



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT)

GUIDE SUR L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Niger

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

Lab^o**C**itoyennetés
Comprendre pour Agir

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

**GUIDE SUR
L'ORGANISATION DE
L'ADMINISTRATION MUNICIPALE**

Niger

TABLE DES MATIERES

PAGE

AVANT-PROPOS 4

INTRODUCTION 6

I. LES GÉNÉRALITES SUR LES CONCEPTS D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE 7

1.1. Qu'est-ce-ce-que l'administration? 7

1.2. Comment l'administration d'un pays est-elle organisée ? 7

1.3. Qu'est-ce-que l'administration centrale ? 7

1.4. Qu'est-ce qu'un ministère ? 8

1.5. Qu'est-ce-que l'administration territoriale ? 9

1.6. Qu'est-ce-que l'administration déconcentrée ? 9

1.7. Qu'est-ce-que l'administration municipale ? 10

1.8. Quelles sont les missions de la commune ? 10

1.9. Que renferme la notion de service public ? 11

1.10. Qu'est-ce-que le service public communal? 12

1.11. Qu'est-ce-que l'intérêt général ou communal? 12

II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE 14

2.1. Le conseil municipal 14

2.1.1. Comment est composé le conseil municipal ? 14

2.1.2. Comment fonctionne le conseil municipal ? 14

2.1.3. Comment est organisé le conseil municipal ? 15

2.1.4. Quelles sont les attributions du conseil municipal ? 15

2.2. L'exécutif municipal 16

2.2.1. Quelle est la composition de l'exécutif municipal ? 16

2.2.2. Quelles sont les attributions du maire ?.....	16
2.2.3. Quelles sont les attributions des adjoints au maire ?	18
2.2.4. Quelles sont les modalités ou procédures par lesquelles le maire peut partager les responsabilités avec ses adjoints ou collaborateurs ?... ..	18
2.3. Les services municipaux	20
2.3.1. Le secrétaire général.....	20
2.3.2. Le secrétaire municipal.....	22
2.3.3. Le receveur municipal	22
2.3.4. Le service d'état civil	23
2.3.5. Le comptable matières.....	23
III. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC ET LES OBLIGATIONS DES AGENTS MUNICIPAUX	26
3.1. Les Principes de fonctionnement du service public municipal	26
3.2. Les obligations des agents des Services municipaux	29
3.2.1. Obligation du secret professionnel	29
3.2.2. Obligation de réserve.....	31
3.2.3. Obligation d'obéissance hiérarchique.....	31
3.2.4. Le devoir de moralité et de probité.....	32
3.2.5. L'obligation de se consacrer entièrement à ses tâches.....	32
3.2.6. Obligation de désintéressement	32
IV. L'ENVIRONNEMENT DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE	34
4.1. Les acteurs étatiques	34
4.1.1. Le représentant de l'Etat et les Services Techniques Déconcentrés	34
4.1.2. La Chefferie traditionnelle.....	35
4.1.3. Les collectivités territoriales.....	37

4.2. Les autres acteurs politiques et sociaux impliqués dans la gestion des affaires communales.....	37
4.2.1. Les parties politiques.....	37
4.2.2. Les leaders religieux.....	38
4.2.3. La Population/ citoyens	38
4.2.4. La société civile.....	39
4.2.5. Le Secteur privé.....	40
4.2.6. Les partenaires techniques et financiers	41
BIBLIOGRAPHIE.....	42

AVANT-PROPOS

Pour l'exercice de ses compétences, la commune dispose d'un personnel propre, autrement dit d'une administration composée de l'ensemble des services publics locaux grâce auxquels s'exécute la volonté du conseil municipal. Ces services sont censés couvrir l'ensemble des missions assignées à la commune.

L'importance des services municipaux varie d'une commune à une autre en fonction de la taille et des activités qui y sont menées par les organes de gestion (organe délibérant et organe exécutif). Ainsi les communes correspondant aux grandes villes ont une organisation administrative plus complexe, car au niveau de ces dernières les tâches administratives et techniques sont exécutées par un personnel permanent plus nombreux, exigeant une organisation interne plus élaborée.

Le présent guide, élaboré avec l'appui du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT/LC) financé par la Coopération suisse au Niger, décrit l'organisation, le fonctionnement de l'administration municipale, les services municipaux, leurs rôles et missions, ainsi que leurs rapports avec leur environnement externe, etc.

Il vise particulièrement à préciser:

- certains concepts de base liés à l'organisation administrative des communes ;
- le fonctionnement de l'administration municipale ;
- le service public municipal et les principes encadrant son fonctionnement ;
- les obligations des agents des services publics municipaux ;
- l'environnement interne et externe de l'administration municipale.

Ce guide, élaboré principalement à l'intention des agents et des élus municipaux, cherche à contribuer à l'amélioration de la compréhension de leurs rôles et responsabilités dans la gestion des affaires communales.

Pour l'essentiel et par rapport à son contenu, ledit guide tire sa substance des dispositions des principaux textes de base régissant la décentralisation au Niger, dont:

- l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales de la République du Niger ;
- la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation du territoire de la République du Niger ;
- l'ordonnance n°2011-22 en date du 23 février 2011 portant charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs ;
- le décret n°2003-177/PRN/MID du 18 juillet 2003 déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales.

A ce titre, j'invite toutes les communes désireuses de rendre efficace leur administration à le mettre à la disposition des agents et des élus municipaux en vue d'une meilleure compréhension de leurs rôles et responsabilités dans la gestion des affaires communales.

Mohamed BAZOUM

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

INTRODUCTION

Le présent guide élaboré à l'initiative du Laboratoire Citoyennetés dans le cadre de son mandat de mise en œuvre de la composante « Gouvernance locale » du PACT. Dans son contenu le guide est organisé autour de quatre (4) parties traitant:

- des généralités sur les concepts d'organisation administrative et territoriale ;
- de l'organisation et fonctionnement des services municipaux ;
- des principes de fonctionnement du service public et les obligations des agents municipaux ;
- de l'environnement externe de l'administration municipale.

I. LES GÉNÉRALITES SUR LES CONCEPTS D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE

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

Le terme « administration » désigne une activité, le fait d'administrer, c'est-à-dire gérer, concevoir, planifier, coordonner, contrôler la gestion.

En tant que mission, l'Administration peut se résumer essentiellement à la défense et la satisfaction de l'intérêt général, la régulation de la vie publique, le maintien de l'ordre public et la gestion du service public.

D'un point de vue organique, l'Administration désigne une institution publique chargée de conduire et d'exécuter les tâches publiques. C'est donc un ensemble d'organes par lesquels les autorités publiques pourvoient à la satisfaction d'intérêt général des populations.

1.2. Comment l'administration d'un pays est-elle organisée ?

Il existe deux niveaux d'organisation administrative, à savoir l'administration centrale et l'administration locale ou territoriale. On dit assez souvent que l'administration centrale et l'administration locale sont les deux composantes de l'organisation administrative d'un pays.

1.3. Qu'est-ce-que l'administration centrale ?

L'administration centrale est une institution dont le champ d'action s'étend à l'ensemble du pays. Elle se caractérise par l'étendue de sa compétence territoriale et est constituée par l'ensemble des services d'un ministère disposant de compétences nationales. Ces services ont une mission d'impulsion des politiques du ministère. Ils sont chargés de la mise en œuvre des directives du gouvernement, de la préparation des projets de loi ou de décret et des décisions ministérielles. Ces services sont composés de fonctionnaires et constituent des structures

permanentes dont le personnel administratif ne change pas avec le ministre.

Selon la loi n°2011-20 du 8 août 2011¹, l'administration centrale des ministères s'entend comme étant l'ensemble des services de l'Etat constituant l'organisation desdits ministères et dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire national. Sont confiées aux administrations centrales des ministères les missions qui, de par leur caractère national, ne peuvent être transférées à un échelon territorial.

L'administration centrale a son siège dans la capitale. Elle est composée d'agents publics exerçant leurs attributions pour l'ensemble du territoire national. D'une manière générale, l'administration centrale appuie le gouvernement à conduire les politiques nationales dans les différents secteurs d'intervention de l'Etat par exemple les politiques de la santé, de l'éducation, de développement rural, de l'environnement. Le champ « normal » de réflexion d'un fonctionnaire d'administration centrale est de définir les stratégies et de cerner les moyens à mettre en œuvre pour la politique décidée par le Gouvernement pour que celle-ci réussisse.

1.4. Qu'est-ce qu'un ministère ?

Le terme « ministère » désigne l'ensemble des services de l'Etat placés sous l'autorité d'un ministre et s'occupant d'un ou plusieurs domaines². Ces services sont répartis entre une administration centrale, le plus souvent localisée dans la capitale, et des services déconcentrés, déployés sur le territoire. Les décrets d'attributions pris après la formation du gouvernement déterminent les domaines d'intervention de chaque ministère.

Exemple de ministère : Le ministère de l'Intérieur est chargé de l'administration générale du territoire de la République. Il exerce son action sur l'ensemble du pays par l'intermédiaire des gouverneurs et

¹ Cette loi détermine l'organisation générale de l'administration civile de l'Etat et fixe ses missions.

² Selon Manuel Delamarre, « L'administration et les institutions administratives », la Documentation Française, Paris, 2009

des préfets, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part.

Les différents ministères constituent des cellules de base de l'organisation du pouvoir exécutif. Toutefois, l'existence de plusieurs ministères ne porte pas atteinte à l'unité juridique de l'Etat car ils sont dépourvus de personnalité morale. Ce sont des administrations en régie qui gèrent les services publics créés par le législateur et le gouvernement³.

1.5. Qu'est-ce-que l'administration territoriale ?

« L'administration territoriale est le support de toutes les autres administrations. Elle est le principal vecteur de toute l'action de l'Etat. Elle constitue le pivot central autour duquel gravite l'intervention des autres services de l'Etat, celle des collectivités décentralisées et même parfois celle des particuliers. »

Selon la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, l'administration territoriale de la République du Niger est assurée par l'Etat à travers les services déconcentrés, les collectivités territoriales et les communautés coutumières. Autrement dit, l'administration territoriale, qui a la charge d'encadrer les populations, repose sur deux piliers, à savoir l'administration déconcentrée et l'administration décentralisée.

1.6. Qu'est-ce-que l'administration déconcentrée ?

L'administration déconcentrée de l'Etat est composée d'agents des services publics, des fonctionnaires, dont l'activité s'exerce à l'intérieur d'une circonscription administrative telle que la Région et le Département. A ces différents échelons, les fonctionnaires de l'Etat travaillent dans la continuité de l'action de leurs collègues qui sont dans les services centraux des ministères, c'est-à-dire toujours à des missions d'orientation, d'impulsion et de suivi des différentes politiques nationales. Ils sont en quelque sorte les « bras de l'administration centrale » sur le terrain. Ces fonctionnaires de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'élevage, de l'hydraulique,

³ D'après Francis Chauvin, « Administration de l'Etat », 5^e édition 1998, Dalloz

de l'environnement, par exemple, reçoivent leurs instructions de leurs collègues qui sont à l'échelon central et leur en rendent compte sur le plan de l'exécution technique. Les gouverneurs ou les préfets, en tant que représentants de l'Etat à leurs différents niveaux de circonscription administrative, veillent à la coordination des actions des agents de l'Etat qui travaillent dans leurs circonscriptions. Par comparaison avec l'action du gouvernement à l'échelon central où le Premier Ministre coordonne l'action du Gouvernement dans son ensemble, ces différents représentants de l'Etat jouent un peu le même rôle que le Premier Ministre dans leurs différentes circonscriptions et sous la responsabilité de l'autorité qui lui est immédiatement supérieure.

1.7. Qu'est-ce-que l'administration municipale ?

En vertu du principe d'autonomie découlant lui-même du principe fondamental de la « libre administration » posé par la Constitution, chaque collectivité territoriale dispose de services administratifs autonomes pour mettre en application les décisions prises par les élus. Ainsi, le conseil municipal dispose de services administratifs et techniques qui forment l'administration municipale. Elle assure la permanence de l'activité de la commune.

L'administration communale est généralement composée de services administratifs, de services financiers et de services techniques. Ces services sont chargés de la mise en œuvre des programmes municipaux et de leur suivi et évaluation.

1.8. Quelles sont les missions de la commune ?

D'une manière générale, rappelons que les communes sont créées pour accomplir des missions de service public au même titre que l'Etat. Aux termes de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 et du Code général des collectivités territoriales, cette mission consiste en la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt communal. Les communes, tout comme les régions, concourent, avec

l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie.

La commune est particulièrement « chargée des intérêts communaux et assure les services publics de proximité répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, de par leur nature et leur importance, de l'Etat ou de la région. Pour l'exercice de ses missions et compétences, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propres » (Article 6, loi n°2008-42).

En tant que collectivités territoriales, la commune exerce ses missions et compétences dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire de la République du Niger et de la primauté de l'Etat. Elle exerce également ses missions et compétences sous le contrôle de l'Etat, dans le respect des lois et règlements ainsi que des conventions et accords internationaux régulièrement ratifiés par le Niger.

1.9. Que renferme la notion de service public ?

Le service public est une activité entreprise dans un but d'intérêt général par une personne publique ou par une personne privée agissant sous l'autorité d'une personne publique.

Le service public se rattache nécessairement à une personne publique : Etat, régions, communes, établissements publics, etc.

L'activité exercée par un particulier sans aucun rapport avec l'administration ne peut jamais être un service public, même si cette activité comporte le second élément de la définition, le but d'intérêt général.

Il faut cependant distinguer deux cas :

- tantôt le service public est géré directement par la personne publique, c'est-à-dire que les agents de cette personne assurent la direction et le fonctionnement du service.
- tantôt le service public est géré par un particulier, par exemple par un entrepreneur, un organisme privé investi de cette

mission, une personne publique en vertu d'un contrat ou d'une convention.

Il en résulte, au total, que la notion de service public désigne : (i) au sens matériel, une activité d'intérêt général, assurée par une personne publique ou sous son contrôle (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) en tant que puissance publique, ou par un organisme privé (bénéficiant de prérogatives) lui permettant d'en assurer la mission et les obligations (continuité, égalité, mutabilité) ; et ; (ii) au sens organique, l'organisme public gérant un service public (soit le plus souvent une administration ou un établissement public).

1.10. Qu'est-ce-que le service public communal?

Le service public communal peut être défini sur le plan organique comme étant l'ensemble des institutions et organes communaux soumis au droit public et chargés d'une mission d'intérêt communal.

Au plan matériel, le service public communal désigne une activité d'intérêt communal que la personne publique entend assurer, directement par elle-même ou indirectement dans le cadre d'une délégation de service public.

A l'échelon local par exemple, la commune veille à ce que les ordures ménagères ne traînent pas dans les rues. Comme autre service public local, on peut retenir l'état civil.

En d'autres termes, le service public communal est une forme d'action administrative dans laquelle une personne publique ou privée assure la satisfaction d'un besoin d'intérêt communal, dans le respect d'un certain nombre de principes qui seront évoqués plus loin.

1.11. Qu'est-ce-que l'intérêt général ou communal?

Le service public ne s'intéresse pas à un seul individu ou groupe de personnes, il cherche à résoudre des questions qui ne relèvent pas d'une seule personne et qui ne peuvent pas être résolues de manière individuelle.

L'intérêt général désigne la finalité d'actions ou d'institutions censées

intéresser une population considérée dans son ensemble. La recherche de l'intérêt général est en principe au cœur de toute l'activité de l'administration publique.

La distinction avec les notions voisines d'intérêt commun, d'intérêt public ou encore d'intérêt collectif n'est pas évidente. L'intérêt commun désigne une finalité définie comme la résultante de l'ensemble des intérêts exprimés par les membres d'une communauté.

II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

2.1. Le conseil municipal

Les règles de fonctionnement des conseils municipaux des communes nigériennes sont fixées par les dispositions du Livre IV du Code général des collectivités territoriales.

2.1.1. Comment est composé le conseil municipal ?

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune dont les membres sont élus au suffrage universel direct (articles 24 à 27, CGCT). Le nombre de conseillers varie en fonction de la population de la commune avec un nombre minimum de onze (11) membres, quelle que soit la taille de la commune, et un maximum de 25 membres. Les chefs traditionnels et les députés sont membres du conseil municipal sans voix délibérative.

L'article 168 du CGCT précise qu'en début de chaque mandat, il est établi une liste des membres du conseil de chaque collectivité territoriale faisant la distinction entre les membres élus ayant voix délibérative et les membres de droit avec voix consultative.

2.1.2. Comment fonctionne le conseil municipal ?

Le conseil municipal se réunit en session ordinaire obligatoirement 4 fois par an sur convocation du maire. La durée des sessions ordinaires est de quatre (4) jours et la convocation doit être faite au moins dix (10) jours francs avant la date, en précisant l'ordre du jour. Bien entendu, des sessions extraordinaires du conseil municipal peuvent être convoquées soit à l'initiative du maire, soit à l'initiative des 2/3 des membres élus (ceux qui ont une voix délibérative).

La qualité de membre du conseil municipal ne donne pas de droit spécifique au citoyen devenu conseiller. Il reste un citoyen « comme les autres ». Il ne lui est pas permis de se prévaloir de sa qualité de membre du conseil municipal pour obtenir des avantages particuliers (marchés publics et commandes de la commune, collecte des taxes et

impôts municipaux, vente des parcelles, etc.). Un conseiller municipal élu ne détient en réalité un pouvoir que lorsqu'il siège au sein du conseil municipal réuni en session, et qu'il peut alors, par son vote, influencer dans un sens ou dans un autre pour la prise d'une décision. C'est pourquoi on dit que le pouvoir du conseiller municipal relève du pouvoir collectif et non pas individuel.

Les séances du conseil municipal sont ouvertes au public. C'est cette présence du public lors des réunions du conseil municipal qui doit fonder en partie l'esprit de responsabilité des conseillers municipaux. En donnant la possibilité aux citoyens d'assister et de voir « qui vote quoi », cela donne une plus grande transparence aux décisions prises par le conseil municipal.

La discipline lors des travaux du conseil municipal est assurée par le maire, en sa qualité de président de séance. Au cours des débats il est interdit « toute attaque personnelle, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre » ainsi que toute interpellation de collègue à collègue (article 28 du décret n° 2003-177). Des sanctions sont prévues qui vont du rappel à l'ordre à l'exclusion temporaire du conseil ou des commissions (article 29 du décret n° 2003-177).

2.1.3. Comment est organisé le conseil municipal ?

Le conseil municipal est tenu de se constituer en commissions. Ces dernières sont chargées d'étudier les délibérations avant leur examen par le conseil municipal (article 199, CGCT). Il est créé au moins deux commissions au sein de chaque conseil municipal dans des domaines qui sont cités à l'article 200, CGCT. D'une manière générale, l'une des commissions devra traiter des affaires économiques et financières et l'autre, des questions d'ordre général.

2.1.4. Quelles sont les attributions du conseil municipal ?

Aux termes de l'article 29 du Code général des collectivités territoriales, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Cet article est fondamental sur au moins

trois (3) points. Il indique que le conseil municipal travaille sous une forme écrite, les délibérations étant des actes préparés par les services administratifs compétents de la commune, et sur lesquels les conseillers ont à se prononcer, par oui ou par non et éventuellement par l'abstention. Il indique également que le conseil municipal est compétent sur les seules affaires de la commune, donc circonscrites au territoire communal. Enfin, il ne pose aucune limite aux centres d'intérêt du conseil municipal, les domaines et questions évoquées à l'article 30 du CGCT étant cités à titre purement indicatif.

2.2. L'exécutif municipal

2.2.1. Quelle est la composition de l'exécutif municipal ?

L'organe exécutif de la commune est composé du maire et de ses adjoints. Le nombre d'adjoints varie d'un (1) à trois (3) selon la taille du conseil municipal. Il est fixé à un (1) pour les communes dont la taille du conseil est de onze (11) à quinze (15) sièges inclus, à deux (2) adjoints pour les communes de seize (16) sièges et plus, et à trois (3) pour les communes à statut particulier ou ville de grande taille.

En dépit du caractère collégial de la composition de l'organe exécutif et de l'action communale, le maire reste l'autorité centrale de la commune. Il a des responsabilités et des pouvoirs très importants dans la commune selon les dispositions légales et réglementaires au Niger.

2.2.2. Quelles sont les attributions du maire ?

Le maire est à la fois, dans la commune, autorité communale et représentant de l'Etat.

Les attributions du maire sont décrites aux articles 77, 78, 79, 80 et suivants du Code général des collectivités territoriales. D'une manière générale on peut dire qu'il a à la fois un pouvoir d'initiative, de conduite des opérations et de contrôle de leur bonne exécution. Il est également, en sa qualité de représentant local de l'Etat, le garant de la bonne diffusion des lois de l'Etat et de leur bonne exécution, en partenariat avec le préfet.

En sa qualité d'autorité communale, le maire est chargé de:

- préparer et exécuter le budget de la commune dont il est ordonnateur ;
- établir les comptes de la commune ;
- passer les marchés publics conformément à la réglementation en vigueur ;
- procéder aux actes de location, vente, transaction et acquisition ;
- faire des transactions et partages autorisés par la réglementation ;
- recevoir les dons et legs acceptés par le conseil ;
- veiller à la bonne exécution des marchés communaux de travaux et des services ;
- établir les rôles des impôts, taxes et redevances communaux ;
- gérer le personnel de la commune ;
- conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la commune ;
- publier les décisions du conseil municipal et des règlements de police ;
- appliquer les outils d'urbanisme ;
- négocier et signer les accords de jumelage.

Le maire représente la commune en justice et dans les actes de la vie civile et administrative. En sa qualité de représentant du pouvoir exécutif, le maire assure, sous le contrôle du préfet, l'exécution des lois et des règlements de la République. Il est chargé notamment de la publication des textes législatifs et réglementaires ; de la notification des actes administratifs et de la légalisation des signatures. Le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire. Le maire et ses adjoints sont officiers d'état civil. Le maire est responsable du service d'état civil de la commune.

Le maire dispose de pouvoir de police municipal, il assure l'ordre public, la salubrité et la préservation des mœurs sur le territoire communal.

Le maire crée et organise, par arrêté, les services propres de la commune après délibération du conseil municipal (article 86 CGCT). Il est le chef hiérarchique du personnel municipal. Il nomme aux différents emplois de la commune conformément aux lois et règlements en vigueur. Toute création de poste d'emploi doit être autorisée par le conseil municipal et inscrite au budget.

Face à de telles responsabilités détaillées ci-avant, le maire de la commune peut ne pas agir seul et partager avec ses adjoints certaines responsabilités même si les textes légaux et réglementaires en matière de décentralisation ne l'obligent pas à déléguer certaines de ses responsabilités.

Sous sa responsabilité, le maire peut cependant déléguer à son ou à ses adjoints un certain nombre de tâches, mais cela n'amointrit pas pour autant sa responsabilité en dernier ressort et ne signifie pas qu'il est dégagé de se préoccuper d'une question dès lors qu'il l'a déléguée à un de ses adjoints.

2.2.3. Quelles sont les attributions des adjoints au maire ?

Les adjoints assistent le maire dans l'exercice de ses fonctions. Sous sa surveillance et sa responsabilité, il peut leur déléguer par arrêté une partie de ses attributions (article 94, CGCT). Sans procédure de délégation, les adjoints au même titre que le maire ont qualité, dès leur élection, d'officiers de police judiciaire et d'officiers d'état civil (art 92 et 93 du CGCT).

2.2.4. Quelles sont les modalités ou procédures par lesquelles le maire peut partager les responsabilités avec ses adjoints ou collaborateurs ?

Il existe trois (3) modalités ou procédures qui permettent à une autorité, dans certains cas, d'être remplacée dans l'exercice de ses attributions. Il s'agit de la suppléance, la délégation et l'intérim.

(i) La suppléance : les textes prévoient parfois que lorsqu'une autorité déterminée est absente ou empêchée pour une raison quelconque, elle peut être remplacée dans l'exercice de ses fonctions par un autre agent. Par exemple, l'article 72 du Code général des collectivités territoriales

prévoit qu'« en cas d'absence, de démission, de suspension, de révocation, de décès ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé par un adjoint dans l'ordre de préséance et, à défaut, par le conseiller municipal le plus âgé sachant lire et écrire. Pour les cas de démission, de suspension, de révocation et de décès, le remplaçant exerce la plénitude des attributions du maire jusqu'à la reprise par celui-ci de ses fonctions ou jusqu'à l'élection d'un nouveau maire ».

La suppléance joue automatiquement dès que l'empêchement est réalisé. Le suppléant remplace l'autorité suppléée dans toutes ses fonctions.

(ii) La délégation : les textes autorisent parfois une autorité à confier, si elle estime utile, à un autre agent (déterminé par les textes) une ou plusieurs de ses attributions. Cet agent ou délégué prendra alors la décision qu'il signera " par délégation ". Par exemple, le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal. Il peut également accorder certaines délégations à des chefs de service de la mairie.

Plusieurs différences opposent la délégation à la suppléance. Alors que la suppléance joue automatiquement, la délégation ne s'applique que lorsque l'autorité administrative prend un acte de délégation. D'autre part, tandis que la suppléance s'applique à toutes les fonctions de l'autorité suppléée, la délégation ne peut porter que sur une partie des attributions de l'autorité délégante.

Suppléance et délégation ne sont possibles que lorsqu'un texte (normalement une loi ou un décret) le prévoit et elles doivent s'exercer conformément aux dispositions de ce texte. S'il en va autrement, le suppléant ou délégué n'a aucune qualité pour prendre des décisions et celles qu'il prend sont entachées d'incompétence personnelle.

(iii) L'intérim : il s'agit du cas dans lequel l'autorité supérieure désigne un agent pour remplacer provisoirement l'autorité défaillante (par exemple : en cas de maladie, congé, voyage, stage de perfectionnement, mise à la retraite).

À la différence de la délégation, le remplacement n'a pas son origine dans un acte de l'autorité empêchée. A la différence de la suppléance, le remplacement n'est pas déterminé par un acte antérieur à l'empêchement.

2.3. Les services municipaux

Une des spécificités de la décentralisation est de coupler à la fois des autorités locales élues par les populations qui se reconnaissent donc en elles, et une administration locale qui dépend de ces autorités locales et qui ne rend des comptes qu'à ces dernières. En fonction de sa taille et de l'importance de ses activités, la commune peut créer plusieurs services couvrant toutes ses missions. L'article 17 du CGCT précise que la commune peut créer des services ou établissements publics locaux dont elle précise les attributions.

Toutefois, les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des services et des établissements publics locaux doivent être déterminées par décret pris en conseil des ministres. Sur la base de ce dernier, le maire crée et organise, par arrêté, les services de la commune après délibération du conseil municipal.

Cependant, il importe de préciser que la création de poste d'emploi doit être autorisée par le conseil municipal et prévue au budget.

Quels sont les principaux services municipaux dont disposent les communes au Niger?

Au stade actuel de leur fonctionnement les services municipaux sont pour l'essentiel constitués du personnel suivant :

2.3.1. Le secrétaire général

A la tête de l'administration de la commune est placé un secrétaire général qui est l'interface directe du maire. Sous l'autorité de ce

dernier, le SG est au sommet de la hiérarchie administrative des agents municipaux dont il coordonne les activités. Les instructions du maire vis-à-vis du personnel communal doivent toutes « transiter » par le secrétaire général.

L'article 4 du décret n° 98-274 du 2 octobre 1998 fixant les conditions de nomination, les attributions et les avantages accordés aux secrétaires généraux des collectivités territoriales précise que le secrétaire général est, sous l'autorité du maire, le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la commune.

Tous les agents municipaux sont placés sous l'autorité du Secrétaire Général.

Aux termes de l'article 5 du décret n°98-274 du 2 octobre 1998, le secrétaire général assure :

- la coordination de l'action des services extérieurs mis à disposition ;
- l'organisation, l'impulsion et la coordination des services techniques ;
- le suivi en matière de gestion financière, du matériel, et du personnel ;
- une mission d'assistance et de conseil ;
- une mission d'assistance du maire dans la préparation et la présentation du budget,
du compte administratif et de tout autre
acte de gestion courante.

Enfin, il assure le secrétariat de séance du conseil municipal.

Il apparaît ainsi que le secrétaire général constitue le pivot de l'administration communale. Son choix s'avère crucial pour un bon fonctionnement de la commune.

Selon le décret de 1998 précité, le secrétaire général de la commune est recruté parmi les administrateurs civils de la catégorie A de la fonction publique, pour les villes et les communes urbaines ou à défaut de la catégorie B de l'administration générale de la fonction

publique pour les communes rurales.

2.3.2. Le secrétaire municipal

Les textes légaux et réglementaires du Niger prévoient qu'à côté du secrétaire général se trouve le secrétaire municipal, qui est chargé de préparer et de suivre la comptabilité de l'ordonnateur qu'est le maire. Le secrétaire municipal exerce les fonctions d'un chef de service financier de la commune.

Selon l'article 247 du Code général des collectivités territoriales, le secrétaire municipal assure le travail matériel de l'ordonnateur.

De manière précise, les principales missions du secrétaire municipal sont:

- préparer l'avant-projet de budget communal ;
- exécuter le budget dans sa phase administrative ;
- établir les titres de recettes et de dépenses ;
- tenir la comptabilité administrative de l'ordonnateur ;
- élaborer le compte administratif de la commune, etc.

2.3.3. Le receveur municipal

Fait également partie des services de la commune le receveur municipal qui a seul qualité pour manier les fonds de la commune.

Le receveur municipal est un comptable direct du Trésor. Il est nommé par le ministre en charge des Finances. Il est comptable en deniers, valeurs et titres appartenant ou confiés à la commune. Il peut être assisté d'un régisseur des recettes et d'avance (art. 246 du CGCT)⁴.

A ce titre, il est chargé notamment de:

- prendre en charge les titres de recettes et de dépenses après contrôle ;
- assurer le recouvrement des impôts et taxes et le paiement

⁴ Mais cette disposition du Code général des collectivités territoriales n'est pas encore d'application au niveau des communes et des régions du Niger. Les receveurs municipaux continuent d'être nommés par le ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales

- des créances de la commune conformément aux textes en vigueur ;
- assurer la garde des fonds et valeurs mis à sa disposition ;
- assurer la gestion des stocks des carnets de perception des taxes ;
- tient la comptabilité financière ;
- élabore les comptes de fin d'exercice et/ou de gestion, etc.

Il est strictement interdit à toute autre personne de détenir et de gérer des carnets de perception de taxes en dehors du comptable.

2.3.4. Le service d'état civil

Le service d'état civil a pour mission de :

- assurer l'enregistrement des faits d'état civil (mariage, naissance, décès) ;
- établir des carnets de livret de famille, de certificat de vie et de charge etc. ;
- assurer le recensement administratif ;
- dresser la liste des imposables des taxes de voirie et municipale, etc.

2.3.5. Le comptable matières

« La comptabilité matières est la description et le contrôle des opérations relatives aux matières appartenant à la collectivité territoriale. Elle permet de suivre et de contrôler la constitution et les transformations des valeurs et matières » (article 268 du CGCT).

Selon l'article 269 du CGCT, « la comptabilité matières des collectivités territoriales est tenue par un comptable-matières qui exerce ses attributions sous l'autorité administrative et la surveillance directe de l'ordonnateur ».

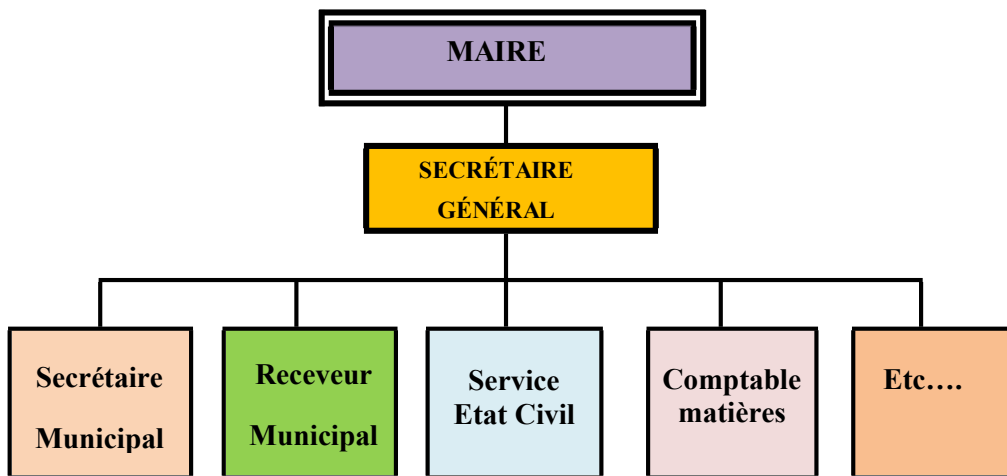
Le comptable-matières est désigné par l'ordonnateur parmi les agents de la collectivité territoriale. Il exerce ses attributions sous l'autorité administrative et la surveillance directe du maire.

Ses principales missions sont de :

- tenir la comptabilité matières de la commune ;
- suivre l'évolution, l'état et l'importance des matières de la commune ;
- établir la concordance entre les écritures et les existants physiques ;
- situer les responsabilités en cas de perte ou de détérioration ;
- rendre compte au maire du suivi de la gestion des matières, etc.

L'organigramme suivant présente l'équipe minimale de personnel que doit disposer une commune, comprenant un secrétaire général, un secrétaire municipal, un receveur municipal, un agent d'état civil et un comptable matières.

Exemple d'organigramme d'une administration de commune



Chaque commune élabore son organigramme en fonction des services créés et des ressources humaines disponibles. L'organigramme c'est le cliché de la structure, il reflète les postes créés ainsi que les agents existants. Il met en exergue les rapports hiérarchiques (verticalement)

et les rapports fonctionnels entre les services municipaux (horizontalement).

Le présent organigramme reflète la situation d'une commune disposant, outre l'organe exécutif (maire et adjoint), de cinq (05) agents composés d'un secrétaire général, d'un secrétaire municipal, d'un receveur municipal, d'un agent d'état civil et d'un comptable matières.

Tous ces agents sont sous la responsabilité du secrétaire général, lui-même exerçant ses fonctions sous l'autorité du maire chef de l'administration municipale.

Cependant, il importe de noter que le comptable municipal n'est pas sous la responsabilité du secrétaire général.

Dans l'exercice de leur fonction municipale, à l'instar des agents de l'administration publique de l'Etat, le personnel municipal doit obéir à certaines règles d'éthique et de déontologie des services publics.

III. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC ET LES OBLIGATIONS DES AGENTS MUNICIPAUX

3.1. Les Principes de fonctionnement du service public municipal

Le service public se caractérise par son but d'intérêt général (service public signifie au fond une activité destinée à rendre des services au public, c'est-à-dire à la collectivité). Cette destination d'utilité publique explique que le régime juridique des services publics comporte un certain nombre de privilèges accordés à l'administration. Il est en effet normal de favoriser les services publics par rapport aux autres activités : l'intérêt général doit l'emporter sur les intérêts particuliers.

Toutes les activités administratives des personnes publiques ne sont pas des services publics. Lorsque l'administration poursuit, non pas un but d'intérêt général mais un but d'intérêt financier ou patrimonial, on est en face d'un service administratif privé ".

Quels sont les principes de fonctionnement du service public ?

Quatre (4) principes fondamentaux encadrent et donnent un sens au fonctionnement du service public : ce sont l'égalité, la neutralité, la continuité et la mutabilité. L'Etat ou la collectivité doit en être garant.

(i) Le principe de continuité

Le principe de continuité des services publics découle du principe de continuité de l'Etat.

La création d'un service public doit répondre à un besoin de l'activité en question, d'où son caractère nécessaire et impérieux. Le service

ainsi créé doit fonctionner sans discontinuité. Cela veut dire que :

- le fonctionnement d'un service public n'est interrompu qu'en cas de force majeure, et même dans ces conditions des dispositions sont prévues pour ne pas bloquer le service ;
- un service minimum doit être assuré même en cas de grève ;
- le concessionnaire d'un service public doit continuer à l'assurer même en cas de perte de bénéfice réel.

C'est en vertu de ce principe que l'interruption du service, dans le cadre de la délégation de service, est reconnue comme une faute grave, autorisant la personne publique à se substituer au délégataire.

La continuité est l'essence même du service public. Elle exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale comme les services de sécurité (police, pompiers), les services de santé (hôpitaux), certains services comme l'électricité, l'eau, le téléphone, etc.

Ce principe implique que tout service doit fonctionner de manière régulière, sans interruption autre que celle prévue par la réglementation en vigueur et en fonction des besoins et des attentes des usagers.

(ii). Le Principe d'égalité

Le principe d'égalité, qui régit le fonctionnement du service public communal, est subsidiaire au principe de l'égalité devant la loi.

On peut distinguer :

- l'égalité d'accès, en vertu de laquelle les usagers qui remplissent les mêmes conditions ont droit aux mêmes prestations ; le principe d'égalité ne s'applique qu'aux usagers se trouvant dans la même situation ;
- l'égalité dans le fonctionnement du service public, qui prône la neutralité du service public, en vertu de laquelle il est interdit que le service public soit assuré de façon différenciée en fonction des convictions politiques ou religieuses du personnel ou des usagers du service.

Le principe d'égalité implique qu'aucune distinction ne soit faite entre citoyens quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. Chacun doit être à même de bénéficier des prestations du service public sans se trouver en position d'infériorité en raison de sa condition sociale, de son handicap, de sa résidence ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social dont il fait partie.

Mais l'égalité des droits ne veut pas dire uniformité de la prestation. En effet, les réponses aux besoins peuvent être différenciées dans l'espace et dans le temps et doivent l'être en fonction de la diversité des situations des usagers.

(iii). Le Principe de neutralité

Corollaire du principe d'égalité, la neutralité garantit le libre accès de tous et toutes aux services publics sans discrimination. Intimement liée à la nature de l'Etat de droit, à son rôle de gardien des valeurs d'égalité et de justice, la neutralité doit s'inscrire dans l'activité quotidienne des services publics à tous les niveaux.

Elle implique l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales, sociales, liées au sexe, à l'état de santé ou au handicap.

(iv). Le Principe de mutabilité

La règle d'adaptation du service public apparaît comme un simple prolongement de la règle de la continuité, ou du moins comme un aménagement de celle-ci. Ce principe signifie que le statut et le régime des services publics doivent pouvoir être adaptés, chaque fois que l'imposent l'évolution des besoins collectifs et les exigences de l'intérêt général.

On pense ici à l'amélioration qualitative et quantitative des prestations, en fonction des améliorations de la technique, du progrès

économique et social ou de l'aménagement de l'ordre juridique.

Le principe de mutabilité implique pour l'administration centrale ou locale la nécessité d'adapter ses interventions en tenant compte du contexte et des changements qui surviennent dans le but de satisfaire efficacement les besoins des citoyens et citoyennes. Cette nécessité s'impose du fait de l'évolution des contextes international, national et local, mais aussi des changements climatique et technologique.

3.2. Les obligations des agents des Services municipaux

Comme tout agent public, les agents des services municipaux sont, dans l'exercice de leurs responsabilités, soumis à un certain nombre d'obligations dont il n'est pas sans intérêt de rappeler ici les principales d'entre elles. Il s'agit notamment du secret professionnel, la réserve, l'obéissance, la moralité et la probité, l'obligation de se consacrer entièrement à ses fonctions et le désintéressement.

3.2.1. Obligation du secret professionnel

Dans l'exercice de ses responsabilités, l'agent municipal peut, quel que soit son grade, avoir connaissance de faits intéressant des particuliers ou de projets dont la divulgation mettrait en cause le fonctionnement du service public.

Il est en conséquence tenu à une obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les documents administratifs, faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions dans la commune. Il reste soumis à cette obligation même après la cessation de ses responsabilités municipales.

Toutefois, il est tenu de fournir toute information sollicitée que les usagers sont en droit d'obtenir. L'ordonnance N°2010-54 du 17 Septembre 2010, portant Code Général des Collectivités Territoriales dispose à son article 15 que « les habitants des collectivités territoriales disposent du droit à l'information sur la gestion des affaires locales ». L'ordonnance n°2011-22 en date du 23 février 2011 portant charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs dispose à son article 4 que : « l'information publique

est communicable de plein droit aux personnes qui en font la requête dans les conditions prévues par la présente ordonnance ».

Il est tenu en tant que dépositaire de renseignements concernant ou intéressant des particuliers, à moins que les nécessités du service ou des obligations légales ne lui imposent de préserver le secret dans la communication des informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa fonction.

Cette disposition a pour objet de protéger les intérêts matériels et moraux des particuliers. L'obligation n'est pas absolue. La révélation des secrets acquis est parfois permise, voire obligatoire, dans des cas limitativement énumérés.

Elle est permise notamment:

- pour prouver une innocence ;
- lorsque la personne intéressée a donné son accord.

Elle est obligatoire dans les cas suivants:

- dénonciation de crimes et délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions ;
- communication et renseignements, pièces et documents aux autorités judiciaires agissant en matière criminelle ou correctionnelle ;
- témoignage en justice en matière criminelle ou correctionnelle ;
- communication au juge administratif saisi d'un recours contre un acte administratif ou au juge judiciaire saisi d'un litige des pièces et documents nécessaires au jugement de l'affaire.

A noter que pour chaque administration, l'autorité prend les mesures utiles à la préservation du secret des documents du service et fixe les règles de communication aux personnes étrangères au service.

3.2.2. Obligation de réserve

Le principe de neutralité du service public interdit à l'agent public de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. La portée de cette obligation est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous le contrôle du juge administratif.

L'agent public doit traiter ses dossiers sans privilégier ni brimer aucun citoyen en raison de ses appartenances, convictions, origines, diplômes, métiers. Pour ce faire, il doit faire abstraction de ses propres convictions et ne pas donner à penser, par ses déclarations, qu'il traiterait ses dossiers par ses convictions ou appartenance. Il a le devoir de ne pas ternir l'image d'impartialité de l'administration.

Il est cependant recommandé, afin de conserver à l'action publique cohérence et lisibilité, que l'agent fonctionnaire s'astreigne à un exercice mesuré de cette faculté d'expression lorsqu'elle peut remettre en cause les décisions légitimement prises par l'autorité.

3.2.3. Obligation d'obéissance hiérarchique

L'agent public est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de ses supérieurs hiérarchiques (maire, secrétaire général), sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Pour dégager sa responsabilité, l'agent peut demander que cet ordre apparemment illégal soit écrit ou donné devant témoins.

En tant que responsable d'un service, il dispose du pouvoir hiérarchique et est tenu de sanctionner ou de provoquer la sanction des abus, négligence ou manquement commis dans le service.

La subordination hiérarchique impose également de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose, enfin, à l'agent de respecter les lois et règlements.

Le refus d'obéissance équivaut à une faute professionnelle.

3.2.4. Le devoir de moralité et de probité

L'utilisateur voit, à travers le comportement de l'agent public, l'image de son administration. C'est pourquoi l'agent, au service comme en dehors de son service, ne doit pas choquer par son attitude ou comportement (alcoolisme, scandale public...), ni porter atteinte à la dignité de sa fonction d'agent municipal. Il doit éviter, dans le service comme dans la vie privée, tout ce qui peut être contraire ou de nature à compromettre l'honneur, la moralité, la confiance et la réserve qui s'attachent aux fonctions qu'il exerce.

Il ne doit pas utiliser les moyens du service à des fins personnelles, ni avoir d'intérêts dans les entreprises publiques et/ou privées que ses fonctions l'amènent à contrôler. Ce devoir renvoie à celui de désintéressement et est complémentaire à l'obligation de se consacrer à ses fonctions.

3.2.5. L'obligation de se consacrer entièrement à ses tâches

En principe, l'agent public ne peut en aucun cas cumuler ses fonctions avec une autre activité privée ou publique. L'agent public est donc tenu de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle à l'exercice de son emploi, d'être présent à son lieu de service pendant les heures légales de travail et d'accomplir par lui-même les tâches qui lui sont confiées.

Il doit veiller au respect de la loi et des règlements, des décisions du conseil municipal et des droits et libertés fondamentales garantis par la Constitution.

3.2.6. Obligation de désintéressement

L'agent municipal, quelle que soit sa position, ne peut prendre par lui-même ou par personne interposée sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de la commune à laquelle il appartient ou avec laquelle il est en relation, des intérêts de nature à compromettre son indépendance. Les manquements à cette obligation revêtent d'autres caractères comme la corruption passive, le trafic d'influence, la soustraction ou le détournement de biens publics.

Aussi est-il interdit à tout agent de la commune de :

- solliciter, accepter, réclamer ou recevoir, directement ou indirectement, tout paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature, pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de sa fonction même en dehors de l'exercice de sa fonction ;
- offrir un cadeau ou un autre avantage susceptible d'avoir en sa faveur ou en faveur des membres de sa famille, de ses amis, une influence sur le jugement ou les actions d'une personne ;
- utiliser les biens publics ou requérir les services d'un subordonné pour des activités autres que celles relevant de ses fonctions ou de son mandat.

IV. L'ENVIRONNEMENT DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

La décentralisation est un processus qui nécessite l'implication, à divers niveaux, de beaucoup d'acteurs. Par rapport à ces derniers, on peut retenir sept (7) grandes catégories, dont : l'Etat et les services déconcentrés, les collectivités territoriales décentralisées, les populations et leurs organisations autonomes (partis politiques), la société civile (ONG, association de développement, syndicats...), le secteur privé, et les partenaires techniques et financiers.

4.1. Les acteurs étatiques

4.1.1. Le représentant de l'Etat et les Services Techniques Déconcentrés

Les communes sont des démembrements de l'Etat. L'Etat doit jouer un rôle de premier ordre pour amener ces dernières à assumer leurs fonctions de délivrance des services publics de proximité aux populations. L'Etat joue un triple rôle en faveur des communes, à savoir : (i) l'assistance à travers laquelle il définit les orientations et politiques et fixe le cadre juridique du développement des collectivités territoriales en vue de créer les conditions pour promouvoir leur développement socio-économique et culturel, (ii) l'appui-conseil et l'encadrement aux collectivités territoriales et, enfin, (iii) le contrôle de légalité des actes posés par les organes des collectivités territoriales.

L'Etat constitue en principe le principal partenaire du développement des communes. Ses représentants (gouverneurs et préfets) et ses autres démembrements territoriaux (STD) ne sont donc pas des concurrents des collectivités territoriales en général et des organes communaux particulièrement.

De manière plus précise, l'Etat :

- joue un rôle d'assistance, d'appui-conseil et d'encadrement des communes. A ce titre, il joue une mission de

- coordination, de régulation, de péréquation et d'harmonisation des actions du développement local ;
- met ses services techniques déconcentrés à la disposition des communes chaque fois qu'elles en font la demande. Ces services techniques, placés sous la responsabilité du représentant de l'Etat, ont néanmoins, entre autres missions, d'appuyer techniquement les communes dans la mise en œuvre de leurs programmes de développement socio-économique (conception, élaboration des PDC, PIA, budget, etc.) ;
 - veille au respect des lois et règlements de la République, mais aussi à la sauvegarde de l'intérêt général, ce qui justifie le contrôle de légalité par les représentants de l'Etat (gouverneur ou préfet selon le cas) sur les actes posés par les organes élus des communes (ville ou commune urbaine/rurale).

A la différence du pouvoir hiérarchique, le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat exclut la possibilité de donner des ordres à la commune sur laquelle ce contrôle s'exerce.

Pour accomplir leurs missions, les communes ou leurs groupements ont le droit de demander des prestations des services techniques déconcentrés de l'Etat dont la compétence territoriale s'étend à eux. Elles introduisent au représentant de l'Etat une requête de mise à disposition accompagnée d'un programme annuel d'activités comportant les actions à réaliser et pour lesquelles la mise à disposition du STD est demandée.

4.1.2. La Chefferie traditionnelle

L'Ordonnance n°93- 28 du 30 Mars 1993, modifiée par la loi n°2008-22 du 23 juin 2008, définit le statut de la chefferie traditionnelle. La Constitution du 25 novembre 2010 et les lois sur la décentralisation accordent une place importante à l'institution.

Le Code général des collectivités territoriales confère aux chefs traditionnels (sultans, chefs de canton et de groupement) le statut de

membres de droit des conseils avec voix consultative.

Ainsi, les sultans, les chefs de canton et de groupement sont membres de droit des conseils municipaux. Ils participent aux sessions des assemblées locales avec une voix consultative. Au niveau des villes cette représentation est assurée par les chefs de villages et de quartiers administratifs. Leur nombre ne doit pas dépasser le 1/10 des membres élus. Le chef coutumier est acteur, agent et partenaire de développement.

A ce titre, le Président du conseil doit l'associer à toutes les actions de développement touchant à sa communauté. Les chefs traditionnels veillent à l'harmonie et à la cohésion sociale, à la protection des droits collectifs des communautés dont ils ont la charge, au respect de la tolérance religieuse et des pratiques coutumières pour autant que celles-ci ne perturbent pas l'ordre public et ne portent pas atteinte aux droits et libertés des autres membres de la communauté.

En effet, au niveau local, il y a des domaines où l'intervention des chefs traditionnels est particulièrement indispensable. Il s'agit de la gestion du foncier (accès à la terre et arbitrage des conflits s'y rapportant), des affaires coutumières et civiles (conciliation), de la mobilisation des populations dans le cadre des campagnes d'information, d'éducation et de communication, de travaux d'intérêt communautaire.

Les chefs traditionnels collaborent à la perception des impôts et taxes de la commune, notamment les taxes municipales et de voirie. Ce rôle de mobilisateur de ressources internes de la commune constitue un élément appréciable de leur contribution au développement communal.

Incarnation de l'autorité morale et dépositaire des valeurs ancestrales, le chef traditionnel joue un rôle important en tant qu'acteur de la décentralisation. Ce sont des relations de complémentarité et de synergie d'actions qui doivent lier les deux institutions dans une coexistence-complémentarité.

4.1.3. Les collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'entre elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences (article 326).

En outre, l'article 327 du CGCT précise que « les collectivités territoriales et leurs organismes peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs organismes dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux du Niger.

L'organisation et le fonctionnement des formes de coopération entre collectivités territoriales sont déterminés par décret n° 2016-301/PRN/MISP/D/ACR du 29 juin 2016 fixant le régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales au Niger.

4.2. Les autres acteurs politiques et sociaux impliqués dans la gestion des affaires communales

4.2.1. Les parties politiques

Les partis politiques sont les principaux pourvoyeurs des organes délibérants des communes en ce sens que les conseillers municipaux sont, pour une grande part, issus de leurs rangs à travers les élections locales pour lesquelles ils ont compété.

Ce n'est pas parce qu'on est élu sous la bannière d'un parti politique qu'il faut occulter la mission de service public en faveur des intérêts partisans. Tous les conseillers municipaux, quelle que soit leur appartenance politique, doivent constituer une équipe de travail au service de l'intérêt général, autrement dit au profit exclusif de l'ensemble des citoyens et citoyennes de la commune. Ils doivent travailler au sein des conseils et des organes exécutifs pour mériter la confiance des populations qui les ont élus, en fournissant aux citoyens des services publics pouvant contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Les partis politiques doivent contribuer à l'encadrement et à la formation civique des populations, à leur participation citoyenne aux initiatives de développement local. Ils doivent en outre aider et soutenir leurs représentants au sein des conseillers municipaux à assumer efficacement leurs missions. Ils doivent s'efforcer à ne pas s'immiscer directement ou indirectement dans la gestion de la commune. Ils doivent, enfin, inviter et mobiliser les militants et militantes à s'acquitter de leurs devoirs civiques vis-à-vis de la commune en payant régulièrement leurs impôts et taxes.

4.2.2. Les leaders religieux

À l'instar des chefs coutumiers, les leaders religieux jouent un rôle important dans la moralisation et la sensibilisation de la population et assistent souvent les chefs traditionnels dans le règlement des litiges et conflits communautaires.

4.2.3. La Population/ citoyens

La participation et l'implication de la population conditionnent la réussite du processus de la décentralisation. Ils doivent s'exprimer dans toutes les instances pour réclamer leurs droits et remplir leur devoir de citoyen.

Le citoyen est l'âme et le moteur de la commune car sa participation conditionne le développement communal. Pour que cette participation soit effective, la commune doit mettre en place de mécanismes qui favorisent la participation et la responsabilisation des citoyens.

Cette responsabilisation confère aux citoyens des devoirs civiques à l'égard de leur commune (élire les représentants, respect des lois et règlements, paiement des impôts et taxes et participation à la vie communale). En tant que partenaire et bénéficiaire direct des actions de la commune, le citoyen doit être vigilant quant à l'action des élus en exerçant le contrôle citoyen vis-à-vis des autorités communales.

En revanche, le citoyen attend de sa commune une amélioration de son cadre de vie (équipements collectifs, services publics et administratifs, habitat, etc.), la création d'un environnement favorable

au développement économique local, mais aussi et surtout une gestion efficace et transparente des affaires publiques locales.

Le citoyen attend également de la commune qu'elle atténue les disparités sociales et donne aux pauvres les possibilités d'amélioration de leur existence ; qu'elle établisse un dialogue permanent et constructif avec toutes les couches socioprofessionnelles de la commune en vue de la mobilisation de toutes les forces, pour créer les bases d'un développement local participatif, inclusif et durable.

4.2.4. La société civile

Par société civile il faut entendre toutes les formes d'organisations sociales dont l'objectif n'est ni la conquête, ni l'exercice du pouvoir politique. Différents de l'Etat, de son appareil administratif et de la société politique, ces acteurs entendent défendre leurs intérêts et contribuer autrement à la satisfaction de l'intérêt général.

Les organisations de la société civile regroupent les ONG, les associations de développement, les organisations communautaires de base, les syndicats et toutes les organisations rurales mises en place spontanément par les populations, ou créées dans le cadre de divers projets et programmes de développement local.

Dès lors que la finalité de toute politique de décentralisation est de promouvoir le développement local, les OSC, de par leur rôle prédominant dans le financement des actions de développement, leurs appuis aux populations et organisations de base dans la formulation et la mise en œuvre des projets, doivent être largement impliquées et associées aux actions du développement local.

Dans certains cas, le mouvement de la société civile a précédé la communalisation intégrale. Aussi, connaissant déjà les conditions de vie des populations et surtout leurs besoins, ils sont pour les élus locaux de véritables partenaires à associer à la préparation et/ou la réalisation des tâches spécifiques d'intérêt public relevant des compétences de la commune.

Trois rôles principaux leur reviennent de droit de par leur position : la formation civique et technique des citoyens, l'encadrement et la recherche de financement des actions initiées par les populations et le contrôle citoyen. Dans leur rôle d'encadrement et de formation, les organisations de la société civile doivent amener les citoyens et citoyennes à participer activement à la gestion des affaires locales de leur commune.

Il est en effet évident que rien n'évoluera si les populations locales, qui constituent la trame sociale, ne s'impliquent pas dans les actions de développement initiées par les élus locaux, et surtout si elles ne se les s'approprient pas. La Société civile doit amener la population à combattre l'incivisme fiscal et se mobiliser pour appuyer le recouvrement des impôts et taxes nécessaires au financement des actions de développement.

Enfin, les élus locaux gagneront en associant pleinement la société civile dans la gestion des affaires communales. Ces structures ne sont pas des concurrents, mais des partenaires à ménager de par leur rôle et leurs responsabilités dans l'intérêt des populations locales. Elles jouent un rôle déterminant et de contre-pouvoir notamment à travers le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP).

4.2.5. Le Secteur privé

Le secteur privé est un acteur important de la commune en sa triple qualité d'agent économique, de contribuable et de prestataire de service public. Trois principales relations peuvent exister entre la commune et le secteur privé, à savoir:

- La relation d'agent économique, du fait que le secteur privé crée de la richesse, base de la promotion du développement économique local. Le secteur privé crée des entreprises locales, emploie des jeunes et mène des activités génératrices de revenu, mais aussi et surtout de production de services publics (santé, eau, éducation, assainissement, sécurité, etc.);
- La relation de contribuable, du fait que les ressources financières proviennent des impôts et taxes payés par les

citoyens et les agents économiques;

- La relation de prestataire de service : la commune, dans l'accomplissement de ses missions, fait recours à des prestataires de services avec lesquels elle doit effectuer des achats et passer des commandes de fournitures et services, des marchés publics.

4.2.6. Les partenaires techniques et financiers

Les partenaires techniques et financiers jouent un rôle déterminant dans l'appui et l'accompagnement de la décentralisation en contribuant au renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation mais aussi apportent des appuis techniques et financiers aux collectivités territoriales. C'est dire qu'ils participent au financement des actions de développement des communes inscrites dans le Plan de Développement Communal (PDC), au renforcement des capacités des acteurs locaux et à l'encadrement des élus par l'appui - conseil.

La commune doit rester « maître d'ouvrage » de son développement. Elle doit maintenir avec les partenaires techniques et financiers qui l'accompagnent des rapports de franche collaboration. Les PTF doivent, pour leur part, inscrire leurs interventions dans le respect des orientations et priorités de la commune et dans le respect des principes de la libre administration.

BIBLIOGRAPHIE

- Loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger
- Ordonnance n°2009-002/PRN du 18 août 2009 modifiant et complétant la loi 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom et de leurs chefs lieux
- Ordonnance N°2009-016 du 22 septembre 2009 complétant l'ordonnance N°2009-003 du 18 août 2009 modifiant et complétant la loi 2003-035 du 27 août 2003 portant composition et délimitation des Communes
- Ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger
- Ordonnance N°2010-55 du 17 septembre 2010 portant statut des communes à statut particulier ou villes
- Loi n°2000-008 du 7 juin 2000 instituant le système de quota dans les fonctions électives, au gouvernement et dans l'administration de l'Etat
- Ordonnance n° 2011-21 du 23 février 2011, déterminant la classification des emplois supérieurs de l'État et fixant les conditions de nomination de leurs titulaires
- Décret n°98-274/PRN/MI/AT du 02 octobre 1998, fixant les conditions de nomination, les attributions et avantages accordés aux secrétaires généraux des CT
- Décret n°99-033/PRN/MI/AT du 05 mars 1999, fixant la rémunération et le taux des indemnités accordés aux secrétaires généraux des régions, des départements, des communautés urbaines et des communes
- Décret n°2016-077/PRN/MISP/D/ACR du 26 janvier 2016 fixant le nombre de sièges par conseil municipal

- Décret n° 2016-076/PRN /MISP/D/ACR /MEP/A/PLN/EC /MH/A /MESU/DD /MSP

/ME/F /MEP/T /MF/RA du 26 janvier 2016, portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux régions collectivités territoriales dans les domaines de l'Education, de la Santé, de l'Hydraulique et de l'Environnement

Laboratoire Citoyennetés

Nos objets de travail

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

Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT)

L. C. Siège :

06 BP 9037 Ouagadougou 06

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

E-mail : ace.recit@fasonet.bf

L. C. Niamey :

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

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

Site web : www.labo-citoyennete.org