles ;
- **Les partenaires techniques et financiers** participent à la construction des infrastructures, à la fourniture des équipements, à la formation des formateurs, aux bourses, à la recherche, à la logistique;
- **Les entreprises** assureront la formation, la recherche, les bourses, l'apprentissage et le perfectionnement professionnel.

Les enjeux de cette implication sont multiples : un enseignement de qualité, l'inscription d'un nombre élevé d'enfants sur l'ensemble du pays en respectant l'équité et la disparité, la recherche du financement à travers un partagé de coût entre acteurs et une bonne gestion des différentes ressources.

L'Arrêté N°125/MESS/R/T/SG/DAF/DEP/DECB2/M du 10 Août 2005 portant création, composition et fonctionnement des Comités de Gestion des Etablissements Scolaires d'Enseignement Secondaire (COGES/ES)

Il définit les conditions de création, de composition et de fonctionnement des Comités de Gestion des Etablissements Scolaires d'Enseignement Secondaire (COGES/ES). En plus des représentants de l'administration scolaire et du personnel enseignant, ce comité comprend les représentants de la coopérative scolaire (une fille et un garçon), de l'autorité municipale, et de l'autorité traditionnelle. L'Association de Parents d'élèves a trois (3) représentants dont au moins une femme. Le COGES/ES élit en son sein un bureau de six membres. Les décisions du COGES/ES sont prises par consensus. Le même arrêté définit les missions du COGES/ES en ces termes :

- former et sensibiliser les populations pour la promotion de la scolarisation en général et celle des filles en particulier ;
- exécuter des conventions dont l'établissement est signataire et autoriser son adhésion aux groupements d'établissements secondaires ;
- délibérer sur toutes les questions ayant trait à la vie de l'établissement ;

- acquérir et gérer les fournitures destinées à l'établissement ;
- réceptionner et gérer les manuels scolaires ;
- participer à l'identification des sites des établissements ;
- suivre les travaux de construction des infrastructures scolaires ;
- assurer l'entretien préventif des infrastructures et équipements scolaires ;
- assurer le suivi de l'assiduité des enseignants ;
- approuver les contrats de prestation de service de l'établissement ;
- assurer la gestion des subventions et des fonds communautaires destinés au financement de l'établissement ;
- servir d'organe de médiation et de règlements des conflits entre les différents partenaires du système éducatif au niveau local ;
- élaborer, exécuter, suivre et évaluer le plan d'actions de l'établissement.

L'Arrêté N° 192/MEBA/SG du 15 novembre 2006, portant création, composition et fonctionnement des COGES

Cet arrêté définit les conditions de la mise en place de l'organe de gestion des établissements scolaires : les Comités de Gestion d'Etablissements Scolaires (COGES). Ils sont un instrument de la décentralisation de la gestion du système éducatif nigérien. Les comités de gestion d'établissement scolaires (COGES) sont les « bras opérationnels » du nouveau dispositif institutionnel mis en place dans le cadre du programme décennal de développement de l'éducation (PDDE). Les missions sont presque les mêmes que celles fixées par l'arrêté précédent. Les quelques modifications apportées sont:

- participer à l'acquisition ou à la réception de même qu'à la gestion des manuels et fournitures scolaires ;
- suivre les travaux de construction des infrastructures scolaires ;
- assurer l'entretien préventif des infrastructures et équipements scolaires ;
- assurer la gestion des subventions et des fonds communautaires destinés au financement de l'école ;
- cosigner les contrats de prestation de services du personnel contractuel de l'école ;
- assurer le suivi de l'assiduité des enseignants par la présentation d'un rapport mensuel de présence ;
- approuver le rapport motivant le renouvellement du contrat des enseignants contractuels ;

- délibérer sur toutes les questions ayant trait à la vie de l'école ;
- servir d'organe de médiation et de règlement des conflits entre les différents partenaires du système éducatif au niveau local.

Ces deux arrêtés ont permis la mise en place des COGES dans la quasi-totalité des établissements scolaires relevant de ces deux ministères chargés de l'éducation.

Il s'agit, à travers ces structures de promouvoir, au niveau des populations, une meilleure gouvernance et favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à « l'institution école » grâce à un meilleur partage du processus de prise de décision. En somme, l'objectif visé est l'instauration d'un environnement participatif plus incitatif pour un meilleur service éducatif (équitable et de qualité).

Par cette politique, l'État décentralise non seulement le financement du système éducatif mais aussi contribue à améliorer de manière constructive sa gestion à la base. C'est une démocratisation participative. La mise en place des COGES a permis un transfert de l'autorité de prise de décision à des acteurs qui ne relèvent pas de l'État.

### **2.2.2 Cadre de référence de la décentralisation de l'éducation**

Instrument d'opérationnalisation de la LOSEN, le Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE) s'inscrit dans le cadre de la Stratégie de Développement Accéléré de Réduction de la Pauvreté (SDRP) et des engagements internationaux auxquels le Niger a souscrit. Il s'agit notamment des Orientations de la Décennie de l'Éducation en Afrique ; de l'Initiative Spéciale des Nations Unies pour l'Afrique ; du Cadre d'Actions de Dakar sur l'Éducation Pour Tous et des recommandations du sommet des chefs d'État des six pays les moins scolarisés (Bamako, 2000). Ce Programme couvre la période de 2003 à 2012.

Les objectifs principaux du Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE) sont l'amélioration de l'accès, de la qualité et de la gestion de l'éducation de base.

À travers ces structures, il s'agit, de promouvoir une meilleure gouvernance et favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance au niveau des populations grâce à un meilleur partage du processus de prise de décision. En somme, l'objectif visé est l'instauration d'un environnement participatif plus incitatif pour un meilleur service éducatif.

Le PDDE sert désormais de cadre global de référence à toutes les interventions dans le secteur et se propose de trouver des solutions adéquates et pérennes aux problèmes et contraintes qui entravent le développement de l'éducation. Il consacre la décentralisation de la gestion du système éducatif et l'implication des communautés bénéficiaires des services d'éducation

dans la gestion comme option de politique éducative. Il est prévu à cet effet, la mise en place d'un certain nombre de structures villageoises de gestion de l'école à la base notamment les Associations des Parents d'Élèves (APE), les comités de Gestion des Établissements Scolaires (COGES) et les Associations des Mères Éducatrices (AME).

### **2.2.3 Rapports d'étude et d'évaluation**

Six (6) rapports d'évaluation, financés par divers partenaires notamment l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), l'Union européenne et l'UNICEF, ont été analysés.

#### 4.3.1 le bilan des expériences d'éducation non formelle au Niger

Etudes réalisée en 2001 par Dr Laouali Malam Moussa, Directeur de l'Alphabétisation avec l'appui de Messieurs Chétima Madou Gadji, Président du GAP et Tarno Balla, Directeur-Adjoint du CFCA.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la préparation du démarrage des activités du Projet d'appui au Développement de l'Education Non Formelle (PADENF) financé par l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI) et mis en œuvre par le Centre Canadien d'études et de Coopération Internationale (CECI). Le but de cette étude est de faire un état des lieux sur les actions d'éducation non formelle menés dans ses zones d'intervention en l'an zéro du Projet.

Au terme de ce cette étude, il n'a pas été possible à l'équipe de tirer un bilan de l'éducation non formelle à cause de la faible prise en charge de deux des trois secteurs que sont les écoles coraniques et les structures de formation professionnelles au niveau communautaire. Du côté de l'alphabétisation des adultes, le principal problème est l'insuffisance de la Coordination des initiatives des différents acteurs.

#### 4.3.2 Rapport d'étude pour l'évaluation et la généralisation des comités de gestion des établissements scolaires (COGES) (Rapport validé par l'atelier des 6, 7 et 8 septembre 2003), Ali Ramadan Chékou Maïna, B.P: 185 NIAMEY - Niger

Ce rapport d'étude a pour but l'évaluation de la fonctionnalité des Comités pilotes de gestion scolaires installés dans quelques régions du Niger à fin de leur généralisation sur l'ensemble du territoire.

Avec l'adoption de la loi 98-12 du 1<sup>er</sup> juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien, le Ministère de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation (MEB/A) a engagé une série de réformes visant à décentraliser le niveau de prise de décision afin d'améliorer la participation des différents acteurs à la base dans la prise de décision, la mise en œuvre des activités relatives à la gestion du patrimoine de l'école et de toutes autres ressources affectées aux établissements scolaires.

C'est dans ce but que les Comités de Gestion des Etablissements Scolaires (COGES) ont été retenus comme cadre et lieu idéal de la responsabilisation des acteurs de base pour la gestion des établissements au terme de l'arrêté N° 0279/MEN/SG/DEPD du 14 décembre 1998.

Diffa, Maradi et Tillabéri ont été retenues par le MEBA comme régions du Pays où la phase pilote d'expérimentation des COGES sera instituée. Deux cent quarante (240) COGES ont été ainsi mis en place dont 24 à Diffa, 102 à Maradi et 114 à Tillabéri. Un comité National de Suivi des COGES a été mis en place pour diriger cette phase par arrêté N° 0045/MEB/DEB du 06 mai 2002.

Deux (2) objectifs majeurs ont été assignés à cette étude. Il s'agit de :

- Evaluer la pertinence de la phase expérimentale ;
- Etudier les modalités de l'extension de la phase expérimentale.

Plusieurs aspects ont été abordés par cette étude afin de faire ressortir la pertinence de la création des COGES. Le premier point abordé est celui de l'appropriation de cette structure par les populations. En effet, 88,9 % de la population les considèrent comme leurs propres organisations malgré leur émanation d'origine administrative. Les COGES, eux-mêmes, reconnaissent à 90,7% cette participation des populations à l'effort de l'éducation. Du reste, sur le plan de la sécurisation du patrimoine des écoles par exemple le constat est édifiant :

- 74,4 % des COGES ont enregistré une nette diminution du niveau de déperdition du matériel ;
- 93% des COGES disposent d'un système de gestion des immobilisations assuré dans 57,1% des cas par l'organe exécutif du COGES et 16,7 % par le seul directeur de l'école et dans 11,6% par le personnel enseignant de manière générale.
- Les structures de contrôle de la gestion des immobilisations existent formellement dans 72,1% des COGES, mais la pratique de ce contrôle n'est pas généralisée.

Relativement au fonctionnement des COGES, l'évaluation conclut qu'après un an de gestion, celui-ci est satisfaisant. Mais afin que les membres des COGES s'approprient effectivement

la gestion de tous les aspects liés au système éducatif, un renforcement de leur capacité en maîtrise d'ouvrage est indispensable.

L'étude a mené aussi une enquête dans les autres régions du Niger afin de voir les potentiels pour la création des COGES. Tous les acteurs (enseignants, population, autorités administratives et coutumières, ONG, et projets) pensent que la création des COGES peut être un moyen pour améliorer les différents aspects du système éducatif dans ces cinq régions. Le rapport conclut à la généralisation des COGES sur l'ensemble du territoire.

#### 4.3.3 Rapport d'étude d'état des lieux et d'identification des sites d'intervention du projet d'alphabétisation en appui à la gestion décentralisée de l'école dans les régions d'Agadez, Maradi, Tahoua et Zinder. OCTOBRE 2007

Le projet d'alphabétisation en appui à la gestion décentralisée de l'école dans les régions d'Agadez, de Maradi, de Tahoua et de Zinder est financé par l'UNICEF et est exécuté par le CECI à travers sa Direction Pays au Niger. Il s'inscrit dans le cadre de l'appui de l'UNICEF à la réalisation des objectifs du PDDE. Ce rapport d'étude vise à dresser le profil éducatif et le fonctionnement des COGES dans les régions sus mentionnées. Plus spécifiquement, il s'agit de:

- collecter des données sur les écoles (effectifs des élèves par sexe, les principaux indicateurs d'accès et de qualité de l'éducation) ;
- vérifier l'existence et l'opérationnalité des structures villageoises des gestions de l'école notamment les COGES, les APE et les AME.
- recueillir des informations sur l'intervention des différents partenaires (PTF et ONG) dans les villages ou les écoles concernées ;
- sonder la motivation et les attentes des membres des structures de gestion des écoles pour un éventuel programme d'alphabétisation fonctionnelle à leur profit.

Le présent rapport d'évaluation fait ressortir plusieurs aspects dans le sens de l'évolution du système éducatif dans la zone d'intervention du Projet :

- les effectifs scolaires ont plus que doublé durant les cinq ans (2001 à 2005) dans la zone d'intervention du projet avec un taux moyen de progression de 2% alors que le niveau national durant la même période était de 1,76% ;
- dans le domaine de la qualité, on constate un net recul du redoublement durant la même période ;
- la disponibilité des manuels scolaires dans les différentes écoles ;

- l'élection de manière démocratique et l'existence effective des COGES dans les différentes écoles de la zone d'intervention du Projet ;
- les membres des COGES, du fait du manque de formation, rencontrent des difficultés qui ne permettent pas la prise en charge de la gestion des études de leurs enfants ;
- la participation de plusieurs PTF et ONGs intervenants dans la zone étude pour un appui/accompagnement des COGES. Dans les trente huit (38) communes visitées, seules dix huit (18) ONG y interviennent et aucun PTF.

Les COGES ont un besoin en formation notamment pour apprendre à lire et écrire, vie associative, bien être de l'enfant, vie associative et AGR.

4.3.4 Rapport technique sur le forum de solidarité pour l'amélioration de l'éducation dans la région de Zinder. 11 JANVIER 2008, Ministère de l'Education Nationale ; Présenté par DAMANA, Issaka, Coordonnateur National de la Cellule de Promotion des COGES

Le présent Rapport technique a pour but de faire l'état des lieux d'une résolution prise en mai 2007 en vue d'améliorer le taux brut de scolarisation (TBS) dans la région. En effet, une population estimée à 2 080 250 habitants (recensement Niger 2001), la région de Zinder est l'une des régions où les indicateurs du système éducatif restent les plus faibles du pays (la proportion de la population scolarisable de 18,33% en 2007). Aussi, en 2005-2006, alors que la moyenne nationale du taux brut d'admission (TBA) est de 53,50%, la région de Zinder a enregistré un TBA de 42,60% contre 57,90% à Dosso

Un autre problème qui bloque le développement de l'éducation dans la région de Zinder est celui de la sous scolarisation de la jeune fille. En termes de TBS et TBA fille, la région présente les taux les plus faibles du pays. Ainsi en 2005-2006, le TBS Fille de la région est de 36,40% à Zinder contre 46,10% à Dosso. Quant au TBA fille de la même année, il est de 44,10% à Zinder contre 56,70% à Diffa.

Face à cette situation, les différents COGES de la région de Zinder, ont décidé d'organiser un forum afin d'améliorer l'accès et la qualité du système éducatif au niveau de la région. L'une des principales résolutions issues de cette rencontre est sans nul doute le lancement de la campagne pour le rehaussement du TBA des filles pour la rentrée scolaire 2007-2008.

Le 11 janvier 2008, la Direction Régionale de l'Education Nationale de Zinder a convié les mêmes acteurs du premier forum pour faire le bilan des actions menées. Ce forum intitulé « **Forum de solidarité pour l'amélioration de l'Education dans la région de Zinder** » s'est déroulé sous le haut patronage du Ministre de l'Education Nationale.

Le résultat provisoire de cette campagne est une augmentation du nombre d'élèves inscrits au C.I. En effet, sur 72,47% des écoles dont les données des inscriptions au CI, les résultats suivants ont été enregistrés : **55.223** élèves ont été recrutés en **2007-2008** contre **47.547** en **2006- 2007** soit une augmentation de **7 676** élèves dont **5 311** filles.

Au sortir de ce forum, deux importantes résolutions ont été prises. Il s'agit de :

- poursuivre la campagne de sensibilisation par l'élargissement des acteurs traditionnels à d'autres groupes sociaux organisés notamment les groupements des femmes, les associations des jeunes et les leaders religieux ;
- entreprendre des actions conjointes multiples et multiformes pour assurer le maintien des filles jusqu'à la fin de leur cycle.

4.3.5 Rapport d'évaluation finale du projet d'alphabétisation en appui à la gestion décentralisée de l'école : Juillet 2008. Ce rapport a été réalisé par Dr. Abdoulaye NOMAOU Sociologue, Expert en évaluation des projets et Bassirou SEIBOU, Inspecteur d'alphabétisation, Expert en Éducation Non Formelle.

Le projet d'alphabétisation en appui à la gestion décentralisée de l'école dans les régions d'Agadez, de Maradi, de Tahoua et de Zinder est financé par l'UNICEF et est exécuté par le CECI-Niger. Le présent rapport d'évaluation fait ressortir plusieurs aspects dans le sens de l'évolution du système éducatif dans la zone d'intervention du Projet :

- les conditions d'accès ont augmenté avec une prévision de 5.000 apprenants à former. l'évaluation fait ressortir un nombre de 5.511 personnes inscrites soit un taux de réalisation de 110,22%. De ce nombre, il y a eu 50,6% de femmes et 49,4% d'hommes, ce qui reflète une assez bonne parité entre les deux sexes ;
- la mise en place des structures fonctionnelles de gestion communautaire dans 200 écoles ;
- 100% des écoles gérées par les COGES disposent de plan d'actions et les activités retenues profitent à l'école dont ils ont la charge ; toutes ces activités sont mises en œuvre essentiellement sur fonds propres ;
- les capacités de 22 agents ont été renforcées, dont 10 superviseurs issus des ONG retenus et 10 agents des IDENF en charge de former à leur tour les alphabétiseurs devant tenir les centres d'éducation non formelle.

En somme, l'évaluation fait ressortir une meilleure gestion des activités scolaires depuis la mise en place des COGES dans les différentes écoles.

#### **4.3.6 Rapport d'Evaluation des COGES communaux dans les régions de Tahoua, Zinder, Dosso et Tillabéri ; Ministère de l'éducation nationale, cellule de promotion des COGES, RAPPORT DEFINITIF. NIAMEY, JUILLET 2008**

Ce rapport d'évaluation vise à vérifier l'effectivité des activités de ces structures (COGES communaux (CC), des fédérations des COGES d'école ou COGES locaux (CL)), actuellement en phase d'expérimentation dans quatre régions du Niger (Dosso, Tahoua, Tillabéri et Zinder). Il s'agit plus spécifiquement de mesurer l'impact des stratégies d'accompagnement utilisées par les différents intervenants, en vue de définir un modèle de référence à généraliser sur l'ensemble des communes du pays.

L'étude a consisté à :

- i. inventorier et analyser les différents modèles de COGES communaux développés du point de vue de : leur composition, leur mode de désignation des membres, leurs rôles, fonctions et fonctionnement et le partenariat qu'ils entretiennent avec les élus locaux et les services déconcentrés du MEN ;
- ii. proposer, à partir des expériences réussies, un modèle efficace, efficient et reproductible de COGES communal qui prend en compte à la fois des compétences dévolues aux services déconcentrés du MEN et des collectivités territoriales, notamment les communes ;
- iii. inventorier et analyser les axes stratégiques utilisés dans le renforcement de leur capacité et proposer les axes appropriés pour les rendre partout fonctionnels.

Les résultats des investigations font ressortir une préférence pour les COGES communaux (CC). En effet, les premiers COGES communaux ont été mis en place dans la région de Tahoua, dans le cadre de l'appui de la JICA au PDDE (Projet EPT/JICA). L'intervention de la JICA a été faite à travers l'ONG ONEN. Après les résultats encourageants du premier test, d'autres partenaires intervenant dans la même région, à savoir l'ONG CONCERN et le Projet SOUTEBA, financé par l'Union Européenne, ont décidé à leur tour d'appuyer la promotion des CC.

Des 134 membres des bureaux des COGES Communaux enquêtés, seuls 43% résident dans le chef lieu de commune d'implantation, 26% d'entre eux habitent à moins de 10 km et 31%, à plus de 10 km. En gros, 7 membres sur 10 habiteraient au chef lieu de commune ou à une distance raisonnable. Les COGES Communaux travaillent/coopèrent avec plusieurs partenaires avec qui ils développent des relations de partenariat.

Malgré la réussite des COGES Communaux quelques faiblesses ont été notées. Ainsi, les femmes sont sous représentées dans les bureaux des COGES communaux et elles représentent à peine à que 20% de l'effectif des membres du bureau. Aussi, les enseignants sont majoritaires voire dominants au sein des bureaux des CC où ils représentent 38% des effectifs, contre 30% pour le groupe « paysans/ménagères ».

Il ressort de leur analyse qu'avec l'adoption de la loi 98-12 du 1<sup>er</sup> juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien, le Ministère de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation (MEB/A) a engagé une série de réformes visant à décentraliser le niveau de prise de décision. Ces reformes ont pour but d'améliorer la participation des différents acteurs à la base, la mise en œuvre des activités relatives à la gestion du patrimoine de l'école et de toutes autres ressources affectées aux établissements scolaires.

C'est dans ce but que les Comités de Gestion des Etablissements Scolaires (COGES) ont été retenus comme cadre et lieu idéal de la responsabilisation des acteurs de base pour la gestion des établissements. Ils sont élus de manière démocratique avec une représentation des femmes aux structures de gestion. Dans certains COGES la parité entre les deux sexes est plus que respectée car les femmes représentent 50,6% des membres contre 49,4% pour les hommes.

Avec l'installation de ces structures, 90% de la population les ont appropriées et les considèrent comme leurs propres organisations malgré leur émanation d'origine administrative. Aussi, les différents rapports font ressortir que l'Accès au système éducatif s'est amélioré dans l'ensemble du pays avec parfois des effectifs scolaires qui ont plus que doublé (Zinder notamment).

Par rapport à la qualité, on constate un net recul du redoublement durant la même période, et la disponibilité des manuels scolaires dans les différentes écoles est effective. Plusieurs PTF et ONGs interviennent pour un appui/accompagnement des COGES. Les COGES disposent de plans d'actions et les activités retenues profitent à l'école dont ils ont la charge. Toutes ces activités sont mises en œuvre essentiellement sur fonds propres.

Malgré leur bonne volonté, les membres des COGES, du fait du manque de formation, rencontrent des difficultés qui ne permettent pas la prise en charge et la gestion des études de leurs enfants

La principale difficulté que rencontrent les membres des COGES est le manque formation notamment afin d'apprendre à lire et écrire. D'autres thèmes comme la formation en vie associative, le bien être de l'enfant et les activités génératrices de revenus (A.G.R) seraient d'un avantage certain pour les membres des COGES.

En somme, l'évaluation fait ressortir une meilleure gestion des activités scolaires depuis la mise en place des COGES dans les différentes écoles.

## 2.3 EAU

### 2.3.1 Les textes législatifs et réglementaires

Dans le secteur de l'Eau, l'Etat nigérien a fait adopter plusieurs textes législatifs et réglementaires. Il s'agit principalement de :

- **L'Ordonnance 92-030 du 8 juillet 1992** intitulé « principes directeurs d'une politique de développement rural » qui traite en son point 1.6 de la gestion optimale des ressources en eau.
- **L'Avant projet de loi portant code de l'Eau au Niger**. . Cet avant projet de loi porte un amendement à l'ordonnance n°93-014 du 2 Mars 1993 modifiée par la loi n° 98-014 du 7 décembre 1998. Il porte sur 101 articles et est en voie d'adoption par le Gouvernement de la République du Niger. Elle fixe le cadre juridique du régime des eaux et détermine notamment les conditions d'utilisation et de gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire du Niger. Elle précise aussi les conditions relatives à l'organisation de l'approvisionnement en eau potable des populations et du cheptel. Le titre IV du code traite du cadre institutionnel de la gestion des eaux.
- **L'ordonnance N°93-014 du 2 mars 1993** portant régime de l'eau modifiée par la Loi N° 98-041 du 7 décembre 1998 ainsi que le Décret 97-368/PRN/MHE du 25 octobre 1997 déterminant les modalités d'application de la dite loi fixent le régime des eaux ainsi que les conditions d'utilisation de cette ressource au Niger. Cette ordonnance définit un cadre physique et non plus seulement administratif pour la gestion de l'eau. La Loi stipule en son article 10 que toute personne a le droit d'utiliser et de disposer des eaux relevant du domaine public. Conformément aux dispositions de cette Loi, les eaux peuvent relever du domaine public (naturel ou artificiel) ou ne pas faire partie de ce domaine public (art. 3-5). Cette loi est actuellement en instance de révision après une étude et l'atelier qui l'a validé.
- **L'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993** fixant les principes d'orientation du code rural stipulent en ses articles 114 et 115 que les pouvoirs de police rurale sont détenus et exercés par les autorités administratives et coutumières. Il est institué dans chaque commune, une commission foncière (COFO) qui dispose de compétences consultatives et d'un pouvoir de décision (art. 117-121). Il est également institué dans chaque département

un document cadre dénommé « schéma d'aménagement foncier » dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent (art. 127). Les chefs traditionnels disposent également du pouvoir de conciliation des parties en matières civile et commerciale (art 15 de l'Ordonnance 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger). Elle reprend les termes de la loi portant régime de l'eau en ce qui concerne l'hydraulique rurale et l'hydraulique pastorale.

- **la loi n°98 - 042 du 07 décembre 1998** portant Régime de la Pêche qui dispose en son article 3 que le droit de pêche appartient à l'Etat dans les eaux du domaine public quel soit flottable ou navigable.
- **la loi n°98 - 56 du 29 décembre 1998** portant loi Cadre relative à la Gestion de l'Environnement qui reprend les termes de la loi portant régime de l'eau en ce qui concerne la protection des ressources en eau. Cette même loi stipule en son article 31 que les activités des projets et programmes de développement qui, par l'importance de leurs dimensions ou de leurs incidences sur les milieux naturel et humain, peuvent porter atteinte à ces derniers sont soumis à une étude d'impact environnemental.
- **L'Ordonnance N° 99-044 du 26 octobre 1999** a créé une Autorité de Régulation Multisectorielle (ARM), chargée du contrôle de la régulation des prix, du contrôle des obligations assurées par les opérateurs en matière d'extension des réseaux et offres de services aux utilisateurs ainsi que le contrôle de la performance des opérateurs en terme de qualité de service.
- **la Loi N° 2000-12 du 14 août 2000** portant réorganisation de l'activité de production, de transport et de distribution de l'eau dans le sous secteur de l'hydraulique urbaine. C'est la Société du Patrimoine des Eaux du Niger (SPEN) qui est chargée de la gestion de l'ensemble du patrimoine des eaux de l'Etat en zone urbaine et semi urbaine, alors que la Société d'Exploitation des Eaux du Niger (SEEN), elle est chargée de la production, du transport et de la distribution des eaux en zone urbaine et semi urbaine, ainsi que d'autres missions liées à l'exploitation des infrastructures et du matériel.
- **L'ordonnance N°78-39 du 28 décembre 1978** portant création d'un établissement public de l'État chargé de la réalisation, de l'exploitation et de l'Aménagement Hydro-Agricole et son décret d'application portant statut de l'office.

- **la Loi n° 66-033 du 24 mai 1966** relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes et l'Ordonnance n°79-45 du 27 décembre 1979, complètent ladite loi et divise en 3 classes les établissements.
- **Le Décret 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997** portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales, art.26-31 qui traite de la mise en valeur des ressources hydrauliques.
- **Le Décret 97-368/PRN/MHE du 25 octobre 1997** déterminant les modalités d'application de l'ordonnance 93-014 du 2 mars 1993 précise le régime juridique de l'utilisation des ressources en eau relevant du domaine public. Au terme de ce décret, l'utilisation des eaux est soumise aux régimes suivants : le régime de l'utilisation libre, le régime de la déclaration, le régime de l'autorisation et le régime de la concession. Au niveau du régime de l'utilisation libre, chaque autorité administrative dans la limite de sa circonscription peut limiter le droit de libre utilisation des eaux et adopter les mesures nécessaires à prendre face à des situations d'urgence.
- **Le Décret N° 2006-032/PRN/MHE/LCD du 3/02/2006** porte création, attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (CNEA). Cette commission est obligatoirement consultée sur les aspects essentiels d'arbitrage de litiges en matière de gestion des eaux, internes et partagées (art.3).
- **Arrêté N° 140 MSP/LCE/DGSP/DS/DH du 27 septembre 2004** fixant les normes de rejets des déchets dans le milieu naturel.
- **Arrêté N° 141 MSP/LCE/DGSP/DS du 27 septembre 2004** fixant les normes de potabilité de l'eau de boisson.

#### 5.1. Les Politiques et stratégies

- **Le Schéma directeur de mise en valeur et de gestion des ressources en eau.** Elaboré par le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement avec l'appui du PNUD et approuvé par le gouvernement le 18 Février 1993, il a été réactualisé en novembre 1997. Le schéma directeur a fait un important travail d'inventaire de l'existant et d'examen prospectif des besoins à satisfaire. Il définit les grandes orientations et comportait un plan d'actions décennal (1991-2000) comprenant des projets et des programmes nationaux et régionaux.

- **La Politique et stratégie pour l'eau et l'assainissement pour un développement durable** élaborées en Mai 1998 par le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement (MH/E). Elles définissent la mise en œuvre des politiques définies par le Gouvernement en matière d'hydraulique, d'équipement rural, d'aménagement des sols, de préservation et de développement des ressources forestières, halieutiques, fauniques et apicoles, de prévention et du contrôle en matière de pollution et de nuisances.
- *La Stratégie nationale de développement de l'irrigation et de collecte des eaux de ruissellement élaboré en Juin 2000 pour asseoir les bases d'un développement agricole sécurisé, rentable et durable.*

### **2.3.2 Rapports d'évaluation**

Six (6) rapports d'évaluation ont été analysés par les consultants. Il s'agit de :

1. **Appui à la création des instances intermédiaires et régionales** (Associations, Fédérations et Commission Régionale), conception, élaboration et mise en œuvre d'un programme de formation des responsables des dites instances de l'Unité de Gestion de l'Eau du Fleuve/ Liptako-Gourma. Ce rapport a été élaboré en 2006 par le Bureau d'Etudes et de Travaux Géologiques, Hydrologiques, Hydrauliques et de Service au Sahel (BTEGHS) avec l'appui du PNUD. C'est une étude qui s'inscrit dans le processus de l'implication de tous les acteurs de développement et des usagers de l'eau dans la gestion des ressources en eau, déjà engagé au niveau de l'UGE du Fleuve /LiptakoGourma. Elle a pour but aussi l'appui à la conception des instances intermédiaires et régionales et à l'élaboration de leurs structures juridiques et réglementaires, ainsi que la conception et l'élaboration des modules de formation à l'attention des bureaux des instances.
2. **Rapport général de la Réunion sectorielle sur l'eau et l'assainissement** tenue à Niamey du 29 au 31 mai 2001 organisée par le Gouvernement du Niger. Elle a pour but de capitaliser toutes les expériences et les consultations entre tous les acteurs parties prenantes au secteur de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit de cerner les contours de la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau et la réalisation effective de la décentralisation, d'instaurer un partenariat véritable avec la société civile.
3. **Etat des lieux de la Gouvernance de l'Eau au Niger** réalisé en Novembre 2006 par le Partenariat National de l'Eau du Niger (PNE-Niger).

L'état des lieux de la gouvernance de l'eau au Niger a pour but de décrire la situation actuelle en matière de gestion des ressources en eau, d'évaluer les forces et les faiblesses du secteur et identifier des actions pratiques à mettre en œuvre pour améliorer cette gouvernance. De manière spécifique, elle vise à :

- élaborer un rapport sur l'évaluation de la gouvernance de l'eau ;
- définir un plan d'actions commun avec les parties prenantes existantes dans le secteur.

L'étude s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du programme pour la gouvernance de l'eau en Afrique de l'Est et de l'Ouest, initié par le Partenariat mondiale de l'eau sur financement de l'Union Européenne.

#### **4. Etude du cadre juridique et institutionnel relatif aux Unités de Gestion des Eaux (UGE)**

au Niger réalisée par le Cabinet du Premier Ministre avec l'appui du PNUD : Projet NER 98/001/NEX-PNUD. Cette étude a pour objectif principal d'élaborer un cadre institutionnel et juridique relatif aux unités de gestion de l'eau. Plus spécifiquement elle devra :

- confirmer ou infirmer le nombre des 7 UGE proposé dans le référentiel de l'eau ;
- déterminer le contour de chacune des unités proposées ;
- trouver une dénomination convenable pour chaque système ;
- établir une situation succincte du potentiel hydrique des différentes unités ;
- préciser les modalités de gestion des eaux de chaque unité et les organes chargés de leur application ;
- définir les attributions des organes de gestion, leur fonctionnement et leurs ressources ;
- déterminer les types de relations liant les organes régionaux de gestion des eaux à d'autres institutions nationales existantes ;
- proposer les textes portant création et attributions de la commission nationale de l'Eau et de l'Assainissement ainsi que les modalités de leur application.

**5. Directives pour la gestion de l'eau et le développement de l'irrigation ;** Version du 13.3.96 Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). C'est un document qui présente les concepts et principes de base pour la planification et

l'exécution de la composante irrigation du programme spécial production vivrière (PSPV) au Niger. Plus spécifiquement les directives contiennent les éléments suivants :

- le développement de l'eau est essentiel pour la sécurité alimentaire ;
- l'accent est mis sur des solutions et modèles de développement de faible coût qui stimulent l'autonomie et la responsabilité de gestion au niveau local ;
- la viabilité économique, la mobilisation des ressources internes et l'implication du secteur privé ;
- une démarche holistique s'attaquant aux problèmes techniques, institutionnels et économiques.

6. **Capitalisation de la Gestion Intégrée des Eaux au Niger (GIRE).** Document de consultation réalisé en 2008 par Royal HASKONING pour le compte de Danida Niger. Il s'est agit de capitaliser l'expérience de GIRE dans l'UGE du Fleuve / Liptako –Gourma et dans la sous région particulièrement au Burkina Faso dans le but d'étendre l'expérience sur les autres unités à l'intérieur du Pays.

Ces six rapports abordant différents aspects de la gestion de l'eau ont été analysés par l'équipe des différents chercheurs. Ces études ont été financées par différents partenaires intéressés par la gestion de l'eau au Niger. Il ressort de ces rapports les constats suivants :

- impliquer tous les acteurs de développement et des usagers de l'eau dans la gestion des ressources en eau. Elle a pour but aussi l'appui à la conception des instances intermédiaires et régionales et à l'élaboration de leurs structures juridiques et réglementaires, ainsi que la conception et l'élaboration des modules de formation à l'attention des bureaux des instances ;
- capitaliser toutes les expériences et les consultations entre tous les acteurs parties prenantes au secteur de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit de cerner les contours de la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau et la réalisation effective de la décentralisation, d'instaurer un partenariat véritable avec la société civile.
- réaliser un Etat des lieux de la Gouvernance de l'Eau au Niger. Cet état des lieux a pour but de décrire la situation actuelle en matière de gestion des ressources en eau, d'évaluer les forces et les faiblesses du secteur et identifier des actions pratiques à mettre en œuvre pour améliorer cette gouvernance.
- élaborer un cadre juridique et institutionnel relatif aux UGE au Niger ;

- élaborer les directives pour la gestion de l'eau et le développement de l'irrigation. Ce document présente les concepts et principes de base pour la planification et l'exécution de la composante irrigation du PSPV au Niger.

En conclusion, les différents textes juridiques, les stratégies et rapports font ressortir clairement l'existence d'un cadre juridique et institutionnel cohérent de la gestion de l'eau au Niger. Pour l'essentiel, ces textes sont de nature à créer les conditions nécessaires à une bonne gouvernance du secteur de l'eau notamment dans un contexte de décentralisation.

## **2.4. LA SANTE**

### **2.4.1 Les textes législatifs et réglementaires**

Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été adoptés par l'Etat du Niger afin de décentraliser le financement des actions liées à la Santé. Il s'agit notamment de :

- **la loi N°2008-10 du 30 avril 2008** portant régime général des mutuelles de santé en République du Niger qui énonce dans ses principes fondamentaux que: « les mutuelles de santé se forment librement entre les personnes physiques et/ou morales qui définissent librement leurs rapports, sous la réserve que l'objet de leur convention n'enfreigne pas l'ordre public, les bonnes mœurs, les lois et règlements en vigueur » ;
- **le Décret N°2005-316/PRN/MSP du 11 novembre 2005** accorde aux femmes nigériennes, la gratuité des prestations liées aux césariennes fournies par les Etablissements de santé publique ;
- **le Décret N°2007-261/PRN/MSP du 19 juillet 2007** instituant la gratuité des prestations liées aux cancers féminins fournies dans les établissements publics de santé.
- **le Décret n° 2007-410/PRN/MSP du 1er octobre 2007** qui modifie le décret n° 2007-261/PRN/MSP du 19 juillet 2007 en son article premier définit les conditions de la prise en charge des cancers gynécologiques par les Etablissements publics de santé.
- **l'arrêté N° 0071/MSP du 31 mars 1999** portant statuts-types des comités de santé dans le secteur non hospitalier. L'article 3 de cet arrêté précise que « les comités de santé ont pour mission : (i) la promotion de la santé des individus, des familles et des communautés ; (ii) la mobilisation des communautés locales pour le développement sanitaire ; (iii) l'amélioration des prestations de services pour mieux répondre aux besoins des populations » ;

- **l'arrêté N° 65/MSP/LCE/DGSP/DPHL/MT du 7 avril 2006** instituant la gratuité des contraceptifs et préservatifs dans les établissements de santé publics. L'article premier institue sur l'ensemble du territoire national la gratuité des contraceptifs dans les Etablissements de santé publique ;
- **l'arrêté N°079/MSP/MEF du 26 avril 2006** accordant la gratuité de la consultation prénatale et la prise en charge des soins aux enfants de 0 à 5 ans. Par cette disposition, les enfants de 0 à 5 ans bénéficient de la gratuité des prestations lors des consultations préventives et curatives, de l'hospitalisation, des actes chirurgicaux et des examens de laboratoire et radiologie.

#### **2.4.2 Les Documents Techniques**

De nombreux documents techniques de portée nationale en matière de santé ont été élaborés et adoptés par le gouvernement du Niger.

- Le Plan de Développement Sanitaire (PDS) 1994 – 2000 MSP.

Le PDS a consacré entre autres : (i) la politique d'auto encadrement sanitaire (ii) et le renforcement du système de santé par les stratégies de soins de santé primaire (SSP) dans un cadre organisationnel dit "scénario de développement sanitaire en trois phases" à travers une décentralisation des services de santé. C'est ainsi qu'il a prévu un certain nombre d'actions dont :

- l'information des populations sur les problèmes qui touchent leur santé ;
- le développement de la participation communautaire ;
- la promotion des bonnes conditions alimentaires et nutritionnelles ;
- l'élaboration d'une politique nationale en matière d'hygiène et d'assainissement assortie d'une législation appropriée ;
- la réalisation d'ouvrages hydrauliques en utilisant des technologies appropriées et d'un coût supportable afin de fournir aux populations de l'eau saine en quantité suffisante ;
- l'élaboration et l'application d'une politique nationale réaliste en matière d'hygiène et d'assainissement du milieu ;
- l'encouragement de la décentralisation effective des services de santé ;
- la mise en place d'un fonds national pour la santé.

Le PDS 1994-2000 a fait une analyse très critique de la participation communautaire dont il lie les difficultés aux principaux maux suivants :

#### **Un concept réducteur**

Une des raisons principales du peu de succès de la participation communautaire serait liée à l'approche réductrice dans laquelle cette option a été jusque là confinée par les acteurs chargés de sa mise en œuvre. Ces derniers ne retiennent du concept que les aspects comptables liés au recouvrement des coûts et à la gestion des médicaments.

Soulignons que ce schéma réducteur a eu des effets négatifs importants sur la configuration des comités dans leurs rapports avec les populations et les formations sanitaires. La difficulté majeure soulevée dans ce sens est que l'adhésion totale des populations fait souvent défaut. Aussi, faute d'avoir posé des actes tangibles profitables à la communauté dans son ensemble, les comités apparaissent plus comme des entités personnalisées ou groupusculaires que des espaces collectifs de prise de décision et de concertation. Cette faible appropriation collective n'est pas dissociable des contextes et des raisons qui ont prévalu à leur avènement.

### **Le manque de profondeur sociologique**

La composition de ces comités pêche par la faible représentativité de certaines catégories sociales (les jeunes, les femmes) qui se trouvent être pourtant les plus grandes utilisatrices des services de santé.

### **Le cumul des fonctions**

C'est en effet très généralement la situation qu'on observe au niveau des organisations communautaires. La plupart des membres qui les animent ont des casquettes multiples dans les arènes locales où ils évoluent. Or, compte tenu des enjeux et des intérêts multiples qui traversent ces arènes, ces acteurs développent constamment des stratégies de positionnement à même de leur procurer ou de leur assurer le contrôle des ressources politiques, matérielles et symboliques. Dans certains contextes sanitaires c'est la pluralité des programmes verticaux (avec chacun son comité), qui favorise ce phénomène : comité de lutte contre le sida, comité anti- paludisme, etc.

Au vu des ces enjeux multiples, les structures communautaires sont souvent dirigées par des élites locales dont certains appartiennent aux couches aristocratiques. Jouant le rôle d'interface entre le village et les appareils administratifs (le CSI, le district, la sous-préfecture, etc.), ils sont choisis le plus souvent selon un système de cooptation. Leur influence devient plus grande lorsqu'ils ont en face d'eux des collègues illettrés au sein de la même structure. En règle générale presque partout dans les villages, l'illettrisme des membres des comités est caractéristique de leur dysfonctionnement. Ne sachant ni lire ni écrire dans la langue officielle, ils ont souvent du mal à appréhender les véritables enjeux de leur mission. Par

ailleurs le cumul des postes de trésorier du comité de gestion et celui de percepteur est à l'origine de plusieurs malversations.

### **Le bénévolat :**

Le bénévolat est partout décrié même dans le monde rural où on pense naïvement que les populations ne sont pas dans des logiques monétaristes ou salariales. Parfois c'est la façade consensuelle devant les agents de projet ou de l'administration qui masque cette réalité. Disons qu'il n'est manifestement pas possible de professer un système de bénévolat dans des environnements sociaux de précarité (là où les besoins essentiels ne sont mêmes pas satisfaits), où la pression monétaire est toujours forte. La conséquence est que les structures communautaires existent mais ne fonctionnent pas.

### **Un système de contrôle défaillant :**

Le contrôle de la gestion des services de santé et du recouvrement des coûts n'est pas toujours assuré par les commissaires aux comptes là où ils existent. Selon les estimations faites, à peine 17% des comités de santé assurent ce contrôle. La plupart des commissaires aux comptes des différents comités sont des illettrés et ignorent les mécanismes permettant d'effectuer ce contrôle. Parfois ce contrôle n'est pas effectué simplement pour ne pas heurter la sensibilité de ceux qui ont en charge la gestion des fonds, et les relations d'inter connaissance en sont pour quelque chose. Cette situation est de nature à favoriser les malversations des fonds du RC.

- Le Plan de développement sanitaire (PDS) 2005- 2010 MSP, février 2005

Le Plan de Développement sanitaire (PDS) 2005- 2010 est un document de planification du Ministère de la Santé Publique qui constitue le cadre de référence pour les interventions dans le secteur de la santé du Niger. Abordant l'aspect du financement du secteur de la santé, le PDS fait le constat que malgré la priorité accordée au secteur de la santé dans sa stratégie de réduction de la pauvreté, l'Etat n'a financé que 31,72% de la dépense nationale de santé en 2004, les PTF ont contribué pour 21,58%, les autres sources de financement (ONGs nationales, la CNSS, employeurs privés, collectivités locales) n'ont représenté que seulement 1,85% du total de la dépense nationale de santé.

Le PDS a opté pour une déconcentration de la gestion du secteur de la santé. Sur le plan financier, au moins 60% du budget de fonctionnement du ministère seront affectés aux régions.

Dans le domaine des ressources humaines, le PDS a permis le recrutement des contractuels au niveau régional et local pour palier à l'insuffisance du personnel. Ces contractuels sont recrutés par les Directions Régionales de la Santé Publique (DRSP).

Pour assurer le suivi et l'évaluation du PDS, un guide a été élaboré en Avril 2006. Ce guide précise les structures qui y sont impliquées et détermine leurs rôles et leurs responsabilités. Des organes techniques et de décision à assise communautaire sont créés et mis en place à chaque niveau de responsabilité du ministère de la santé en vue de contrôler l'effectivité des actions à mener. Au niveau des centres de santé intégrée (CSI), ces organes doivent tenir des réunions périodiques (trimestrielles pour les comités de santé et mensuelle pour les comités de gestion. Le comité communal de santé tient des réunions trimestrielles, afin d'évaluer les activités menées dans les CSI de ladite entité.

### **2.4.3 Politiques et Stratégies**

Plusieurs politiques et stratégies ont été définies par l'Etat du Niger afin de décentraliser le financement du secteur de la santé. Il s'agit de la Déclaration de politique sectorielle de santé, de mai 2002, des Orientations stratégiques pour la première décennie du 21<sup>ème</sup> siècle, parus à la même période (mai 2002), de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SDRP), octobre 2007, de la Stratégie de la maintenance, avril 2008 et de la Stratégie nationale de contractualisation de décembre 2008. Ces différentes politiques et stratégies ont identifié les acteurs qui doivent financer le secteur de la santé, à savoir : L'Etat (au moins 10% du budget général), les collectivités (8% de leur budget), les populations, les PTF, les particuliers et les EPA.

### **Les Rapports d'évaluation du secteur de la santé**

Le PDS 2005-2010 a fait l'objet de deux types d'évaluation à mi parcours: une évaluation interne et une externe.

#### **L'évaluation interne à mi parcours du PDS 2005-2010, octobre 2008**

Cette évaluation s'est surtout intéressée entre autre à l'appréciation de la décentralisation des responsabilités et des ressources prévues pour la mise en œuvre du PDS, ainsi que l'appréciation des modalités du financement du PDS. Abordant le premier aspect, l'évaluation montre que depuis la conférence de Lusaka en 1985 sur le scénario de développement à trois phases, le secteur de la santé du Niger s'est lancé dans le processus de la déconcentration des services de santé par la mise en place des districts sanitaires. En adoptant ce schéma de soins, le Ministère de la Santé Publique vise une décentralisation du système de santé afin

d'approcher davantage les soins des populations et inciter leur pleine implication dans la gestion des services.

Il ressort de cette évaluation que les directions régionales de la santé publique gèrent les fonctionnaires mis à leur disposition. Mieux, les régions ont le pouvoir de recruter, en fonction de leur besoin, les agents contractuels.

Les structures déconcentrées du Ministère de Santé Publique disposent de ressources financières qui proviennent de trois sources: les subventions ou les crédits délégués de l'Etat, l'appui des partenaires techniques et financiers et les fonds propres issus du recouvrement des coûts. Par ce système de recouvrement à la base, la participation de la communauté dans la gestion des centres de santé est effective à travers les COGES et COSAN.

#### L'évaluation externe à mi parcours du PDS 2005-2010, décembre 2008

Dans le rapport provisoire d'évaluation externe à mi parcours du PDS 2005-2010, de décembre 2008, les auteurs Jean Paul (LOUIS) et Col, ressortent que la mise en œuvre du PDS se heurte entre autre à un obstacle de taille qui est son financement. En effet, les évaluateurs tirent les conclusions suivantes : « D'après la note de cadrage macro-économique de la loi de finances 2009, des allocations budgétaires conséquentes seront affectées aux secteurs prioritaires de la SDRP 2008-2012, dont le secteur de la santé. L'alignement de l'aide des partenaires avec les OMD, souhaité par le Gouvernement, devrait permettre d'orienter une partie des fonds mobilisables sur des axes d'intervention tels que le financement de la gratuité des soins, l'introduction de la gratuité pour les accouchements en milieu assisté, la promotion de la planification familiale.

A la lumière de tout ce qui précède, il apparaît clairement que la décentralisation est une réalité dans le secteur de la santé. En effet, depuis 1985, le Niger à l'instar des autres Etats membres de l'OMS pour l'Afrique a renforcé son système de santé par les stratégies de soins de santé primaires dans un cadre organisationnel dit "scénario de développement sanitaire en trois phases" à travers une décentralisation des services de santé. C'est ainsi que le MSP a articulé son système de santé sur le découpage administratif et a mis en place à chaque niveau de la pyramide sanitaire des structures de participation communautaire (COSAN et COGES) en vue de contrôler l'effectivité des actions menées dans le secteur. En outre, dans le financement des coûts de soins, le rôle de la communauté s'est davantage affirmé à coté de celui de l'Etat, de la collectivité, des PTF, etc.

La population contribue aussi à la disponibilité de ressources financières au niveau local pour la prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement et même d'investissement du niveau opérationnel à travers la réparation et l'entretien des infrastructures sanitaires et la construction des murs de clôture et /ou du logement du responsable du CSI.

Par ailleurs dans le cadre de la mise en œuvre du PDS, la décentralisation des responsabilités est effective et se traduit par une délégation des pouvoirs accordée aux différents niveaux de la pyramide sanitaire (.supervisions, recrutement des agents contractuels, autorisation d'implantation des structures privées, etc.).

Néanmoins, on peut regretter que l'application de la Loi -2002-13 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes qui à son article 81 stipule « que les communes assurent la gestion des centres de santé intégrés et des cases des santé.», n'est pas encore effective. La faible disponibilité des compétences administratives, techniques et financières locales pour assumer les nouvelles responsabilités en matière de décentralisation pourrait en être la cause.

Pour cela, les communes doivent avoir une approche plus ouverte et plus transparente de la gestion des affaires locales parce qu'elles doivent apporter des réponses satisfaisantes aux défis suivants :

- prise en charge efficace de leurs attributions afin de devenir des acteurs du développement ;
- instauration entre elles et leurs différents partenaires d'un système efficace de collaboration ;
- acquisition et/ou occupation d'un positionnement propre par rapport aux autres acteurs de développement, sans pour autant centraliser ou supplanter les initiatives et capacités existantes permettant de confier une compétence à l'acteur le mieux à même de l'exercer.

Il faut cependant mettre à l'actif de certaines communes la prise en charge du personnel auxiliaire des formations sanitaires.

Il ressort de cette revue documentaire que l'Etat du Niger a opté pour une décentralisation des secteurs sociaux de base. La communalisation est effective depuis les élections municipales de Juillet 2004 et l'installation des nouvelles autorités locales démocratiquement élues. Un cadre juridique, qui reste certes à parfaire, est mis en place afin de décentraliser le

financement du secteur de l'eau de la santé et de l'Education. Par cet acte, l'Etat cherche à démocratiser leur gestion à la base et responsabiliser davantage les populations.

Malgré la présence de tout l'arsenal juridique, beaucoup de choses restent à faire pour parvenir à une prise en charge effective des affaires locales par les collectivités décentralisées.

Pourtant l'accès aux services sociaux de base doit être plus une affaire locale que centrale.

### **III) Méthodologie**

Notre méthodologie combine à la fois la démarche qualitative et quantitative. Elle a consisté en une série de questionnements des sources écrites et acteurs impliqués dans la gestion de la décentralisation des services sociaux de base au Niger. Ce choix est commandé par les conclusions de l'atelier Niamey tenu en janvier 2008. La question centrale définit à cette rencontre stipule qu'« *En quoi les processus de décentralisation en cours permettent une intégration des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base ?* ». Plusieurs questions secondaires ont été dégagées afin d'évaluer les processus de décentralisation des services sociaux de base en cours dans les six pays dont le Niger.

La collecte des outils s'est faite en deux étapes : une à Niamey où elle a porté sur l'inventaire et l'analyse de l'existant aux plans législatif et réglementaire et la recension de la documentation disponible sur la décentralisation au Niger. Elle a eu l'avantage de nous offrir une meilleure lecture de la carte de la décentralisation au Niger.

Quatre guides d'entretiens ont été élaborés en vue de recueillir les données auprès des différents acteurs. Il s'agit de :

- Guide d'entretien avec les membres des comités de gestion de l'eau, de l'éducation et de la santé ;
- Guide d'entretien avec les bénéficiaires des services sociaux de base ;
- Guide d'entretien avec les autorités administratives ; et
- Guide d'entretien avec les responsables municipaux.

Les outils ont fait l'objet d'un pré-test dans la commune 5 de Niamey. Au terme de cette activité, une séance de restitution a regroupé les enquêteurs, les membres de l'équipe de recherche et le coordonnateur national du ROCARE qui est également un des chercheurs principaux.

Débutée en juin 2009, la collecte des données sur le terrain a porté à la poursuite de la collecte de la documentation écrite et l'administration des questions aux différents acteurs impliqués

dans la gestion des communes. Six (6) enquêteurs dont deux par région ont été recrutés et formés. Après dix jours de terrain, ils ont ramené 252 fiches d'entretien remplies que l'équipe des chercheurs a analysé.

Le traitement et l'analyse des résultats : Toutes les fiches d'entretien ont été remises à un statisticien pour traitement selon le masque de saisie élaboré à cet effet. Sur la base de ce travail, l'équipe des chercheurs a procédé à la pré analyse des résultats selon les différents axes de l'étude.

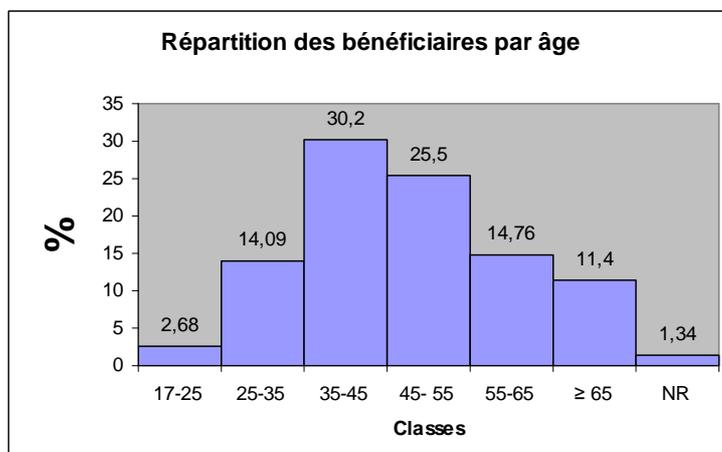
La restitution des résultats aux groupes cibles : Conformément au protocole de l'étude, l'équipe de recherche a jugé utile de poursuivre le processus en organisant la restitution-validation du premier draft du rapport. Après examen des premières tendances et des informations qui manquent ici et là, et sur conseil du chercheur principal, cette phase du travail a été assurée par les membres de l'équipe qui ont bénéficié de l'appui du coordonnateur national qui a ainsi exercé sa tâche de supervision. Du 20 août au 13 octobre 2010, les six communes ont été visitées par les chercheurs nationaux pour un partage des principales leçons tirées des premiers entretiens et la collecte d'informations complémentaires.

#### IV- Présentation des données

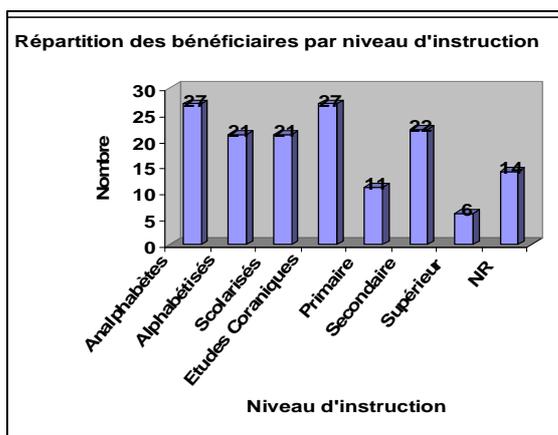
##### 3.1-Présentation des enquêtés (échantillon, caractéristiques, activités)

Au total, 252 fiches d'entretien remplies ont été ramenées par les enquêteurs qui ont sillonné les six communes retenues au Niger. Ces enquêtés sont repartis en quatre groupes.

a) Les bénéficiaires : 149 personnes constituées de 111 hommes et de 37 femmes ont été interrogées. Leur moyenne d'âge est de 47 ans comme le présente le tableau suivant :



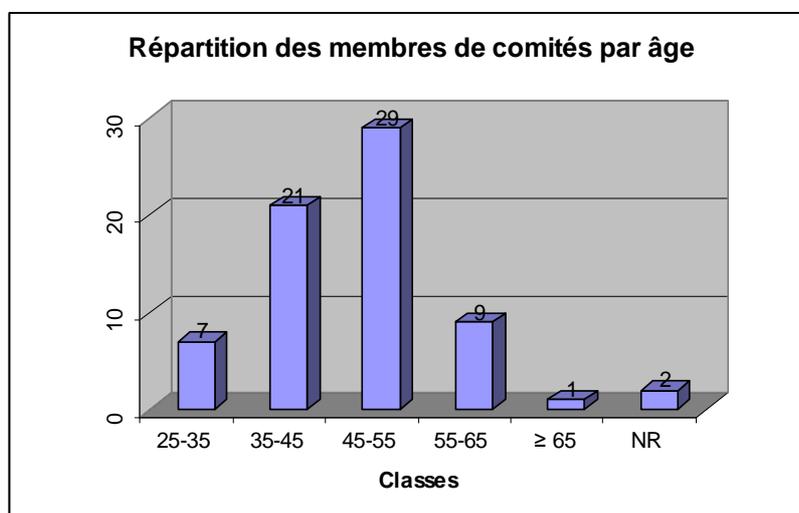
## Répartition des bénéficiaires par niveau d'instruction



En rapport avec cette étendue de niveau d'instruction, on observe une très grande diversité de professions couvrant presque tous les domaines allant des sans emploi à des retraités.

### b) les membres du comité de gestion

Au total 69 personnes ont été interrogées composées de 63 hommes, 5 femmes et une personne non précisée sur la fiche. Même si la moyenne d'âge des enquêtés est de 45ans, la répartition du tableau présente une variante.



## Répartition des membres de comités par niveau d'instruction

Responsabilités dans le comité :

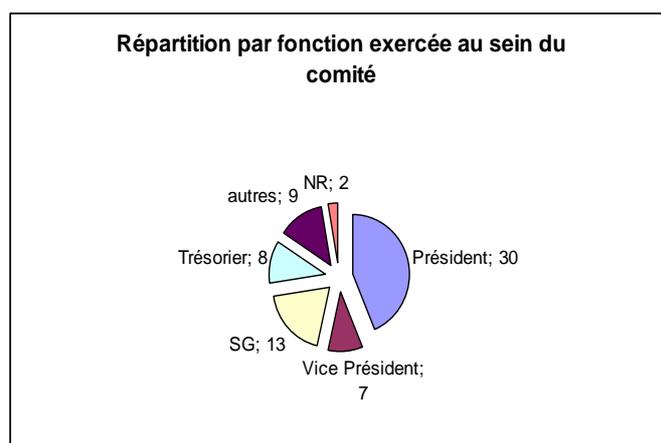
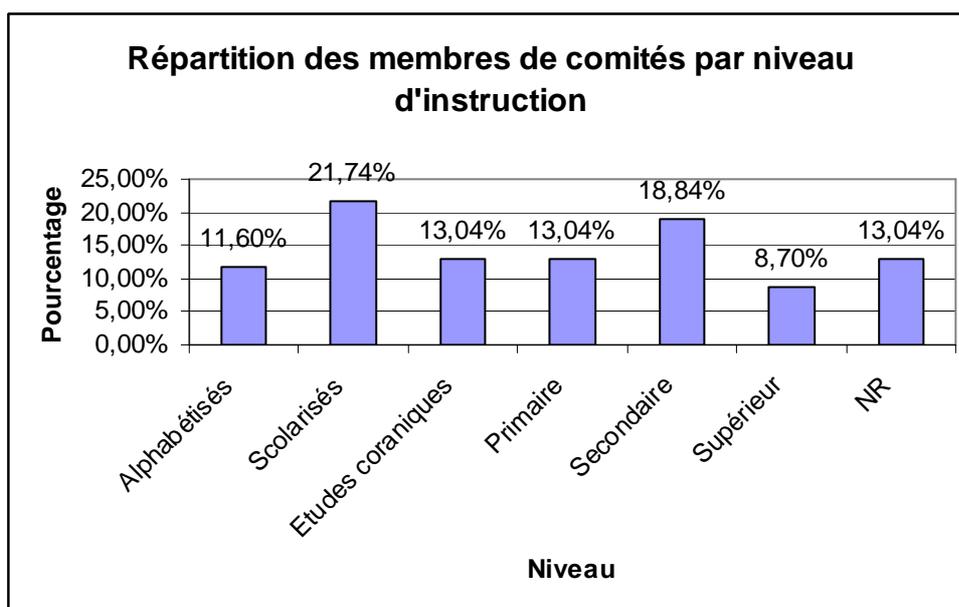
Président : 30

Vice Président : 7

Secrétaire Général : 13

Secrétaire Général adjoint : 1

Trésorier : 8



**DISPOSITIF GENERAL :** L'année de création du comité local varie énormément, allant de 1991 à 2009, avec des pics sensibles : 2004 (10 comités), 2005 (14 comités), 2006 (7 comités) et 2008 (11 comités), pour les autres années, le nombre varie de 1 à 5.

La composition des comités est très variable et irrégulière, allant de 1 à 18 membres avec une moyenne arithmétique de 6,03 ;

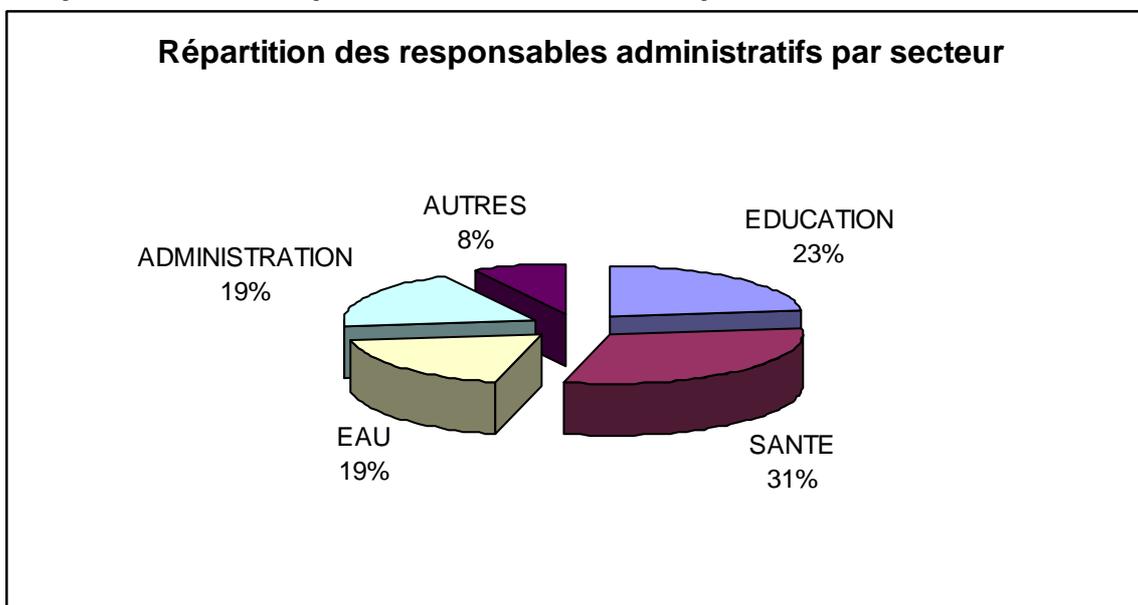
Le nombre d'hommes au sein du comité varie de 1 à 15 avec une moyenne arithmétique de 4,52 et le nombre de femmes allant de 0 à 6 avec une moyenne arithmétique de 1,64.

### **c) les responsables administratifs**

Vingt six (26) autorités administratives dont l'âge varie entre 25 et 65 ans ont été interrogées. Parmi ces responsables, sont réparties par secteurs d'activités à savoir 31% sont de la santé,

23% de l'éducation, 19% de l'hydraulique et l'administration comme le montre ce diagramme.

**Répartition des responsables administratifs par secteur :**



**d) les autorités municipales**

Elles sont un total de trois maires et trois secrétaires généraux de mairie, tous hommes, qui ont répondu aux questionnaires. Leur âge varie de 45 à 60 ans et d'un niveau comprenant le Bac et le BEPC

## IV- Présentation des données

### IV.1-Présentation des enquêtés (échantillon, caractéristiques, activités)

#### 1. Le choix des six communes pour l'enquête terrain

Après l'atelier de méthodologie organisé en janvier dernier à Niamey, l'équipe du Niger a tenu plusieurs réunions pour, entre autres, identifier l'échantillon des six communes qui serviront de cadre pour les investigations. Signalons que le Niger compte 265 communes (urbaines et rurales) réparties dans les huit (8) régions du pays. Après examen des différents critères de sélection retenus par les membres de l'équipe sur la base des indications générales données par les chercheurs principaux, trois (3) communes rurales et trois (3) communes urbaines réparties dans trois régions administratives du pays ont été choisies. Le tableau ci-dessous les présente.

**Tableau 1** : Présentation de l'échantillon

Régions	Maradi	Tillabéri	Zinder	Total
Communes rurales	Shadakori	Torodi	Kance	3
Communes urbaines	Maradi 1	Tillabéri	Gouré	3
Total	2	2	2	6

En plus du paramètre urbain et rural, le choix a été dicté par d'autres facteurs comme la proximité de la frontière (Cas de Torodi qui est frontalière du Burkina Faso et Kance frontalière avec le Nigeria), le partage de certaines ressources avec d'autres communes (Shadakori et Kance utilisent les services de quelques agents pour minimiser les coûts) et la présence de deux zones climatiques (Gouré est à cheval entre la zone de culture et la zone d'élevage).

### IV.2- L'évaluation de la décentralisation au Niger

#### IV.2.1- L'identification des motivations qui ont amené l'Etat à adopter la décentralisation en général et celle des services sociaux de base en particulier.

Plusieurs motivations ont amené l'Etat nigérien à adopter la décentralisation en général et celle des services sociaux en particulier.

##### 1. *une volonté politique*

La volonté politique de l'Etat du Niger pour le processus de la décentralisation a été exprimée dans la première constitution du pays promulgué en 1960 qui invoque en son article 68 la création de collectivités territoriales. Un an plus tard, la Loi 61-50 du 31 décembre 1961, portant organisation des collectivités territoriales, érige les anciens cercles unitaires (16) et les subdivisions (31) en circonscriptions territoriales. Mais c'est la loi 64-023 du 17 juillet 1964, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales qui jette les bases de la première réforme administrative et la politique de décentralisation en République du Niger.

Cette loi a organisé le territoire de la République du Niger en Départements (aux lieux et places des cercles unitaires), Arrondissements (aux lieux et places des subdivisions), Communes (aux lieux et places des délégations spéciales). Les Postes Administratifs qui existaient n'ont pas changé de statut (se sont des unités administratives déconcentrées intra-arrondissement ou de base en attendant l'installation des communes). Les Départements, Arrondissements et Communes sont des circonscriptions administratives ; l'Arrondissement et la Commune sont érigés en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Plusieurs autres textes législatifs et réglementaires emboîtent le pas à cette loi de base quand intervient le Coup d'Etat Militaire du mois d'avril 1974.

Au cours de la période de 1974-1983, le processus de décentralisation sera mis en veilleuse. Le Conseil Militaire Suprême au pouvoir dissout les conseils d'arrondissements et municipaux entraînant du coup la dissolution des différents organes d'exécution et de consultation à tous les niveaux qui en émanaient. Il fut alors institué des commissions consultatives provisoires par le décret 74-207/PCMS/MI du 13 août 1974, organisant « ***à titre provisoire la participation des populations à la gestion des affaires publiques en attendant le renouvellement des conseils d'arrondissement et municipaux*** ».

Ces commissions présidées par les Sous-Préfets et Maires sont composées des Chefs de Services Techniques déconcentrés au niveau des Circonscriptions Administratives et des Autorités Coutumières Locales (Chefs de cantons, de groupements dans les arrondissements et chefs de quartiers dans les villes et communes).

Par leur nature même, ces commissions n'émettent que des avis auxquels les Sous-préfets et les Maires n'étaient pas tenus. Par ailleurs ce décret du 13 août 1974 supprime toutes les commissions consultatives et exécutives d'arrondissement et municipales. IL stipule également que « ***Le Maire ne pourra déléguer ni ses attributions, ni sa signature à nul membre de la Commission consultative provisoire*** ».

De 1991 à 2000, l'option d'une nouvelle approche en matière de décentralisation fut posée depuis la tenue de la Conférence Nationale Souveraine tenue du 29 juillet 1991 au 03 novembre 1991. Elle a été par la suite consacrée par les Constitutions successives de 1992 à 1999. C'est dans cette optique que la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre adoptée par l'Assemblée Nationale en mai 1993 a fait de la décentralisation un des axes prioritaires des actions du Gouvernement. Il s'agit donc pour les autorités politiques, de transférer « ***plus de responsabilités aux collectivités territoriales pour permettre une réelle prise en mains, par les populations, des affaires de leurs entités administratives et leur pleine participation aux actions de développement à la base*** ».

Les engagements pris devant les représentants du peuple ont connu un début d'exécution avec l'adoption, par l'Assemblée Nationale, de deux Lois-cadres qui constituent le fondement de la décentralisation. Il s'agit de la Loi n°94-029 du 21 octobre 1994, déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et communes et la Loi n°94-028 du 21 octobre 1994, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources. En attendant, plusieurs schémas sont testés : les anciens départements (7) sont érigés en régions, les anciens arrondissements (36) en départements, les communes urbaines et rurales déjà existantes (21) sont maintenues. Les chefs-lieux d'arrondissements (24) qui n'étaient pas de communes sont érigés en communes urbaines et les postes administratifs en communes rurales (27).

Ce schéma a servi de cadre institutionnel aux élections locales de février 1999 qui ont été annulées à la suite du Coup d'Etat d'avril de la même année. Les autorités de la 5<sup>ème</sup> République réaffirment leur volonté de mise en place effective de la décentralisation.

En 2001, le Niger a élaboré de manière participative une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) dans la perspective de poursuivre les ajustements structurels nécessaires à la croissance mais aussi à la réduction de la pauvreté. Cette stratégie globale de réduction de la pauvreté à l'horizon 2015 est articulée autour des axes suivants :

- stabilité macro économique et croissance durable soutenue ;
- développement des secteurs productifs ;
- ***accès des pauvres aux services sociaux de base (éducation, eau potable et assainissement, santé, développement urbain) ;***
- bonne gouvernance, renforcement des capacités humaines et institutionnelles et décentralisation.

C'est ainsi qu'elle opte pour la communalisation intégrale du territoire à partir des cantons et groupements. Elle se traduit au plan territorial par un dispositif institutionnel qui s'appuie à terme sur trois niveaux de décentralisation (Région, Département et Commune) et trois autres de déconcentration (Région, Département et Arrondissement). Concrètement, au terme des nouvelles lois, l'organisation administrative et territoriale s'organise autour de : **7** régions (Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéri et Zinder) ; **4** communautés urbaines (Niamey, Maradi, Tahoua et Zinder) ; **36** départements ; **255** Communes dont **52** urbaines et **213** rurales. En 2009, la commune rurale de Makalondi fut créée pour prendre en compte la spécificité du poste administratif de Torodi.

En juillet 2004 sont organisées pour la seconde fois les élections municipales multipartistes du Niger indépendant.

## *2. Une prise en compte des revendications de la rébellion*

La rébellion Touareg née au lendemain de la Conférence Nationale Souveraine avait entre autres revendications le fédéralisme. Les accords de paix du 09 octobre 1994 et du 24 avril 1995 entre l'Organisation de la Résistance Armée (**ORA**) et le Gouvernement du Niger ont retenu la décentralisation comme une des réponses consensuelles au problème posé. Une Commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif de la République du Niger a été installée le 03 janvier 1995.

Sur la base des résultats des travaux de ladite commission, les pouvoirs publics adoptent en 1996 des textes législatifs consacrant un nouveau découpage administratif du territoire de la république. Deux lois de base furent ainsi adoptées à savoir : la Loi 96-05 du 06 février 1996 portant création de circonscriptions administratives et des collectivités territoriales et la Loi 96-06 du 06 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements, et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

L'option d'une mise en œuvre prudente et progressive de la décentralisation fut prise par les autorités en raison de l'importance des moyens matériels, financiers et humains que requière l'installation effective des : 14 régions, 55 départements et 774 communes urbaines et rurales proposés par le nouveau découpage administratif.

La décentralisation est devenue une réalité au Niger depuis les élections locales du 24 juillet 2004 qui ont conduit à l'élection de 3747 conseillers municipaux répartis dans 265 communes urbaines et rurales installées. La loi de base (Loi 2002- 012 du 11 juin 2002) sur la libre

administration des collectivités territoriales en ses articles 100 et 171 accorde une grande importance à l'établissement d'un compte administratif par les communes dans le cadre de l'exécution de leur budget respectif. Le mois de Décembre est le mois de l'année au cours duquel devrait intervenir l'élaboration du compte administratif des communes.

Comme on le voit, la décentralisation au Niger est d'abord une volonté politique exprimée depuis les indépendances. Elle vise à transférer une partie des prérogatives de l'Etat aux organes décentralisés dans un contexte multipartiste. Même si c'est seulement 46 ans plus tard que les premiers conseils municipaux démocratiquement élus ont été installés, il n'en reste pas moins que la décentralisation a été une volonté constamment réaffirmée par toutes les Constitutions nigériennes depuis 1960.

#### IV.2.2- La mesure du degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local.

La décentralisation est effective au Niger car :

1. plusieurs textes de loi sont adoptés par l'Assemblée Nationale. Il s'agit notamment de :
  - la loi 2001-23 du 10 août 2001 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales.
  - la loi 2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements et communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.
  - la loi 2002 -13 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes.
  - la loi 2002-17 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.
2. les élections municipales multipartistes ont été organisées en juillet 2004. Ces élections ont abouti à l'installation des conseils municipaux dans les 265 communes du Niger.
3. les conseils municipaux comprenant les différents partis politiques de la place ont aussi pris en compte l'aspect genre dans leur composition. Le quota de 10% tel que prévu par la loi est respecté.
4. les conseils municipaux se réunissent régulièrement avec une implication de tous les acteurs et sont publics conformément à leur règlement intérieur.
5. l'élaboration des plans communaux de développement : presque toutes les communes du Niger disposent d'un PDC qui permet une programmation des actions de développement.

6. l'Etat accompagne les communes en mettant à leur disposition les agents des services techniques déconcentrés (éducation, santé, hydraulique notamment) et effectue le contrôle de légalité dans la gestion de ces collectivités ;
7. la création d'une Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT), pour mieux organiser l'accompagnement financier de l'Etat et des partenaires techniques et financiers aux collectivités territoriales afin de leur permettre de faire face aux responsabilités que leur confère la loi.

#### IV.2.3- La mesure des niveaux de transferts des compétences et des ressources.

Deux lois définissent clairement le niveau de transfert de compétences et de ressources aux communes. Il s'agit de la loi 2002 -13 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes et de la loi 2002-17 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes. La mise en oeuvre de ces deux textes de loi a permis aux communes de disposer de ressources humaines, matériels et financières.

#### Compétence de la Commune

Selon la loi n°2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, aux départements et aux communes, les compétences dévolues spécifiquement aux communes sont :

#### Le tableau suivant décrit les compétences dévolues à la commune :

CE QUE FAIT LA COMMUNE		
N°	Domaine	Contenu
1	Equipement infrastructures et transports	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la construction et l'entretien des voiries ;</li> <li>• la réalisation et la gestion de l'éclairage public ;</li> <li>• la réalisation de collecteurs, d'évacuation et de traitement des eaux pluviales ;</li> <li>• la construction, l'aménagement et l'entretien des collecteurs de drainages, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées ;</li> <li>• la construction, la gestion et l'entretien des marchés, abattoirs et gares routières ;</li> <li>• la création et la gestion des services de transports urbains ;</li> <li>• l'octroi d'autorisations relatives à l'exploitation d'un service de taxis et au stationnement sur la voirie située dans les limites de la commune ;</li> <li>• l'approbation des tarifs de redevances relatives à l'exploitation de divers services de transport lorsque ces services ne dépassent pas les limites de la commune.</li> </ul>
2	Santé et Hygiène	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation à la définition et à l'élaboration des plans et programmes départementaux en matière de développement sanitaire ;</li> <li>• Exécution des plans et programmes communaux en matière de développement sanitaire dans le respect des orientations départementales ;</li> <li>• Gestion des centres de santé intégrée et des cases de santé ;</li> <li>• Création, équipement, approvisionnement en médicaments et entretien des centres de santé intégrée et des cases de santé implantés dans la commune dans le respect des normes établies en la matière.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation et gestion des secours et assistances sociales au profit des</li> </ul>

3	Développement Social	<p>nécessiteux et des sinistrés ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation à l'entretien des infrastructures et des équipements des centres de promotion et de réinsertion sociale des groupes et des individus ;</li> <li>• Aménagement et entretien des cimetières, création et gestion des pompes funèbres ;</li> <li>• Elaboration et application de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels.</li> </ul>
4	<p>Culture et Communication</p> <p>Culture et Communication (suite)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation à la définition et à l'élaboration des plans départementaux de développement en matière de communication et de culture ;</li> <li>• Elaboration et mise en œuvre des plans en matière de communication et de culture dans le respect des orientations départementales ;</li> <li>• Construction, gestion et entretien des complexes culturels dans le ressort du territoire communal ;</li> <li>• Participation à la création et à la diffusion artistique à travers la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles musicaux lyriques traditionnels, de corps de ballets de troupes théâtrales ;</li> <li>• Réalisation d'infrastructures et aménagement d'espaces destinés à abriter les activités de création et de prestations de ces groupes ;</li> <li>• Encouragement à une participation plus large des populations à la vie culturelle par la création des bibliothèques de lecture publique et par la promotion des livres ;</li> <li>• Promotion des activités culturelles.</li> </ul>
5	Jeunesse et Sports	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation à la définition des programmes et projets départementaux en faveur de la jeunesse, des sports et des loisirs ;</li> <li>• Définition et mise en œuvre des programmes et projets communaux en faveur de la jeunesse, des sports et des loisirs à condition qu'ils demeurent dans les axes des orientations et programmes départementaux ;</li> <li>• Construction, entretien, aménagement et gestion des infrastructures socio-éducatives et sportives communales ;</li> <li>• Promotion des activités et manifestations de jeunesse, des sports, des loisirs et de la solidarité nationale.</li> </ul>
6	Artisanat et Tourisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation et gestion des coopératives artisanales et touristiques ;</li> <li>• Participation à la création, à l'entretien des infrastructures et des équipements des centres de promotion de l'artisanat et du tourisme ;</li> <li>• Elaboration et application de la réglementation en matière de micro crédits en faveur des coopératives artisanales et touristiques ;</li> <li>• Participation à l'organisation d'exposition, de foires artisanales, départementales, régionales et inter-régionales ;</li> <li>• Recherche et octroi des bourses de formation et organisation des voyages d'études.</li> </ul>
7	Environnement et Gestion des Ressources Naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préservation et protection de l'environnement ;</li> <li>• Elaboration dans le respect des options du département des plans et schémas locaux d'action pour l'environnement et de gestion des ressources naturelles ;</li> <li>• Appréciation et autorisation de toute installation classée dangereuse, insalubre ou incommode dans le territoire communal ;</li> <li>• Constitution de comités vigilance dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse.</li> </ul>
8	Education et Alphabétisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction et entretien des écoles du cycle de base et préscolaire, des centres permanents de post-alphabétisation ;</li> <li>• Recrutement et gestion du personnel auxiliaire ;</li> <li>• Acquisition des manuels et fournitures ainsi que du matériel didactiques scolaire ;</li> <li>• Promotion de la lecture publique.</li> </ul>
9	Elevage, Agriculture, Pêches, Chasse et Hydraulique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction, aménagement et entretien des fontaines et puits publics ;</li> <li>• Production et/ou distribution d'eau potable ;</li> <li>• Soutien aux actions de développement dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la chasse ;</li> <li>• Construction, gestion et entretien des abattoirs et séchoirs dans le ressort de son</li> </ul>

		territoire ; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration, mise en œuvre et suivi conformément aux orientations définies par le conseil départemental ;</li> <li>• Des plans ou schémas communaux d'action pour l'agriculture ;</li> <li>• Des plans ou schémas communaux d'action pour l'élevage ;</li> <li>• Des plans ou schémas communaux d'action pour la pêche ;</li> <li>• Des plans ou schémas communaux d'action pour la chasse.</li> </ul>
10	Planification Aménagement du Territoire et Urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans départementaux de développement d'aménagement et d'urbanisme ;</li> <li>• Elaboration dans le cadre de son ressort territorial ;</li> <li>• De plan directeur d'urbanisme ;</li> <li>• De schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.</li> </ul>
11	Développement Economique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien au développement local.</li> </ul>

#### IV.2.4- La vérification du niveau d'exercice des compétences transférées.

Il existe plusieurs mesures de vérification du niveau d'exercice des compétences transférées.

Il s'agit notamment de textes législatifs et réglementaires.

#### IV.2.5- L'appréciation du degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles.

**Le développement d'une synergie d'actions :** l'étude fait ressortir une synergie d'actions non seulement entre les communes elles mêmes, mais aussi entre les différents comités de gestion. En effet, dans la région de Zinder, l'intercommunalité a permis à quatre communes rurales à savoir Kantché, Icharnawa, Garagoumsa et Droum d'exploiter et de gérer en commun les ressources naturelles de la forêt classée de Takéita. Les populations de ces communes ont créé un cadre d'échange qui leur permet une exploitation optimale de cette forêt. Les populations ont mis en place une association *gudani* en vue d'exploiter le bois de chauffe et les ressources hydrauliques de cette forêt.

La synergie d'actions entre les communes est également mise en œuvre dans la gestion du personnel. En effet, les trois communes du département de Matamey (Kantché, Icharnawa et Daoutché) se partagent en commun deux agents municipaux : le secrétaire général et le receveur municipal. Toujours dans la région de Zinder, les communes de Gouré et de Guidigir ont en partage le receveur municipal qui payent le salaire de l'agent.

C'est aussi le cas des Communes rurales de Chadakori et de Saye Sabuwa, dans la région de Maradi, qui ont un secrétaire municipal en partage.

Il existe aussi une synergie entre les comités de gestion pour une participation physique des populations dans les actions d'intérêt commun. Les comités de gestion échangent des expériences dans la manière de gérer leur structure.

## **V- Interprétation et analyse des données**

Le but de la présente étude transnationale est d'évaluer les processus de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base dans les pays concernés par la recherche à savoir le Burkina Faso, le Cameroun, le Ghana, le Mali, le Niger et le Sénégal. La question centrale de l'étude est montrée « en quoi les processus de décentralisation en cours permettent une intégration des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent des services sociaux de base ? »

Notre analyse s'articulera autour des points suivants

### **5.1 Effectivité de la décentralisation du point de vue des acteurs locaux**

La décentralisation vise entre autre à la promotion du développement local, au renforcement de la démocratie à la base et à la promotion de la bonne gouvernance locale. De l'avis de l'écrasante majorité des acteurs de l'échantillon global de personnes interviewées la décentralisation des services sociaux de base est effective. Elle se traduit d'abord par l'adoption de plusieurs textes réglementaires<sup>5</sup> qui transfert certaines de ces prérogatives aux communes et la mise en place des organes de gestions des services sociaux de base. Il s'agit des COSAN et COGES dans toutes les structures de soins de santé, les COGES dans le domaine de l'éducation, les comités de gestion des points d'eau.

#### **5.1.1 De l'installation des organes de gestion dans les communes**

Depuis les élections municipales de 2004, la communalisation est effective. Toutes les communes visitées, à l'instar de l'ensemble des communes du Niger, sont dirigées par des organes délibérants (conseils municipaux) dont les membres sont élus au suffrage universel et des organes exécutifs ( maires assistés dans leur mission par des adjoints élus).

Le conseil municipal, l'instance de décision de la commune, est composé de conseillers, hommes et femmes, élus et les représentants de la chefferie traditionnelle qui sont des membres de droit conformément à la loi. Dans les communes enquêtées, la composition des conseils municipaux varie de 13 conseillers au moins et de 25 au plus. Le nombre d'hommes reste largement majoritaire atteignant jusqu'à 23 dans certains cas alors que celui des femmes n'a nulle part n'excédé 4. Ces conseillers participent effectivement et physiquement aux sessions des conseils municipaux à hauteur de quatre vingt (80%) à cent pour cent (100%).

---

<sup>5</sup> Voir la liste de ces textes dans la partie revue de la littérature.

Il est vrai que l'installation de ces conseils municipaux est très récente et de ce fait, le fonctionnement de l'institution municipale reste fragile encore et variable d'une commune à une autre. Du reste, les données produites par les rapports régionaux du HCCT (2008) et les investigations issues des missions exploratoires du HCME (janvier - février 2006) ainsi que du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation (mars – mai 2007) dressent un tableau d'une situation très variable du fonctionnement des communes.

### **5.1.2 Le niveau de transfert des compétences**

Le transfert des compétences est effectif dans les différents secteurs de base. Dans le domaine de la santé, aux termes de la loi N°2002-12 du 11 juin 2002, les communes assurent la gestion des centres de santé intégrés et des cases de santé. Dans la mise en œuvre de ce cahier de charge certains conseils municipaux entretiennent avec les COGES des relations de partenariat et d'appui conseil. D'autres recrutent du personnel auxiliaire qu'ils mettent à la disposition des CSI. L'opérationnalisation de cette loi se traduit également à travers la mobilisation des populations pour la construction des logements des chefs CSI et les murs d'enceintes des formations sanitaires. Les communes mobilisent aussi des ressources au profit des structures sanitaires par le biais de la coopération décentralisée.

Cependant, certains ECD reprochent aux municipalités de traîner les pieds dans la dynamique de la mise œuvre de la décentralisation avec peu de collaboration/contribution et d'engagement dans l'identification, l'exécution et le suivi des activités de santé. Les communes sont censées contribuer au cofinancement des dépenses liées à la santé chaque année à hauteur de 8% de leur budget. Concrètement cela n'est pas toujours le cas, car diverses formations sanitaires sont confrontées aux problèmes de recouvrement de la contrepartie que les communes doivent leur verser. L'analyse des budgets des trois communes qui ont eu à décliner leur programmation sur les six enquêtées montre qu'aucun conseil n'a prévu un million de francs pour la santé des populations qu'il administre. Parmi les trois communes une à 0% de réalisation.

On se rend compte donc que l'élan des municipalités est limité par la faiblesse de leurs capacités institutionnelles et financières, la timidité de l'accompagnement que l'Etat doit leur apporter dans divers domaines et l'insuffisante prise en compte de la décentralisation dans les exercices de planification menés au niveau national.

Selon leur Ministère de tutelle, de l'installation des communes à nos jours, celles-ci n'ont bénéficié d'aucun appui financier direct de l'Etat malgré les dispositions pertinentes de la loi

2002-17 du 11 juin 2002 qui prévoyait la création d'un fonds d'appui à la décentralisation et d'un Fonds de péréquation. Dans les faits, en dépit des inscriptions budgétaires, en 2005, 2006 et 2008, aucun crédit budgétaire n'a été débloqué du budget général de l'Etat au profit des communes.

Le transfert des compétences est effectif dans le domaine de l'éducation. Afin de mieux impliquer les communautés à la base dans la prise en charge de ce secteur, les ministères en charge de l'Education ont pris un certain nombre d'actes administratifs qui créent les comités de gestion des établissements scolaires (COGES). Ainsi, les Arrêtés N°125/MESS/R/T/SG/DAF/DEP/DECB2/M du 10 Août 2005 et N° 192/MEBA/SG du 15 novembre 2006, définissent les conditions de la création, composition et fonctionnement des Comités de Gestion des Etablissements Scolaires d'Enseignement Secondaire (COGES/ES) pour le premier au cycle de base 1 pour le second.

Ces deux arrêtés ont permis la mise en place des COGES<sup>6</sup> dans la quasi-totalité des établissements scolaires des six communes visitées. La composition des comités est très variable et irrégulière, allant de 1 à 18 membres avec un nombre d'homme plus élevé que celui des femmes.

Les comités de gestion sont un instrument de la décentralisation de la gestion du système éducatif nigérien. Ils ont été mis en place non seulement pour assurer l'acquisition et la gestion des fournitures scolaires, la réception et la gestion des manuels scolaires, la gestion des subventions allouées à l'école, la gestion des vivres scolaires, l'entretien et la maintenance des infrastructures et équipements scolaires, la signature du contrat de prestation de services de l'enseignant contractuel ainsi que le suivi/contrôle des termes dudit contrat et le paiement des salaires des enseignants contractuels.

La mise en place des comités de gestion permet d'impliquer la population et responsabiliser la communauté à la base. C'est un cadre de co-gestion permettant d'aider les agents de l'Etat à bien mener leurs activités. Dans la zone d'enquête, soixante deux pour cent (62%) des comités mis en place jouent pleinement leur rôle.

Les populations s'intéressent assez bien aux activités des COGES, car ceux-ci constituent des cadres d'information sur la gestion des activités des secteurs sociaux de base. Régi par un règlement intérieur, les réunions de ces comités de gestion généralement mensuelles, et des assemblées générales ordinaires trimestrielles ou extraordinaires, sont les principaux cadres

---

<sup>6</sup> Ces comités de gestion n'ont pas été mis en place partout au cours de la même année. Le plus ancien a été mis en place en 2005, celui de Tchouiridi (Commune Rurale de Torodi) alors que le plus récent a été installé en 2009, le comité de Soubdou dans la Commune de Gouré.

d'échange d'informations pour ces populations. C'est aussi à cette occasion que des problèmes ponctuels liés à la gestion des écoles, sont évoqués et débattus.

### **5.1.3 De la mise en place des COGES, AUE et CGE**

Afin de mieux impliquer les communautés à la base dans la prise en charge des secteurs sociaux, l'Etat, dans le cadre de certains projets de développement, a mis en place des structures de gestion dans ces trois secteurs (COGES, CGE et AUE). Instruments de la décentralisation de la gestion des services sociaux de base, ces comités de gestion ont été mis en place non seulement pour assurer une bonne gestion et un bon fonctionnement des infrastructures mais aussi pour impliquer la population et responsabiliser la communauté à la base dans la prise des décisions et le contrôle. Ils sont aussi des cadres de co-gestion permettant d'aider les agents à bien mener leurs activités, d'aider à mobiliser des fonds, de les gérer et d'entretenir les ouvrages. Par cette implication, l'Etat cherche à impulser le développement à la base. Les populations sont majoritairement satisfaites de ces organes car soixante deux pour cent (62%) des personnes interrogées pensent que les comités jouent pleinement leur rôle. Aussi, les populations s'intéressent assez bien aux activités des COGES, AUE et CGE car disent-ils, ils constituent des cadres d'information sur la gestion des activités des secteurs sociaux de base.

L'enquête fait ressortir que les Comités de Gestion des Etablissements Scolaires (COGES) sont de loin les plus représentés au sein des six (6) Communes enquêtées ; puis viennent ceux de la Santé. Les Comités de Gestion des points d'Eau (CGE) sont plus rares voire inexistants dans certaines Communes du fait de l'existence de structures privées de gestion d'eau (SEEN et bornes fontaines gérées par des opérateurs privés).

La même enquête fait ressortir que tous les comités ont été mis en place, soit à l'issue d'élections publiques, soit par consensus, par les populations elles-mêmes. Ceci démontre qu'il existe une démocratisation et une implication des communautés dans le choix des comités de gestion.

### **5.1.4 Effectivité de l'exercice du transfert à l'émergence du leadership féminin.**

La prise en charge de la question genre au Niger a été une préoccupation des autorités du pays. En effet, dans ce pays à plus de 99% musulmans et au regard du poids de la tradition sur la société, le rôle de la femme est relégué au second plan, le plus souvent confinée aux travaux ménagers dans la gestion de la famille. Afin de donner un poids important à cette franche qui représente plus de 51% de la population totale, l'Etat du Niger a pris plusieurs

mesures afin d'améliorer son cadre de vie et politique. A ce titre, la loi sur le quota, adoptée en 2000 impose une discrimination positive en faveur des femmes par leur prise en compte à hauteur de 25% lors des nominations dans le cadre de l'administration et 10% pour les postes électifs. C'est dans ce cadre que lors des élections municipales de juillet 2004, plusieurs femmes ont non seulement été retenues comme candidates mais aussi élues conseillères municipales dans toutes les communes du Niger. Toujours à la suite de ces élections, certaines femmes ont été élues comme présidentes de conseils municipaux dans quelques communes du Niger. Dans les six communes retenues, les femmes jouent pleinement leur rôle en tant qu'actrices de la gestion de services sociaux de base, mais aussi bénéficiaires de ces services sociaux de base. Même si dans la zone de notre recherche, nous n'avons pas noté de femme présidente de conseil municipal, plusieurs d'entre elles dirigent des commissions spécialisées notamment celle du domaine social et des finances.

#### **5.1.5 Les leçons tirées de la mise en place des structures de gestion**

Il ressort de cette étude, que les comités de gestion existent dans les six communes visitées. Les avis des différents acteurs, parties prenantes de ce processus, se résument à :

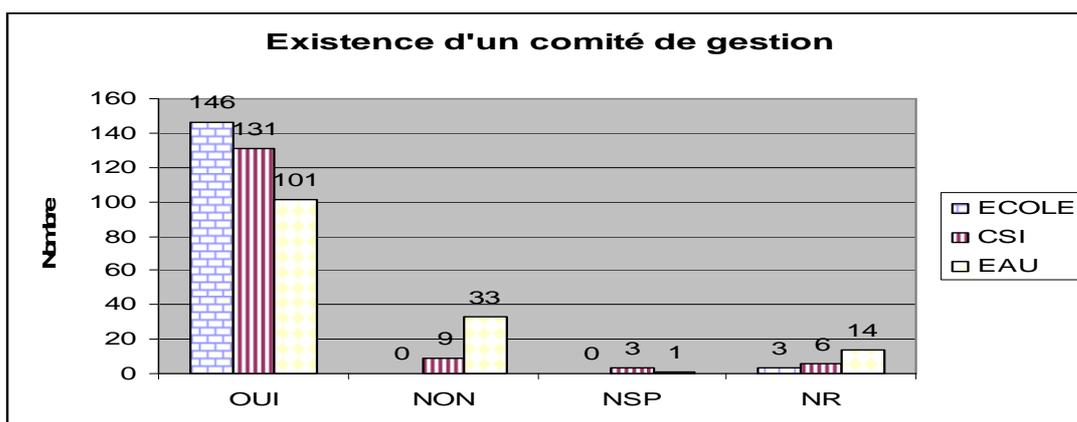
##### **a) Les satisfactions des différents acteurs**

Tous les acteurs consultés sont satisfaits de la mise en place des structures de gestion des services sociaux de base. Ainsi, les responsables administratifs et services déconcentrés de l'Etat sont satisfaits à 84,61% de la décentralisation des services sociaux de base, à 80,77% du fonctionnement des COGES et à 61,54 des

Cette forte satisfaction est constatée aussi du côté des bénéficiaires. En effet, leur satisfaction tourne autour de 94,63% pour le fonctionnement, 94,63% pour l'amélioration des services et 63,75% pour les infrastructures.

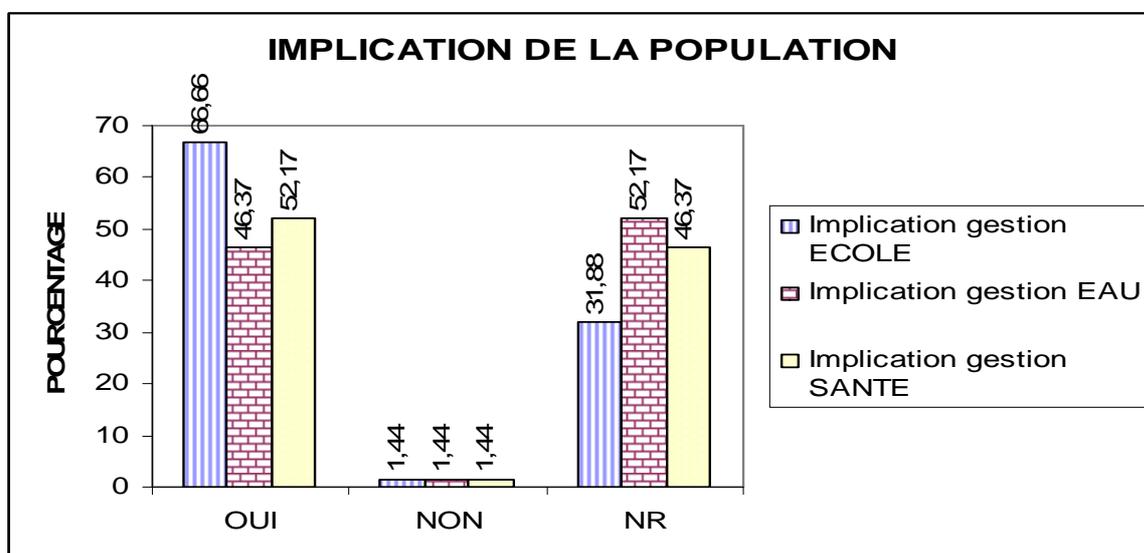
Les points qui font l'objet de la satisfaction de presque tous les acteurs tournent autour de :

**La mise en place des comités de gestion :** Les COGES sont bien implantés dans les zones de l'enquête, les plus fréquents étant ceux des écoles suivis de ceux des CSI ; les COGES des points d'eau sont relativement peu nombreux à cause de l'existence dans certaines régions de structures privées intervenant dans la gestion de l'eau. Le graphique suivant décrit l'existence des COGES dans les différents secteurs sociaux de base.



NB : le nombre total de personne interrogée est de 149

**L'implication des populations :** elles sont bien impliquées dans la gestion des services sociaux de base. Ainsi, selon le graphique ci-dessous, environ soixante sept pour cent (66,66%) des populations sont impliquées dans la gestion de l'école, plus de cinquante deux pour cent (52,17%) dans le domaine de la santé alors que moins de cinquante pour cent (46,37%) se sentent impliquées dans la gestion de l'eau. Le fort pourcentage de non répondants (NR) est du au fait que certains enquêtés ont préféré ne pas répondre au domaine qui n'est pas le leur.

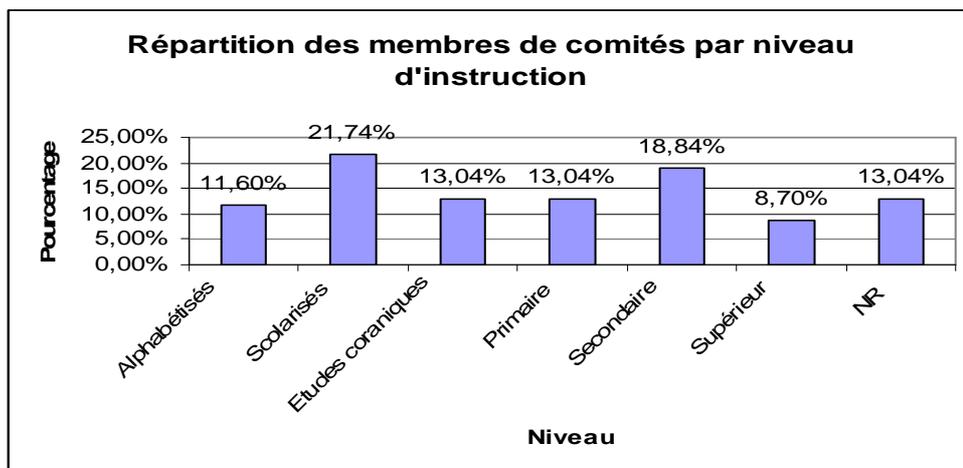


**Une plus grande participation de la population** dans le fonctionnement des comités permettra de résoudre les problèmes de l'école, des points d'eau et des formations sanitaires, dans la mesure où cette population est disposée à apporter sa contribution aussi bien physique, matérielle que financière. Les populations s'engagent à apporter leur contribution pour l'acquisition des biens et services, la bonne gestion des biens et l'entretien des infrastructures. En atteste les comités de gestion des neuf infrastructures des points d'eau de Tillabéri qui

disposent d'un compte bancaire au niveau des institutions financières de la commune. Les fonds épargnés servent à l'entretien et à la réparation des ouvrages.

**L'amélioration de la gestion des services sociaux de base** car elle a permis une prise de conscience et une participation massive (notamment des femmes) aux activités du fait de l'instauration d'une bonne et saine gestion, un règlement des conflits et de trouver rapidement des solutions locales aux problèmes qui se posent.

### **Le fort taux de personnes alphabétisées des membres des Comités de Gestion**



Comme le montre le tableau ci-dessus, on note un fort taux de membres des comités de gestion ayant un niveau d'instruction acceptable qui leur permet de tenir les documents de gestion des infrastructures

**La prise en main de ses secteurs par les populations :** En effet, depuis la mise en place de ces structures, des changements sont perceptibles, allant de la prise de conscience à l'amélioration des conditions de travail des agents, la disponibilité des produits, en passant par l'apport de solutions rapides et locales aux problèmes des établissements scolaires, des CSI et des points d'eau.

**Les COGES, AUE et CGE sont un cadre d'information des populations à la base :** Les populations s'intéressent assez bien aux activités des COGES et CGE car ils constituent des cadres d'information sur la marche des activités des secteurs sociaux de base. Les réunions, le plus généralement mensuelles et les assemblées générales ordinaires trimestrielles ou extraordinaires, sont les principaux cadres d'échange d'informations de ces populations. C'est aussi à cette occasion que des problèmes ponctuels liés à la gestion de ces trois (3) secteurs sociaux de base, sont évoqués et débattus.

**La proximité des services sociaux.** Durant la période 2004-2009, plusieurs partenaires techniques et financiers, dans le cadre de l'appui à la décentralisation, ont réalisé plusieurs infrastructures (écoles, CSI et points d'eau) dans les différents villages de ces communes. Leur création a non seulement rapproché les populations à ces services sociaux de base mais aussi, celles-ci ont été impliquées et responsabilisées dans la gestion. Cette implication a permis l'émergence d'une administration de proximité.

**Le fonctionnement des structures mises en place :** Tous les acteurs déclarent être assez satisfaits pour le fonctionnement des comités car ils ont permis l'amélioration de l'offre de service dans les secteurs sociaux de base, une bonne organisation des COGES, l'augmentation des infrastructures, la gratuité des soins et/ou la faiblesse des coûts.

**Une démocratie interne :** Les comités ont été mis en place soit à l'issue d'élections publiques ou par consensus, par les populations elles-mêmes. Dans la majorité des cas, les objectifs du comité et la responsabilité de chaque poste ont été suffisamment expliqués. Relativement aux décisions du comité, elles sont prises par le bureau de manière collégiale car chacun s'exprime librement pour faire part de ses opinions. Les COGES ou CGE fonctionnent normalement (87,24% des réponses) et rendent compte de leur gestion à la communauté à l'occasion de réunions ou d'Assemblées Générales ; ces mécanismes de communication sont également privilégiés pour régler les conflits internes aux membres des comités par consensus au sein du bureau, ou même des conflits entre les membres des comités et la communauté, par le chef de village ou de quartier, les sages du village ou le maire selon le cas.

**L'émergence de nouveaux leaders,** notamment parmi les femmes exerçant certaines responsabilités dans les comités, toutes choses ayant permis d'améliorer les prestations des services sociaux au niveau des entités administratives.

**L'instauration d'une gestion saine :** les différents acteurs ont noté que la mise en place de ces structures ont permis une gestion transparente et efficiente des infrastructures et produits dans les établissements scolaires, de santé et les points d'eau. La bonne marche des structures, contribue au développement de la communauté/village à la base.

**Le changement de comportements perceptibles,** allant de la prise de conscience à l'amélioration des conditions de travail des enseignants, à la fréquentation scolaire et de meilleurs résultats aux examens, à l'apport de solutions rapides et locales aux problèmes des établissements scolaires, à l'implication des populations dans la gestion et leur responsabilisation. Il en est de même dans le secteur de la santé où presque de façon unanime l'ensemble des COGES se disent impliqués dans tout le processus de développement sanitaire : identification des besoins, planification, évaluation des activités et gestion des

médicaments. Les résultats de l'enquête montrent que dans plus de quatre vingt cinq (85,05%) de cas, tous les membres du comité participent de façon effective aux réunions des COGES et CGE.

**L'intervention d'autres acteurs :** Sur le terrain on note plusieurs autres acteurs qui interviennent pour améliorer les services sociaux à la base. Les partenaires techniques et financiers (PTF), Organisations Non Gouvernementales (ONG) et Projets sont les principaux intervenants. Il s'agit notamment du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), de l'Union Européenne, de la Coopération Internationale (CECI), Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Projet d'appui au Développement de l'Education Non Formelle (PADENF) et Programme spécial production vivrière (PSPV) au Niger, etc. Ces acteurs en raison des ressources dont ils disposent et du cadre précis de leur intervention œuvrent quotidiennement à côté des populations à l'aide de divers types d'initiatives à l'amélioration des services sociaux de base.

**L'implication des différents acteurs à côté des conseils municipaux, de la population et des responsables administratifs** pérennise l'entretien des relations de collaboration de partenariat et d'appui conseil avec les COGES. L'enquête fait ressortir que cette implication a engendré l'amélioration de la gestion, la participation massive de la population (notamment des femmes aux activités des formations sanitaires), l'entretien des infrastructures, le rassemblement des populations autour d'un même idéal pour leur mieux-être (construction d'infrastructure, balayage et de ramassage des ordures dans les villages, etc.)

## **b) Les Contraintes**

La satisfaction des différents acteurs ne doit pas cacher les difficultés qui assaillent la décentralisation des services sociaux de base. En effet, l'analyse faite sur les six communes montre plusieurs types de goulots d'étranglements qui ralentissent l'effectivité de la décentralisation de ces services. On peut les classer en deux catégories : les difficultés d'ordre institutionnelles et celles qui sont structurelles liées au fonctionnement des structures mises en place.

### **b.1) Les contraintes institutionnelles**

Plusieurs difficultés institutionnelles entravent la décentralisation des services sociaux de base. Il s'agit notamment de :

**L'application des textes :** Dans les trois secteurs, les textes législatifs et réglementaires existent mais le vrai problème constaté à tous les niveaux reste leur non application. C'est

d'ailleurs pourquoi, il n'y a que 42% de membres de comités qui connaissent les textes législatifs et réglementaires régissant l'usage des services sociaux de base dans le pays. Cette méconnaissance des lois explique, peut être, le fait que très peu de comités ont développé une synergie avec d'autres comités locaux.

**La faible déconcentration** des services centraux des différents ministères de tutelle gêne l'élan de la décentralisation des services sociaux de base. Dans le domaine de l'Education et de la santé par exemple, c'est le niveau central qui décide de l'utilisation des ressources humaines (nomination, promotion, sanction, affectation, évaluation, formation des agents), de l'affectation des ressources financières et matérielles (manuels et fournitures scolaires, mobilier, allocations scolaires pour les élèves dont les parents sont nécessiteux, budget de fonctionnement pour les établissements, produits sanitaires, construction d'infrastructures, etc. En effet, les enseignants, les personnels soignants et ceux d'encadrement sont toujours à la charge de l'Etat. Un autre problème lié à la gestion du personnel est celui de l'absentéisme des contractuels aussi à la santé qu'à l'éducation, les effectifs pléthoriques et l'insuffisance des salles de classe.

**Le processus de décentralisation** est encore à ses débuts car les conseillers municipaux sont à leur première mandature limitant toute conclusion hâtive sur cette expérience et le modèle de gestion qui la sous-tend.

**L'Etat reste le principal acteur institutionnel** dans les trois secteurs. C'est lui qui conçoit, élabore et met en œuvre les politiques dans ces secteurs sociaux de base. Les structures de gestion de la décentralisation des secteurs sociaux de base (COGES et CGE) n'ont aucun pouvoir dans l'élaboration de leur politique en matière éducative, de la santé et de l'eau. Toutes les décisions de grande envergure sont prises par le niveau central ; Les politiques et les objectifs généraux de ces secteurs sont élaborés au niveau central, les acteurs de terrain conduisent les actions avec parfois la possibilité de les adapter à leurs réalités locales.

**La mauvaise gestion des cadres** et agents déconcentrés. Certes dans la plupart des communes objets de notre étude il existe quelques services de l'Etat mais qui sont plus rattachés à l'administration déconcentrée et les communes éprouvent des difficultés à les mobiliser. D'ailleurs ces services se résument à un ou deux agents par structure et ne disposent pas de moyen minimum de fonctionnement. Or, ce sont les démembrements de l'Etat qui doivent normalement appuyer les collectivités locales dans la mise en œuvre de toutes les politiques adoptées au niveau national. L'étude fait ressortir que les populations de la commune I de Maradi ont constaté une baisse de la qualité des soins dans le domaine de la santé (inconscience des agents et manque de produits, etc.). Les populations des villes se trouvent

dans l'obligation d'aller dans les centres de soins privés pour se faire soigner à cause des conditions d'accueil jugées acceptables. En matière d'éducation les problèmes ont pour noms l'absentéisme des contractuels, les effectifs pléthoriques et l'insuffisance des salles de classe (les parents payent 1200F par enfant pour la confection des paillotes chaque rentrée scolaire).

**La gestion par l'Etat et par d'autres acteurs du secteur de l'eau :** Dans les communes urbaines comme rurales couvertes par la présente étude, l'approvisionnement en eau et gestion sont assurés par la société du patrimoine des eaux du Niger (SPEN) et la Société privée d'exploitation des eaux du Niger (SEEN) pour les communes urbaines de Tillabery, Maradi, Gouré et les chefs lieux des communes rurales de Chadakori, Torodi et Kantché. Les communautés de base ne sont donc pas à proprement parler impliquées dans la gestion des ressources en eau. Par contre dans les villages couverts par les communes rurales la gestion des points d'eau (Forages, puits) est assurée par les comités de gestion de l'eau qui développent un partenariat public privé pour mieux impliquer les populations à la gestion des infrastructures.

**Les programmes d'enseignement** sont conçus et transmis aux établissements à partir des directions centrales du ministère en charge de l'éducation. Les établissements ne recrutent pas leur personnel ou, s'ils le font, ils n'ont ni le choix de leurs qualifications, ni celui de leurs rémunérations.

#### b.2) Les contraintes structurelles

Pour l'essentiel, ces difficultés sont liées au fonctionnement des COGES et autres structures de gestion de ces services sociaux de base. L'enquête de terrain a fait ressortir les points suivants:

**La faible capacité financière des communes limite leurs interventions dans les secteurs sociaux :** l'insuffisance des ressources internes et la non concrétisation de la dotation financière de l'Etat aux communes réduisent leurs possibilités d'interventions dans les secteurs de l'éducation, la santé et l'hydraulique. De l'installation des communes à nos jours, celles-ci n'ont bénéficié d'aucun appui financier direct de l'Etat malgré les dispositions pertinentes de la loi 2002-17 du 11 juin 2002 qui prévoit la création d'un fonds d'appui à la décentralisation et d'un Fonds de péréquation. Dans les faits, en dépit des inscriptions budgétaires, en 2005, 2006 et 2008, aucune somme n'a été débloquée par le trésor national au profit des communes.

C'est du reste pourquoi, les bénéficiaires, les membres des COGES et CGE ne sentent pas l'apport et le soutien des communes aux comités de gestion malgré les inscriptions

budgétaires. Parfois, ces structures décentralisées ne sont même pas informées des inscriptions budgétaires faites dans le secteur de l'éducation. Aussi, les inscriptions budgétaires des communes sont faibles comme le montre les prévisions de l'année 2008 des collectivités territoriales enquêtées.

**Prévision budgétaire et dépenses dans les trois secteurs dans les six communes visitées en 2008**

<b>Commune</b>	<b>Budget de la commune</b>	<b>Inscription au profit des trois secteurs</b>	<b>Pourcentage par rapport au budget</b>	<b>Exécution</b>	<b>Pourcentage</b>
<b>Tillabéri</b>	188.404 289F	<b>40.182.950F</b>	<b>21,32%</b>	11.765.252F	<b>29,27%</b>
<b>Kantché</b>	20.722.000F	<b>1.970.000F</b>	<b>9,50%</b>	721.268F	<b>36,61%</b>
<b>Maradi I</b>	138 841 694F	<b>12 369 201F</b>	<b>8,90%</b>	5 948 940f	<b>48,09%</b>
<b>Chadakori</b>	37 574 800F	<b>2.400.000F</b>	<b>6,38%</b>	00F	<b>00%</b>
<b>Gouré</b>	143.271.268F	<b>25.407.827F</b>	<b>17,73%</b>	13.416.799F	<b>52,40%</b>
<b>Torodi</b>	Non parvenu				

Il est à noter que ces inscriptions concernent les deux volets à savoir le fonctionnement et l'investissement du Budget. Selon le tableau, on constate que les secteurs sociaux ne constituent pas une priorité des différentes communes malgré les professions de foi des responsables municipaux. En effet, seule la commune de Tillabéri a consacré 40.182.950F soit plus de 21% de son budget aux trois secteurs. L'inscription budgétaire la plus faible attribuée à l'Education, l'Eau et la Santé est celle de Chadakori avec seulement 6,38% de son budget. Rien que dans le seul domaine de la santé, chaque commune est censée contribuer au cofinancement des dépenses liées à la santé chaque année à hauteur de 8% de leur budget. Malheureusement cela n'est pas toujours le cas, car diverses formations sanitaires sont confrontées aux problèmes de recouvrement de la contrepartie que les communes doivent leur verser.

S'agissant des réalisations, les taux varient d'une commune à une autre. Seule la commune de Gouré a un taux de réalisation supérieur à 50%. On enregistre même des communes qui ont un taux de réalisation de 0%, c'est-à-dire qu'aucun moyen financier n'a été débloqué pour les trois secteurs sociaux de base. On se rend compte donc que l'élan des municipalités est limité par la faiblesse de leurs capacités institutionnelles et financières, la timidité de l'accompagnement que l'Etat doit leur apporter dans divers domaines et l'insuffisante prise en compte de la décentralisation dans les exercices de planification menés au niveau national.

**L'insuffisance des ressources humaines compétentes.** Dans beaucoup de cas, il manque d'agents compétents au sein des membres du bureau des comités pour prendre en charge la bonne marche des COGES.

**Le manque de formation des membres des COGES :** Les membres des comités de gestion affirment avoir reçu des formations qui renforcent leurs capacités dans la gestion ; mais ils constatent un manque d'encadrement de l'Etat qui les abandonne à eux même aussitôt la mise en place des COGES terminée.

**L'analphabétisme.** L'analphabétisme est un facteur de blocage non seulement dans la gestion de la commune mais également dans la bonne marche des structures de gestion des services sociaux de base. En effet, de nombreux élus ne parlent, ni n'écrivent le français, langue de travail du conseil municipal et dans laquelle sont généralement dispensées les premières formations sur la décentralisation. Sur l'ensemble des conseillers municipaux au niveau national, près de la moitié sont analphabètes. Sur 3132 conseillers municipaux, on dénombre 1376 analphabètes soit un taux moyen d'analphabétisme des élus de 43,93% au niveau national. Cette moyenne nationale cache bien de disparités au niveau régional. Ce taux est de 66,23% à Diffa, 51,39% à Maradi, 44,95% à Dosso et 42,50% à Tahoua. Il est de 37,70% à Zinder et 39,78% à Agadez. Le taux d'analphabétisme le plus faible est enregistré à la Communauté urbaine de Niamey avec 18,85% seulement. Dans les communes étudiées, le pourcentage de conseillers scolarisés dans le conseil municipal est de loin le plus élevé (jusqu'à 81%), suivi de celui des non scolarisés, les alphabétisés étant les moins représentés. Certes, lors de l'enquête, (et le diagramme le fait ressortir) nous avons relevé une domination des scolarisés dans les différents comités de gestion. Ce qui constitue un excellent indicateur pour la vitalité dans la gestion des comités. Mais dans la pratique, les responsables administratifs ont noté que les membres des COGES ne mettent pas en valeur leur compétence et leur connaissance de l'écriture et de la lecture. L'analphabétisme est aussi un facteur de blocage lors des réunions ;

**La pauvreté des populations :** les populations des communes visitées sont à l'image de toutes les populations rurales du Niger, dans un état de pauvreté qu'il est parfois difficile de prendre en charge toutes les charges récurrentes liées à l'éducation et à la santé de leurs enfants.

**Le manque de motivation des membres des COGES :** ceux-ci ne sont pas rémunérés (primes par exemple) dans l'exercice de leur fonction et c'est le bénévolat qui est de mise. En dépit du fait que ce bénévolat peut entraîner parfois le découragement, la plupart des

responsables administratifs pensent que les membres des comités sont prêts à le continuer car il tire son essence dans le point d'honneur que mettent les membres à servir leur communauté.

**Le fonctionnement des organes :** les situations sont également très variables, selon qu'on soit dans les anciennes communes comme Tillabéri, dans les communes urbaines coïncidant avec les chefs-lieux de département ou de région (Commune I de Maradi et Gouré) qui disposent d'un personnel minimum propre ou accèdent aux services déconcentrés de l'Etat, ou au niveau des communes ayant à leur tête un maire ayant capitalisé plusieurs expériences. Mais de manière générale, le rapport des missions exploratoires du HCME confirmé par les conclusions des missions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, font état d'une forte tendance à la politisation de la gestion municipale, l'approche partisane prenant généralement le pas sur les considérations administrative et managériale. La commune étant perçue plus comme une arène politique qu'un espace de développement, les jeux d'alliances partisans prennent le pas sur les réflexions et le consensus autour des questions d'intérêt général et de développement. Dans un tel contexte, la production et la livraison des services publics restent soumises aux aléas du fonctionnement et des jeux d'acteurs politiques, comme du reste, en témoignent les conflits ouverts et les chroniques judiciaires dont la presse se fait régulièrement l'écho sur le milieu municipal. Selon une note interne du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, une quarantaine de maires soit 15% environ ont été suspendus au 20 septembre 2008, par délibérations prises à une majorité de 2/3 des membres du conseil municipal. Ce qui en soi, est révélateur de l'ampleur des dissensions au sein des organes délibérants des communes.

A ce sujet, les missions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation font le regrettable constat que « rien n'est fait en matière de réalisation concrète dans la majorité des communes » et tirent la sonnette d'alarme en invitant les acteurs institutionnels et politiques à se pencher sur la question de la politisation des conseils municipaux, « si l'on veut donner à la communalisation les chances de succès »<sup>7</sup>.

D'après le rapport de l'étude conduite par le HCME<sup>8</sup>, dans la plupart des cas, les suspensions seraient la conséquence d'un problème interne au conseil municipal : mésententes diverses entre le maire et les conseillers (gestion financière, jeux d'alliances politiques au sein du conseil, faute grave du maire, jeux d'intérêts individuels...etc.). Mais, il semble que dans certains cas, des préfets seraient à l'origine du processus de suspension.

---

<sup>7</sup> Rapport de la mission d'appui technique et de sensibilisation des acteurs communaux dans la région de Maradi, mars – avril 2007.

<sup>8</sup> Etude sur l'opérationnalisation des transferts de compétences, HCME, septembre 2006.

**Manque de clarté :** Les comités de gestion des services sociaux de base n'entretiennent pas de relations de confiance avec les responsables communaux. Ces derniers n'ont aucune emprise sur la gestion de ces structures. Et on sait aussi que les communes manquent de capacité pour remplir leurs missions de régulation locale en ce qui est de la réalisation et de la gestion des points d'eau notamment.

**La faiblesse observée dans le fonctionnement des communes** reste incontestablement l'insuffisance voire l'absence d'un personnel administratif et technique minimum propre et de qualité au niveau de la plupart des communes rurales notamment. En effet, faute d'un tel personnel, l'administration municipale au niveau de plusieurs communes est réduite à la seule personne du maire ou de ses adjoints qui, dans nombre de cas, sont peu ou pas préparés aux tâches de gestion administrative et financière. Cette situation se traduit dans les faits par l'incapacité de plusieurs communes à faire face à leurs fonctions d'édilité (activités de première installation et organisation des services) et assurer le fonctionnement au quotidien de l'administration municipale à savoir : programmation, préparation, adoption et exécution du budget, gestion financière et comptable, organisation et gestion des services, courrier, enregistrement, transmission des actes, publication des lois et règlements et archivage, etc. Du reste, la plupart des dérives observées sur le terrain, notamment en matière de gouvernance administrative et financière sont globalement imputables à l'absence d'un personnel administratif qualifié au niveau des communes ;

**Le difficile accès aux services techniques déconcentrés de l'Etat :** faute d'une déconcentration effective à ce jour et de l'impréparation des services de l'Etat pour accompagner les collectivités territoriales, la collaboration entre élus, administration territoriale, services locaux du trésor et des impôts, ou de manière plus large les services techniques déconcentrés, reste largement à parfaire. En effet, la faible présence territoriale des services de l'Etat et le manque chronique de moyens gênent considérablement la mise en œuvre de la décentralisation. La plupart des ministères n'ont pas, à ce jour, de services déconcentrés au niveau de certaines circonscriptions administratives de droit commun (régions et départements) pour espérer leur redéploiement au niveau opérationnel aux côtés des communes. Même lorsqu'ils existent, ces services font cruellement face à un déficit notoire de personnel et un dénuement total en moyens matériels et logistiques, les condamnant à fonctionner au gré de la disponibilité des projets et autres partenaires intervenant dans le milieu. Ainsi, l'opportunité qu'aurait pu constituer la formule de la mise à disposition prévue par le décret 2003-176 du 18 juillet 2003 s'est révélée une contrainte pour les communes. Dans les faits, sa mise en œuvre s'est heurtée à beaucoup de difficultés dont

principalement celles liées à l'insuffisance notoire du personnel des services techniques, de l'éloignement des communes au lieu d'implantation desdits services (généralement localisés au niveau du chef-lieu de département ou dans certains cas de la région) et à la prise en charge financière des interventions (frais de déplacement et de mission des agents basés au niveau du département) jugés exorbitants par les communes.

Le difficile accès à ces services techniques déconcentrés a conduit par exemple, dans la région de Zinder, de faire partager une inspection primaire entre quatre communes rurales à savoir: Kantché, Daoutché, Icharnawa et Doungou.

**La faiblesse majeure reste naturellement, l'indigence matérielle** des communes, notamment l'analphabétisme ambiant et la pauvreté qui caractérisent l'environnement général des communautés rurales et la situation propre des élus. Beaucoup de communes notamment rurales sont totalement enclavées et dépourvues d'équipements et de services sociaux de base, certaines n'ayant eu leurs premières infrastructures qu'à la faveur des opérations du Programme spécial du Président de la République ou des interventions des partenaires au développement.

Au total, au cours de ces premières années de magistrature municipale, les élus locaux qui ont réussi à donner une dimension incontestée à la fonction qu'ils exercent ne sont pas majoritaires, mais ils existent, à la fois convaincants et entraînés, en mettant à la disposition de la commune leur expérience, leur propre carnet d'adresses et leur réseau d'amitiés. Ils tentent de mobiliser les énergies locales et les ressources disponibles généralement auprès des partenaires extérieurs, pour réaliser les investissements d'édilité ou de première nécessité.

Relativement à la fonctionnalité des communes, on retiendra à partir des données fournies par les rapports régionaux du HCCT, que les conseils municipaux fonctionnent relativement bien. Leurs sessions se tiennent de plus en plus régulièrement dans la plupart des communes et sont sanctionnées par des procès verbaux. Dans toutes les communes la régularité des sessions évolue positivement d'année en année et tend vers la normalité des quatre (4) sessions ordinaires annuelles. Toutes les communes tiennent également des sessions extraordinaires.

Aussi, en dépit des insuffisances relevées plus haut, une administration locale de proximité se met progressivement en place à la faveur de la décentralisation, avec pour objectif ultime de répondre aux besoins de la population qui ne relèvent pas, par leur nature et par leur importance, de l'Etat et des autres niveaux de gestion publique. Nonobstant certaines difficultés, on a senti au cours de ces premières années, la volonté de plusieurs communes de

prendre en charge certains services jusque-là assumés tant bien que mal par l'Etat à travers l'ancien Arrondissement. C'est notamment l'exemple de l'éducation, la santé et l'hydraulique.

**Une mise en place tronquée des structures de gestion.** Selon les opinions émises par la plupart de répondants les comités sont mis en place soit par élections publiques soit par consensus. Ces propos méritent cependant d'être nuancés. En atteste les propos du responsable du District Sanitaire de Matamèye qui note l'intrusion de certaines notabilités locales lors de ces élections. Cet avis est également retrouvé dans l'analyse de situation faite sur les structures de participation communautaire lors de l'élaboration du PDS 2005-2010 où on peut lire : «... les structures communautaires sont souvent dirigées par des élites locales dont certains appartiennent aux couches aristocratiques. Jouant le rôle d'interface entre le village et les appareils administratifs (le CSI, le district, la sous-préfecture, etc.), ils sont choisis le plus souvent selon un système de cooptation. ». Le CNESS-Bozari arrive presque à la même conclusion lors de l'enquête de satisfaction des besoins auprès des bénéficiaires des prestations et soins de santé à lui confiée par le MSP en septembre 2009. Abordant la fonctionnalité des COGES, ce cabinet d'étude relève que : « .....dans plus de 1/3 des cas, au terme du mandat des comités, un autre bureau n'a pas été simultanément mis en place : les anciens membres ont été reconduits de fait. » En fait, le semblant de régularité dans la mise en place des comités qu'a constaté les équipes d'enquête s'explique par l'installation de nouveaux COGES suite à la construction de nombreuses cases de santé au cours de ces cinq dernières années par le Programme Spécial. A titre illustratif, les pourcentages des CSI qui élaborent et exécutent un micro plan annuel sont respectivement de 34, 4% et 51,11% aux premiers semestres 2008 et 2009. Pourtant cette tâche figure en bonne place dans les attributions des COSAN et COGES. Les colorations et autres considérations politiques prévalent également lors des élections des membres des COGES.

**La faible implication des jeunes et des femmes :** certes, les membres des comités mentionnent l'implication des jeunes et des femmes dans la gestion des services sociaux de base. Mais il ressort qu'ils ne sont pas suffisamment représentés dans ces comités car l'analyse sommaire des chiffres fait ressortir une moyenne arithmétique de présence de 4,52 hommes contre 1,64 femmes. Cette observation est corroborée dans le domaine de la santé par celles qui ont été mentionnées dans le PDS : 2005-2010. Ainsi, « les femmes et les jeunes sont sous-représentés dans ces COGES des CSI. Là où ils sont, ils ne jouent guère les rôles qui leur sont attribués de manière effective à cause des pesanteurs socioculturelles (femmes et jeunes ont moins droit à la parole) et de leur manque de disponibilité (femmes trop souvent subjuguées par les tâches domestiques, tandis que les jeunes sont fréquemment en exode). ».

Une récente enquête de satisfaction menée en septembre 2009 toujours dans le domaine de la santé fait également ressortir la faible représentation des femmes et des jeunes dans les structures de gestion alors que cette couche de la population se trouve être la plus grande utilisatrice des services de santé.

**Le bénévolat** : les membres de COGES, CGE et AUE ont affirmé être prêts à continuer le bénévolat, car disent-ils, il tire son essence dans le point d'honneur que mettent les membres à servir leur communauté. Cette affirmation mérite d'être relativisée car, ces mêmes acteurs reconnaissent que le bénévolat est un facteur de blocage de ces structures de gestion des services sociaux de base. Ils affirment que les jetons de présence lors des différentes rencontres notamment lors des renforcements des capacités encouragent leurs participations aux travaux. Le Plan de Développement Sanitaire 2005-2010 fait le constat amer suivant : « Le bénévolat est partout décrié même dans le monde rural où on pense naïvement que les populations ne sont pas dans des logiques monétaristes ou salariales. Parfois c'est la façade consensuelle devant les agents de projet ou de l'administration qui masque cette réalité. Disons qu'il n'est manifestement pas possible de professer un système de bénévolat dans des environnements sociaux de précarité (là où les besoins essentiels ne sont mêmes pas satisfaits) où la pression monétaire est toujours forte. La conséquence est que les structures communautaires existent mais ne fonctionnent pas.»

**Les détournements des fonds issus de recouvrement** des coûts par certains membres des COGES. Les raisons invoquées est que le contrôle de la gestion du recouvrement des coûts n'est pas toujours assuré par les commissaires aux comptes là où ils existent. Selon les estimations faites, à peine 17% des comités assurent ce contrôle. La plupart des commissaires aux comptes des différents comités sont des illettrés et ignorent les mécanismes permettant d'effectuer ce contrôle. Parfois ce contrôle n'est pas effectué simplement pour ne pas heurter la sensibilité de ceux qui ont en charge la gestion des fonds, et les relations d'inter connaissance en sont pour quelque chose.

De l'avis de l'écrasante majorité des acteurs de l'échantillon global de personnes interviewées la décentralisation des services sociaux de base est effective. Le cadre juridique existe. Cette décentralisation s'est traduite par la mise en place des organes de participation communautaire, la prise en main par les populations de ces services sociaux de base. Elle a permis l'amélioration de la qualité de l'offre des services sociaux de base. Mais il existe plusieurs difficultés institutionnelles et structurelles qui constituent des points d'ombre pour une décentralisation effective des services sociaux dans le sens de la production et la livraison

desdits services par les collectivités locales. Malgré ces difficultés institutionnelles globalement imputables au contexte d'une réforme qui est à ses débuts, l'avenir appartient aux communes.

## **I- Recommandations**

Le Niger affiche une réelle volonté de développer les infrastructures notamment éducatives, hydrauliques et sanitaires qui constituent les services socio de base les plus sollicités par la population. Toutefois, il faut noter l'absence de prise en compte et de stratégie de développement et de politiques de ces services. Les plans d'investissement doivent comporter de stratégies concertées de réalisation commune et de gestion/ entretien des infrastructures réalisées dans le cadre de la responsabilisation de la population, des nouvelles collectivités et de l'Etat.

L'étude recommande :

### **A. dans le domaine de la décentralisation**

1. Organiser le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et accélérer la déconcentration des ministères techniques au niveau le plus proche des entités décentralisées de façon à garantir leur accès par ces dernières pour un exercice efficace des compétences à elles transférées par la loi ;
2. Renforcer les capacités d'intervention et de gestion des collectivités territoriales par un meilleur accompagnement technique et financier de l'Etat aux collectivités territoriales ;
3. Promouvoir la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dans les domaines de gestion des infrastructures scolaires, sanitaires et hydrauliques implantées sur leurs territoires ;
4. Améliorer les ressources budgétaires des communes au profit des services sociaux de base par une décentralisation fiscale réelle de l'Etat et une plus grande mobilisation des ressources locales.

Dans le secteur de l'eau

5. prendre des mesures d'amélioration de la fonction productive des différents prélèvements d'eau au regard de la typologie des bénéfices associés aux sources de valeur de l'eau (Ecosystèmes, Activités agricoles, Eau potable, Epuration, Elevage et Agroalimentaire).

6. affiner l'élaboration des stratégies pour améliorer la coordination des programmes de développement et de gestion des infrastructures au niveau national et déterminer les moyens de réaliser les mutations nécessaires à travers certains axes tels que les investissements sociaux (hydraulique villageoise, santé éducation).

Dans le secteur de l'Education

7. Impliquer la population lors de l'élaboration des curricula pour prendre en compte leur préoccupation ;
8. Les comités de gestion de base doivent être formés et suivis pour s'acquitter des tâches de gestions des infrastructures sociaux de base ;
9. Trouver un mécanisme de motivation des différents membres des comités de gestion des infrastructures sociaux de base à la hauteur des services attendus;
10. Une démocratisation réelle dans la mise en place des différents comités de gestion ;
11. Une meilleure prise en compte de l'aspect genre (femme et jeune) dans la gestion des services sociaux de base ;

## **CONCLUSION**

La décentralisation est devenue une réalité au Niger depuis les élections locales du 24 juillet 2004 qui ont conduit à l'élection de 3747 conseillers municipaux répartis dans 265 communes urbaines et rurales installées. La décentralisation au Niger est d'abord une volonté politique exprimée depuis les indépendances. Elle vise à transférer une partie des prérogatives de l'Etat aux organes décentralisés dans un contexte multipartiste, même si c'est seulement 46 ans plus tard que les premiers conseils municipaux démocratiquement élu du Niger indépendant ont été installés, la décentralisation a été une volonté mainte fois exprimée par le pouvoir public depuis l'indépendance du pays en 1960. La loi fondamentale (Loi 2002- 012) sur la libre administration des collectivités territoriales en ses articles 100 et 171 accorde une grande importance établissement d'un compte administratif par les communes dans le cadre de l'exécution de leur budget respectif. Décembre est le mois de l'année au cours duquel devrait intervenir l'élaboration du compte administratif des communes.