

# PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,  
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE  
AU SAHEL



PORTÉ PAR



## Analyse des facteurs de vulnérabilités et de résilience en matière de gouvernance au Niger

4 octobre 2023

Public

Coordination : Jordi FERRARI,  
Chercheuse senior : Virginie BAUDAIS,  
Experts nationaux Niger : Oumarou Makama BAWA, Liman BOUKARY,  
Nana Aichatou ISSALEY, Abdourahamani MAHAMADOU



Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de l'AFD, de ses partenaires ou financeurs.

---

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

Jordi Ferrari, Virginie Baudais, Oumarou Makama Bawa, Liman Boukary, Nana Aichatou Issaley, Abdourahamani Mahamadou, octobre 2023, Analyse des facteurs de vulnérabilités et de résilience en matière de gouvernance au Niger, Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel, Production Pasas.

<https://pasas-minka.fr>

---

[Niger]

[Gouvernance, Vulnérabilité, Service public, Bailleurs ]

---

# SOMMAIRE

<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>7</b>
<b>Executive summary</b> .....	<b>9</b>
<b>Contexte et méthodologie</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Le contexte nigérien</b> .....	<b>11</b>
<b>2. La méthodologie mobilisée</b> .....	<b>12</b>
2.1. Remarques conceptuelles.....	12
2.2. Objectifs spécifiques .....	15
2.3. Méthodologie de l'étude .....	16
2.4. Limites de l'étude .....	18
<b>Réformer la gouvernance administrative : la quête d'un État efficace</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Fragilités institutionnelles</b> .....	<b>19</b>
1.1. Historique de la décentralisation au Niger .....	19
1.2. La réforme de la gouvernance territoriale .....	22
1.3. La concurrence institutionnelle comme facteur d'affaiblissement de l'administration centrale.....	23
1.4. L'État au local : l'administration du territoire limitée par l'absence de ressources...29	
1.5. L'insuffisance des cadres de planification et de coordination .....	42
<b>2. Une gouvernance fragilisée</b> .....	<b>45</b>
2.1. « On emprunte leurs mots » : des partenaires ordonnateurs du développement ...46	
2.2. La politisation de l'administration.....	48
2.3. L'aggravation des inégalités territoriales .....	49
2.4. L'insécurité .....	50
<b>3. Les facteurs de résilience : appropriation nationale et sociale</b> .....	<b>51</b>
3.1. La résilience des agents publics .....	51
3.2. Des représentations locales de l'État variées .....	52
3.3. Donner du sens au prélèvement des taxes : un moyen d'appropriation sociale de la gouvernance locale .....	53
<b>La difficile mesure des performances des réformes de gouvernance publique</b> .....	<b>55</b>
<b>4. Un agenda politique de réformes volontariste mais confronté À d'importantes limites opérationnelles</b> .....	<b>55</b>
4.1. Le Haut-commissariat à la modernisation de l'État, une administration de mission innovante .....	55

4.2.	La politique nationale de modernisation de l'État (PNME) : premier jalon de planification stratégique de la réforme publique .....	55
4.3.	La volonté politique de réforme, confirmée par l'alternance au pouvoir (2021) .....	56
<b>5.</b>	<b>Disponibilités des outils programmatique mais faiblesse du suivi-évaluation de la performance.....</b>	<b>57</b>
5.1.	Le plan de développement économique et social comme document de référence .....	57
5.2.	La déclinaison du PDES en plans de réforme thématique et sectorielle reste incomplète .....	61
5.3.	Des outils de suivi et de mesure des réalisations éclatés qui n'offrent pas de cadre de mesure opérationnel et cohérent .....	63
5.4.	Des enjeux de vulnérabilités et de résilience en matière de gouvernance non explicitement reconnus par les politiques publiques .....	65
5.5.	Les enjeux liés au genre dans un contexte de vulnérabilité .....	67
	<b>Jeux et opportunités d'intervention autour d'un appui budgétaire .....</b>	<b>69</b>
<b>6.</b>	<b>Les principaux appuis budgétaires en cours au Niger .....</b>	<b>69</b>
6.1.	L'appui budgétaire de l'Union européenne à travers la quatrième génération de SRBC au Niger .....	69
6.2.	L'action de la Banque mondiale autour de différents instruments complémentaires	71
<b>7.</b>	<b>L'opportunité du recours À un appui budgétaire français sur fonds Minka .....</b>	<b>74</b>
7.1.	Un fort besoin de coordination et de complémentarité comme enjeu préalable ..	74
7.2.	Les options de positionnement guidées par l'analyse des vulnérabilités et l'opportunité de synergies opérationnelles .....	75
7.3.	Les enjeux de compatibilité entre la doctrine Minka et l'instruction d'un appui budgétaire .....	77
	<b>Conclusion .....</b>	<b>80</b>
	<b>Recommandations.....</b>	<b>82</b>
1.	D'ordre stratégique sur le portefeuille gouvernance .....	82
2.	D'ordre opérationnel pour l'instruction d'un appui budgétaire en matière de gouvernance .....	82
3.	Au terme de l'analyse, les points d'affection à privilégier par l'appui budgétaire pourraient être, en lien avec les indicateurs suivis par l'UE et le ministère des Finances (MinFin) : .....	83
4.	3 scénarii alternatifs pourraient en outre constituer des options à envisager dans le cadre de l'instruction de l'appui budgétaire : .....	84
	<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>85</b>
	<b>Annexes .....</b>	<b>90</b>

# SIGLES ET ABREVIATIONS

AB:	Appui Budgétaire
AD:	Allocation des Dépenses
AFD:	Agence Française de Développement
ANFICT:	Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales
BM:	Banque Mondiale
CAPED:	Cellule d'Analyse et de Prospective en Développement
CAPEG:	Cellule d'Analyse des Politiques publiques et d'Évaluation de l'action Gouvernementale
CCD:	Cadre de Concertation de la Décentralisation
CMR:	Cadre de Mesure des Résultats
CNDH:	Commission Nationale des Droits de l'Homme
COCORAT:	Commission Consultative Régionale de l'Aménagement du Territoire
COCOTED:	Commission Consultative des Collectivités Territoriales Décentralisées
CR:	Conseil Régional
CRATE:	Commission Régionale d'Aménagement du Territoire
CT:	Collectivité Territoriale
DFCT:	Direction des Finances des Collectivités Territoriales
DGAT:	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGTCP:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPPD:	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
ENA:	École Nationale d'Administration
FMT:	Facilité Multi Tranches
HACP:	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
HCI3N:	Haut-Commissariat à l'Initiative « les Nigériens Nourrissent les Nigériens »
HCME:	Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État
HCR:	Haut-Commissariat aux Réfugiés
HCRAD:	Haut-Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
IFI:	Institutions Financières Internationales
MATD:	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MFP/RA:	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
MinFin:	Ministère des Finances
ODD:	Objectifs de Développement Durable
OIM:	Office International des Migrations
ONG:	Organisation Non Gouvernementale
OSV:	Observatoire de Suivi des Vulnérabilités
PAA:	Plan d'Action Annuelle
PACT:	Programme d'Appui aux Collectivités Locales
PAP:	Plan d'Actions Prioritaires
PARSN:	Projet d'Appui au Renforcement de la Stabilité au Niger
PAS:	Plan d'Ajustement Structurel

PDC:	Plan de Développement Communal
PDR:	Plan de Développement Régional
PEFA:	Political Expenditure and Financial Accountability
PGME:	Pôle Gouvernance et Modernisation de l'État
PIA:	Plan d'Investissement Annuel
PNME:	Politique Nationale de Modernisation de l'État
PTF:	Partenaires Techniques et Financiers
S&E:	Suivi-Évaluation
SAF:	Schéma d'Aménagement Foncier
SAT:	Schéma d'Aménagement du Territoire
SG:	Secrétaire Général
SRBC:	Contrat d'appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience
SRPC:	Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
UE:	Union Européenne
VP:	Vice-Président

# Résumé exécutif

En 2013, le Niger s'est doté d'une politique nationale de modernisation de l'État destinée « à rendre l'action publique plus efficace et à améliorer les performances de l'administration publique »<sup>1</sup>. Cette réforme du fonctionnement de l'État nigérien s'inscrivait dans un contexte marqué par une instabilité politique chronique, avec des irrptions prétoriennes récurrentes sur la scène politique et des régions en proie à une forte insécurité liée à la présence de groupes armés terroristes (Tillabéri et Diffa et dans une moindre mesure, Tahoua) ou au banditisme (Maradi).

La réforme et la modernisation de l'État s'appuient sur des structures institutionnelles diverses, dont des administrations de mission qui avaient, au départ, une vocation et une durée limitée. Or, leur maintien est devenu un vecteur d'affaiblissement de l'administration centrale, qui se trouve ainsi mise à l'écart de la réforme de son propre fonctionnement. Ces institutions de mission sont très largement soutenues par les partenaires techniques et financiers (PTF) qui, préférant éviter les lourdeurs administratives, participent aussi de ce contournement de l'État. Cette recherche met en évidence une fragilisation des services centraux, sans lesquels la territorialisation de l'action publique ne pourra être aboutie. **Un État modeste peut difficilement se montrer efficace dans ce contexte.**

La recherche a montré :

1. **Une faible institutionnalisation des rôles administratifs et politiques**, marquée par une faible connaissance des institutions et des rôles qui y sont attachés, que ce soit dû au manque de formation initiale ou continue. **Cadres vieillissants, sous-administration et politisation** sont les trois principaux problèmes relevés dans le cadre de cette recherche, renforcés par un personnel féminin sous représenté.
2. **Le manque de ressources matérielles et logistiques** est tout aussi problématique. Les administrations disposent rarement des capacités suffisantes pour mener à bien leurs missions et cela limite leur autorité. **L'étude démontre de grandes différences entre les services soutenus** par les PTF et ceux qui ne dépendent que des transferts de l'État et dont la situation est très précaire.
3. Si la décentralisation est perçue comme une réforme en panne, faute de progrès notables, **la déconcentration apparaît comme le maillon faible de la gouvernance administrative et territoriale**, du fait du dénuement de l'administration centrale. Dans ce contexte, **les PTF et les ONG apparaissent comme des ordonnateurs du développement**. Si les relations sont bonnes sur le terrain, les acteurs rapportent néanmoins le manque d'articulation entre les projets, de mise en cohérence des appuis avec les partenaires nigériens ainsi qu'entre PTF, les inégalités engendrées entre les communes bien soutenues financièrement et les autres ou le manque de redevabilité. Tout ceci contribue à alimenter **un discours souverainiste**.

**Les facteurs de résilience permettent pourtant une appropriation nationale et sociale des réformes de gouvernance territoriale et une légitimité de l'État au plan national.**

<sup>1</sup> République du Niger, Cabinet du Premier ministre, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, *Document de politique nationale de modernisation de l'État*, juillet 2013, pp. 47 et 48.

**Nous soulignons trois aspects principaux :**

1. **Au plan national, la volonté politique de décentralisation a été régulièrement réaffirmée**, mais sa mise en œuvre est considérée, par beaucoup d'acteurs, comme en quête d'un second souffle. Sur la base des textes en vigueur, des acquis institutionnels et de l'implication des acteurs de terrain, la mise en œuvre tant de la fonction publique territoriale que celle de la décentralisation financière auraient un effet notable.
2. **La résilience des agents publics, qui ont la volonté de faire fonctionner leurs institutions et leurs services** en dépit de toutes les difficultés mentionnées, est importante.
3. **Les représentations locales de l'État sont variées**. Elles dépassent le cadre de la déconcentration de l'administration centrale et semblent participer d'une gouvernance administrative « par le bas ».
4. **Donner du sens au prélèvement des taxes constituerait un moyen d'appropriation sociale** de la gouvernance locale. Diverses stratégies de mobilisation ont été rapportées dont les budgets participatifs qui permettent d'impliquer les populations à l'expression de leurs besoins.

**Cependant, l'avancée des réformes de gouvernance publique est également freinée par un mode de gestion peu performant et des fonctionnaires peu enclins à une gestion basée sur les résultats.**

1. **L'agenda politique de réformes est volontariste, mais confronté à d'importantes limites d'ordre opérationnel. Si le Plan de Développement Économiques et Social (PDES) est le document de référence pour toutes les administrations nigériennes, ses indicateurs de résultat sont formulés de manière trop peu spécifique** pour servir de support à un dialogue politique portant sur l'opérationnalisation de réformes de gouvernance. Si ces outils de suivi ont vocation à être détaillés par les cadres de suivi des politiques sectorielles, beaucoup reste à faire, en particulier sur les enjeux de gouvernance territoriale. **Les enjeux de vulnérabilité et de résilience en matière de gouvernance ne sont pas explicitement reconnus par les politiques publiques**. Le discours officiel réserve la notion de vulnérabilité aux individus et aux groupes sociaux, en particulier du fait d'une situation humanitaire dégradée.
2. **En matière d'appui budgétaire au secteur de la gouvernance, les principales interventions en cours sont financées par l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale (BM)**. L'UE intervient à travers un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (SRBC), basé sur une analyse des principaux facteurs de fragilités avec un accent particulier mis sur les aspects de gouvernance économique et financière. La gouvernance territoriale, à travers les politiques de décentralisation et de déconcentration sectorielle et financière, est un point d'affectation important de plusieurs indicateurs de performance. **L'intervention de l'UE présente de bonnes opportunités de complémentarité et de renforcement pour l'AFD**.
3. **L'opportunité du recours à un appui budgétaire français sur fonds Minka est confirmée** avec, comme action préalable, un effort de coordination et de complémentarité et, comme objectif général, le renforcement du lien de confiance entre institutions et citoyens, sur la base de politiques locales résilientes. Pour s'inscrire dans la durée, l'appui budgétaire doit viser des réformes structurantes de gouvernance. Les options de positionnement paraissent être guidées par l'analyse des vulnérabilités, d'une part, par l'opportunité de synergies opérationnelles, d'autre part, et par un dialogue de politique confirmant l'appropriation et la faisabilité, enfin. L'étude tend à démontrer que **la gouvernance au Niger devrait être appuyée en priorité dans sa dimension territoriale**, pour constituer la réponse la plus tangible aux facteurs de vulnérabilités socio-politiques recensés.



## Executive summary

In 2013, Niger adopted a national policy to modernise the state to "make public action more effective and improve public administration performance". **The reform of the management of the state in Niger took place against a backdrop of chronic political instability**, with recurrent pretorian irruptions in the political arena and regions plagued by high levels of insecurity linked to the presence of armed terrorist groups (Tillabéri and Diffa and, to a lesser extent, Tahoua) or banditry (Maradi).

The reform and modernisation of the state are based on different institutional structures, including ad hoc administrations, which were initially intended to have a limited purpose and duration. However, maintaining them has weakened the central government and sidelined it from its reform agenda. These ad hoc administrations are primarily supported by technical and financial partners who prefer to avoid excessive bureaucracy and bypass the central government. This research highlights the weakening of central departments, without which the territorialisation of public action cannot be achieved. **It is difficult for a "modest state" to be effective in this context.**

Research has shown:

1. **The low institutionalisation of administrative and political roles** is marked by a need for more knowledge of the institutions and their positions because of the lack of initial training or professional development. **Ageing managers, under-administration and politicisation**, are the three main problems identified in this research, not to mention the under-representation of female staff.
  2. **The need for more material and logistical resources** is just as problematic. Administrations need more capacity to carry out their missions, and this limits their authority. **The research shows significant differences between the services supported** by the technical and financial partners and those that depend solely on government transfers, which are very precarious.
  3. While decentralisation reform lacks significant progress, **delegating administrative services is the weak link in administrative and territorial governance** due to the central government's lack of resources. In this context, **technical and financial partners and NGOs appear to be the real authorising development agents**. While relations are good at the local level, national actors nevertheless report a lack of coordination between projects, a lack of consistency in support from Niger's partners and between technical and financial partners, inequalities between municipalities that receive financial aid and those that do not, and a lack of responsiveness. All of this contributes to a sovereigntist discourse.
1. **Resilience factors, however, enable national and social ownership of territorial governance reforms and support the legitimacy of the State at the national level.**

We want to highlight three main aspects:

1. **The willingness to decentralise has been regularly reaffirmed at the national level**, but many actors consider its implementation to need a second breath. Based on the laws in force, the institutional achievements and the involvement of local actors, implementing both the territorial civil service and decentralisation at the financial level would have a significant effect.
2. **The resilience of public servants, who continue to work** despite all the difficulties mentioned above, is essential.

3. **Local representations of the state are varied.** They go beyond the framework of the delegation of administrative services and are part of a bottom-up organisational governance approach.
4. **Giving meaning to collecting taxes would constitute a means of social ownership** of local governance. Various mobilisation strategies have been reported, including participatory budgets, which involve local people in expressing their needs.

**However, the progress of public governance reforms is hampered by a poorly performing management style and civil servants who are reluctant to adopt results-based management.**

1. **The policy agenda for reforms is proactive but faces significant operational limitations.** Although the Economic and Social Development Plan (PDES) is the reference document for the administration, performance indicators need to be more specific to support a political dialogue on the operationalisation of governance reforms. While these monitoring tools are intended to be detailed in the sectoral policy monitoring frameworks, much remains to be done, particularly about territorial governance challenges. **Public policies do not explicitly recognise governance's vulnerability and resilience.** Official discourse reserves the notion of vulnerability for individuals and social groups, particularly because of a deteriorating humanitarian situation.
2. **Regarding budgetary support for the governance sector, ongoing interventions are funded by the European Union (EU) and the World Bank (WB).** The EU is involved through a State Consolidation and Resilience Support Contract (SRBC) based on an analysis of the main factors of fragility, with a particular emphasis on economic and financial governance. Territorial governance, through decentralisation policies and administrative devolution at the sectoral and financial level, is a vital allocation point for several performance indicators. **The EU's intervention offers good opportunities for AFD to complement and strengthen its activities.**
3. **The appropriateness of using French budget support from Minka funds is confirmed,** with coordination and complementarity as a prerequisite and the general objective of strengthening the trust between institutions and citizens based on resilient local policies. To be sustainable, budget support must target structural governance reforms. The positioning options are guided by an analysis of vulnerabilities on the one hand, by the opportunity for operational synergies on the other, and finally by a policy dialogue confirming ownership and feasibility. The study tends to show **that governance in Niger should be supported as a priority in its territorial dimension** to provide the most tangible response to the socio-political vulnerability factors identified.

# Contexte et méthodologie

## 1. LE CONTEXTE NIGERIEEN

Dans le contexte sahélien actuel, le Niger faisait figure d'exception par rapport à ses voisins tchadien, malien et burkinabè. Si le pays est affecté par la présence de groupes armés djihadistes sur une partie de son territoire, que ce soit à l'ouest dans la région de Tillabéri ou à l'est dans la région de Diffa, l'État au Niger se distinguait par un gouvernement moins contesté et une approche différenciée de la crise sécuritaire<sup>2</sup>. La trajectoire institutionnelle du Niger, en particulier la gestion des identités culturelles, jouait un rôle dans la stabilité du pays jusqu'au coup d'état militaire du 26 juillet 2023.

Au plan politique, jusqu'en 2011, le Niger a connu plus de crises politiques et d'alternances militaires (1996-1999 ; 2010-2011 ; 2023-) que civiles. La transition démocratique (1991-1993) a été un moment structurant de remise en cause du mode de gouvernance autoritaire au profit de la démocratisation du régime politique. Les décennies 90 et 2000 ont cependant été marquées par une succession de crises politiques et d'alternances militaires, signes d'une faible intériorisation tant du sens que des pratiques démocratiques faisant de l'État une institution instable<sup>3</sup>. Après des années d'instabilité, la constitution de la VIIème République a été promulguée en novembre 2010, à l'issue d'une transition militaire<sup>4</sup> et un président a été démocratiquement élu en 2011.

Élu en décembre 2021, Mohamed Bazoum est issu du même parti (PNDS-Tarayya) que son prédécesseur Mahamadou Issoufou (2011-2021) et cette dernière décennie a été marquée par une évolution du contexte politique et institutionnel, d'affirmation du mode de gouvernance administrative et de mise en œuvre de réformes, administrative et financière, visant à réformer l'État dans un sens démocratique, en dépit d'une corruption toujours importante. À la suite du coup d'état militaire du 26 juillet 2023, la trajectoire institutionnelle du pays est aujourd'hui incertaine.

Au plan économique, le Niger dépend essentiellement du secteur agropastoral et la faible diversification économique en fait un pays très vulnérable aux effets du changement climatique. Le pays dispose de ressources en uranium et du pétrole dans la région de Diffa. Après deux années de faible croissance du PIB, celle-ci devait être de 6,9 % en 2023<sup>5</sup>.

Au plan sécuritaire, le pays est fragilisé par la crise sahélienne. Le Niger accueille 287 603 réfugiés et compte 361 593 personnes déplacées internes (chiffres du HCR au 30 avril 2023). Les régions les plus touchées sont celles de Tillabéri, Tahoua, Maradi et Diffa<sup>6</sup>. Ces déplacements de populations ont des conséquences sur les capacités de l'État et des collectivités locales à délivrer des services aux populations dans le besoin.

Au plan de la gouvernance territoriale, le Niger est un État décentralisé (lois de 2002 et suivantes) faisant des collectivités locales des acteurs du développement mais dont la mise en

<sup>2</sup> <https://www.jeuneafrique.com/1444605/politique/mohamed-bazoum-armed-les-civils-pour-combattre-les-terroristes-est-une-tragique-erreur/>

<sup>3</sup> Politique Africaine, *Le Niger : chronique d'un État*, n° 38, juin 2013.

<sup>4</sup> Baudais Virginie, Chauzal Gregory, *The 2010 Coup d'Etat in Niger: A Praetorian Regulation of Politics?*, African Affairs, Vol. 110, n°439, pp. 295-304 (April 2011)

<sup>5</sup> <https://www.banquemondiale.org/fr/country/niger/overview>

<sup>6</sup> [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ner\\_mouvement\\_population\\_31\\_12\\_2022\\_as\\_of\\_20022023.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ner_mouvement_population_31_12_2022_as_of_20022023.pdf)

œuvre n'est pas achevée qu'il s'agisse du transfert des compétences ou des ressources correspondantes.

Si la stabilité du Niger interrogeait, la gouvernance restait fragile, que ce soit dû aux fragilités structurelles ou aux menaces externes, dont la pression de groupes extrémistes violents qui s'attaquent aux États de la région.

## 2. LA METHODOLOGIE MOBILISEE

L'étude consiste en une analyse des facteurs de vulnérabilités et des mécanismes de résilience de la gouvernance publique au Niger. L'objectif est d'aider l'AFD à prioriser ses actions en matière de gouvernance dans le cadre de l'instruction d'une subvention de politique publique. Cette subvention se veut constituer une réponse aux vulnérabilités en la matière, en appui aux plans et réformes engagés au niveau national et en bonne articulation avec les différents partenaires et leurs instruments d'aide.

L'AFD s'est dotée d'une stratégie pays (2021-2025) qui s'inscrit dans le plan d'orientation stratégique et la stratégie régionale Sahel (2020-2024). Cette stratégie vise à renforcer la résilience des populations, des territoires et des institutions face aux crises et fragilités identifiées (faible gouvernance, économie peu diversifiée, croissance démographique, inégalités de genre, crise sécuritaire, changement climatique) autour de cinq objectifs spécifiques dont le renforcement de la gouvernance des institutions et la participation citoyenne, la présence de l'État et l'accès équitable et inclusif à des services publics de qualité et qui revêtent un caractère essentiel au Niger.

### 2.1. Remarques conceptuelles

**La notion de « bonne gouvernance »** a d'abord été impulsée par les institutions financières internationales dans les années 80, pour tenter de corriger les faillites politiques et socio-économiques des États post-indépendance. Les injonctions de bonne gouvernance, d'efficacité institutionnelle, de réduction du budget de l'administration ont ainsi d'abord été des « contraintes externes », progressivement intégrées dans des « logiques internes » de l'État jusqu'à contraindre la trajectoire institutionnelle de l'État nigérien, comme tant d'autres dans la sous-région.

Si l'on prend la définition donnée par la Banque mondiale, la gouvernance est « la manière dont les institutions et les responsables publics obtiennent et exercent le pouvoir de définir les politiques publiques et fournissent les biens et services ».<sup>7</sup> De manière générale, dans son emploi consacré par les partenaires internationaux, la notion de gouvernance fait référence à l'ensemble des processus de gouvernement, aux institutions et aux processus et pratiques en matière de prise de décision et de réglementation concernant les questions d'intérêt commun. Elle repose sur des institutions capables, efficaces, ouvertes, inclusive et responsables<sup>8</sup> et l'objectif de développement économique et social est essentiel. Pour l'AFD, la gouvernance vise à créer un climat social et politique au développement « en aidant les gouvernements à mieux assumer leurs fonctions régaliennes »<sup>9</sup> dont la gestion des finances et des affaires publiques. L'AFD appuie les États dans le renforcement de leur organisation et dans la modernisation de

---

<sup>7</sup> Commission de Venise, *Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration »*, Étude n° 470/2008, p12.

<sup>8</sup> <https://www.banquemonde.org/fr/topic/governance/overview>

<sup>9</sup> AFD, *La gouvernance*, fiche sectorielle, janvier 2020.

l'action publique dont la fonction publique et le management de l'administration ; la modernisation et la transformation numérique des États, la réforme territoriale (déconcentration/décentralisation) et la protection civile et la gestion des crises.<sup>10</sup>

En 2013, le Niger s'est doté d'une **politique nationale de modernisation de l'État (PNME)**. La modernisation est ainsi définie comme « un processus de réformes destinées à rendre l'action publique plus efficace et à améliorer les performances de l'administration publique ». Ainsi, un État « mieux organisé et mieux géré » doit valoriser le travail des agents publics et les ressources afin de « satisfaire le plus efficacement possible les besoins des populations au moindre coût » ; une « administration publique professionnalisée, animée par des agents compétents et soucieux du respect des règles d'éthique et de déontologie professionnelle et faisant preuve d'un bon sens du service public » répondra aux besoins des populations ; il s'agit aussi de favoriser des « institutions efficaces, soucieuses des résultats et des performances attendus par les citoyens et les dirigeants » et de « concevoir des procédures plus modernes de travail, au service des usagers »<sup>11</sup>.

Ces objectifs supposent d'adapter l'État et ses missions et les politiques publiques, d'améliorer l'administration du territoire et d'assurer la délivrance de services publics qui répondent aux besoins et attentes des citoyens. **Les critères d'efficacité, de satisfaction des usagers et de transparence** sont ainsi progressivement intégrés dans les pratiques et doivent trouver leur traduction concrète dans les actes. Il est attendu que les agents publics respectent les nouvelles règles officielles et professionnelles.

Cette étude s'intéresse ainsi non seulement aux moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs mais aussi aux comportements « réels » des agents de l'État pour évaluer les écarts entre les « normes pratiques » entendues comme les « diverses régulations implicites (informelles, de facto, tacites, latentes), qui sous-tendent les pratiques des acteurs ayant un écart avec les normes explicites (normes officielles ou normes sociales) »<sup>12</sup>, les normes officielles et les « nœuds critiques » propres à chaque administration étudiée en nous basant sur les études préalables réalisées par le LASDEL<sup>13</sup>. Nous analysons ainsi comment les réformes norment – ou non - le comportement des agents et, si les réformes permettent effectivement une disparition des anciennes mauvaises pratiques (politisation par exemple) grâce à la mise en œuvre de nouvelles règles. Les nœuds critiques représentent « les problèmes stratégiques propres à chaque corps de l'État, à chaque administration, à chaque service, où s'entrelacent les normes pratiques des agents et les contraintes de leurs contextes de travail, de telle façon que se constituent des goulots d'étranglement menaçant gravement la délivrance du service public »<sup>14</sup>. Ce sont donc des situations de blocages ou des dysfonctionnements qui sont identifiées et que nous avons relevées dans un certain nombre de cas (fonction publique par exemple). Cependant, les travaux du LASDEL ont montré que les « comportements non-observants » sont aussi importants que les normes dans la compréhension des contextes locaux.

<sup>10</sup> AFD, *Réforme de l'État*, fiche thématique, décembre 2020.

<sup>11</sup> République du Niger, Cabinet du Premier ministre, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, *Document de politique nationale de modernisation de l'État*, juillet 2013, pp. 47 et 48.

<sup>12</sup> Olivier de Sardan Jean-Pierre, *La revanche des contextes*, Paris, Karthala, 2021, p. 121.

<sup>13</sup> Mamane Sani Souley Issoufou, *Écarts aux normes officielles dans deux maternités au Niger*, Études et travaux n° 115, octobre 2015 ; Abdoua Elhadji Dagobi, *La direction générale de la comptabilité publique et du Trésor*, Études et Travaux n° 116, juillet 2015 ; Oumarou Hamani, *Le tribunal de grande instance hors-classe de Niamey*, Études et Travaux n° 117, Nana Issaley, *Les services de l'élevage dans les départements de Gouré et Tesker: entre complexités pastorales et débrouillardises*, Études et Travaux n° 118, décembre 2014 ; Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens*, Études et Travaux n° 119, mars 2014 ; Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Des contextes particuliers à chaque métier de l'État*, Études et Travaux n° 120, octobre 2015.

<sup>14</sup> Olivier de Sardan Jean-Pierre, *op. cit.*, 2021, p. 189.

Les réformes institutionnelles ont pour objectif d'affirmer l'État comme « autorité gouvernante et valeur légitimante »<sup>15</sup>. Néanmoins, **l'État est aussi le résultat d'une construction quotidienne** par différents types d'acteurs dont les pratiques, tant au niveau central que local, peuvent soit le fragiliser soit le consolider. Cette étude entend ainsi mettre en évidence la façon dont se construisent les rapports entre les agents et l'État mais aussi entre les services et les usagers. Il s'agit donc d'étudier concrètement les rapports qui se développent face entre l'État, ses agents et les citoyens dans le cadre des réformes institutionnelles<sup>16</sup>.

Parmi ces réformes institutionnelles, **la décentralisation et la déconcentration** ont été envisagées, au moment de la transition démocratique, comme des réponses administratives et politiques à la (forte) centralisation du pouvoir<sup>17</sup>. Dès les années 90, le Haut-commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D) a été divisé en deux départements : l'un concernait la décentralisation et le second la modernisation et la réforme administrative, dont la révision du fonctionnement de l'État et de ses missions dont, notamment, la rationalisation des structures administratives, des effectifs et des ressources financières. Ces deux réformes ont effectivement permis de réformer en profondeur d'une part, le mode d'organisation et d'administration du territoire et, d'autre part, la mise en place d'un cadre de développement local. Pour autant, ces différentes réformes n'ont pas (encore) eu les résultats escomptés en termes de modernisation de l'État et de développement territorial.

Toute réforme ou modernisation de l'État est un cadre contraignant, largement définie par les acteurs extérieurs, inspirée de différentes traditions administratives et socio-culturelles. Sa mise en œuvre modèle le contexte dans lequel elle s'inscrit et impose des configurations socio-politiques précises qui vont constituer pour les acteurs nigériens autant des contraintes que des ressources. De nouvelles règles sont définies, ce qui requiert l'acquisition de savoir-être et de savoir-faire de la part des acteurs, mais aussi l'apprentissage de nouvelles façons de gouverner et de servir l'État et donc d'une « conscience pratique » des institutions. Deux éléments sont alors indispensables pour que la gouvernance devienne une réalité objective : d'une part l'attitude des acteurs et d'autre part les routines institutionnelles à savoir « l'inscription dans des dispositifs stables des tâches habituellement attachées à un rôle, et de l'ordre dans lequel ces tâches sont – et doivent être accomplies »<sup>18</sup>. Cette étude montrera que ces routines, qui sont le produit d'ajustements constants et de compromis devant permettre non seulement aux administrations de fonctionner mais aussi la délivrance de services publics, sont cependant loin de s'imposer.

La délivrance de services publics contribue à améliorer ou renforcer la légitimité de l'État mais il faut que ces services répondent aux attentes des populations<sup>19</sup>. Les services rendus par

<sup>15</sup> Milacic Slobodan, *La réinvention de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 17.

<sup>16</sup> Dans ce cadre, les dynamiques externes (normes importées) et internes (système de valeurs, codes locaux) peuvent entrer en conflit et/ou déboucher sur l'innovation institutionnelle. Une institution est à la fois inscrite dans des pratiques et dans des croyances. Les réformes n'assurent pas seules l'effectivité du changement mais elles s'inscrivent dans des contextes où co-existent des normes (sociales, professionnelles, légales, etc.).

<sup>17</sup> La décentralisation au Niger est une recommandation de la conférence nationale (juillet 1991) dont la mise en œuvre est lancée en 1994 avec la création d'une Commission Spéciale sur le Redécoupage Administratif (CSRA) et du Haut-Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD) en 1995. En 2000, le gouvernement choisit la communalisation intégrale des entités coutumières comme schéma de décentralisation à la base. Les premières élections locales se tiennent en 2004 dans 265 communes. L'objectif est d'approfondir le processus démocratique, de responsabiliser les populations à la gestion de leurs propres affaires et de favoriser des services de proximité et la gouvernance locale. La décentralisation est aussi une réponse pragmatique aux revendications de la rébellion du Nord mais aussi une réponse à l'échec de l'État interventionniste, centralisé post-colonial. Enfin, c'est une politique encouragée à la fois dans la sous-région (UEMOA et UA) et au niveau international (OMD).

<sup>18</sup> Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po, 2002, p. 146.

<sup>19</sup> SIPRI, Timbuktu Institute, LASDEL, *Enquête de perceptions relatives à la présence de l'État dans les régions de Ménaka, Gao, Mopti et Tillabéri*, août 2021 ; SIPRI, ISH, LASDEL, *Servir l'État en contexte d'insécurité dans les régions de Ménaka, Gao, Douentza et Tillabéri*, août 2022.



d'autres fournisseurs de services (ONG nationales, internationales, opérateurs privés, autorités traditionnelles) font partie du quotidien des populations. Le contexte actuel d'insécurité ajoute à la complexité puisque, face aux menaces, les agents de l'État adaptent leurs dispositifs d'intervention pour continuer de servir les populations et l'État, y compris *a minima* dans certaines zones. Il est donc intéressant de comprendre comment les services déconcentrés et décentralisés s'ajustent aux contraintes sécuritaires et aux menaces qui pèsent sur les agents et les biens publics. Diverses études montrent que les attentes des populations envers l'État demeurent importantes, que ce soit en matière de sécurité ou de services publics de base<sup>20</sup>. Cependant, la présence « physique » d'un service ne veut pas dire que celui-ci est délivré et, s'il est délivré, qu'il est efficace, que les agents jouent leur rôle et que les populations sont satisfaites du service rendu, quel que soit le niveau d'insécurité.

La **vulnérabilité** aux crises peut être appréhendée comme la propension d'une société, d'une institution ou d'une population à subir des conséquences négatives d'une crise<sup>21</sup>.

La notion de **résilience** est quant à elle définie comme la capacité d'une société, d'un ménage ou d'un individu à absorber et se remettre de chocs, tout en adaptant son organisation et ses modes de vie pour faire face à l'incertitude que ces chocs génèrent<sup>22</sup>.

La présente étude propose d'analyser ces concepts à l'aune des principales fragilités institutionnelles, qui constituent autant de déterminants de crise de la gouvernance publique au Niger. Si certaines fragilités (contournement de l'État et extranéité des politiques publiques, politisation de l'administration, manque de formation des agents publics, etc.) ne sont pas spécifiques au seul Niger, toutes ces fragilités ont été mentionnées par nos interlocuteurs comme des problèmes majeurs de gouvernance publique et territoriale.

Les faiblesses institutionnelles augmentent la **vulnérabilité aux crises politiques, socioéconomiques, sanitaires et sécuritaires**. Un État fragile peine à conserver le monopole de l'exercice de la violence physique légitime, à délivrer des services aux populations, affectant d'autant les catégories les plus vulnérables. La présence de l'État au Niger est loin d'être uniforme et continue. Si la légitimité de l'État ne découle pas automatiquement et seulement d'institutions qui fonctionnent et de la délivrance de services publics, le service public est cependant un lien concret entre l'État et le citoyen, une manifestation du contrat social, même si ce lien n'est pas mécanique.

## 2.2. Objectifs spécifiques

Visant à améliorer les conditions de vie des populations, le cadre de la modernisation de l'État doit être interrogé à l'aune de sa capacité à fournir des services aux populations et en particulier aux populations les plus vulnérables et dans les zones les plus exposées aux crises. L'étude vise à identifier les **obstacles à la réalisation de cet objectif**. Il s'agira notamment de comprendre :

1. Quels sont les **acteurs de la gouvernance**, les relations (de confiance, méfiance, force, etc.) entre ces acteurs, leurs capacités et leurs intérêts ?
2. Quels sont les **facteurs de vulnérabilités à travers les dysfonctionnements des mécanismes et processus de gouvernance** qui limitent l'exercice par la puissance publique

<sup>20</sup> SIPRI/Timbuktu Institute/LASDEL, *Rapport de recherche sur la présence de l'État au Mali et au Niger*, op. cit. 2021.

<sup>21</sup> AFD, *Stratégie. Vulnérabilités aux crises et résilience 2017-2021*, mars 2019.

<sup>22</sup> *Idem*.

de ses missions régaliennes, empêchent l'accès des populations aux services de l'État et menacent la confiance entre les citoyens et les autorités (cohésion verticale) ? Nous avons interrogé des agents publics sur leurs relations à leur travail, à l'État central ou encore le niveau de réponse aux attentes des citoyens.

3. Quels sont les **facteurs de résilience en matière de gouvernance** au Niger qui contribuent à la cohésion sociale et qu'il serait pertinent d'appuyer afin de contribuer à la consolidation de la paix ?

À travers ces questionnements, cette étude a identifié les principales vulnérabilités et les facteurs de résilience, afin de permettre aux équipes de l'AFD et ses partenaires de mieux définir leurs priorités d'intervention et, le cas échéant, de consolider et/ou de faire évoluer le portefeuille d'opérations de l'AFD. La première partie (chapitre 2 et 3) concerne l'analyse des vulnérabilités et de résilience du Niger en matière de gouvernance et d'accès aux services de l'État. La seconde partie (chapitre 4) met en exergue les axes de réforme et les indicateurs de résultats les plus pertinents contenus dans les documents nationaux et qui pourraient faire l'objet d'un suivi spécifique. Cette identification est articulée à une analyse des matrices d'appui budgétaire des PTF au Niger, qui permettra de confirmer l'opportunité d'une intervention française adressant les facteurs de vulnérabilité et la mise en évidence de points d'affectation sur les enjeux de gouvernance publique.

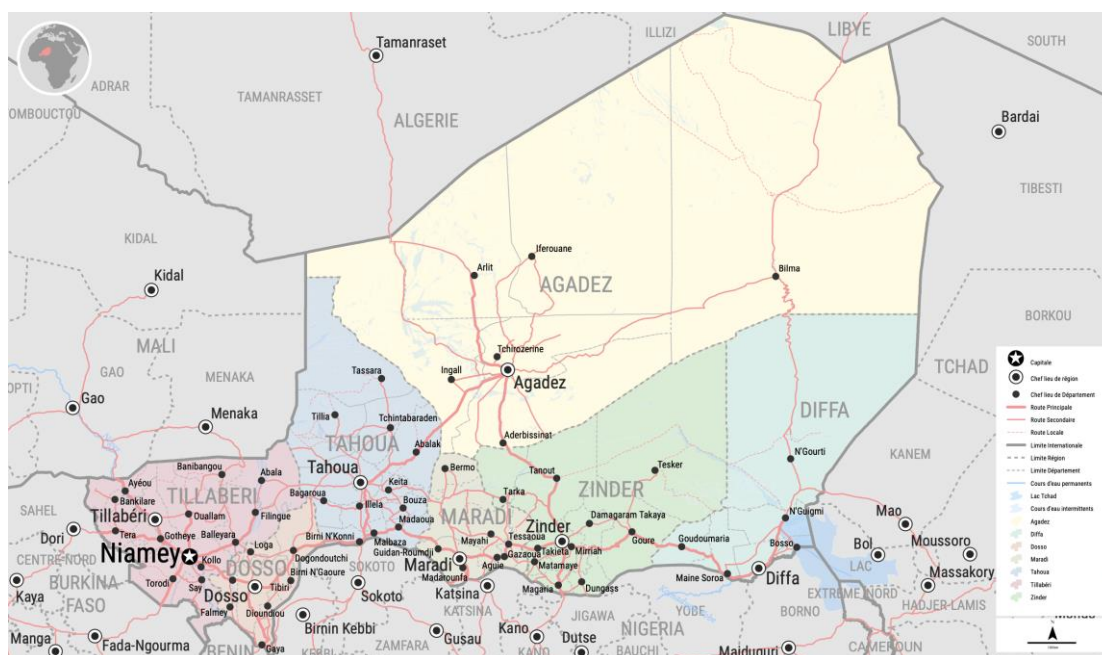
### 2.3. Méthodologie de l'étude

Cette étude s'appuie à la fois sur une revue documentaire et des enquêtes qualitatives de terrain, menées à Niamey et dans quatre régions (Diffa, Maradi, Tahoua et Tillabéri).

La revue de la littérature a permis de clarifier les concepts de vulnérabilités et résilience en matière de gouvernance et de comprendre le processus de construction et de réforme de l'État au Niger pour montrer comment les réformes successives ont contribué à transformer le cadre institutionnel et à façonner les relations entre l'État et les citoyens. Il s'agit de comprendre les logiques réformatrices au Niger et les liens entre l'État central et les territoires. Ces recherches ont permis de poser un premier diagnostic sur les vulnérabilités et les facteurs de résilience au Niger, qui ont orienté l'analyse de terrain.

L'étude a utilisé l'approche qualitative de type socio-anthropologique de production des données. Des entretiens semi-directifs ont d'abord été conduits à Niamey par les deux experts internationaux et les experts nationaux, auprès d'acteurs institutionnels nationaux et internationaux, de la société civile et du monde académique. Quatre experts nationaux ont ensuite conduit des recherches dans les quatre régions suivantes : Diffa, Maradi, Tahoua et Tillabéri durant 15 jours. Le canevas d'entretien a été discuté à Niamey lors d'un atelier méthodologique et les entretiens ont été menés auprès des acteurs de l'État central, des experts, chercheurs, représentants des partenaires techniques et financiers ; au niveau local, auprès des acteurs locaux, services techniques, populations bénéficiaires. Les outils d'enquête ont intégré des grilles d'entretiens développées en fonction du type d'interlocuteur. Ces entretiens ont été retranscrits intégralement (la liste est présentée en annexe). Des séances d'observation ont été conduites dans différents services techniques, en particulier concernant les infrastructures hydrauliques.





Carte administrative du Niger, 2022, OCHA

Deux régions présentent un fort profil de crise, Tillabéri et Diffa et deux régions ont un profil moins exposé, Maradi et Tahoua mais si les risques sont différents, ces deux régions sont aussi fragiles en termes sécuritaires. Les enquêtes ont été concentrées dans les capitales régionales et dans quelques communes rurales dont la commune rurale Gueskérou (Diffa), de Baoudeta (Maradi), de Balleyara (Tillabéri) et Takanamatt (Tahoua). La triangulation des résultats permet de comprendre si les populations les plus vulnérables disposent d'un accès plus limité voire inexistant aux services de l'État dans les zones exposées aux crises<sup>23</sup>.

Ce rapport synthétise les entretiens (88) approfondis qui ont été réalisés par les experts et qui ont ciblé : les autorités des collectivités décentralisées, les services techniques (hydraulique, plan et développement communautaire, fonction publique, ANFICT, régies financières). Des personnes-ressources ont également été rencontrées au gré des terrains, collecteurs de taxes, chefs traditionnels, personnels d'ONG, etc. Enfin, des documents ont été collectés que ce soit des Plans de Développement Communaux (PDC) ou des Plans de Développement Régionaux (PDR), documents de recettes/dépenses de régies financières, des conseils municipaux et CO-CORAT par exemple.

Au niveau thématique, nous avons analysé la gouvernance administrative et financière. Parmi les quatre compétences qui ont été transférées aux collectivités territoriales nous avons centré l'analyse sur le secteur de l'hydraulique.

<sup>23</sup> Voir Termes de référence de l'étude.

## 2.4. Limites de l'étude

La première contrainte a été temporelle : la période dédiée à la conduite de l'étude, initialement de trois mois, était assez courte compte-tenu du large spectre thématique à étudier. Certaines thématiques ont été priorisées au fil de l'analyse, pour en écarter d'autres.

Les concepts de vulnérabilités et de résilience, appliqués à la gouvernance publique, n'ont pas toujours été bien compris et cela a pu susciter des réactions d'incompréhension de la part des représentants de l'État, appelant l'équipe à faire preuve de pédagogie.

La disponibilité des cadres de haut niveau et responsables au sein de l'administration nigérienne et des PTF a constitué, dans certains cas, une contrainte à la réalisation d'entretiens, à Niamey et en région. Certains fonctionnaires, en particulier en poste dans les capitales régionales, ont parfois fait preuve de réserve pour la prise de rendez-vous et/ou en cours d'entretien.

Le terrain en région a coïncidé avec la période du mois de Ramadan pour les enquêtes réalisées dans les régions de Tillabéri et Diffa, période où les horaires de travail sont aménagés et les disponibilités moins grandes.

# Réformer la gouvernance administrative : la quête d'un État efficace

Après des décennies d'État centralisateur et autoritaire, la démocratisation du régime, qui implique un nouveau mode de gouvernance administrative, commande la mise en œuvre de réformes structurelles à même de susciter le développement socio-économique et la participation des citoyens à leurs propres affaires, notamment à travers l'élection de leurs dirigeants, tant au niveau national qu'au niveau local. Dans ce cadre, la bonne gouvernance administrative et financière et la décentralisation sont considérées comme des choix politiques indispensables à l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour être efficace et répondre aux besoins des populations, l'État devait être « modeste » que ce soit en termes d'agents publics que de fonctions et le local était considéré comme un remède à l'État (trop) centralisé.

Aujourd'hui, parmi les critères de la bonne gouvernance administrative - placer le citoyen au cœur de l'action publique, rendre l'administration plus efficace et les services publics plus accessibles et de meilleure qualité, moderniser les procédures administratives et améliorer le comportement des agents publics, des dirigeants et des citoyens – sont apparus particulièrement pertinents pour cette étude et pour comprendre comment ces réformes contribuent à renforcer ou fragiliser l'État nigérien.

## 1. FRAGILITES INSTITUTIONNELLES

### 1.1. Historique de la décentralisation au Niger

En 1960, le Niger hérite d'un système administratif centralisé<sup>24</sup>, qui laisse peu de place à la participation des populations à la gestion de leurs propres affaires. Inscrite dès 1960 dans la première constitution du pays<sup>25</sup>, la loi n° 61-50 du 31 décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales érige les circonscriptions héritées de la période coloniale en collectivités territoriales. La nécessité de décentraliser est également inscrite dans le premier plan de développement économique et social (1960-1964), ce qui implique une réorganisation administrative du pays, mais les premières élections locales de 1962 ne concerneront pas la totalité du territoire nigérien.

Visant à assurer la présence effective de l'État sur l'ensemble du territoire dans la perspective de la construction de l'État et de l'unité nationale, la loi 64-023 du 17 juillet 1964 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales accorde aux collectivités un pouvoir de décision sur les affaires courantes<sup>26</sup>. Le territoire national est divisé en trois niveaux : huit départements (en remplacement des cercles), 36 arrondissements (à la place

<sup>24</sup> Sous la période coloniale, le territoire nigérien est divisé en 16 cercles, 31 circonscriptions administratives et 3 communes urbaines (Niamey, Zinder et Maradi). La loi du 18 novembre 1955 érige Maradi et Zinder en communes de moyen exercice et Niamey en commune de plein exercice. Maradi et Zinder seront érigées en communes de plein exercice en 1961. Cette loi est modifiée par la loi n° 63-36 du 10 juillet 1963 portant réorganisation municipale.

<sup>25</sup> La décentralisation était déjà inscrite dans la constitution du 12 mars 1959 (Titre IX), reprise dans celle du 8 novembre 1960 (Titre X).

<sup>26</sup> Cette loi a été complétée par la loi n° 65-005 du 8 février 1965 déterminant l'organisation des arrondissements et des communes, leurs compétences ainsi que les attributions de leurs organes de délibération et d'exécution.

des subdivisions), 150 communes (à la place des délégations spéciales). Les postes administratifs, créés en 1961, ne changent pas de statut et restent des unités administratives déconcentrées.

L'arrivée au pouvoir des militaires (15 avril 1974) remet en cause ces réformes et le processus est suspendu jusqu'en 1983<sup>27</sup>. L'ordonnance n° 83-26 du 4 août 1983 portant institution de la société de développement promeut le développement à la base et institue des organes délibérants et des conseils à tous les échelons administratifs (circonscriptions et collectivités) et coutumiers (cantons, villages, tribus, groupements) dont les membres sont choisis par consensus. En juin 1987, la Charte nationale prévoyait la mise en place d'une administration qui devait associer les populations aux actions de développement à travers des assemblées locales délibérantes. Il était également prévu un redécoupage administratif en zones de développement. La nouvelle constitution adoptée en 1989 a repris l'esprit de celle de 1960 mais les réformes n'auront pas lieu et tous les organes seront dissous par la Conférence nationale (1991) et il faut attendre la période de transition pour que le processus de décentralisation soit réellement impulsé.

Les articles 115 et 116 de la constitution du 26 décembre 1992 fixent les principes de création, organisation, fonctionnement et développement des collectivités territoriales. La loi 94-028 du 21 octobre 1994 détermine les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes, leurs compétences et leurs ressources<sup>28</sup>. La loi du 15 novembre 1995 porte création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales et le pays est divisé en régions, départements, arrondissements et communes. Les régions, départements et communes sont érigés en collectivités territoriales et l'arrondissement est une circonscription administrative d'encadrement de la commune<sup>29</sup>. À la suite du coup d'état du colonel Ibrahim Baré Maïnassara (27 janvier 1996), la nouvelle constitution, adoptée le 12 mai 1996, rappelle (Titre X, articles 116 et 117) que l'administration territoriale repose à la fois sur la décentralisation et la déconcentration. La loi n° 96-05 du 6 février 1996 porte création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Le territoire nigérien est divisé en quatre niveaux : régions, départements, arrondissements et communes (regroupant des quartiers, villages, tribus et/ou secteurs).

À partir des années 90, la décentralisation est bien différenciée de la déconcentration : d'abord, sont dissociées les fonctions de représentant de l'État des fonctions de représentants élus. Ensuite, ces réformes mettent en place un contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des autorités décentralisées. Enfin, la chefferie traditionnelle est intégrée dans l'ordonnement politico-administratif, membre de droit des instances de délibération. Cependant, le processus subit les soubresauts politiques, ce qui retarde la mise en œuvre de la décentralisation. Plusieurs schémas de découpage administratif seront proposés en 1996 et 1998.<sup>30</sup> Les premières

<sup>27</sup> Les instances de délibération des collectivités territoriales sont dissoutes par le décret n° 74-56/PCMS du 23 avril 1974.

<sup>28</sup> La loi n° 94-029 du 21 octobre 1994 détermine le régime de la tutelle applicable aux arrondissements et aux communes.

<sup>29</sup> Le représentant de l'État dans la région est le gouverneur qui dirige les services déconcentrés et a autorité sur les agents de l'État. À la tête de l'arrondissement se trouve le sous-préfet assisté d'un COTEAR, Comité Technique d'Arrondissement.

<sup>30</sup> La Commission Spéciale chargée du Redécoupage Administratif, dans son rapport de 1996, propose la division du territoire en 14 régions, 55 départements, 155 arrondissements, 774 communes (dont 156 urbaines et 618 rurales) et sert de base aux deux lois du 6 février 1996. La loi n° 96-06 du 6 février 1996 détermine les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements, communes, leurs compétences et leurs ressources et prévoit la création de 14 régions, 55 départements, 155 arrondissements, 151 communes urbaines et 618 communes rurales. Un nouveau schéma est proposé dans la loi n° 98-29 du 14 septembre 1998 modifiée par la loi n° 98-51 du 29 décembre 1998 portant création des communes, fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux. La loi n° 98-30 du 14 septembre 1998 modifiée par la loi n° 98-52 du 19 décembre 1998 porte création des départements et fixe leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux. La loi n° 98-31 du 14 septembre 1998 porte création des régions et fixe leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux. La loi n° 98-32 du 14 septembre 1998 détermine le statut des communautés urbaines. La loi n° 98-35 du 14

élections locales concernent les conseils régionaux, départementaux, communaux<sup>31</sup>, mais, entachées d'irrégularités, elles ont été annulées. Un second coup d'état intervient le 9 avril 1999.

La décentralisation est à nouveau consacrée dans la constitution du 9 août 1999 (articles 127 et 128). Les autorités de la V<sup>ème</sup> République demandent au HCRAD en 2000 un nouveau schéma, retenant le principe de la communalisation intégrale, en s'appuyant sur les entités coutumières. Le schéma reprend les trois niveaux de collectivités territoriales adoptés en 1996, et conserve le même cadre normatif (libre administration, etc.) : trois niveaux de décentralisation (région, département, commune) ; communalisation intégrale ; couplage de la décentralisation et de la déconcentration. Le Niger est ainsi divisé en 8 régions (dont la communauté urbaine de Niamey qui a le rang de région<sup>32</sup>), 36 départements, 3 communautés urbaines (Tahoua, Maradi, Zinder qui n'ont pas le statut de région), 265 communes (52 urbaines et 213 rurales). La démarche adoptée au Niger est progressive, débutant par l'installation des collectivités de base à savoir les communes.

Le nouveau corpus législatif a été adopté en 2001 et 2002<sup>33</sup> et la nouvelle organisation territoriale est contenue dans la loi n° 2001-23 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Quatre niveaux de circonscriptions territoriales sont définis (régions, départements, arrondissements et communes) auxquels correspondent trois niveaux de décentralisation (régions, départements et communes urbaines et rurales)<sup>34</sup>. Le choix effectué par les autorités de la V<sup>ème</sup> République est celui de la communalisation intégrale (création de 265 communes), « dans le respect des limites territoriales des entités coutumières »<sup>35</sup>.

La réforme a fait l'objet de profonds débats. Des actions de concertation et de sensibilisation ont été menées en direction des populations et au niveau de l'État central par le biais du Comité de Concertation sur la Décentralisation qui regroupait les administrations concernées et les partenaires au développement. Enfin, les élections locales de 2004 concrétisent le processus. Ces élections se tiennent dans 265 communes dont 213 rurales et aboutissent à la mise en place des exécutifs locaux et des organes délibérants des collectivités. La loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 est relative à l'organisation et à l'administration du territoire mais le coup d'état de 2010 porte un nouveau coup d'arrêt à la réforme et les autorités locales sont remplacées par des administrateurs délégués et des commissions consultatives provisoires. La constitution de la VII<sup>ème</sup> République reprend la décentralisation en son Titre IX suivie par l'ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 qui porte code général des collectivités territoriales. Les élections de janvier 2011 ouvrent la deuxième mandature des conseils municipaux et la première des conseils régionaux. Les dernières élections locales ont eu lieu le 13 décembre 2020 dans les 266 communes du Niger.

---

septembre 1998 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions : le nombre de mandat électif est limité à deux par élu. Le décret n° 99-035/PRN/MI/AT du 5 mars 1999 précise les compétences transférées aux régions, départements et communes. En vue des élections locales de février 1999, un schéma plus modeste est établi en 1998 sur la base de 73 communes (31 rurales, 42 urbaines), 36 départements (transformation de l'arrondissement), 7 régions (transformation des départements) et la communauté urbaine de Niamey.

<sup>31</sup> Les élections ont eu lieu dans 21 communes urbaines, auxquelles s'ajoutent 24 nouvelles communes (chefs-lieux d'arrondissement érigés en communes urbaines). Les postes administratifs (27) ont été érigés en communes rurales.

<sup>32</sup> Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabery, Zinder.

<sup>33</sup> Loi n° 2001-23 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

<sup>34</sup> S'y ajoutent la loi n° 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 n° 2002-13 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, départements et communes ; la loi n° 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux ; loi n° 2002-015 du 11 juin 2002 portant création de la communauté urbaine de Niamey ; loi n° 2002-016 du 11 juin 2002 portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua, Zinder ; loi n° 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.

<sup>35</sup> République du Niger/Cabinet du Premier Ministre, *Note sur la décentralisation*, février 2003.

## 1.2. La réforme de la gouvernance territoriale

**La décentralisation, mode d'organisation administrative, est une réforme concomitante du processus de démocratisation.** C'est un pilier des réformes institutionnelles, dans le cadre de la modernisation des administrations publiques engagées au début des années 1990 et, un axe de la bonne gouvernance. Contre l'État tentaculaire des années 70-80, la décentralisation est envisagée comme un instrument qui doit permettre de réduire le poids de l'État :

*Du point de vue des finalités, l'administration n'a pas toujours donné la preuve que son action procédait de l'intérêt général et qu'elle visait la promotion d'un devenir collectif bien partagé. La participation des populations à la gestion des affaires publiques et de l'espace national n'a jamais été effective. Il en a résulté que le rôle de l'administration, ses méthodes d'action, son emprise sur la société sont de plus en plus remis en cause. En utilisant plus de 60% du budget national pour son fonctionnement interne, les considérations liées à son coût tendent à polariser les esprits<sup>36</sup>.*

La décentralisation était également envisagée comme une voie de sortie de crise : au plan politique, cette réforme était conçue comme le moyen d'intégrer les forces périphériques, jusque-là exclues du système politique central et de favoriser la circulation des élites<sup>37</sup>. Au niveau du développement local, la décentralisation devait permettre d'associer les populations à la formulation de politiques publiques qui tiennent compte de leurs besoins réels ; pour les partenaires techniques et financiers, il s'agissait de s'assurer que les populations soient les véritables bénéficiaires des projets. La décentralisation et l'autonomie conférées aux collectivités territoriales marquent ainsi l'aboutissement du processus de redéfinition du rôle de l'État : les collectivités locales bénéficient d'un statut propre tandis que l'État reste le garant de l'intérêt général et, à ce titre, exerce un rôle de tutelle.

**La décentralisation est une réforme territoriale qui doit permettre d'administrer au plus près des populations, pour mieux répondre à leurs besoins.** La réforme vise à lutter contre la faible mise en valeur des ressources humaines en l'absence de politique de formation, la dispersion des ressources humaines, le recrutement basé sur des relations personnelles et non sur des critères objectifs de compétences techniques<sup>38</sup>, la démotivation des agents, etc. La gestion des ressources financières est également mise en accusation en l'absence de tout contrôle dans l'exécution des budgets et de la mauvaise répartition des ressources. C'est donc une nouvelle conception du rôle de l'État, de ses missions et de ses modes d'intervention qui est en jeu. L'État passe d'ordonnateur et exécuteur du développement à un rôle de conseil, partenariat, coordination et contrôle.

**La particularité du Niger tient au fait que la décentralisation est inscrite dans le cadre plus global de réforme de l'État et notamment du renforcement des capacités intégré dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP).** La réforme de l'État devait aboutir à la définition d'un État central modeste et favoriser la prise en charge du développement local par les collectivités territoriales et leurs organes élus en faisant appel aux opérateurs économiques et à la « décharge »<sup>39</sup>. C'est un organe commun qui a présidé à leur mise en œuvre à savoir le Haut-commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D). La mise en place des collectivités territoriales a fait partie intégrante du schéma directeur de la réforme administrative et notamment de sa première composante qui est l'environnement institutionnel et

<sup>36</sup> République du Niger/Premier Ministre/HCRA/D, *Projet de schéma directeur de la réforme administrative*, décembre 1996, p. 3.

<sup>37</sup> Issa Abdourhamane Boubacar, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996.

<sup>38</sup> « L'adéquation profils-postes est l'exception », République du Niger/Premier Ministre/HCRA/D, *Projet de schéma directeur de la réforme administrative*, décembre 1996, p. 7.

<sup>39</sup> Dolowitz David-P, Marsh David, « *Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making* », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-24.



juridique. Il s'agissait de « recentrer et rationaliser le rôle de l'État pour le limiter à ses missions essentielles et réaliser un bilan diagnostique qui identifiera les missions essentielles »<sup>40</sup>. À cet effet, avait été créée en octobre 2000 la cellule d'analyse et de prospective en développement (CAPED) rattachée au cabinet du Premier ministre<sup>41</sup> dont le rôle était d'aider le gouvernement à développer une stratégie de lutte contre la pauvreté puis de renforcer les capacités de la société civile, de l'administration, du secteur privé et de l'Assemblée nationale dans la définition des politiques publiques.

Le contexte institutionnel nigérien des années 90 n'a cependant pas favorisé la mise en place de cette réforme, le pays ayant été confronté à des crises institutionnelles majeures (1994-1995) et le pays étant sous régime militaire entre 1996 et 1999. Il faut attendre la V<sup>ème</sup> République (1999) pour que la décentralisation ne soit relancée et les premières élections soient organisées en 2004 (celles de 1996 ayant été annulées). Le cadre institutionnel de la décentralisation est mis en place dans les années 2000<sup>42</sup> et la Politique nationale de modernisation de l'État (PNME), détaillée en 2013, est soutenue par un processus de modernisation des services publics après l'adoption de la constitution de la VII<sup>ème</sup> République (2010).

Si les maux de l'État – et leurs remèdes – sont bien identifiés et rappelés dans tous les documents cadres de modernisation et de réforme de l'État, la décentralisation se heurtera et se heurte toujours à deux contraintes majeures : la première est la faible capacité de l'État central à transférer les compétences et les ressources associées ; la seconde est l'extériorité de la réforme, définie de manière globale, sans attention au contexte propre et à chaque configuration nationale<sup>43</sup>. La légitimité de l'État et de ses gouvernants dépend des appréciations – positives ou non – délivrées par les institutions financières internationales. Ces réformes, qui devaient permettre de réduire la « sur-administration » en redéfinissant un État plus modeste, ont dépossédé l'État de certaines prérogatives en le contournant avec des effets pervers tant au niveau de l'État central que des collectivités territoriales. Le contournement de l'État par les partenaires a aussi contribué à affaiblir l'administration déconcentrée au bénéfice des services décentralisés. Or, sans déconcentration, la décentralisation ne pourra être que partiellement mise en œuvre.

### 1.3. La concurrence institutionnelle comme facteur d'affaiblissement de l'administration centrale

Comme précisé ci-dessus, le cadre réglementaire et législatif existe mais c'est davantage l'application des textes qui pose un problème. Ainsi, le fait qu'aucun ministère de plein exercice ne soit dédié à la décentralisation pose notamment question : la décentralisation est pilotée par le ministère de l'Intérieur depuis 2010. Cette recherche a ainsi permis de mettre en évidence un émiettement institutionnel et un affaiblissement du rôle de l'État central en tant que planificateur et garant de l'intérêt général, d'une part au profit d'administrations/institutions

<sup>40</sup> République du Niger/Premier Ministre/HCRAD, *Projet de schéma...*, op. cit., décembre 1996, p. 15.

<sup>41</sup> La CAPED a joué un rôle d'appui auprès du gouvernement nigérien. Cette cellule visait à créer une expertise dans l'analyse des politiques de développement, former des experts nationaux capables d'analyser, élaborer et réaliser des politiques de développement, mettre en place des bases de données économiques en privilégiant l'utilisation d'un personnel local.

<sup>42</sup> Loi n° 2001-23 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ; loi n° 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 ; loi n°2002-13 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, départements et communes. Loi n° 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux ; loi n° 2002-015 du 11 juin 2002 portant création de la communauté urbaine de Niamey ; loi n° 2002-016 du 11 juin 2002 portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua, Zinder ; loi n° 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.

<sup>43</sup> Tidjani Alou Mahaman, « Globalisation : l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, n° 199, juillet-septembre 2001 ; Darbon (D), « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », *Afrique Contemporaine*, n° 199, juillet-septembre 2001.

de mission, qui sont renforcées et soutenues par les partenaires extérieurs et, d'autre part, au profit des partenaires techniques et financiers et des ONG. Cela contribue dès lors à l'affaiblissement des services centraux et donc des services déconcentrés et à l'accroissement des inégalités territoriales et programmatiques et ce, au détriment des populations.

### 1.3.1. Ministères régaliens, établissement public et administrations de mission : un cadre institutionnel éclaté et concurrent

La réforme de l'État est portée d'une part, par les administrations centrales et, d'autre part, des administrations de mission. Du côté de l'État central, plusieurs administrations – dont les dénominations peuvent changer – sont chargées de mettre en œuvre la réforme de l'État :

- Ministère de l'Intérieur chargé du pilotage et de la coordination de la décentralisation ;
- Ministère de l'Économie et des Finances chargé de l'encadrement fiscal et de l'accompagnement financier des collectivités territoriales ;
- Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative ;
- Ministère du Plan et du Développement communautaire ;
- Ministère de l'Urbanisme en appui aux municipalités dans la planification et gestion de l'espace urbain.

Ces administrations ont des démembrements au niveau local comme la direction régionale du développement communautaire, appuyée par des directions départementales, chargées de coordonner les actions de développement et accompagner les communes dans l'exercice de leurs fonctions et notamment l'élaboration des PDC et PDR.

À côté de l'État central et de ses démembrements, plusieurs administrations de mission ont aussi pour mandat la réforme de l'État et sa modernisation. Une administration de mission est un organisme créé pour une période donnée et ayant une mission précise à remplir comme ce fut le cas de la Commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif (CSRA) et le Haut-commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D)<sup>44</sup>. Une administration de mission est une structure voulue « souple » et supposée plus opérationnelle, dont le rôle est d'aider le gouvernement à concevoir des réformes administratives. Une administration de mission est généralement composée de membres des ministères, qui représentent les intérêts de leurs ministères et qui sont également potentiellement conflictuels. Pour mener à bien sa mission, l'administration de mission doit disposer d'une autorité suffisante, ce qui se traduit dans la pratique par un positionnement institutionnel soit auprès du Premier ministre ou de la présidence de la République. Une autre particularité de ces administrations de mission est de faire participer les acteurs, tant des administrations centrales que les acteurs locaux. Ces administrations sont souvent mieux pourvues et mieux soutenues par les PTF, ce qui peut aboutir à la mise à l'écart et à l'affaiblissement des administrations centrales. Par ailleurs, les PTF, privilégiant des résultats rapides, se tournent plus volontiers vers des administrations de mission aux procédures moins lourdes et qui offrent plus de visibilité à leurs actions. Plusieurs

---

<sup>44</sup> Créée par l'arrêté n° 010/MRA/D du 16 mai 1994. Commission de 65 membres, son rôle était de délibérer sur toutes les questions liées à la réforme, de formuler les propositions qui étaient ensuite discutées par le gouvernement. Elle se divisait en quatre commissions : réorganisation administrative et territoriale, gestion des entités décentralisées, finances des collectivités territoriales, mise en œuvre de la réforme. Le décret n° 95-050/PRN/PM du 4 mai 1995 portant organisation des services du Premier ministre a créé un Haut-Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation. Celui-ci remplaçait le secrétariat d'État à la Réforme administrative. Le HCRAD a assuré la tutelle de la Commission spéciale chargée de réfléchir sur le découpage administratif. Le Haut-Commissaire a le statut de membre du gouvernement et est donc nommé par le président de la République. Il est assisté d'un secrétaire général nommé par le Premier ministre. En 2001 est mis en place un Comité de Concertation sur la Décentralisation (CDD).



administrations de mission sont aujourd'hui chargées de la gouvernance au Niger et le cloisonnement semble de plus en plus pérenne, d'autant que rien ne semble prévu pour le transfert des compétences aux administrations centrales.

### **L'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT)**

Auparavant caisse de prêts aux collectivités territoriales, l'ANFICT est un organisme subventionnaire dont l'une des fonctions est de corriger les déséquilibres territoriaux. L'agence a donc un rôle d'accompagnement, d'appui-conseil dans le domaine de la gestion budgétaire mais aussi de conception et appui technique de projets visant à fournir des services de base aux populations.

L'ANFICT a été créée par l'État sous forme d'un établissement public à caractère administratif pour accompagner les collectivités territoriales (CT) et garantir le développement équilibré des politiques territoriales du Niger. Les collectivités territoriales reçoivent de l'État, à travers l'ANFICT, le fonds de péréquation annuel pour leurs investissements et le fonds d'appui à la décentralisation, c'est-à-dire celui destiné aux investissements des services sociaux de base et au fonctionnement des collectivités (salaire, paiement des fournitures). Enfin, l'ANFICT apporte un appui technique aux CT (accompagnement à la conception de projet, la maîtrise d'ouvrage relevant des CT).

Dans un paysage institutionnel fragmenté, l'ANFICT présente des ambiguïtés d'attribution avec la direction générale de la décentralisation et des collectivités territoriales (DGDCT) du ministère de l'intérieur ainsi qu'avec le centre de formation en gestion des collectivités territoriales (CFGCT), rattaché à la primature via l'ENA. Des points de chevauchement avec l'action du HCME en appui à la réforme de l'État, d'une part, et de la HACP dans le cadre de projets territoriaux, d'autre part, ont également été relevés.

Beaucoup de partenaires travaillent directement avec l'ANFICT pour gérer les fonds destinés aux communes et aux régions. L'ANFICT aide les collectivités à réaliser des projets et à mobiliser des ressources. Les PTF financent aussi les projets des CT (communes et régions) à travers l'ANFICT et les fonds apportés par les PTF sont bien supérieurs à ceux de l'État, de l'ordre de 17-18 milliards de CFA pour les premiers et d'environ 3 milliards pour le second (entretien avec le directeur général de l'ANFICT à Niamey, 21 mars 2023). De fait, les PTF préfèrent aider les CT via cette agence et, sur le plan financier, ce qui sert de justification au contournement de l'administration centrale est notamment le principe de l'unicité des caisses, qui nécessite plus de temps pour la mise à disposition des fonds pour l'exécution des projets. Les procédures peuvent empêcher les CT de dépenser les fonds mis à leur disposition par l'État, ce qui n'est pas le cas des fonds mis à disposition par les PTF. Ce reproche est aussi le fait des acteurs régionaux :

*Nous avons l'argent au Trésor. Pour faire sortir cet argent là c'est une difficulté parce qu'avec ce système de compte unique maintenant tous ces paiements sont soumis à une autorisation nationale. Et là (...) ça créé beaucoup de retard dans les dépenses et les paiements (...) Et vous voyez le fond pétrole que nous avons jusqu'à présent on n'a pas pu dépenser, ce n'est, pas parce que on n'a pas effectué les travaux, mais c'est du fait que nous utilisons ce circuit compliqué. Je vous assure il y a des communes qui sont à peu près à 20% de l'exécution de leur budget (...) (entretien avec le secrétaire général du conseil régional de Diffa, 27 avril 2023).*

L'impact semble assez faible puisque le fonds de péréquation n'est abondé que par l'État et certaines communes peuvent ne recevoir, par exemple, qu'1 million de CFA, ce qui est très peu. Les sommes ne permettent pas aux communes de réaliser les investissements « structurants qui changent vraiment la vie des gens » (entretien avec le directeur général de l'ANFICT à Niamey, 21 mars 2023). Par ailleurs, le guichet d'appui technique, fonds abondé seulement par l'État, n'est toujours pas opérationnel.

L'ANFICT a des délégations dans les régions, qui sont censées accompagner les CT mais les délégations régionales se plaignent du manque de synergie avec les acteurs chargés de la décentralisation, en particulier avec le centre de formation des CT et la direction des finances des CT. Au niveau local, chaque délégation reçoit la répartition pour ses collectivités et notifie chaque commune de sa subvention : « dès qu'ils ont la répartition, ils nous envoient et nous saisissons pour nous dire : vous avez tel montant afin que nous l'intégrions dans notre planification, dans notre budget » (entretien avec le secrétaire général du conseil régional de Diffa, 27 avril 2023). Le « fonds partenaires » est destiné aux infrastructures, dont le « fonds commun éducation ».

L'appui-conseil concerne tant le cadre institutionnel de fonctionnement que le cadre réglementaire de gestion des collectivités ou la conception de projet, la passation des marchés et l'élaboration des demandes de financements au niveau de l'ANFICT mais il revient aux communes de présenter leurs priorités. Les délégations régionales travaillent avec les communes et les régions et la coordination s'effectue souvent par téléphone ou à travers les groupes WhatsApp « ANFICT-maires », « ANFICT-receveurs » dans lesquels « tous les sujets sont débattus » (entretien avec le délégué régional de l'ANFICT à Tahoua, 3 mai 2023).

*Tous les services déconcentrés viennent en réunion, par exemple dans le cadre du projet 3F (3 frontières) et ils viennent même s'il n'y a pas de perdiem. Ce qui est si rare qu'on doit le noter (...) ils voient l'utilité de ce que nous faisons, (entretien avec le délégué régional de l'ANFICT à Tillabéri, 3 avril 2023).*

En tant que structure d'appui au financement des collectivités territoriales, les acteurs locaux attendent plus de l'agence notamment pour la mobilisation des fonds des partenaires et monter les dossiers.

### **La Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP)**

La HACP est une administration de mission rattachée à la présidence de la République dans le domaine de la prévention et la gestion des conflits et qui intervient par des projets visant – entre autres - à renforcer la résilience des communautés ; renforcer la gouvernance et la crédibilité de l'État dans les zones de conflits ; et développer la cohésion sociale. Les projets sont définis en fonction des spécificités locales. Le renforcement de la gouvernance est « en train de devenir l'axe stratégique » parce que l'État « doit être fort, présent et résilient » en particulier dans les zones rurales (entretien avec un membre de la HACP, Niamey, 17 mars 2023). Le renforcement de l'État passe par celui de son autorité, la délivrance des services publics et la décentralisation. Les partenaires de la HACP au niveau local sont les préfetures et les mairies.

Le domaine de la consolidation de la paix est un domaine relativement bien pris en charge par différents acteurs, ce qui aboutit aussi au chevauchement des activités comme celles des comités communaux de paix<sup>45</sup>. La HACP intervient dans les zones les plus affectées par l'insécurité avec, par exemple, un projet d'appui à l'administration dans la région de Tillabéri ou le projet d'appui à la stabilisation du sud-ouest Niger dans les régions de Tahoua et Maradi. Dans le contexte de crise sécuritaire, l'État et ses partenaires interviennent pour, non seulement, mettre en place des infrastructures permettant de rapprocher la population de l'administration, mais aussi pour renforcer les compétences des agents de l'administration pour une meilleure prestation de service public.

*Depuis les indépendances on a constaté que certaines régions sont marginalisées par rapport à d'autres. L'idée c'est de voir là où il n'y a pas des infrastructures pour construire avec l'appui des partenaires afin de renforcer la présence de l'État comme la construction des routes, présence de l'administration.... Les infrastructures et la présence de l'État renforcent la résilience des communautés. (...) on appuie la*

<sup>45</sup> Ces comités sont aussi créés par des ONGs et certaines communes peuvent donc en avoir plusieurs.

*résilience des zones en conflits parce que l'insécurité est un facteur de vulnérabilité qui est en train de dégrader leurs modes de vie. Donc le projet est là pour réparer certaines disparités au niveau régional, (entretien avec un ancien agent de la HACP à Tillabéri, 7 avril 2023).*

La HACP est un autre exemple d'administration particulièrement soutenue par les PTF. L'objectif est de mettre en œuvre des projets, en priorité dans les régions les plus marginalisées et les plus affectées par l'insécurité actuelle : construire des infrastructures sociales de base afin de renforcer la présence de l'État (routes, présence de l'administration, etc.) partant du principe que les infrastructures et la présence de l'État soutiennent la résilience des communautés.

Le sens de cette organisation, c'est de mettre les institutions devant leur responsabilité (...) on met le maire au-devant ou son représentant ensuite on accompagne. Et c'est la même chose avec le conseil régional quand on a appuyé la planification de leur PDR et la collecte annuelle des données socioéconomiques. Au niveau des communes aussi, dans le cadre de la gestion de la sécurité, on appuie les communes à mettre en place des comités communaux de paix dont le maire est le président. Ces comités sont composés des chefs de villages, religieux et toutes les sensibilités au niveau communal et villageois. C'est comme un organe traditionnel de gestion et prévention des conflits. Par rapport à la sécurité, il faut également rapprocher les FDS des populations locales. Dans ce sens le projet appuie les maires à mettre en place la police municipale, tout en tenant compte du nombre de policiers en fonction de la capacité de la commune à les prendre en charge. Une fois mis en place on les accompagne (prise en charge des salaires et indemnités) pendant 18 mois avant de laisser la prise en charge dans les mains des mairies. Ces policiers sont aussi utilisés dans le cadre du recouvrement des taxes de la mairie et plein d'autres activités. Les communes aussi, on les forme dans le sens de renforcer leurs capacités en matière de gestion des ressources naturelles et même des ressources financières. Au niveau de la résilience pour la sécurité aussi, l'État a mis en place des conseils de sécurité au niveau des régions et départements. Les conseils de sécurité sont appuyés à travers les sensibilisations, les réunions et les patrouilles qui sont organisées dans la région. Il y a aussi des efforts de rapprochement entre les porteurs de tenues (FDS) et les populations civiles pour renforcer la confiance afin de lutter contre l'insécurité, (entretien avec un ancien agent de la HACP à Tillabéri, 7 avril 2023).

La HACP met en œuvre un grand nombre de projets dans les régions les plus vulnérables<sup>46</sup> avec pour ambition de renforcer l'État. L'objectif est d'appuyer des projets locaux susceptibles de créer des dynamiques locales et développer le « faire-faire » en donnant la visibilité aux acteurs locaux.

### **La Cellule d'analyse des politiques publiques et d'évaluation de l'action gouvernementale (CAPEG)**

Placée auprès du Premier ministre, la CAPEG<sup>47</sup> produit des rapports de performance de l'action gouvernementale. Cette cellule a développé des outils de mesure de la performance et de renforcement de la redevabilité sur la base d'informations produites localement. L'objectif est de « renforcer la culture de performance et de reddition des comptes des interventions publiques au niveau local » sur la base d'indicateurs simples et compréhensibles par les populations<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Par exemple le PASC I et II : Projet d'Appui à la Stabilité et à la Cohésion Communautaire dans la zone Nord Tillabéri ; PASSO : Projet d'Appui à la Stabilisation et la Cohésion Sociale dans les zones frontalières Est et Sud-Ouest du Niger.

<sup>47</sup> <https://www.capegniger.org/la-capeg.html>

<sup>48</sup> République du Niger, Cabinet du Premier ministre, CAPEG, *Processus de mise en place d'un dispositif opérationnel pour apprécier la performance de l'action publique depuis les communes*, juin 2021.

Les données collectées par la CAPEG sont liées d'une part aux réalisations physiques de l'État sur le terrain (renseignées par les secrétaires généraux des mairies) et d'autre part, à l'appréciation des populations de ces changements. Cela doit encourager les populations à demander des comptes à leurs dirigeants.

### **Le Haut-commissariat à la modernisation de l'État (HCME)**

Créé en 2005, le HCME est une administration de mission rattachée au cabinet du Premier ministre. Elle est chargée, en relation avec les ministères concernés, de concevoir, de superviser, de coordonner, de suivre et d'évaluer toutes les actions visant à moderniser l'État et les collectivités territoriales, conformément aux orientations définies par le gouvernement. Héritier du Haut-commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRAD), le HCME a largement contribué à l'élaboration du corpus juridique et institutionnel encadrant la décentralisation.

Le HCME est une institution centrale dans le cadre de la modernisation de l'État et qui suit la mise en œuvre du plan de développement économique et social (PDES). Sur base de son ancrage institutionnelle, le HCME est chargé des relations avec les ministères pour concevoir, superviser, coordonner, suivre et évaluer toutes les actions soutenant la modernisation de l'État et des entités décentralisées. Parmi les chantiers du HCME, citons le document cadre de la politique nationale de décentralisation, le code général des collectivités territoriales, le plan d'urgence des transferts de compétences, l'ancrage institutionnel, l'amélioration des politiques publiques et une agence de financement des collectivités territoriales.

#### **1.3.2. Le contournement des administrations centrales**

**Le contournement des administrations centrales trouve sa justification dans le besoin d'efficacité mais cela contribue à affaiblir les services centraux, sans lesquels la décentralisation ne pourra être aboutie.** Cette situation crée de la concurrence entre les administrations centrales et les administrations de mission, toujours au détriment des premières et cela a été clairement mentionné par nos interlocuteurs tant au niveau central qu'au niveau local : « le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative nous considère comme des rivaux parce qu'on a de grandes capacités de mobilisation » (entretien avec le haut-commissaire, HCME, 23 mars 2023). La conséquence est que l'expertise se trouve de moins en moins dans l'administration et de plus en plus à l'extérieur, dans les administrations de mission mais aussi chez les bailleurs de fonds où se réfugient des cadres nationaux<sup>49</sup>. Les administrations centrales sont très conscientes de leur perte d'influence et de leur contribution à la définition des politiques publiques.

Le manque de moyens – humains, matériels et financiers - dont disposent les administrations centrales est une contrainte majeure rapportée par tous les interlocuteurs de ces ministères. Par exemple, le manque de moyens les empêche de mener à bien leur mission comme l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT), chargée du contrôle de l'administration, et qui ne dispose que de 5 agents pour couvrir tout le pays, tous basés à Niamey et aucun en région. Les départs en retraite (9) n'ont pas été remplacés depuis quelques années. En 2022, l'IGAT n'a mené que 12 missions d'inspection.

**L'exemple du ministère de la Fonction publique est emblématique** avec, dans un pays vaste comme le Niger, une gestion du personnel de l'État – du recrutement des agents jusqu'à leur retraite - particulièrement difficile qui nécessiterait une modernisation et une digitalisation des services. Les « États généraux de l'administration publique » (2019) n'ont débouché ni sur l'octroi des financements adéquats ni sur l'innovation. Des directions régionales ont bien été créées dans les régions de Tahoua, Diffa et Tillabéri mais leurs moyens logistiques restent limités.

<sup>49</sup> Olivier de Sardan Jean-Pierre, "Promouvoir la recherche face à la consultance", *Cahiers d'études africaines*, 202-203 | 2011, 511-528.

Si la politique nationale de modernisation de l'État (2013) visait la mise en place d'une administration ouverte et l'instauration de fichiers intégrés de gestion des agents, l'absence de financements, notamment des PTF, limite les possibilités de réforme. Le capital humain est en particulier très négligé, avec des conséquences néfastes sur les activités des collectivités territoriales et des services déconcentrés. La direction du ministère de la Fonction publique déplore l'absence d'ancrage de la réforme de l'État au ministère au profit « d'une administration à côté qui a tous les appuis des PTF » (entretien, ministère de la Fonction publique, 22 mars 2023). Le contournement de l'administration est vécu comme un facteur d'affaiblissement, de multiplications de structures concurrentes et porteur de conflits. Le ministère se trouve dépouillé de certaines attributions alors que le besoin de professionnaliser l'administration est une nécessité. La politique des ressources humaines tend à lui échapper mettant à mal le besoin de moderniser la gestion des carrières, des pensions de retraites et des concours. Le dépôt physique des dossiers de candidatures est aussi dénoncé comme un vecteur potentiel de corruption alors que la modernisation de l'administration – et sa digitalisation – pourrait la limiter. Sans soutien financier, l'administration nigérienne « n'est pas prête à la modernisation » (entretien, ministère de la Fonction publique, 22 mars 2023).

En l'absence de concours, les administrations ont massivement recours aux contractuels, stagiaires, appelés du service civique et autres bénévoles, souvent placés selon les affinités politiques – comme nous le verrons plus loin – et qui peuplent les administrations. Par exemple, le ministère de l'Intérieur n'a bénéficié d'aucun concours depuis vingt-cinq ans et nombre de cadres sont partis à la retraite. Le directeur général de l'administration territoriale (DGAT) est lui-même éligible à la retraite depuis 2018 mais, en l'absence de successeur, il continue à travailler. Sur quatre directions générales, deux sont fermées faute de cadres. Le taux d'encadrement administratif est très faible à l'échelle nationale et la mise en place d'une fonction publique territoriale est loin d'être une réalité. L'administration est contournée par le haut et dépouillée au niveau local, les collectivités territoriales ayant recours au personnel de l'administration déconcentrée, notamment les personnels de l'éducation nationale, en attendant d'avoir leurs propres personnels.

La faiblesse du ministère de la Fonction publique est un handicap dans la gestion des carrières des agents de l'État. Les agents sont le plus souvent obligés d'aller à Niamey pour tous les aspects relevant de la gestion de leur carrière (avancement, formation, droits à la retraite, etc.) et ceux qui sont affectés en région s'estiment lésés par rapport à ceux qui sont en poste à Niamey parce qu'ils n'ont pas les moyens de faire un suivi de leurs dossiers d'avancement et ne reçoivent pas les informations à temps car les délais sont souvent trop courts ou dépassés. C'est un État qui reste très centralisé : « les problèmes de manière globale c'est le fonctionnement qui pose problème. Tout est à Niamey » (entretien avec le secrétaire général du gouvernement, Diffa, 8 avril 2023).

#### 1.4. L'État au local : l'administration du territoire limitée par l'absence de ressources

**La notion de libre administration des collectivités territoriales implique des réajustements substantiels des rapports entre l'État et ses démembrements, entre le centre et la périphérie, les gouvernants et les gouvernés**<sup>50</sup> : les collectivités territoriales sont désormais responsables de leur développement dans quatre domaines transférés (éducation, santé, environnement et hydraulique). Cependant, la décentralisation ne peut être effective que si les transferts de compétences s'accompagnent des transferts de ressources correspondants. En effet, l'État garde « la compétence des compétences » et reste l'ordonnateur de la décentralisation, il la définit mais l'État est souvent réticent à abandonner certaines prérogatives, ce qui se traduit par des

<sup>50</sup> Loi n°2011-20 du 08 août 2011 déterminant l'organisation générale de l'administration civile de l'État et fixant ses missions.



retards, des blocages dans les transferts attendus. Le manque de moyens, humains et financiers, est dénoncé depuis des décennies, les maux sont connus, les remèdes aussi. L'insuffisance de cadres, d'agents, de formation, la politisation de l'administration, l'inadéquation profils/postes font partie de ces critiques récurrentes, bien identifiées par tous nos interlocuteurs et repris dans tous les documents officiels. Les deux principaux enseignements de cette recherche sont d'une part la sous-administration du territoire, notamment au regard de l'immensité du territoire ; d'autre part, une faible institutionnalisation des rôles. Des efforts ont été consentis mais les ressources associées restent insuffisantes

#### 1.4.1. La faible institutionnalisation des rôles et des fonctions

*« Pour habiter une institution, pour tenir son rôle, il y a certaines connaissances à avoir sur l'institution elle-même, et pour aller plus loin une connaissance des légitimités ultimes des gestes que l'on accomplit, celles-là même qui permettent à l'institution d'être présentée dans certaines situations comme indispensable, nécessaire, utile au fonctionnement de la société »<sup>51</sup>.*

**La recherche a montré une faible connaissance des institutions et des rôles qui y sont attachés, que ce soit dû au manque de formation initiale ou continue.** La prise de fonction n'est jamais précédée d'une formation et le savoir-faire et le savoir-être s'apprennent *in situ*, dans les interactions quotidiennes. Si les textes définissent les rôles, l'observation et les entretiens montrent que les rôles des agents administratifs, des autorités et représentants de l'État ne sont pas toujours intériorisés. Les conflits de compétences sont alors nombreux. Des situations où des autorisations sont signées par une autorité déconcentrée en lieu et place d'un maire ou l'inverse ont souvent été rapportées, situations rendues possibles par le manque de connaissances des compétences des uns et des autres.

*Je vous prends un exemple, il y a juste une semaine, le gouverneur a signé une décision d'autorisation des mosquées pour la prière des 10 derniers jours de ramadan au niveau de la ville de Diffa alors que ce n'est pas sa compétence normalement c'est la maire de Diffa car c'est sur le territoire urbain de Diffa. Or, même si c'est l'autorité déconcentrée qui devrait aviser cette décision il y a la préfète de Diffa pas le gouverneur mais comme la maire ne connaît son rôle elle se laisse faire et le préfet de Diffa lui il est totalement inaudible, (entretien avec un jeune acteur de la société civile et agent de développement, Diffa).*

**Au niveau de la région, l'État est représenté par le gouverneur, coordonnateur de l'action gouvernementale.** Au-delà de la fonction traditionnelle de contrôle de légalité des actes du conseil régional, le gouverneur s'assure de la mise en œuvre de la politique du gouvernement en s'appuyant sur les services techniques régionaux représentant les différents ministères placés sous sa tutelle. Le rôle du gouvernorat est de coordonner les activités et les services déconcentrés/techniques ainsi que les cadres de commandement que sont les préfets de département, à travers le bureau d'ordre qui assure le traitement des dossiers transmis. Le gouvernorat gère l'administration de la région, les directions régionales et assure la mise à disposition des directions techniques pour la réalisation des projets. Le gouvernorat vérifie la légalité des décisions prises par le conseil régional : « s'ils prennent des décisions je les recadre mais avec tout ça, ça n'a pas entaché notre relation » (entretien avec le secrétaire général du gouvernorat, Diffa, 8 avril 2023).

*Ensuite en tant que coordination, il est vrai que le problème n'est pas spécifique à la région de Tillabéri, il y a un problème de conformité avec les textes entre déconcentration et décentralisation. Pour la région, nous avons un service au niveau du gouvernorat qui a les mêmes attributions que le conseil régional, le secrétariat général adjoint. On dit que le SG/A coordonne des actions du développement au niveau de*

<sup>51</sup> On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye. In *Politix*, vol. 10, n°38, Deuxième trimestre 1997. L'institution des rôles politiques. p. 13.

la région, ce qui est exactement la même fonction que le conseil régional. Les confusions de rôle dans les textes posent le problème dans les relations avec les partenaires. D'un côté avec les services techniques, qui se sentent beaucoup plus liés au gouvernorat qu'aux collectivités. D'un autre côté, ça pose un problème au niveau des partenaires quand ils viennent pour identifier qui est l'interlocuteur le mieux indiqué pour collaborer dans leurs démarches. Donc là c'est un problème des textes qu'il faut résoudre (entretien avec le vice-président du conseil régional, Tillabéri, 5 avril 2023).

Pour les agents du gouvernorat, le rôle de la collectivité est de coordonner les activités des services déconcentrés et d'entretenir les relations avec les préfets de région :

*En ce qui concerne les collectivités, les préfets qui nous rendent compte sont directement en contact avec la commune. Dans le cadre du contrôle de légalité auquel nous sommes soumis, il revient aux départements de contrôler les communes et au gouvernorat le conseil (régional). Les outils sur lesquels nous exerçons le contrôle sont composés des SAF, PDR, budgets... Sur tous les documents de planification des collectivités on doit avoir un œil regardant, (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat Tillabéri, 6 avril 2023).*

Le gouvernorat a un rôle de coordination mais est dépourvu de moyens :

*La mise en œuvre de la politique de l'État est sectorielle, nous coordonnons avec les services en charge des différents secteurs de l'administration de l'État au niveau de la région. Ce sont les ministères en charge de ces directions qui assurent le fonctionnement de ces acteurs pour la mise en œuvre des politiques. Le gouvernorat n'est que le superviseur qui veille à l'application stricte de la politique, mais en termes de moyens financiers le gouvernorat n'en dispose pas pour mettre en œuvre la politique de l'État. Le secrétaire général du gouvernorat n'assure que le suivi, la supervision et la coordination (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat Maradi, 9 mai 2023).*

L'application des textes peut poser des problèmes au niveau local en particulier lorsque s'entremêlent les relations personnelles. Le contrôle de légalité n'est pas toujours bien compris :

*Quand par exemple le président du conseil de ville ou du conseil régional prend un acte, on regarde si c'est conforme aux règles du code des collectivités territoriales (...) dans les 72h ils doivent nous soumettre ça et nous dans les 8 jours qui suivent il faut que nous répondions si l'acte qui a été pris est en conformité avec les dispositions légales (...) quand le président de conseil prend un acte qui n'est pas en conformité, nous faisons tout pour l'amener à se conformer, s'il refuse de se conformer notre seul moyen si on nous a dit que c'est refusé c'est de recourir au juge administratif pour arbitrer. En région on n'a pas de juge administratif c'est le juge de droit commun. C'est-à-dire il faut aller jusqu'au conseil d'État, mais entre nous si maintenant entre frères on vous amène devant le juge vous-même les gens de votre famille demain quand ils vont me voir ils vont m'incriminer ils (ne) vont pas penser que ce n'est pas votre personne qu'ils incriminent c'est votre comportement c'est l'acte que je suis en train d'incriminer, ils ne peuvent pas comprendre ça (...) laisser tomber ou recourir auprès du juge administratif et en ce moment ça casse toute la collaboration (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat de Tahoua, 2 mai 2023).*

De la même manière, le préfet représente l'administration étatique à l'échelle du département. Il agit non seulement sur les communes (pour le contrôle de légalité), mais aussi sur les services techniques déconcentrés des différents ministères au niveau départemental.

*La force est qu'en tant que représentant de l'État au niveau du département, on arrive à maintenir le fonctionnement des communes avec l'appui des services techniques. Nous assurons malgré tout le rôle du contrôle de légalité et l'appui des services techniques dans les différents domaines du développement et la sécurité des populations des communes. Sur la question de sécurité nous bénéficions de l'appui du gouverneur, qui nous a toujours prêté main forte pour faire face à des situations*

*critiques qui nous viennent à des heures tardives souvent, (entretien avec le préfet du département de Tillabéri, 10 avril 2023).*

**Les autorités décentralisées sont représentées au niveau local par le conseil régional, le conseil de ville et la mairie dont les autorités sont élues par les populations et qui possèdent leurs propres budgets et leurs propres administrations.** Les collectivités décentralisées reçoivent des appuis soit de l'État à travers le fonds d'appui à la décentralisation soit des PTF. La répartition des compétences n'est pas toujours bien comprise et acceptée et la position des uns dépend de la personnalité et des compétences des autres.

*Le préfet du département de Diffa est englouti par la région (...) ce qui fait que moi généralement quand je viens dans la matinée je n'ai pas de programme fixe. Mon programme est modelé selon les disponibilités du gouverneur de la région (...) maintenant séance tenante ou peut m'appeler du gouvernorat. (...) Je l'accompagne (le gouverneur) pour ses sorties et le préfet et le maire dans tous les cas si c'est dans le département on doit l'accompagner (...) Sur le plan administratif en tout cas la préfecture de Diffa n'est pas considérée (...), (entretien avec le préfet du département de Diffa, 18 avril 2023).*

*Je suis à la direction régionale depuis 2008 au temps du président Tanja. La force de la direction du plan est que c'est vraiment un service qui est très bien connu du fait de la place historique qu'il occupait dans le développement du pays. C'est une direction qui a déjà un rayonnement auprès de certains acteurs parce qu'on a commencé avec l'animation rurale avant de venir à l'aménagement du territoire. Avant, le service est assuré par un directeur qui est en même temps au secrétariat général du gouvernorat, donc on avait cette force de coordination. (...) Donc on avait (arrivait) vraiment à maîtriser les interventions des partenaires, ce qui faisait la notoriété du service, (entretien avec le directeur régional du plan, Tillabéri, 10 avril 2023).*

Un certain nombre d'interlocuteurs ont également souligné combien c'est l'expérience qui leur permet de tenir leur rôle.

*Tout le problème c'est que le gouverneur, vice-président, conseil régional personne ne connaît ses rôles et ses responsabilités. C'est tout ça le problème, maintenant même si on nomme un gouverneur et un secrétaire général ou un secrétaire général adjoint on doit leur faire un renforcement de capacités en bonne et due forme. À l'heure actuelle il n'y a pas une description des postes pour un gouverneur, pour un secrétaire général, pour un secrétaire général adjoint (...) c'est en faisant avec l'expérience qu'on découvre ce qu'on doit faire. (...) entre le gouverneur, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint, personne ne sait réellement la limite de ses compétences. C'est dans la routine qu'on découvre là c'est mon rôle, ici c'est le secrétaire général ou le secrétaire général adjoint (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat, Diffa, 8 avril 2023).*

L'entraide entre agents est aussi importante notamment via des groupes WhatsApp qui réunissent par exemple tous les préfets des départements, les secrétaires généraux, des cadres techniques, des cadres de direction, ce qui permet d'échanger des informations rapidement.

#### 1.4.2. Le manque de ressources humaines

**La vulnérabilité de la gouvernance administrative se traduit par un déficit d'agents et de compétences.** L'étude a permis de mettre en évidence les aspects suivants : administration vieillissante, non-renouvellement des départs à la retraite, absence de recrutements et de concours, manque d'innovation ou encore l'absence de mécanismes de redevabilité de l'administration envers les citoyens. La gestion de l'administration est particulièrement faible que ce soit au niveau de la gestion des carrières, du manque de discipline professionnelle, de la déontologie, de la redevabilité et de l'orthodoxie financière.



Si l'insuffisance de ressources humaines se retrouve partout, Niamey et les capitales régionales sont nettement mieux pourvues en personnel que les communes rurales, les directions régionales mieux pourvues que les départements et les communes. Par exemple, la DGTCP<sup>52</sup> a un effectif limité de 644 agents dont 60 % à Niamey et 40 % dans les services déconcentrés (entretien au ministère des Finances, Niamey, 20 mars 2023). Des différences sont aussi à noter entre les services, ceux des impôts et de l'hydraulique sont souvent mieux pourvus que la fonction publique ou les services municipaux.

**L'administration déconcentrée est particulièrement dépourvue de ressources humaines.** Par exemple, le gouvernorat de Diffa dispose de 5 agents et la préfecture 3 agents, ce qui est insuffisant pour coordonner toutes les actions au niveau de la région de Diffa, dont une des préfectures englobe trois communes (commune urbaine de Diffa, commune rurale de Gueskérou et la commune rurale de Chétimari).

Dans toutes les administrations rencontrées, les organigrammes sont rarement respectés et les postes tous pourvus. Tant au niveau du gouvernorat :

*Quand on s'en tient au poste du secrétaire général, je ne connais pas le nombre exact des agents qui compose l'administration. Mais il y a au moins 15 agents avec plusieurs services d'appui et il reste encore des postes à pourvoir. Parmi ces agents nous avons 3 femmes. Nous avons même accueilli dans nos locaux des services déconcentrés qui n'ont pas de bureaux, pour vous dire que nous avons de l'espace libre. Quand on regarde l'organigramme du gouvernorat il y a beaucoup de postes qui ne sont pas pourvus, (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat de Tillabéri, 6 avril 2023).*

Qu'au niveau de la direction régionale de la fonction publique :

*La direction régionale a un seul bureau situé dans le local du gouvernorat, raison pour laquelle on n'a pas demandé une augmentation des agents. Il faut beaucoup plus d'agents, une dizaine, pour le fonctionnement de la direction (...) Il est prévu beaucoup de divisions : informatique, ressources humaines, service financier, gestion du personnel, gestion des carrières..., (entretien avec le directeur général de la fonction publique, Tillabéri, 3 avril 2023).*

Et au niveau de la direction régionale du trésor :

*Pour accomplir la mission nous avons au total 14 agents dont 8 fonctionnaires et 6 auxiliaires, parmi ces agents il n'y a que 2 femmes. Il y a un déficit en termes de postes à pourvoir, parce que pour faire fonctionner une direction régionale il y a un minimum de 30 agents. Il y a non seulement des chefs de services qui opèrent seuls parce qu'ils n'ont pas d'agents, mais aussi il y a des services qui n'ont pas de chefs de services qualifiés. Par exemple nous n'avons pas le chef du service du personnel, le chef de service matériel, le chef de service informatique... Mais ce problème est général parce que le ministère a lancé un appel à recrutement de plus 850 agents, (entretien avec l'inspecteur général, direction du Trésor, Tillabéri, 6 avril 2023).*

Il n'est pas rare de trouver des chefs de direction occuper plusieurs fonctions par manque d'agents cadres ou subalternes. C'est la situation de la direction régionale de la fonction publique (qui n'a que le directeur), les services de l'hydraulique au niveau région et département, le service des impôts (au niveau des départements).

*Au ministère de l'hydraulique il n'y a pas de ressources humaines, vous voyez dans chaque direction départementale c'est un seul agent, je suis le directeur, je suis tout, je suis secrétaire, je suis tout, un seul agent au niveau de la direction et pratiquement tous les départements sont comme ça (entretien avec le directeur départemental de l'hydraulique, Tahoua, 27 avril 2023).*

<sup>52</sup> Direction créée en 2010 et qui a succédé au Trésor national.

Les chiffres masquent aussi souvent l'absence de cadres :

*En ce qui concerne les ressources humaines, les chiffres récents s'élèvent à peu près à un total de 39 agents pour toute la région. Mais il y a beaucoup d'agents d'appui qui ne sont pas des cadres parmi les 39 (...) nous avons 9 cadres et les autres sont des agents d'appui (1 cadre A1, 8 cadres A2, 16 cadres B2, 9 cadres C1 et 5 D1). Pour les directions de Balleyara, Ouallam et Torodi les receveurs n'ont pas d'agents d'appui et donc ils sont seuls pour le recouvrement (entretien avec le directeur régional des impôts, Tillabéri, 4 avril 2023).*

Certaines institutions comme l'ANFICT sont cependant mieux pourvues que d'autres :

*Actuellement nous sommes 7 personnes en poste à la direction régionale : le délégué régional, le comptable, l'assistant de la direction, le chargé de projets, le chauffeur, le gardien et le manoeuvre. Parmi les 7 nous sommes 4 agents de direction dont 1 femme. Les autres sont des auxiliaires de services. Tous les postes prévus par l'ANFICT sont pourvus. Donc il n'y a pas un besoin d'agents, (entretien avec le délégué régional, ANFICT Tillabéri, 3 avril 2023).*

Pour compenser le manque de personnel, les collectivités recrutent des volontaires, des appelés du service civique et des stagiaires qui ne sont pas rémunérés mais qui peuvent être majoritaires dans certaines administrations.

*Nous n'avons pas de contractuels mais des volontaires car les contractuels il faut les payer (...) À l'entrée de mon bureau vous avez le jeune homme qui fait office de secrétaire, ce n'est pas un contractuel mais un volontaire à qui je fais un geste de temps en temps (entretien avec le secrétaire général, gouvernement de Diffa, 8 avril 2023).*

L'insuffisance du personnel est un handicap mais le manque de qualification l'est encore plus. Le manque de formation représente une charge pour les services parce que cela compromet la qualité des services délivrés. La vulnérabilité en matière de gouvernance se manifeste ainsi dans le déficit en agents qualifiés. Si la force de l'administration réside dans la compétence de ses agents, le défi est immense.

*Les communes n'ont pas de services qualifiés, les secrétaires généraux, les receveurs et souvent même les maires n'ont pas les qualifications requises pour être des bons collaborateurs pour le développement. Par exemple, les nominations des receveurs sur la base des connaissances politiques font beaucoup de mal aux communes. Quand ils montent des dossiers c'est toujours des rejets qu'on enregistre. C'est pourquoi ils préfèrent payer leurs dépenses sans passer par le trésor avec tout le risque et souvent dès qu'on fait une inspection ils sont en prison. Moi depuis que je suis arrivé ici je leur ai dit de tout faire pour faire passer leur dépense par ici afin d'assurer un bon contrôle. On va certes rejeter leurs dossiers plusieurs fois, mais c'est dans leur intérêt. Cela leur évitera des emprisonnements inutiles, (entretien avec le directeur régional des impôts, Tillabéri, 4 avril 2023).*

Le manque de connaissance des rôles et des fonctions peut conduire, dans certains cas, à des révocations :

*Vous savez il y a un garde-fou qui est là, vous entendez chaque fois qu'on révoque les maires au niveau du conseil des ministres et ça c'est pédagogique, nous ne sommes pas contre ça (...) on n'hésite pas au sommet d'écarter ce maire indélicat. C'est pédagogique c'est un moyen de construction très important qui permet au maire de se ressaisir, (entretien avec le secrétaire général, gouvernement de Tahoua, 2 mai 2023).*

Une gouvernance résiliente passe par une dotation suffisante en ressources humaines, mais cela nécessite, d'une part, que le personnel ait les compétences requises et, d'autre part, une adéquation profil/poste. La formation initiale fait souvent défaut, surtout au niveau des communes :

*Après 19 ans de fonction, souvent quand je regarde comment nos communes se tiennent j'ai même envie de tout arrêter en tant que coordinateur parce que je suis désespéré. Quand je prends l'exemple de la commune urbaine de Tillabéri qui est en coopération décentralisée, il n'y a pas 5 lettrés parmi les conseillers municipaux. Ce qui complique davantage la gouvernance et rend difficile la coordination des efforts du développement local. Le défi donc pour le gouvernement est de veiller au niveau des élus locaux pour rendre opérationnelles les commissions spécialisées, mettre sérieusement les agents de l'État à la disposition des communes, renforcer la motivation des agents pour travailler au compte de la commune..., (entretien avec un agent d'une ONG, Tillabéri, 12 avril 2023).*

**Le manque de formation des cadres de commandement a été rapporté à maintes reprises, les agents étant peu ou pas formés avant leur prise de fonction.** Cela a des conséquences directes sur la portée de certains actes des maires du fait de la méconnaissance des textes, du contrôle de légalité ou encore des procédures comptables.

Le centre de formation en gestion des collectivités territoriales (CFGCT), créé en 2008, est doté d'une compétence territoriale nationale. Le centre est impliqué dans la formation initiale et la formation continue : la première concerne essentiellement les finances locales et l'administration générale et est destinée aux agents des CT et des titulaires du BEPC qui sont formés durant 3 années, ce qui leur permet de passer le concours de l'ENA<sup>53</sup> ; la seconde est tournée vers les agents en poste sur des sujets variés comme les finances locales, la maîtrise d'ouvrage, la gestion de projets, etc. Par exemple, une formation sur la reddition des comptes peut être dispensée tant au maire, qu'au receveur d'une commune, au secrétaire municipal et au secrétaire général. Ces formations sont généralement dispensées par des partenaires, présents dans la zone. Un catalogue de formations est disponible et les formations ont lieu soit à Niamey soit dans les régions. Le centre reçoit des subventions de l'État et de partenaires mais le DGA déplorait les disparités entre les collectivités territoriales tant au niveau des financements disponibles que des formations dispensées (entretien avec le directeur par intérim de l'ENA, Niamey, 24 mars 2023). Par ailleurs, certaines ONG forment directement les agents sans passer par le CFGCT, ce qui ne permet ni le suivi des formations ni la coordination. En outre, le non-rattachement du CFGCT à la direction en charge de la décentralisation paraît être une source supplémentaire d'incohérence.

Nombre d'interlocuteurs ont mentionné l'importance de recevoir des formations avant leur entrée en fonction, en particulier les préfets, les secrétaires généraux et les maires, ce qui leur permettrait de prendre fonction avec un minimum de connaissance de leur rôle et des attentes associées à leur position. Les agents techniques reçoivent souvent davantage de formations initiales (santé, hydraulique, etc.) soit de la part de l'État soit de la part des PTF mais il y a moins de formations visant à former aux fonctions d'administrateurs territoriaux et, ces formations ne sont ni systématiques ni uniformes sur l'ensemble du territoire national.

Parmi les défaillances constatées, nous pouvons noter des formations qui sont souvent de courte durée, inégalement proposées puisque certains agents en reçoivent plusieurs et d'autres aucune. Les formations sont par ailleurs dispensées par des partenaires (organisations des Nations unies, GIZ par exemple) mais sans aucune mise en cohérence avec ce qui est enseigné, en particulier avec le CFGCT. Or, des formateurs de traditions institutionnelles différentes, sans connaissance approfondie du contexte local et des enjeux proprement nigériens, fragilisent alors le cadre institutionnel au lieu de le renforcer. Le CFGCT est rarement informé des formations dispensées par les partenaires dans les régions et ne dispose pas des moyens

<sup>53</sup> L'entrée à l'ENA se fait sur concours en accès direct après le BEPC, bac ou une maîtrise. Les cours concernent l'administration générale, la fiscalité et domaine, les finances publiques, la sécurité sociale et le travail, etc. Le concours a lieu chaque année mais de l'aveu de son DG, « on forme, on ne recrute pas » (entretien réalisé à l'ENA ; Niamey, 24 mars 2023). Il n'y a pas de suivi de l'insertion des étudiants sur le marché de l'emploi.

d'imposer une coordination (entretien avec le directeur adjoint du CFGCT, Niamey, 24 mars 2023).

Enfin, nos interlocuteurs ont presque tous émis le souhait de recevoir plus de formations et considèrent tous qu'elles sont utiles :

*Malheureusement depuis 2014, il n'y avait pas eu de formation et (que) les nouveaux administrateurs et les maires sont versés brut dans leurs fonctions engendrant beaucoup de défaillance dans leurs missions car ils ne comprennent pas ou ne savent pas les champs et les limites de leurs prérogatives, bref, ce qu'est l'administration, (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat de Diffa, 8 avril 2023).*

*Et, en cas des renforcements des capacités, certes les préfets et maires quittent leurs administrations, mais cela constitue un impact positif, parce que leurs compétences en matière de gouvernance augmentent du jour au lendemain, (entretien avec le secrétaire général, gouvernorat de Maradi, 9 mai 2023).*

L'efficacité administrative requiert des agents dotés des compétences nécessaires. Or, dans les structures visitées, les agents manifestent un réel besoin en renforcement des capacités mais il ne semble pas y avoir de coordination. Les agents reçoivent, pour certains, beaucoup de formation, mais sans que cela ne soit forcément en lien avec leurs carrières et avancements et les inégalités sont frappantes. Selon l'appréciation des acteurs interrogés, ces formations ont un impact positif sur la capacité des agents à délivrer des services.

*Ça m'a beaucoup servi parce que moi je suis venu ici en tant qu'enseignant. Vous voyez maintenant non seulement je suis chef de personnel ici (...) ça m'a beaucoup servi, ça m'a facilité vraiment beaucoup de tâches, certes, par exemple les correspondances administratives je l'ai appris depuis que j'étais enseignant mais vraiment j'ai eu à me perfectionner, mais aussi l'usage de l'outil informatique ça m'a beaucoup servi, parce qu'avant que je ne vienne ici, je ne savais que manipuler l'appareil sur Word seulement. Ici j'ai eu quand même à me perfectionner sur Excel, vraiment ça m'a aidé beaucoup, (entretien avec un agent de l'arrondissement communal Tahoua 1, le 26 avril 2023).*

*Cette formation nous a permis d'aplanir les angles et de comprendre que chacun a un rôle à jouer et le rôle que nous devrions jouer, c'est d'assurer les managements nécessaires pour que les marchés puissent être lancés valablement, puissent être pourvus valablement, puissent être exécutés valablement. Ces formations ça m'a permis de comprendre beaucoup de choses (entretien avec un agent du conseil régional de Tahoua, le 2 mai 2023).*

C'est aussi une administration vieillissante, avec des cadres retraités qui continuent de travailler pour les nécessités du service ou ceux que ne sont pas remplacés. En l'absence de recrutement, ce qui frappe c'est le nombre d'enseignants qui deviennent agents territoriaux

*Comme la fonction publique a besoin d'agents et elle a recruté des enseignants pour elle, elle a fait un arrêté pour dire qu'elle a pris des enseignants pour les mettre à la disposition du ministère de la Fonction publique, (entretien avec un agent de la direction régionale de la fonction publique, Tahoua, 10 mai 2023).*

*C'est dans ce cadre que nous sommes reversés au ministère de la Fonction publique. C'est à la suite de cette manœuvre que je suis nommé au poste de directeur régional de la fonction publique à Tillabéri depuis le 10 janvier 2020, (entretien avec le directeur régional de la fonction publique, Tillabéri, 3 avril 2023).*

**Cadres vieillissants, sous-administration et politisation sont les trois principaux problèmes relevés dans le cadre de cette recherche.** La densification de l'administration est une réforme nécessaire : la taille des communes est très variable, ce qui complique la réforme territoriale mais les différences entre communes urbaines et rurales sont essentielles à prendre en compte.

La délivrance d'un service public de meilleure qualité requiert la présence d'une administration de proximité. Nous pouvons reprendre ici le concept de « nœuds critiques » pour parler de

problèmes stratégiques propres à l'administration centrale, à chaque administration, « à chaque service, où s'entrelacent les comportements professionnels des agents et les contraintes de leurs contextes de travail, de telle façon que se constituent des goulots d'étranglement menaçant gravement la délivrance du service public ». <sup>54</sup>

Cependant, y compris dans la zone de Tillabéri très affectée par l'insécurité, la plupart des institutions étatiques fonctionnent en dépit des défis multiples que nous venons d'analyser précédemment.

*Ce qui fait la force de notre administration c'est ça raison d'être, la loi de l'État. Le fait que l'État du Niger a opté constitutionnellement pour une présence plus proche des administrés, fait en sorte qu'on est là quelle que soit la situation. Il est vrai que nous avons un déficit en termes de personnel en quantité et en qualité dans pratiquement tous les secteurs, mais nous sommes obligés d'aller de l'avant quoi qu'il en soit. Au niveau de la région on établit avec les humanitaires un cadre de recours pour voir l'évolution des activités. La force du gouvernement c'est d'avoir plusieurs cadres d'échanges en dehors même du cluster pour coordonner les actions en train de se faire dans la région, (entretien avec le secrétaire général du gouvernement, Tillabéri, 8 avril 2023).*

### 1.4.3. Prise en compte du genre

En dépit de la loi 2019-69 du 24 décembre 2019 modifiant et complétant la loi 2000-008 du 7 juin 2000 qui institue un système de quotas dans les fonctions électives, au gouvernement et dans l'administration de l'État et son décret d'application du 26 août 2020, **le nombre de femmes à des postes de cadres dans l'administration reste faible**. Les obstacles – culturels, religieux, économiques, éducatifs – sont nombreux et la correction des déséquilibres semble difficile. Le Plan d'action national de l'agenda femmes, paix et sécurité de deuxième génération (2020-2024) est adossé au PDES, à la politique nationale de genre et à différentes stratégies nationales.

La présence des femmes est très faible, en particulier en région et elle est encore plus faible dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Ce déséquilibre homme/femme est encore plus marqué dans les zones les plus touchées par l'insécurité. Par exemple, dans la région de Tillabéri, sur les 15 agents du gouvernement, 3 sont des femmes ; deux femmes sur cinq agents à la préfecture, sur les quatre agents de direction à la DRFP, une femme, deux femmes sur huit fonctionnaires au DRTG. Dans la région de Maradi, les femmes sont plus nombreuses mais elles restent surtout en ville :

*Nous avons 81 agents cadres et auxiliaires qui ont un salaire sur le budget sans tenir compte des stagiaires, des appelés du service public, des bénévoles et des agents de sécurité qui sont permanents. Parmi ces travailleurs, nous avons plus de 70% de femmes, donc le personnel est en majorité féminin mais nous avons une insuffisance de femmes dans les départements car nous avons seulement une cheffe de service à Tibiri. La plupart des femmes qui travaillent ici, ont leurs maris ici aussi qui travaillent au niveau de la ville dans ce contexte vous ne pouvez pas affecter une femme au niveau du département, (entretien avec le directeur régional des impôts, Maradi, 4 mai 2023).*

<sup>54</sup> Olivier de Sardan Jean-Pierre, Ali Bako Mahaman Tahirou, Harouna Abdoutan, « Les normes pratiques en vigueur dans les secteurs de l'éducation et la santé au Niger. Une base pour des réformes ancrées dans la réalité ? », LASDEL, Niamey, 2018, p. 49.



#### 1.4.4. Le manque de ressources financières et matérielles

Le manque de ressources matérielles et humaines est tout aussi problématique. **Les administrations disposent rarement des capacités suffisantes pour mener à bien leurs missions et cela limite leur autorité :**

*Aujourd'hui la direction du plan n'est pas comme par le passé, elle n'existe que de nom maintenant. Cette direction ne dispose pas des moyens qu'il faut. Nous faisons face à un blocage pour être sur le terrain. Même le véhicule que nous avons avant qu'il ne soit en panne ne nous permet pas de faire n'importe quel terrain. Nous ne pouvons pas faire de terrain là où les routes sont trop sablonneuses par exemple comme le département de Bermo. Toutefois, nous avons des résultats, seulement avec plus de moyens, nous aurons plus de résultats, (entretien avec le directeur de l'aménagement du territoire et du développement communautaire, Maradi, 2 mai 2023).*

*Mais il faut dire que le préfet n'a pas de budget, de ressources et le préfet malgré ça gère tout à la place des collectivités. Bien que chacun a son rôle, chacun a ses attributions mais malheureusement compte tenu du fait que le préfet n'est pas élu certaines populations ne le considèrent pas. Certaines collectivités décentralisées manquent cruellement des ressources compétentes à leurs têtes et certains maires ne sont pas en mesure de faire un bon travail et finalement tout repose sur le préfet et la préfecture. Mais le problème c'est la politique qui intervient ce n'est pas facile les gens font ce que bon leur semble, (entretien avec le préfet du département de Diffa, 13 avril 2023).*

Les administrations déconcentrées n'ont pas de budgets propres et fonctionnent sur la base des subventions trimestrielles de l'État. Or, ces subventions sont très irrégulièrement payées, plus souvent tous les six mois que tous les trois mois. Cette situation oblige les services à demander de l'aide aux collectivités décentralisées ou aux partenaires, y compris pour leurs déplacements sur le terrain. La situation peut varier d'un service à l'autre mais globalement les ressources financières et logistiques sont insuffisantes à la bonne marche des services. La situation des services déconcentrés semble, à certains égards, plus délicate que celle des collectivités décentralisées qui bénéficient du soutien des PTF et disposent d'une fiscalité propre. Les administrations déconcentrées ne disposent pas de ressources propres à l'exception des dotations de l'État tandis que les financements des partenaires vont aux communes.

**Il existe une différence entre les services soutenus par les PTF et ceux qui ne dépendent que des transferts de l'État et dont la situation est encore plus précaire.** Certains services limitent leurs activités par manque de moyens. Parmi les problèmes les plus récurrents, nous soulignons le retard dans la réception des crédits : allocations de dépenses (AD), crédits que l'État octroie aux directions tant au niveau régional que départemental, doivent être reçues trimestriellement mais qui accusent souvent un trimestre de retard. Par exemple, la direction régionale des impôts de Maradi a reçu la première AD de l'année en mai 2023.

Les gouvernorats ne disposent pas de budget propre mais reçoivent des dotations de l'État :

*On vit au jour le jour néanmoins le gouvernorat reçoit par trimestre 200 000 FCFA pour le consommable, 300 000 FCFA pour les entretiens des matériels, 1 million 8 pour le carburant, 2 millions 5 pour les frais d'intervention soient 4,5 millions par trimestre soit 18 millions par an et ceux-ci ne sont pas régulièrement versés souvent il faut attendre la seconde moitié du second trimestre pour avoir le trimestre passé donc 1 à 2 mois de retard, (entretien avec le secrétaire général du gouvernorat Diffa, 8 avril 2023).*

*Tout ce qu'on nous donne, ce sont les frais de carburant. Nous avons juste une allocation trimestrielle pour le carburant et autre. Aujourd'hui là où je suis, je ne peux même pas résoudre un problème d'un mur de 20 mètres. Nous avons tous été surpris quand nous étions devenus gouverneurs de savoir que nous n'avons même pas de budget. On a le pouvoir mais on n'a pas les moyens de notre pouvoir. Je suis comme une voiture sans carburant, (entretien avec le gouverneur de Maradi, 25 avril 2023).*

*Pour le fonctionnement, le ministère nous envoie une délégation de crédit. En 2022, nous avons eu ce crédit même si c'est insuffisant, ça nous permet d'acheter des fournitures et faire fonctionner nos appareils informatiques. En dehors de ça, nous ne recevons pas un autre appui. Mais pour la commune lorsque nous intervenons dans le cadre de l'élaboration d'un PDC, c'est la mairie qui prend en charge les frais de carburant et de mission (entretien avec le directeur général adjoint du plan et du développement communautaire, Diffa, 14 avril 2023).*

Les fonds alloués sont insuffisants. Le manque de moyens matériels, notamment les moyens roulants et les équipements de travail, empêche les services de mener à bien leurs activités ou d'assurer le suivi des travaux. Pour autant, les services s'adaptent et un service peut réquisitionner le véhicule d'un autre service. Dans le département de Tessaoua (Maradi), seul le véhicule du service d'état-civil est disponible et tous les services le sollicitent. Autre exemple, la direction régionale de l'ANFICT de Maradi ne dispose que d'un seul véhicule alors que la direction travaille avec 45 communes. Toutes ces contraintes matérielles limitent la capacité des agents à assurer le suivi des travaux dans la région.

**Ces défis sont aggravés par la détérioration du contexte sécuritaire dans certaines régions.** La menace sécuritaire est un frein à la mobilité mais c'est surtout le manque de moyens roulants et financiers qui est mentionné.

*Dans le cadre du fonctionnement du service les moyens matériels posent problème. Nous n'avons pas un moyen de déplacement, c'est souvent dans le véhicule du secrétaire général qu'on se déplace. Je viens d'un déplacement sur Niamey dans le véhicule du contrôleur financier. Et en partant le vendredi je suis rentré dans le véhicule du directeur des impôts. Est-ce qu'on peut parler de la bonne gouvernance dans ce contexte ? Avec le manque de moyen de déplacement on ne peut pas à tout moment se rendre dans les localités de la région pour constater ce qui se passe, (entretien avec le directeur régional de la fonction publique, Tillabéri, 3 avril 2023).*

Le manque de moyens a des conséquences sur la délivrance des services publics lorsque les administrations ne peuvent se rendre sur le terrain ni rencontrer les populations. Cela limite également les possibilités de coordination des activités dans les régions, à l'instar du gouvernorat de Maradi :

*Pour organiser une activité, il faut avoir des moyens, cela pour dire que normalement ces réunions doivent être tenues, mais compte-tenu du manque de moyens, je ne peux pas rassembler tous les préfets et maires. Nous n'avons aucune capacité pour le faire, en revanche il y a des situations exceptionnelles où on est obligé de les appeler, mais juste pour des réunions (...) Des situations qui peuvent nous obliger à convoquer les préfets et maires sont des situations sécuritaires pour prendre des mesures d'urgence ou toute autre chose situation d'une grande envergure. Par exemple tout récemment nous avons tenu une réunion pour le lancement de la vente à prix modéré des céréales pour permettre à des populations vulnérables d'en profiter (...) Il y a aussi parfois des partenaires qui organisent des rencontres comme des ateliers ou formations et les préfets et maires sont appelés et pris en charge par les bailleurs pour leurs déplacements, la prime de carburant, l'indemnité de participation, (entretien avec le secrétaire général du gouvernorat Maradi, 9 mai 2023).*

La transmission des informations est également souvent difficile, en particulier le manque de moyens sécurisés de transmission des informations.

*Par le passé, on sous-traitait avec un opérateur privé qui fait la navigation pour transporter les informations sur l'ensemble du territoire. Mais depuis le décès de la personne signataire, on passe par le canal des services de transports en commun (Rimbo, Azawad...) pour acheminer les documents. Cela comporte un important risque de perte d'informations pour nos services. L'idéal aurait été qu'il y ait un service officiel de transmission des documents pour éviter le moindre risque. Mais il faut préciser que c'est pour la transmission des documents hard que le problème se pose. Si*

*non, pour les documents numérisés nous avons un canal sécurisé et toutes nos données passent par la fibre optique, (entretien avec l'inspecteur principal du Trésor, Tillabéri, 6 avril 2023).*

Le paiement des dépenses est en particulier difficile pour le Trésor public, surtout dans les régions avec des ressources moindres. Le Trésor est chargé de payer toutes les dépenses des correspondants du Trésor, les services de l'État et les collectivités.

*Prenez par exemple, un processus de dépense (réalisation d'un forage). Pour passer un appel d'offre et attribuer le marché il faut un minimum de 45 jours, après on met au moins 1 à 3 mois pour l'exécution. Ensuite, on fait le dossier qui suit le circuit normal avant de venir ici (la chaîne de dépense). Tout ce processus de 6 ou 9 mois, à la fin quand ça arrive ici le monsieur va venir le même jour vous demander de procéder à la paie. Il ne regarde pas tout le temps que le processus doit prendre, mais il vient demander l'argent le même jour où son dossier arrive au trésor. Après les papiers, il faut l'argent liquide et le Trésor n'a pas l'argent en suffisance pour procéder au paiement des exécutants. C'est ce qui m'a fait dire que dans une région qui n'a pas de ressource être trésorier est la tâche la plus difficile. Parce que tout le monde veut l'argent en même temps et que le trésor ne dispose pas, (entretien avec l'inspecteur principal du Trésor, Tillabéri, 6 avril 2023).*

De manière générale, les services déconcentrés sont très dépendants des subventions étatiques et ont peu accès aux financements des PTF. **Les services déconcentrés sont aussi dépendants des collectivités décentralisées qu'ils sont censés contrôler et coordonner. Or cette dépendance n'est pas de nature à renforcer l'autorité de l'État.** Le manque de ressources a un impact sur les relations d'autorité :

*L'autre aspect comment voulez-vous qu'un préfet qui demande à un maire de le dépanner en fourniture de bureau ou autres que ce préfet puisse s'imposer devant un tel maire. (...) On n'a aucune autonomie et ça limite le leadership des autorités déconcentrées. Ce qui fait en sorte que les autorités sont minimisées et un manque de considération de l'autorité et donc l'autorité décentralisée n'a pas de force pour imposer quoi que ça soit. On nous jette tout de Niamey même les consommables nous ne pouvons pas payer. Pour vous dire les choses terre à terre par exemple moi, le secrétaire général, si mon imprimante manque d'encre ou je manque de papier rame j'appelle le président du conseil régional (...) je vous dis que les cadres de commandements sont devenus des mendiants voilà un des exemples concrets, (entretien avec le secrétaire général, gouvernement Diffa, 8 avril 2023).*

Le manque de moyens et de ressources humaines limite les activités et les réalisations des services. Dans la commune de Baoudeta (région de Maradi), le service de l'élevage n'est doté ni en moyens de déplacement ni en équipement (pas de chambre froide, pas de matériel) encore moins en médicaments. L'absence de moyens logistiques constitue une réelle entrave pour les agents de ces services techniques. De même, au niveau de la direction départementale de l'hydraulique de Tahoua, les agents sont limités dans leurs déplacements pour effectuer des missions de suivi des ouvrages.

*Comme on n'arrive pas à suivre, on ne sait pas ce qui se passe, ceux qui interviennent-là n'ont pas même peut-être la qualification, des fois ils interviennent juste, ils créent des pannes et des fois le truc va tomber définitivement en panne il faut même le remplacer ou le réhabiliter, alors que si c'était suivi rigoureusement le point d'eau doit s'autogérer, c'est-à-dire une fois qu'on le réalise on ne doit plus revenir, (entretien avec un agent de la direction départementale de l'hydraulique, Tahoua, 27 avril 2023).*

Les déplacements réguliers des agents sur le terrain sont aussi importants pour rappeler la présence de l'État. Or, lorsque ces déplacements sont rares, cela affecte négativement la gestion des ouvrages et leur qualité et, *in fine*, affaiblit les capacités et la présence de l'État.



Enfin, la plupart des locaux sont vétustes et les conditions de travail (manque d'équipement comme les ordinateurs, pas de climatisation) sont souvent difficiles pour les agents. Nombre de bâtiments datent des années 60 et sont délabrés mais les réhabilitations étant rarement effectuées par l'État, les collectivités sollicitent alors les partenaires. Par exemple, le gouvernorat de Diffa a bénéficié du soutien du HCR pour la construction d'un nouveau bâtiment, équipé par l'OIM via le programme PCCN.

**Les collectivités décentralisées disposent de budgets propres et elles ont la possibilité de mobiliser des ressources propres** (taxes et impôts). Cependant, la faible maîtrise de la chaîne des dépenses est une contrainte importante puisque certaines communes arrivent à peine à consommer 20% des fonds pétrole (région de Diffa) qui leurs sont octroyés, à cause de cette non-maîtrise de la chaîne des dépenses.

Les collectivités décentralisées ont la possibilité de mobiliser des ressources (recouvrement des impôts) mais cela dépend aussi de leurs potentialités. Par exemple, la commune de Baoudeta ne recouvre que 30% de ses taxes municipales et ne dispose pas d'un marché qui peut lui rapporter des patentes. Tout l'espoir de la commune repose sur la collecte des impôts mais cette collecte est faible.

Les taxes rétrocédées représentent d'autres problèmes :

*Pour la fiscalité locale il y a des impôts que nous recouvrons pour le compte des communes. Il s'agit surtout de l'impôt foncier (l'impôt sur les revenus d'habitation et l'impôt sur les revenus professionnels) et l'impôt sur les salaires. Pour l'impôt foncier c'est 50% pour le budget de la collectivité et 50% pour le budget national. En ce qui concerne l'impôt sur les salaires, c'est 60% le budget national et 40% le budget des collectivités. Mais il y a une contrainte parce que même si les ressources doivent revenir à Tillabéri, les opérateurs de télécommunications font leurs paiements à Niamey. C'est ensuite qu'on verse le montant rétrocédé à la direction des grandes entreprises. Là-bas depuis le versement ils font la part des choses entre la part qui revient à l'État et celles qu'il faut rétrocéder aux collectivités, (entretien avec le directeur régional des impôts, Tillabéri, 4 avril 2023).*

*L'année passée sur 52 millions prévus (en termes du budget communal), on avait reçu que 14 millions. Cette année on est en début d'année, elle (la commune) n'a même pas commencé si on peut dire jusqu'à ce jour on a reçu que 3 millions seulement, où est-ce qu'on va ? Ce sont des choses que les politiciens ne veulent pas qu'on dise et nous souvent on ne peut pas se taire, (entretien avec le secrétaire général de la mairie du premier arrondissement, Tahoua 1, 26 avril 2023).*

Le constat est que l'État ne rétrocède pas assez aux CT alors que les CT établissent leur budget sur la base de ce qu'ils doivent recevoir de l'État. Or, les arriérés sont parfois très importants.

Enfin, la mobilisation des ressources locales est rendue encore plus difficile avec l'insécurité :

*Quand on parle de difficultés le grand problème c'est la difficulté du déplacement à cause de l'insécurité. Ce qui fait que les agents se cantonnent dans les centres urbains, alors qu'avant le receveur et ses agents peuvent aller au-delà. C'est extrêmement difficile dans les zones comme Torodi ou même dans la ville on sent une psychose dans la population. Ensuite, en dehors des agents qui ne peuvent pas se rendre dans des lieux éloignés, les populations aussi ne peuvent pas se rendre dans certains marchés comme avant la situation d'insécurité, (entretien avec le directeur régional des impôts, Tillabéri, 4 avril 2023).*

La région de Diffa est dans une situation différente puisqu'elle bénéficie du fonds pétrole à savoir que 15 % des revenus tirés du pétrole sont reversés aux collectivités décentralisées. Selon le secrétaire général du conseil régional de Diffa, 200 à 500 millions par an sont reversés aux communes de la région de Diffa ce qui « représente une vraie manne comparativement aux autres collectivités décentralisées du Niger particulièrement les communes rurales où certaines

communes rurales des autres régions n'ont que quelques dizaines de millions comme budget » (entretien du 27 avril 2023).

## 1.5. L'insuffisance des cadres de planification et de coordination

À travers la politique de décentralisation, les communes disposent d'une autonomie de gestion et, à travers les outils de planification (PDC, PAA), elles élaborent des projets. Ainsi, dans leur planification, ces collectivités territoriales fixent des activités à réaliser pour les besoins de leurs populations, et cela, dans divers domaines (agriculture, élevage, hygiène et assainissement, santé, etc.). Cependant, malgré l'existence de ces outils de planification, **les arrondissements/communes éprouvent d'importantes difficultés (notamment financières) à mettre en œuvre les actions planifiées, ce qui limite considérablement le service offert.**

*Le seul service auquel la population fait le plus souvent recours, c'est le service de l'état-civil. Sinon, qu'est-ce qu'ils vont venir chercher chez le secrétaire municipal ? Si seulement, il y a un autre service social là, il y aura encore une autre vague de la population qui va venir vraiment chercher secours. Mais le seul service là où vraiment cela marche, c'est l'état civil. Si aujourd'hui, on enlève le service de l'état civil, peut-être, on va passer tout un mois sans voir quelqu'un, (entretien avec le secrétaire municipal de l'arrondissement communal Tahoua 1, 26 avril 2023).*

*Ici, les difficultés c'est toujours les ressources financières là. C'est la seule difficulté si aujourd'hui vous disposez des moyens, vous pouvez tout faire, c'est les moyens qui manquent. Une commune qui n'arrive pas à collecter 20 millions comment est-ce qu'elle peut réaliser un forage de 100 millions ce n'est pas possible, (entretien avec un conseiller élu, Taknamatt, 28 avril 2023).*

### 1.5.1. Les cadres de concertation

**Les administrations, que ce soit au niveau national ou local, communiquent peu.** Les réunions interministérielles n'existent quasiment pas et, au niveau local, les mécanismes de concertation dépendent des acteurs et de leurs capacités financières. Ces cadres permettraient pourtant de renforcer les mécanismes locaux de gouvernance :

- Au niveau national, la conférence des cadres (ministère de l'Intérieur) permet aux cadres de discuter mais cette conférence n'est pas régulièrement convoquée.
- Au niveau régional, deux mécanismes semblent fonctionner de manière plus régulière, (avec des différences locales) : il s'agit de la COCORAT et du Conseil Régional de Sécurité (CRS).

La COCORAT – commission consultative régionale de l'administration territoriale - est une instance qui réunit l'ensemble des préfets, maires, autorités traditionnelles, représentants des organisations professionnelles et des services techniques et acteurs de la société civile au niveau de la région, généralement deux fois par an. Cette commission est placée sous l'autorité du gouverneur de la région<sup>55</sup>. Les discussions portent sur tous les aspects sécuritaires, économiques, sociaux et politiques et la COCORAT se réunit en session ordinaire deux fois par an et en session extraordinaire lorsque cela est nécessaire. Le problème rapporté est le coût de ces réunions, qui déplacent un grand nombre de personnes :

*On a 12 préfets, 44 maires, on a 33 chefs de canton, 12 chefs de 29 tribus donc vous voyez ce que ça donne, il faut tous les mobiliser, ils vont venir ils vont manger ça va prendre quatre jours ce n'est pas petit, oui c'est des sessions de quatre jours, mais*

<sup>55</sup> Arrêté n° 0021/GR/DA du 05 mars 2020 portant création, attributions, composition et fonctionnement de la Commission Consultative Régionale de l'Administration Territoriale en abrégé COCORAT. <https://www.lesahel.org/premiere-session-de-la-cocorat-au-titre-de-lannee-2023-action-publique-et-redevabilite-theme-de-la-session/>

*selon le sujet à débattre si tout le monde est bien imprégné donc on peut réduire ça à deux jours mais ça dépend, (entretien avec le secrétaire général du gouvernement Tahoua, 2 mai 2023).*

Le conseil régional de sécurité est une autre instance déclinée au niveau de chaque département qui réunit les responsables administratifs et les forces de défense et de sécurité (police, gendarmerie, garde nationale, etc.). Généralement des recommandations sont formulées et des mécanismes de suivi des recommandations sont mis en place si nécessaire.

Au niveau des collectivités décentralisées, la COCOTED (conférence des collectivités territoriales) rassemble les ONGs, les préfets et le gouverneur et se réunit une ou deux fois par an. Cette plateforme doit faciliter la planification des activités entre tous les acteurs impliqués dans le développement d'une région. Celle de Diffa a trois collèges : le premier réunit les communes plus le conseil régional ; le second collège le conseil régional et les services techniques et le troisième collège réunit le conseil régional et les ONG et la société civile.

*On a un cadre de concertation avec les services techniques et les autorités, c'est-à-dire la préfecture, ça c'est un cadre qui est entre nous les services techniques et autorités, on a aussi un cadre de concertation COTEDEP (comité technique départemental), il y a les services techniques, les autorités administratives, les représentants des ONG et projets, ensuite on a la chambre départementale de concertation, là en dehors des services techniques et ONG, il y a même les mairies, les représentants de la chefferie traditionnelle, donc c'est quand même un peu élargi par rapport aux deux autres, (entretien avec un agent de la direction départementale du plan, Tahoua, 27 avril 2023).*

Chaque service technique est censé déposer des rapports annuels d'activités mais ceux-ci sont rarement remis – ou produits – comme le rapporte l'interlocuteur du plan et développement de Diffa qui n'a reçu aucun rapport depuis 2020, ce qui ne permet pas à l'État de remplir son rôle de coordonnateur du développement. La communication n'est pas toujours optimale entre les services techniques comme rapporté à Diffa :

*Les services techniques font cavalier seul dans le département, le peu d'information que les départementaux nous donnent c'est quand je les convoque car lorsque j'étais venu, j'ai instauré une réunion mensuelle c'est en ce temps-là que j'arrive à savoir ce qui se passe c'est-à-dire à savoir ce qu'ils font à travers des comptes rendus. Il y a des gens ils peuvent faire trois mois sans que je les vois comme ça, mais quand je suis venu j'ai institué une réunion mensuelle. Et c'est l'occasion de savoir ce qui se passe dans les services. (...) Une réunion mensuelle qui consiste à faire le tour des services et le compte rendu de toutes les activités qui ont été réalisées dans le mois et les perspectives à venir, (entretien avec le préfet du département de Diffa, 18 avril 2023).*

**Par ailleurs, les collectivités locales n'ont pas les moyens de réunir les acteurs sans l'appui des PTF, ce qui constitue dans certains cas un obstacle à leur opérationnalité et pérennité.**

*Dans le cadre du travail, nous avons un cadre de concertation des collectivités territoriales qui nous tient beaucoup à cœur. Mais vous savez pour tenir même des sessions, il faut qu'on fasse des termes de référence pour qu'on puisse avoir les financements pour les faire. C'est un cadre qui permet à toutes les collectivités de se retrouver, le conseil régional, les communes avec les représentants de la chefferie, avec les représentants de la jeunesse, avec les représentants des femmes, avec des représentants des partenaires de développement. Mais ce cadre, je suis à ma deuxième année, dans ce cadre, nous n'avons jamais tenu de rencontres. Or, c'est dans ce cadre qu'on peut parler de développement, (entretien avec un conseiller élu, membre du conseil régional de Tahoua, 2 mai 2023).*

*Le conseil il faut tenir au moins 4 sessions parce que c'est la loi qui fait obligation. Mais, si la loi fait obligation et que l'État lui-même ne te donne pas l'argent pour tenir ces quatre sessions. Et les sessions des conseils régionaux coûtent très cher. (...) Ici en région, tous les députés sont membres du conseil, tous les députés de la région sont membres du droit. À Tahoua, il y a 31 députés, plus les 41 conseils, ça fait quoi ? Ça fait 72, les chefs traditionnels à qui la loi dit qu'il doit être membre (...) pour faire une session, il faut autour de 5 millions à 7 millions, (entretien avec le premier vice-président du conseil de ville, Tahoua, 1<sup>er</sup> mai 2023).*

La COCORAT ne se réunit qu'une fois par an dans la région de Diffa faute de financements. Le coût de la première session était d'environ 9 millions de FCFA.

*La session est financée depuis la mise en place du cadre par le projet PARCA. C'est le seul partenaire qui finance la session de la COCORAT. Maintenant nous notre souci c'est que le projet va finir car il est presque à la fin de sa première phase. Parce que c'est un cadre fédérateur régional pour l'aménagement du territoire, tout ce qui est déconcentré et décentralisé, les maires aussi sont impliqués y compris les FDS, (entretien avec le directeur général adjoint du plan et du développement communautaire, Diffa, 14 avril 2023).*

À côté de ces cadres, d'autres commissions de travail se réunissent sur des sujets divers comme la commission régionale d'aménagement du territoire (CRATE) pilotée par la direction régionale de l'aménagement du territoire.

### 1.5.2. Les outils de planification

Les collectivités disposent d'outils de planification dont le PDR, le PDC, le PUR, le SRAT, etc. Chaque commune dispose de son PDC qui présente les actions de développement sur 5 ans et chaque PDC doit être assorti d'un plan d'investissement annuel (PIA). Le PDC constitue le cadre unique de référence pour tous les partenaires au développement puisqu'il définit les objectifs, les axes stratégiques et les actions de développement de la commune.

Le niveau départemental rend compte de ses activités au niveau régional, qui est chargé de promouvoir le développement de la région. En plus des PDC et PDR, d'autres documents stratégiques existent comme, entre autres, le plan annuel d'activités, le schéma d'aménagement foncier de la région (SAF) et le schéma d'aménagement du territoire (SAT). La région de Tillabéri dispose du PDR, SAF et SAT et la mise en place du PDR est suivie par un comité de pilotage :

*Pour la mise en œuvre du PDR, on a mis en place un comité de pilotage présidé par moi-même en tant que vice-président du conseil. Nous avons comme premier rapporteur le directeur régional du plan et de l'aménagement territorial, le deuxième rapporteur le directeur régional de l'INS (Institut National de la Statistique). Les structures de la société civile sont aussi membres de ce comité pour représenter les différents groupes. Nous avons ensemble, avec les maires des 46 communes de la région, organiser une campagne de vulgarisation du PDR pour la diffusion de la vision du conseil régional. Ensuite, nous avons organisé une table ronde pour partager le PDR aux partenaires afin d'inciter une plus grande mobilisation des ressources autour du conseil régional. Il faut préciser que le PDR est une déclinaison du PDES national au niveau régional (entretien avec le vice-président du conseil régional, Tillabéri, 5 avril 2023).*

Les PDR et PDC sont supposés être des moyens de faire travailler les collectivités ensemble. Les outils de planification locale doivent être des cadres contraignants pour tous les acteurs intervenant dans la région. La question principale reste cependant le financement des activités prévues dans ces cadres de planification : chaque CT est tenue de chercher les partenaires, ce qui limite l'exécution des programmes.

*Pour la re-planification de leur PDR 2022-2026 (...), ils ont eu l'appui de l'UNICEF, du PAM, de l'OIM et de la coopération suisse. Pour les communes également, c'est à chaque commune de chercher son partenaire et nous, nous intervenons pour la supervision de la planification ou re-planification. Au niveau de la direction régionale, nous avons l'UNICEF avec qui nous travaillons en permanence et en parfaite collaboration et il y a aussi le PAM. Ces partenaires relèvent de ma tutelle sur les programmes de coopération Niger-UNICEF et Niger-PAM, (entretien avec le directeur de l'aménagement du territoire et du développement communautaire, Maradi, 2 mai 2023).*

Le manque de ressources est une contrainte à la re-planification des PDC sur fonds propres. La plupart des communes ont besoin d'un appui des partenaires et sans appui, les PDC expirent.

Chacune des sept communes du département de Tessaoua dispose de son propre PDC mais la plupart ont expiré. En effet, chaque planification représente un coût que les communes ne peuvent pas toujours mobiliser pour établir ou mettre à jour leurs instruments de développement. Les communes expriment souvent leurs besoins auprès des partenaires qui interviennent dans la zone.

Baoudeta est une commune rurale du département à vocation pastorale. Le PDC de la commune de Baoudeta a expiré depuis 2018 et la mairie a été en mesure de revoir le PDC que sous le financement de PACT 2<sup>56</sup> à partir de décembre 2022.

*La mairie est dans l'incapacité de prendre en charge ses agents et toutes les actions prévisionnelles énumérées dans le PDC doivent être exécutées avec l'appui des partenaires. On attend pour planifier et on attend aussi pour réaliser. Par exemple, dans son PDC 2014-2018, les dépenses s'élèvent à 1 275 220 000 FCFA dont seulement 68 090 000 doit être un apport communautaire de 5,34% tandis que les 94,66% représentent la contribution attendue des partenaires. Malgré une intervention significative des projets et ONG dans la zone, la commune fait face à une dégradation croissante de la production agro-sylvo-pastorale, un faible accès aux services sociaux de base, une dégradation des conditions de vie des femmes et des enfants, un sous-développement des infrastructures économiques et une insuffisance dans la gestion de la commune, (entretien avec le directeur de l'aménagement du territoire et du développement communautaire, Maradi, 2 mai 2023).*

Les ressources locales, notamment celles des communes rurales, sont très faibles comme en témoigne la situation à Takanamatt :

*Tout le recouvrement de l'année passée on a eu 11% mais avec des nouvelles stratégies pour le moment on est à 20%. La recette du recouvrement ça occupe 85% d'impôt du budget de la commune et à peine on arrive à avoir 20%. Là où on a besoin de 85%, avec 11% qu'est-ce qu'on va faire ? (Entretien avec un agent de la commune rurale de Takanamatt, 28 avril 2023).*

Le manque de régularité des sessions est un obstacle à la gouvernance territoriale, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des PDR et des PDC qui nécessitent concertation et planification régulières entre tous les acteurs.

## 2. UNE GOUVERNANCE FRAGILISEE

L'État au Niger est plutôt bien représenté et identifié mais sa représentation est inégale sur un territoire immense. Dans le cadre de la décentralisation-déconcentration, l'État est organisateur et accompagnateur de la décentralisation et la gouvernance est fondée sur le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. Nombreux sont les acteurs nigériens, les partenaires, les acteurs locaux à avoir déplorer une décentralisation en panne. Notre recherche montre cependant que la déconcentration est plus fragile encore. Les réformes ont abouti à la dépossession de l'État or la décentralisation ne peut se faire sans déconcentration.

<sup>56</sup> Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la coopération suisse.



En particulier, le contournement de l'État par les PTF et les ONG conduit d'une part à l'affaiblissement des administrations centrales et des services déconcentrés et d'autre part au « morcellement territorial » et à l'accroissement des inégalités territoriales.

## 2.1. « On emprunte leurs mots »<sup>57</sup> : des partenaires ordonnateurs du développement

Sur la base des fragilités énumérées précédemment – qu'elles soient structurelles ou liées à la dégradation du contexte sécuritaire –, le Niger est un pays qui reçoit un fort soutien des partenaires techniques et financiers : contributions aux fonds communs santé et éducation, instruments financiers multiples d'appui à la stabilité, à la consolidation de la paix et à la résilience qui ciblent prioritairement les zones affectées par l'insécurité (ICSP/UE, Fonds Minka/AFD, PBF/ONU, FCV/BM), la Stratégie pour le Développement et la Sécurité des zones sahélo-sahariennes (SDS/Sahel-Niger<sup>58</sup>) à travers différents programmes (PROLAC, PARSAC, Nexus 3 frontières<sup>59</sup>) etc. mais la coordination de ces différents programmes est en question et liée aux vulnérabilités de la gouvernance que nous avons identifiées. La recherche montre que tous ces processus ne renforcent pas les collectivités, les partenaires contournant les acteurs étatiques, souvent en raison des vulnérabilités connues. La souveraineté de l'État est alors remise en cause : le contournement est par exemple visible lorsque les discussions sur le budget de l'État sont d'abord engagées avec le FMI et la Banque mondiale avant tout débat à l'Assemblée nationale.

Les institutions internationales et les partenaires techniques et financiers ont occupé et occupent toujours des rôles de premier plan dans la définition des politiques nationales au point d'avoir cette place très visible au détriment de l'État, ce qui a été largement dénoncé par les représentants des OSC rencontrées. Un grand nombre de projets marginalisent l'État et ses institutions et les décisions sont prises en dehors des circuits administratifs traditionnels. Les partenaires sont « des acteurs politiques à part entière de la vie politique locale » et les « avis qu'ils émettent sur les politiques gouvernementales sont devenus des ressources politiques importantes »<sup>60</sup>.

**La gouvernance est une réforme largement imposée et soutenue par les partenaires extérieurs et elle est vécue par certains acteurs comme un facteur de négation de la souveraineté de l'État.** Les programmes d'ajustement structurel ont engendré une désétatisation en incitant l'État à recentrer ses interventions sur ses fonctions « classiques ». Ces programmes relevaient d'une volonté essentiellement économique de réformer l'État – dégraisser la fonction publique, privatisation des entreprises publiques, réduction des déficits budgétaires – en laissant le secteur économique au secteur privé (libéralisation) et aux acteurs infra-étatiques la responsabilité des activités de développement. Cela a engendré un rétrécissement du champ d'action de l'État et une réforme de son fonctionnement dont il peine toujours à se relever. Le poids des partenaires sur les arènes locales reste une contrainte majeure : ils initient les investissements, les circuits de financements et travaillent directement avec les acteurs sur le terrain qu'ils choisissent eux-mêmes.

**Si les relations avec les PTF sont bonnes sur le terrain, les acteurs regrettent néanmoins le manque de coordination** et le fait que certains partenaires mènent des projets pour lesquels les acteurs locaux ne sont pas toujours informés. Parmi les principaux points à relever, soulignons le manque d'articulation entre les projets des PTF, le problème de la mise en cohérence des

<sup>57</sup> Entretien avec l'ONG Alternative Espaces Citoyens, Niamey, 20 mars 2023.

<sup>58</sup> SDS est une stratégie développée en octobre 2013, placée auprès de la primature. Le Plan d'Actions Prioritaires est adossé à l'axe stratégique n°2 du PDES (2012-2015).

<sup>59</sup> PARCA : Projet d'Appui aux Réfugiés et aux Communautés d'Accueil ; PCRSS/3F : Projet communautaire de Relèvement et de Stabilisation du Sahel ; PROLAC : Projet de Redressement et de Développement de la Région du Lac Tchad.

<sup>60</sup> Tidjani Alou (M), « Globalisation : l'État africain en question », *art. cit.*, p. 16.



appuis avec le partenaire nigérien et entre PTF. Enfin, les appuis peuvent engendrer des inégalités entre les communes bien soutenues financièrement et les autres.

En revanche, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, si les acteurs nationaux ne parviennent pas à coordonner les activités, les partenaires, via leurs projets, appuient les activités des collectivités et des services techniques. Nombreux sont ceux qui ont mentionné utiliser les véhicules des ONG pour se déplacer, ou qui ont adressé une demande de prise en charge pour le carburant.

*Au niveau de la direction régionale, on dispose d'un seul véhicule et c'est un ancien véhicule rétrocédé à la direction régionale par le « projet BAMA » un projet financé par l'AFD, c'est le seul véhicule dont dispose la région, il y a deux mois de cela deux nos véhicules ont été liquidés. Donc, c'est le manque de véhicule qui nous a beaucoup handicapés et le véhicule dont nous disposons actuellement ne peut pas faire certaines zones comme N'Gourti, c'est une zone très caractérisée par le sable. C'est pourquoi le véhicule n'est pas adapté au terrain. Donc du coup moi je peux dire qu'on a même zéro véhicule parce que s'il y a des missions dont on est obligé de faire de réquisition auprès des autres via le gouvernement. Plus souvent c'est au niveau de la DREC (direction régionale de l'état civil), aussi au niveau de la DRP (direction régionale de la promotion de la femme) souvent au niveau de la santé et même là il faut souligner que nous mettons en avant nos relations auprès de ces services-là (entretien avec le directeur régional du plan et du développement communautaire, Diffa, 14 avril 2023).*

Le fait que les partenaires agissent sans en référer aux autorités locales est souvent rapporté alors que les partenaires intervenant dans le développement communautaire devraient respecter les processus de planification des collectivités territoriales, en particulier les PDC et PDR. Le grand nombre de partenaires (UNICEF, PAM, Projet 3F, GIZ, Banque mondiale, etc.) et le manque de coordination entre eux ne facilitent pas la coordination des activités et des projets et cela contribue à accroître les inégalités territoriales. Par exemple, même si chaque ONG intervenant dans une région ou un département doit déposer son programme et le rapport annuel d'activités, dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas.

*Nous on n'a pas d'information donc (...) des fois on est étonné quant au niveau central qu'on dise que tel partenaire a fait ça dans nos départements ou bien au niveau de la commune. Et c'est frustrant et ce n'est pas une gestion saine, nous on n'est pas au courant. Nous on n'est sur le terrain normalement à chaque activité ils doivent passer par nous avant d'aller implémenter une activité sur le terrain. En tout cas je dis il y a beaucoup d'ONG, vraiment la collaboration n'est pas bonne (entretien avec le préfet, Diffa, 18 avril 2023).*

L'environnement est une compétence transférée mais les ressources financières manquent. Dans la commune de Baoudeta, les salaires des agents et les indemnités proviennent des activités menées avec les ONG. Le service ne dispose pas de bureau « ni encore une chaise » et le seul moyen de déplacement, une moto, a été donnée par le PAM (entretien avec le chef du service communal de l'environnement, commune rurale de Baoudeta, 27 avril 2023).

**Le manque de redevabilité est aussi mentionné :** « Il y a beaucoup des projets qui sont exécutés à Diffa au nom de la population mais pour quels impacts ? Je peux vous citer des projets exécutés à coup des milliards sans véritables impacts sur le terrain, le PIP un projet de la banque mondiale, PADEL Diffa etc. » (entretien avec un chef traditionnel de la ville de Diffa, 24 avril 2023).

Enfin, la forte dépendance aux partenaires est une contrainte, souvent mal vécue.

*Les cadres de commandement (gouverneur, secrétaires généraux et les préfets) sont devenus des mendiants auprès des partenaires et des maires du fait qu'ils n'ont aucun budget et ne donnent pas de marchés. Vous m'excusez du terme (mendiant) mais c'est la triste réalité. Le gouverneur ne vit qu'aux dépens de partenaires. Nous*

*sommes juste une courroie de transmission. Autrefois avant la décentralisation si on vous dit aux gens c'est un commandant (un cadre de commandement), les gens ont tellement peur de cette autorité maintenant si on dit c'est un commandant les gens ne regardent même pas, tellement que nous sommes dévalorisés et dépouillés de pouvoir, (entretien avec le secrétaire général du gouvernement de Diffa, 8 avril 2023).*

Une institution comme la commission nationale des droits de l'Homme (CNDH), financée à 90 % par les partenaires extérieurs et 10 % par le budget de l'État, est très dépendante des attentes et programmations des PTF. Par exemple, les activités de protection et de scolarisation des jeunes filles font l'objet de suivi dans les régions de Tillabéri, Tahoua et Dosso mais pas dans celle de Maradi, pourtant très touchée par les violences basées sur le genre, à cause du manque de financement. Certaines institutions se sentent dépossédées et se considèrent comme « des exécutants des partenaires » (entretien, CNDH, Niamey, 20 mars 2023). Ce sont les thématiques privilégiées par les PTF qui sont intégrées dans les plans d'action et les activités et, ce qui ne cadre pas avec les programmes de PTF, n'est pas considéré et la CNDH doit chercher ses financements. Il y a un manque de dialogue sur les attentes des uns et des autres. Des secteurs entiers sont donc délaissés (malades mentaux, personnes âgées et handicapées qui sont pourtant discriminées dans leur accès aux services sociaux de base) au profit de secteurs surinvestis par les partenaires, comme par exemple le financement d'ateliers sans que l'impact de ces formations ne soit jamais mesuré. Plus généralement, comme cela a été rapporté par de nombreux interlocuteurs, le manque d'articulation entre les interventions des partenaires fragilise les processus de gouvernance locale. Sans arbitrage de l'État, les interventions ne réduisent pas les inégalités territoriales mais les accentuent : la région de Zinder reçoit peu de soutien : 60 % des CT n'ont pas de secrétaires généraux et certaines communes n'ont aucun partenaire.

**Les critiques concernent l'exogénéité de certaines initiatives pour lesquelles les besoins n'existeraient pas toujours**, conduisant les acteurs à saisir des opportunités de financements avec des succès limités. Les acteurs nationaux recommandent d'encourager la demande à s'exprimer et regrettent que les partenaires ne privilégient pas cette démarche. Cela tient notamment aux processus institués : loin d'être une démarche participative, il s'agit de répondre à des appels à propositions. Rarement ces appels s'appuient sur des études préalables. Le manque d'innovation vient donc aussi du côté des partenaires et il ne faut pas sous-estimer la volonté des acteurs nationaux de diversifier leurs partenaires, d'expérimenter des modes de gestion nouveaux, certains dénonçant des attitudes paternalistes au détriment de la connaissance du contexte et d'un appui aux acteurs locaux.

## 2.2. La politisation de l'administration

L'un des objectifs des réformes imposées par les partenaires extérieurs était de « dé-patrimonialiser l'État ». Chaque institution doit alors devenir une réalité objective dans laquelle les attentes réciproques des acteurs représentent des contraintes d'action et de ce fait, il devient dangereux de s'écarter de la norme officielle. Or, les réformes ont été réappropriées par les acteurs en fonction de leurs objectifs et de leurs intérêts et certains maux, dont la politisation de l'administration, n'ont pas disparu.

Les PAS visaient à dissocier l'administratif du politique, où l'administration servait les stratégies d'accumulation et de redistribution afin qu'elle se transforme en une « administration de développement »<sup>61</sup> : diminution des effectifs de la fonction publique, redéploiement du personnel vers les services prioritaires, amélioration des capacités de gestion, attention portée à la performance du secteur public, prévalence du droit, etc. Pour autant, des décennies après, et en dépit de la raréfaction des emplois publics, la nomination des hauts fonctionnaires reste une

<sup>61</sup> Loada Augustin, « « Où en est l'administration publique ? », *L'Afrique politique 2001*, Paris, Karthala, 2001, p. 37.

prérogative du parti au pouvoir – quand ce n'est pas une prérogative présidentielle - qui permet de récompenser les soutiens. Cela a notamment été à l'origine de la crise institutionnelle de 1995-1996 ayant abouti au coup d'état du général Baré.<sup>62</sup>

**Nombre d'interlocuteurs ont encore déploré l'immixtion de la sphère politique dans les « nominations ».** Au local, la perception est que le politique l'emporte sur les compétences techniques. La politisation entrave la professionnalisation de l'administration.

*Ça c'est très facile, vous savez la politique est ce qu'elle est, si vous voulez émerger, ça il faut donc un peu de la politique, moi en toute franchise je suis politicien, j'ai géré une structure qu'on appelle OJT, c'est une organisation des jeunes (...) donc de là ce que j'ai fait comme actions dans mon parti et petit à petit avec les relations et l'encadrement que j'ai reçu au niveau donc de nos leaders, donc voilà comment les choses ont pu évoluer et on m'a fait cette proposition que j'ai beaucoup appréciée, (entretien avec le secrétaire général de la préfecture, Tahoua, 27 avril 2023).*

La politisation complique les relations entre les acteurs locaux :

*Il y a aussi des préfets qui se voient plus forts que le gouverneur compte tenu de la politique politicienne. Souvent pour un petit truc au lieu que le préfet saisit le gouverneur il saisit directement Niamey et c'est à partir de Niamey qu'on informe le gouverneur (entretien avec le secrétaire général du gouvernorat de Diffa, 8 avril 2023).*

La politisation joue un rôle dans la mise à disposition des fonds mais aussi dans la capacité des communes à collecter les impôts. Cet aspect est revenu très souvent dans les entretiens :

*Vous savez, la politique a gâté les gens. Les gens pensent que les politiciens leur ont permis de s'émanciper en leur faisant comprendre qu'ils sont libres de payer ou de ne pas payer l'impôt, (entretien avec un chef de village, commune de Baoudeta, 27 avril 2023).*

### 2.3. L'aggravation des inégalités territoriales

L'objectif de la réforme de l'État est de rendre les services publics plus accessibles et d'améliorer leur qualité. Cela exige cependant un minimum de ressources humaines et matérielles et une vision partagée du développement des territoires. Or, la délivrance des services publics, leur accessibilité et leur qualité, sont aujourd'hui très inégales sur le territoire nigérien. De manière générale, les services publics sont disponibles mais la qualité et la distance pour y avoir accès varient selon les localités.

*Le problème est qu'avant nous avons deux châteaux d'eau avec deux moteurs, après l'un de ces moteurs, le plus grand même est gâté ça fait longtemps, maintenant à cause de problème d'eau dans ce village des fois on parcourt une distance d'environ 10 km pour accéder à l'eau au niveau des puits (...) l'autre ne peut pas prendre en charge toute la charge du village, donc des fois il s'arrête de fonctionner pendant toute la journée, il faut qu'on monte sur des charrettes et aller dans des villages environnants de 8 à 10 km où il y a des puits traditionnels pour qu'on accède à cette eau, certains ne reviennent de cette recherche que dans la nuit (...) (entretien avec le chef de village Tankammat, Tahoua, 28 avril 2023).*

La délivrance de services publics de qualité requiert des ressources humaines et financières.

<sup>62</sup> Issa Abdourhamane Boubacar, *Crise institutionnelle ... op. cit.*

### 2.3.1. La couverture spatiale

Les zones urbaines sont mieux pourvues en services que les zones rurales mais la recherche relève de fortes inégalités, notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau :

*En termes d'accès en eau potable ce qu'on peut dire ici, vraiment on a une très faible couverture en eau potable. Si vous prenez toute la zone nord là il n'y a pas une adduction, ce qui a été construit tout récemment n'a pas été achevé, vu l'insécurité. À Takanamatt aussi c'est tout un problème d'eau, on peut dire en 1989 quand le forage là a été fait c'est toujours les mêmes bornes fontaines là, il n'y a pas eu d'extension. L'extension qu'on a réalisée, c'était en 2009 et aussi en 2017 il y a eu un nouveau château qui a aussi des problèmes, (entretien avec un conseiller élu, à Takanamatt, 28 avril 2023).*

### 2.3.2. Le coût des services

Concernant l'accès aux services sociaux de base, les personnes rencontrées estiment en revanche que ces services sont accessibles même pour les ménages démunis.

*Non l'eau n'est pas chère, parce que depuis le début c'est le même prix jusqu'à présent, deux bidons coutent 15F, le grand coute 10F, mais c'est l'eau qui est insuffisante, (entretien avec un chef d'un quartier, à Takanamatt, 28 avril 2023).*

Toutefois, l'accès aux services de santé reste difficile en raison du coût relativement élevé des soins et des ruptures dans l'approvisionnement des produits dans certaines structures de santé.

*En termes de coût vous savez moi à mon avis c'est parfois inaccessible aux paysans parce que ça les empêche d'approcher les services sanitaires par exemple, les 1.000f ou les 1.100f que le paysan va donner c'est un calvaire chez lui, il ne peut pas approcher le service de santé, il préfère aller s'acheter son produit dans la rue ça ne dépasse pas 500 FCFA, parfois aussi dans les CSI c'est le ravitaillement des produits qui manque, (entretien avec un conseiller élu de la ville de Tahoua, 3 mai 2023).*

### 2.3.3. Les inégalités territoriales

Cela tient aussi aux conditions géographiques, certains environnements étant plus difficiles que d'autres. Par exemple, dans le domaine de l'hydraulique, la géomorphologie de la région Tahoua est plus défavorable à la réalisation d'infrastructures hydrauliques. La nappe phréatique étant très profonde, cela nécessite beaucoup plus d'investissements que peu de partenaires sont prêts à réaliser :

*Il y a très peu de bailleurs de fonds qui sont intéressés pour faire ce genre d'ouvrages dans la région parce que les gens sont habitués à vouloir faire avec peu d'argent. Ils peuvent faire beaucoup de réalisations ailleurs avec l'argent d'une seule à Tahoua. Si par exemple avec 50 millions on peut faire un ouvrage dans la région de Zinder, les bailleurs préfèrent aller là-bas que de venir à Tahoua où pour réaliser le même ouvrage, il faut investir plus de 100 millions ou même 200 millions de nos francs. Sinon globalement ce sont nos différentes difficultés, (entretien avec un agent de la direction régionale de l'hydraulique, Tahoua, 2 mai 2023).*

## 2.4. L'insécurité

L'insécurité est une contrainte majeure au Niger aujourd'hui mais les conséquences sont différentes selon les régions, celles de Diffa et Tillabéri sont les régions les plus touchées par les attaques des groupes armés. L'insécurité affecte profondément la gouvernance et rend la délivrance des services publics plus difficile. Or, dans ce contexte, la mobilisation des ressources locales devient très difficile, voire impossible et la diminution des revenus des populations les rend toujours plus vulnérables.

*La couverture en termes de mobilisation des ressources est très faible. C'est vrai avec l'insécurité, la mobilisation des ressources est devenue très difficile. Dans la zone de Tillia par exemple, on ne peut même pas aller. Il n'y a que les djihadistes qui peuvent collecter les impôts, (entretien avec un agent de la direction régionale des impôts, Tahoua, 2 mai 2023).*

*Maintenant je vais te donner un exemple si tu fais 22 km au nord de Takanamatt, chaque village et hameau (est obligé de payer un impôt) de 500 000F, 700 000, à 1 000 000FCFA aux bandits armés, alors tu vois s'ils (les habitants de ces zones) viennent ici en ville, nous nous n'allons pas leur dire qu'ils doivent obligatoirement nous donner quelque chose aussi, donc c'est seulement les quelques-uns qui n'ont pas rencontré ce problème qui nous donnent leurs contributions pour que nous l'amè-nions à la mairie, mais en termes de proportions nous n'amè-nons même pas 1/3 des impôts à payer à la mairie, (entretien avec un chef du village à Takanamatt, 27 avril 2023).*

L'insécurité empêche les agents des impôts de se déplacer dans certaines localités et ils res-tent le plus souvent dans les centres urbains :

*(...) avant la situation d'insécurité, le receveur et ses agents peuvent aller au-delà. Moi j'ai fait Balleyara, Aballa, Filingué, Ouallam, Torodi, Say dans des véhicules parti-culiers et j'ai vu les difficultés auxquelles la mobilisation des ressources fait face. C'est extrêmement difficile dans les zones comme Torodi, cette zone où même dans la ville on sent une psychose chez les populations. Ensuite, en dehors des agents qui ne peu-vent pas se rendre dans des lieux éloignés, les populations aussi ne peuvent pas se rendre dans certains marchés comme avant la situation d'insécurité. Je suis là depuis 1 an, mais compte tenu de toutes ces difficultés il faut s'attendre à un déficit dans la mobilisation des ressources comparativement aux années antérieures, (entretien avec le directeur régional des impôts, Tillabéri, 4 avril 2023).*

### 3. LES FACTEURS DE RESILIENCE : APPROPRIATION NA-TIONALE ET SOCIALE

Au Niger, la volonté politique de réformer l'État est affirmée comme en témoigne non seule-ment le cadre institutionnel (HCME, CAPEG, HACP, etc.) mais aussi les différentes stratégies nationales (PDES, PNME, etc.). Cette volonté se heurte cependant à un certain nombre de contraintes structurelles que nous avons évoquées ci-dessus. Pourtant, nous avons relevé que ces réformes sont néanmoins appropriées nationalement et socialement par les acteurs, les agents publics et les autorités locales notamment. De ce fait, nous pouvons mettre en évi-dence la résilience des agents publics

#### 3.1. La résilience des agents publics

Nous avons rencontré des agents qui ont à cœur de faire fonctionner leurs institutions et leurs services, en dépit de toutes les difficultés mentionnées. Par exemple, au plan financier, il n'est pas rare que les agents avancent les frais eux-mêmes. S'ils sont parfois remboursés, ce n'est pas toujours le cas. Certains chefs de services s'acquittent eux-mêmes des factures et utilisent leurs moyens privés pour assurer le service ou réquisitionnent les véhicules auprès des services techniques pour effectuer les déplacements. Le maire de Baoudeta, par exemple, cumule les arriérés d'indemnités et survit grâce à son salaire d'enseignant au collège. Il est en même temps agriculteur et éleveur et investit son argent pour le fonctionnement de la mairie.

*Souvent on tire de la poche c'est-à-dire nos frais de mission les frais de mission que tu dois utiliser pour manger, tu es obligé d'amener une partie. Là aussi, les projets peu-vent nous venir en aide, il y a aussi des efforts personnels qui sont faits compte tenu de la construction. C'est vrai pour le mois, on n'a pas commencé par le salaire parce que le salaire est pour la famille, mais ce sont les frais de missions qui sont utilisés, (entretien avec un agent de la direction régionale du plan, Tahoua, 2 mai 2023).*



*Il m'est arrivé que j'ai payé l'eau et l'électricité pendant 9 mois avec mon argent sinon on allait nous couper et c'est par après que le DG m'a restitué l'argent, (entretien avec le directeur régional de ANFICT, Maradi, 5 mai 2023).*

Face au manque de ressources humaines sur le terrain, les acteurs au niveau des collectivités et des services techniques n'hésitent pas à cumuler plusieurs fonctions ou à travailler sans compter leurs heures. Plusieurs situations ont été observées : celles où les cadres d'un service peuvent être sollicités par un autre service ; celles où une seule personne peut occuper deux postes. Certaines communes partagent des secrétaires municipaux ou autres fonctions, ce qui permet de mutualiser les coûts et d'assurer la continuité et le fonctionnement des services.

L'administration vieillissante au niveau des cadres de commandement ne favorise pas les innovations mais le rajeunissement des cadres inférieurs est encourageant. La DGI a prévu le recrutement d'au moins 1500 agents en 2023.

### 3.2. Des représentations locales de l'État variées

Au Niger, la présence de représentants et auxiliaires de l'État dépasse le cadre de la déconcentration de l'administration centrale et semble participer d'une gouvernance administrative « par le bas », qui ouvre des espaces du pouvoir et assure à la fois présence des pouvoirs publics et relais étatiques.

*L'État nigérien est partout sur le territoire, ce qui permet son incarnation même sans service public. Un lien de communication indirect est maintenu avec les populations, l'idée étant de ne jamais être à plus de deux coups de fil de la Présidence en cas de besoin, (entretien avec un expert technique international, Niamey, 24 mars 2023).*

Les circonscriptions administratives, cadres de la représentation territoriale, constituent la base de la déconcentration administrative, sous la coordination et la direction générale d'un représentant, agent de l'État. Les entités coutumières que sont les sultanats, les provinces, les cantons, les groupements, les villages, les tribus et les quartiers administratifs participent également de l'organisation administrative des circonscriptions administratives dans lesquelles elles sont implantées. La chefferie traditionnelle est organisée par les textes en tant qu'auxiliaire de l'État auprès des populations et démembrement du ministère de l'Intérieur. Les chefs de village par exemple, élus ou désignés par les populations, sont membres de droit du conseil municipal et disposent de prérogatives en matière de justice civile, de gestion foncière, d'état civil et de perception fiscale<sup>63</sup>.

*Les chefs coutumiers sont considérés comme des officiers de justice. Ils jouent un rôle de témoignage et cela permet de savoir si l'acte d'état civil établi pour un enfant est juste. L'implication des chefs permet d'éviter les faux actes. Le chef de canton joue un rôle de conciliateur. C'est un auxiliaire de justice. Il établit des actes de conciliation ou de non de conciliation signés par les deux parties. Ces actes sont transmis à la justice. Dans la plupart des cas, les gens acceptent la conciliation. Rares sont les gens qui refusent. Dans le domaine du foncier, il faut dire que le code rural aide beaucoup dans la gestion des conflits. Dans la collecte des taxes, le chef joue un rôle primordial car même si l'État veut écarter les chefs, la mairie est obligée de recourir au chef pour collecter les taxes. Le chef de canton facilite la collecte, il est un catalyseur, mais ce sont les chefs de villages qui collectent et versent à la mairie directement. Souvent le chef de canton organise des sorties avec le receveur en regroupant les chefs de villages organisés en secteur et parfois, il va de village par village pour sensibiliser et inciter les populations à payer les impôt (entretien avec le chef de canton, village de Damana, 18 avril 2023).*

<sup>63</sup> Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger



Quatre institutions au Niger (la Présidence, la Primature, l'Assemblée nationale, la Haute autorité à la consolidation de la paix) disposeraient de la capacité de recruter des chargés de missions ou conseillers au sein des territoires ruraux, souvent parmi les notabilités locales et traditionnelles. Ces « points focaux » de l'État au sein des villages constitueraient un maillage territorial, assurant des fonctions de représentation et de redistribution de fonds mis à leur disposition. Leur effectif serait actuellement de l'ordre de 2300<sup>64</sup>

*Ces chargés de mission constituent une spécificité du Niger et favorisent la résilience des populations et des institutions. Certains disent que ce sont des emplois fictifs, mais en réalité le rapport entre le coût et le bénéfice est avantageux pour l'État et les effets positifs au plan social et communautaire sont énormes. Ils vivent le plus souvent en pleine brousse et assurent un rôle de régulateur, à la fois en représentant l'État en lien avec les chefs traditionnels, mais également au service des intérêts des communautés locales, (entretien avec un fonctionnaire nigérien, HCI3N, Niamey, 23 avril 2023).*

### 3.3. Donner du sens au prélèvement des taxes : un moyen d'appropriation sociale de la gouvernance locale

Pour faire face aux contraintes multiples liées à la mobilisation des ressources locales, les acteurs ont recours à diverses stratégies pour soutenir les efforts de mobilisation, souvent à l'initiative des collectivités en collaboration avec les services déconcentrés. La sensibilisation des citoyens au paiement des impôts est tout aussi indispensable.

*Nous surmontons cette difficulté par la sensibilisation à travers le discours selon lequel si vous payez ces taxes, notre mairie va fonctionner et, si ça fonctionne bien, c'est à l'avantage de tous, elle va offrir des services de développement de la commune, (entretien avec un collecteur de taxes dans la commune de Baoudeta, Maradi, 27 avril 2023).*

Les difficultés peuvent être aussi liées à la politisation, comme rapporté plus haut, lorsque des contribuables « politiquement protégés » refusent de s'acquitter de leurs impôts mais aussi à l'insécurité puisque les collecteurs de taxes ne peuvent plus couvrir toutes les zones.

*Comme innovation, cette année on a organisé une campagne de sensibilisation sur la taxe d'habitation et on a même fait le lancement officiel à la mairie. À cette occasion étaient présents : tous les maires de la région, les leaders religieux, les associations... On a même invité le maire à faire sa déclaration d'impôts devant tout le monde. Il y a un suivi qu'on fait quand même chaque mois pour mesurer l'impact de cette campagne. Sur ce, chaque fin de mois on envoie un petit rapport au niveau de la direction nationale. On a comparé les mois de janvier 2022 et 2023 et les résultats montrent qu'il y a quelques changements. On suppose que cette mobilisation a apporté quelques fruits mais pas vraiment à la hauteur de ce qu'on a souhaité (entretien avec le directeur régional des impôts, Tillabéri, 4 avril 2023).*

Certains agents sont porteurs d'initiatives pour encourager les efforts de mobilisation des ressources, comme le receveur de la commune urbaine de Tillabéri :

*Vous savez, le contribuable ce qu'il veut c'est de savoir où sont injectées les taxes qu'il paie. Voilà ce que je donne et voilà là où on l'injecte, tel est son souci. Et c'est ça ma politique moi. L'État a fait obligation aux receveurs municipaux d'injecter 45% des recouvrements pour l'investissement (...). Quand je fais des recettes je prends les 45 % et je mets ça à l'écart. Et souvent je prends moi-même le PIA pour voir ce qu'on peut faire comme investissement concret et visible. Et je demande d'injecter cet argent là où les populations vont voir pour qu'on puisse leur expliquer clairement à quoi*

<sup>64</sup> Bien que ces informations paraissent fiables, elles n'ont pu être confirmées par les entretiens sur le terrain et doivent donc être prises avec précaution.

*leur argent est destiné. Et c'est une stratégie qui paie, (entretien avec le receveur de la commune urbaine, Tillabéri, 4 avril 2023).*

Certaines stratégies sont plus coercitives : ceux qui se sont acquittés de leur devoir fiscal seront seuls autorisés à recevoir des dons en cas de campagne de distribution. Le secrétaire municipal de la mairie de Takanamatt l'explique ainsi :

*S'il y a un don, on demande au chef du village d'établir une liste de ceux qui ont payé leur impôt. Les noms sur la liste sont toujours prioritaires en cas d'un don, une vente à prix modéré ou une autre affaire profitable et ceux qui ne veulent pas payer pensant qu'on ne va rien leur donner là on va se rencontrer on les attrape en les marginalisant. Maintenant les gens ont compris que même si tu n'as pas payé on peut t'attraper et c'est l'État, tu ne peux t'échapper et on te refuse les pièces civiles (...), (entretien avec le secrétaire municipal de la commune rurale de Takanamatt, 27 avril 2023).*

Les budgets participatifs représentent une autre opportunité d'impliquer les populations à l'expression de leurs besoins. Ces processus sont plus particulièrement appuyés par les coopérations, allemande et suisse. Les populations participent à l'élaboration de ces budgets où elles expriment leurs besoins et disposent d'un cadre de redevabilité locale.

# La difficile mesure des performances des réformes de gouvernance publique

## 4. UN AGENDA POLITIQUE DE RÉFORMES VOLONTARISTE MAIS CONFRONTÉ À D'IMPORTANTES LIMITES OPÉRATIONNELLES

Comme cela a été rappelé, la mise en place du cadre général de la réforme publique au Niger se matérialise dans la décennie 2000. À ce jour, le cadre institutionnel est en place et la volonté de modernisation de la gouvernance publique est régulièrement réaffirmée. Pourtant, la matérialisation de certaines réformes, en particulier au plan territorial, est confrontée à des défis et des lenteurs opérationnelles majeurs.

### 4.1. Le Haut-commissariat à la modernisation de l'État, une administration de mission innovante

Avec la 7<sup>ème</sup> République, le HCME a contribué aux grands chantiers de modernisation de l'État, avec la PNME, le processus dynamique de modernisation des services publics (PDMSP), les travaux sur le changement des comportements des dirigeants et des citoyens, l'élaboration du manuel de procédures pour l'administration publique et le pilotage de la décentralisation au Niger.

Le HCME reste l'institution de référence en matière d'appui à la réforme de la gouvernance publique et démontre une capacité d'innovation en engageant, par exemple, un partenariat avec le LASDEL pour procéder au diagnostic approfondi des comportements des agents publics qui donnera lieu à une série de publications scientifiques pilotées par J-P Olivier de Sardan. En partenariat avec l'AFD et d'autres PTF, le HCME promeut actuellement une stratégie de service public ambulant à travers des actions pilotes ayant vocation à déboucher sur l'adoption d'une stratégie nationale. Notons enfin que le HCME pilote le pôle interministériel gouvernance et modernisation de l'État (PGME) qui assure la revue sectorielle gouvernance du PDES et produit des rapports d'analyse sur les quatre thématiques de la gouvernance administrative, locale, juridique et judiciaire et, enfin, celle du secteur de la sécurité.

Le PGME est constitué de trente-et-une institutions et ministères (treize ministères et dix-huit institutions) et appuie le ministère du Plan pour la tenue d'une revue des projets et programmes visant à apprécier la cohérence et la pertinence des activités réalisées dans le cadre du PDES. Si le PDES prévoit l'organisation de revues sectorielles à une fréquence annuelle, dans la réalité ce type d'exercice ne paraît pas être formellement réalisé

### 4.2. La politique nationale de modernisation de l'État (PNME) : premier jalon de planification stratégique de la réforme publique

**La PNME de 2013 marque la volonté des autorités de la 7<sup>ème</sup> république du Niger (2010) de formaliser quatre axes de réforme : la gouvernance politique, la gouvernance administrative, la gouvernance locale et la décentralisation et la gouvernance économique et financière.**

La PNME est organisée autour d'une chaîne de résultats claire et cohérente qui vise six effets, déclinés en trente-deux produits, posant l'ensemble des jalons pour une gouvernance de qualité et une administration efficace aux services des citoyens et usagers. Les enjeux de simplification des procédures, d'accessibilité des services, de décentralisation des politiques publiques et de déconcentration de l'administration s'inscrivent au cœur de la démarche gouvernementale.

Les modalités de suivi de mise en œuvre sont néanmoins formulées de manière très peu précise et le plan ne comporte aucun indicateur. Le programme national de mise en œuvre du PNME, qui devrait comporter un cadre de suivi, ne semble pas avoir vu le jour.

<b>Effet 1 :</b>	Les institutions centrales et locales de l'État appliquent une démarche de gestion stratégique basée sur les résultats et la performance et orientée vers la promotion d'une gouvernance de qualité	<b>Impact :</b> Le niveau de satisfaction des usagers des services publics délivrés par les structures de l'administration civile de l'État est améliorée
<b>Effet 2 :</b>	Les relations avec les usagers des services publics sont améliorées	
<b>Effet 3 :</b>	Le processus de développement local est bien coordonné	
<b>Effet 4 :</b>	Les institutions de l'État fonctionnent régulièrement et remplissent leur mission de manière efficace	
<b>Effet 5 :</b>	Les ressources de l'État sont efficacement gérées et de manière transparente	
<b>Effet 6 :</b>	Les décideurs à tous niveaux et les citoyens adoptent des comportements favorables au développement économique, social et culturel	

HCME, Document de politique nationale de modernisation de l'État, juillet 2013.

### 4.3. La volonté politique de réforme, confirmée par l'alternance au pouvoir (2021)

**Les Programmes de Renaissance 1 et 2 (2011-2021) du président Mahamadou Issoufou (2011-2021)** étaient articulés autour de huit thématiques dont l'axe « démocratie » qui, par voie de communication officielle, affiche un bilan positif ayant permis aux institutions nigériennes de résister aux différents chocs et de maintenir l'ordre public à travers la mise en œuvre des deux premières générations de PDES (2012-2015 et 2017-2021). Pourtant, si le bilan des réformes institutionnelles appliquées au niveau de l'administration centrale peut être globalement apprécié de manière positive, la modernisation du niveau territorial reste largement en déficit d'avancées concrètes. Ce manque de réalisation impacte négativement l'administration et la gestion des territoires, le déploiement de politiques publiques sectorielles de qualité et le développement d'une citoyenneté active.

**Le programme de renaissance 3 (2021-2026) du président Mohamed Bazoum** pose en axe 1 « la consolidation des institutions démocratiques et républicaines », organisé autour de quatre sous axes que sont : la gouvernance politique, la gouvernance juridique et judiciaire, la gouvernance administrative et la gouvernance locale. Beaucoup d'engagements ont été pris, pour certains repris des programmes 1 et 2, sans formuler pour autant d'engagements réellement contraignants car peu spécifiques et non chiffrés, tant du point de vue des moyens budgétaires consacrés que de la mesure de résultats quantifiables. Par exemple, aucune référence aux enjeux de vulnérabilités et de fragilité institutionnelle n'est mentionnée et la résilience n'est traitée que sous l'angle de la sécurité alimentaire des populations.

**La déclaration de politique générale (2021) du Premier ministre** Ouhoumoudou Mahamadou proposait la déclinaison des priorités présidentielles en matière de réforme de gouvernance publique comme suit :

- La bonne gouvernance administrative priorise les actions de lutte contre la corruption, de promotion de l'éthique et de la déontologie, d'une part, et de la performance dans la fourniture des services publics, d'autre part.
- La bonne gouvernance locale entend consolider les avancées en matière de décentralisation avec l'amélioration de la qualité de la gouvernance administrative et financière des entités décentralisées, de la transparence et de l'implication plus active des citoyens. Le gouvernement s'engage ainsi à « restaurer la crédibilité et l'efficacité des collectivités territoriales pour une transformation structurelle à la base. Dans ce cadre, un mécanisme intégré d'accompagnement sera mis en place afin d'appuyer l'exploitation des potentialités économiques des communes suivant leurs spécificités. De même, des mesures seront prises pour rendre effective la fonction publique territoriale et accélérer le processus de transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales »<sup>65</sup>.
- La bonne gouvernance judiciaire vise à rendre plus équitable et plus accessible la justice pour tous, avec en toile de fond la lutte contre la corruption.
- La notion de vulnérabilités est également appliquée aux personnes et groupes sociaux, et articulée avec la mise en œuvre d'actions relatives au nexus humanitaire-développement-paix dans un objectif de résilience.

## 5. DISPONIBILITES DES OUTILS PROGRAMMATIQUE MAIS FAIBLESSE DU SUIVI-EVALUATION DE LA PERFORMANCE

### 5.1. Le plan de développement économique et social comme document de référence

Le PDES 3 comprend trois documents distincts présentés sous forme de plusieurs volumes.

- Volume I : Diagnostic stratégique

Ce diagnostic a l'avantage de reposer en partie sur les revues sectorielles du PDES 2, dont la partie gouvernance publique a été assurée par le pôle interministériel gouvernance et modernisation de l'État, piloté par le HCME.

**Les faiblesses et insuffisances y sont ainsi pointées de manière explicite** et les réponses apportées sont reprises de la déclaration de politique générale du Premier ministre (2021). L'état des lieux de mise en œuvre du PDES révèle le manque général de capacités de l'administration à délivrer des services de qualité, caractérisé par diverses faiblesses décrites sans complaisance.

<sup>65</sup> Déclaration de politique générale du gouvernement, cabinet du Premier ministre, mai 2021, p.10

Au plan de la **gouvernance générale**, il est relevé :

La faiblesse des statistiques et divers indicateurs proposés pour évaluer le PDES et les réalisations de ses différents pôles de mise en œuvre ; cette insuffisance semble liée, entre autres, au manque d'efficacité du fonctionnement des services statistiques ;

L'insuffisance de la systématisation des revues sectorielles, notamment en ce qui concerne les outils de suivi, d'évaluation et de rapportage synthétique permettant de mieux renseigner les indicateurs des réalisations et résultats ;

La non-application du cadre légal et technique de prévention des actes de corruption n'est pas étendue à tous les responsables financiers et comptables.

Au plan de la **gouvernance administrative** :

Des absences notables sont signalées, au titre desquelles une politique efficiente de gestion des ressources humaines (pyramide des âges inversée, concentration au niveau central, niveau déconcentré dégarni), des plans globaux de formation, la promotion au mérite, les évaluations des performances individuelles ;

Des faiblesses notables ouvrent la voie aux abus et dysfonctionnements suivants : une administration politisée, un manque d'opérationnalité du contrôle, une mauvaise gestion des équipements et du matériel ; une faible coordination, le manque de rapports entre le niveau central et les niveaux déconcentrés, la corruption, une faible répartition spatiale sur base d'un ratio agent/habitant, une inadéquation entre profil et emploi, une très faible pénétration des technologies d'information et de communication.

*PDES 2017-2021, PGME, revue sectorielle du pôle, rapport analytique thématique, gouvernance administrative, HCME, octobre 2021, p.9*

Au plan de la **gouvernance locale** :

Les réformes successives ont permis de capitaliser certains acquis, quoique modestes. Des contraintes majeures demeurent, au titre desquelles :

L'absence d'orientation et de stratégie articulant la réforme décentralisatrice ;

La faible déconcentration ;

La faible articulation des politiques sectorielles et de la décentralisation ;

La faible capacité financière des CT ;

La faible capacité institutionnelle et de gestion des CT ;

La faible coordination dans le pilotage et l'accompagnement de la réforme ;

La faible appropriation politique et sociale de la réforme ;

La non-opérationnalisation des transferts de compétences et de ressources.

*PDES 2017-2021, PGME, Revue sectorielle du pôle, rapport analytique thématique, gouvernance locale, HCME, octobre 2021, p.14*



- Volume II : Orientations stratégiques

Le PDES décline la programmation gouvernementale en 3 axes et 15 programmes. L'axe 2 porte sur la consolidation des institutions démocratiques, d'une part, et de la sécurité, d'autre part :

Secteur du programme de Renaissance Acte 3	Poids du secteur dans le budget national	Axe du PDES 2022-2026	Programmes du PDES 2022-2026
Consolidation des institutions démocratiques	9%	Axe 2	Programme 7 : Amélioration de la gestion du développement
			Programme 8 : Amélioration de la gouvernance juridique, judiciaire et renforcement de la lutte contre la corruption
			Programme 9 : Amélioration de la gouvernance juridique et administrative
			Programme 10 : Renforcement de la gouvernance sécuritaire
			Programme 11 : Renforcement de la gestion des migrations
Sécurité	17%		Programme 12 : Renforcement de la gouvernance locale et de l'aménagement du territoire

République du Niger, Ministère du Plan, Plan de Développement Économique et Social (PDES) 2022-2026, Volume II Orientations stratégiques.

Un bref aperçu de la structure programmatique du PDES permet d'identifier les priorités telles que retenues sous forme de programmes budgétaires par le gouvernement, en lien avec les axes d'analyse de la présente étude :

Axes	Programme du PDES	Actions majeures du PDES	Références des programmes budgétaires
Axe n°2 : Consolidation de la gouvernance, paix et sécurité	Programme 9 : Amélioration de la gouvernance politique et administrative	Renforcer la démocratie, les droits humains et la paix	102-Appui à la mise en œuvre, à la coordination et au suivi-évaluation de l'action gouvernementale
			176-Promotion des institutions démocratiques fortes, crédibles et durables
		Améliorer les prestations des institutions et de l'administration publique	163-Développement des capacités de gestion des ressources humaines de l'État
			164-Développement du système d'information de la gestion des ressources humaines de l'État
		Améliorer la gouvernance du programme	144-Amélioration de la gestion des entités déconcentrées et décentralisées
		Améliorer la gestion des entités déconcentrées et décentralisées	162-Pilotage et administration de la fonction publique et de la réforme administrative
Programme 12 : Renforcement de la gouvernance locale et de l'aménagement du territoire		Améliorer la gestion des entités déconcentrées et décentralisées	144-Amélioration de la gestion des entités déconcentrées et décentralisées
		Améliorer la gouvernance du secteur	194-Pilotage et administration des politiques de développement communautaire et aménagement du territoire

République du Niger, Ministère du Plan, Plan de Développement Économique et Social (PDES) 2022-2026, Volume II Orientations stratégiques.

- Volume III : Plan d'actions prioritaires (PAP) et cadre de mesure de résultats (CMR)

Le PAP opérationnalise le PDES 3 à travers ses trois axes stratégiques, dont la consolidation de la gouvernance, paix et sécurité (axe 2). Le PAP facilite la préparation et l'alignement des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) au PDES. Il est l'instrument de communication et de dialogue avec les PTF.

Pour chaque indicateur du CMR, les valeurs de référence et les cibles ont été définies. La détermination des cibles des différents indicateurs est faite sur la base de plusieurs hypothèses qui reposent principalement sur une base tendancielle, d'une part et, sur les orientations du gouvernement, déclinées dans le programme de Renaissance 3 en politiques sectorielles, d'autre part. Cet exercice, réalisé de manière lacunaire, illustre le faible ciblage des indicateurs liés à certaines politiques sectorielles et, plus globalement, la faible production de données chiffrées.

**Le choix des indicateurs devrait refléter, au-delà des discours, la volonté politique qui se traduit alors par des moyens budgétaires fléchés sur les points d'affectation.** Pourtant, les indicateurs de résultats sont formulés de manière trop peu spécifique pour servir de support à un dialogue de politique thématique et ont vocation à être détaillés par les cadres de suivi de politiques sectorielles. En outre, certains indicateurs paraissent peu opérants (valeurs de référence et valeurs cibles sujettes à caution, ciblage non effectif et moyen de renseignement non assuré).

**D'une manière plus spécifique, sur l'axe développement,** pour chaque secteur lié à une compétence transférée (santé, éducation et hydraulique en particulier), un résultat est libellé comme suit : « la gouvernance du secteur X est renforcée » et des indicateurs de différentes natures y sont mêlés. Cela dénote la faiblesse du dialogue intersectoriel de mise en cohérence et, plus globalement, un manque de pilotage du cadre de mesure de résultats par le ministère du Plan<sup>66</sup>.

Résultat	Indicateurs de résultats
La gouvernance du secteur de l'hydraulique est renforcée	Proportion du budget national allouée au secteur
	Taux d'exécution du budget du secteur
	Pourcentage des réunions de coordination et de suivi tenues

République du Niger, Ministère du Plan, Plan de Développement Économique et Social (PDES) 2022-2026, Volume III, Plan d'actions prioritaires et cadre de mesure de résultats

Le résultat « approche Nexus-humanitaire-développement-paix est renforcée » dispose de six indicateurs, tous de type « processus » visant la mise en place et l'opérationnalisation des comités nexus aux différents niveaux territoriaux<sup>67</sup>.

Neuf indicateurs spécifiques « genre » visent l'autonomisation économique, la réduction des violences basées sur le genre, ainsi que la proportion de femmes représentées dans les instances de décision gouvernementale (assimilées haute fonction publique)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> République du Niger, Ministère du Plan, Plan de Développement Économique et Social (PDES) 2022-2026, Plan d'Action Prioritaires et Cadre de Mesures des Résultats : secteur éducation p.36-37 ; secteur santé p.40-41 ; secteur hydraulique p.42.

<sup>67</sup>Idem, p.46-47

<sup>68</sup>Idem, p.48-49

### Sur l'axe gouvernance :

Le résultat « Les populations bénéficient, équitablement, de services publics de qualité » dispose de trois indicateurs alimentés par le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative (MFP/RA) dont le ciblage n'est pas disponible et le renseignement paraît complexe :

- Taux de réponses aux réclamations des usagers des services publics
- Proportion des dossiers n'ayant pas été traités à temps (taux de célérité)
- Ratio d'encadrement administratif (nombre d'agent civil de la fonction publique pour mille habitants)

Il est notable de constater que le résultat « la gouvernance locale est renforcée » dispose de seulement deux indicateurs de suivi :

- Pourcentage des CT qui ont déposé leurs comptes de gestion dans les délais
- Proportion des CT utilisant les outils performants de planification

### La traduction des politiques publiques de déconcentration et de décentralisation en objectifs de résultats, pourtant essentielle à la modernisation de la gouvernance, apparaît quasi nulle.

Ni le ministère des Finances ni le ministère chargé de la décentralisation ne semblent placés en responsabilité et aucun objectif ni moyen lié à la déconcentration de l'administration n'est repris. Quant à la décentralisation, notons que l'atteinte des deux indicateurs repose entièrement sur la responsabilité des CT alors que les engagements gouvernementaux majeurs portant sur les transferts financiers et l'opérationnalité de la fonction publique territoriale ne sont pas repris. En outre, les valeurs de référence et les valeurs cibles des deux indicateurs paraissent questionnables (valeur de référence de 100% pour l'indicateur « Proportion des CT utilisant les outils performants de planification »)<sup>69</sup>.

Le résultat « La gestion des finances publiques est performante » dispose de deux indicateurs budgétaires généraux et d'un indicateur lié au suivi des recommandations de la Cour des comptes, également très « macro »<sup>70</sup>.

## 5.2. La déclinaison du PDES en plans de réforme thématique et sectorielle reste incomplète

Les enjeux de gouvernance administrative, locale et financière constituent les principaux axes thématiques de modernisation de la gouvernance territoriale. Comme de nombreux acteurs l'ont confirmé et, après une décennie de mise en œuvre, **les politiques de décentralisation et de déconcentration paraissent se situer à un tournant.**

Le document cadre de la politique nationale de décentralisation, adopté en mars 2012, nécessite une actualisation sur la base d'une évaluation. Un mécanisme de suivi-évaluation prévu au plan national et territorial<sup>71</sup> n'a, à ce jour, toujours pas été mis en place. De nombreux acteurs, à la fois au sein de l'administration et de la société civile, s'accordent sur la nécessité d'impulser un « acte 2 » de la décentralisation et de la déconcentration au Niger, afin de dynamiser le processus et de lever les contraintes importantes qui subsistent.

<sup>69</sup> Idem, p.54

<sup>70</sup> Idem, p.55

<sup>71</sup> « Au regard de la multiplicité des acteurs impliqués, du nombre de collectivités territoriales, des interactions entre décentralisation et politiques sectorielles, de l'existence d'informations éparses sur les collectivités territoriales et des disparités de leur niveau de développement, de la vision à long terme, la mise en place d'un dispositif national d'observation, de suivi-évaluation du processus de décentralisation s'impose comme une nécessité », Présidence de la République, *Document cadre de la politique nationale de décentralisation*, mars 2012.

Le plan de transfert des compétences et des ressources aux CT (PTCR 2017-2021) doit également être évalué pour permettre l'élaboration d'un nouveau programme. Un plan national de renforcement des capacités des acteurs, assorti de son plan d'action, en lien avec une montée en puissance du CFGCT, est également attendu.

La décentralisation doit aussi être soutenue par la mise en place d'une fonction publique territoriale et par la décentralisation financière à travers la direction des finances des collectivités territoriales (DFCT). La mise en œuvre des réformes reste cependant lente en dépit de l'adoption des textes. En particulier, la DFCT doit élaborer sa feuille de route en 2023 et clarifier ses attributions vis-à-vis de celles de l'ANFICT, ce qui est potentiellement porteur de conflits institutionnels. Parmi les autres réformes qui doivent être menées nous soulignons le recrutement de 50 comptables publics, l'intégration de la chaîne de dépenses des CT dans le système comptable relevant du ministère des Finances, la mise en œuvre du projet pilote visant à accompagner 146 communes urbaines.

Si les textes régissant la FPT ont été adoptés, sa mise en œuvre piétine également. Chaque CT devrait être dotée *a minima* du personnel suivant – un secrétaire général, un agent d'état civil et un comptable public. Or, sans ressources financières, les CT n'ont pas la possibilité de recruter sur fonds propres. L'État doit donc s'assurer que les ressources publiques suffisantes sont transférées aux CT en particulier leur inscription dans les budgets des ministères sectoriels<sup>72</sup>. La rétrocession des taxes prévues par la loi est indispensable au fonctionnement des CT<sup>73</sup> tout comme la mise à disposition de personnel formé, appuyé sur un plan de recrutement, un suivi des carrières et une formation continue. Sans ressources, l'accès aux services d'intérêt général ne peut être garanti aux populations, notamment dans les zones de conflit.

Sur le plan financier, l'ANFICT constitue un mécanisme pérenne de financement des collectivités territoriales, abondé par l'État mais surtout par un nombre croissant de PTF à travers les fonds sectoriels communs et les financements de projets. Il mérite néanmoins d'être confirmé dans son modèle et renforcé dans ses capacités et ses procédures internes.

**La stratégie de réforme des finances publiques (SRFP 2021-2025)** comprend un programme 7 relatif à la « Décentralisation et déconcentration » et doté d'un cadre de suivi des résultats clair, qui expose les priorités et décrit les actions à entreprendre.

Action	Description	Indicateurs
Décentralisation et transfert de compétences et de ressources	Renforcer les capacités de la DGCT au sein du ministère qui assure la tutelle administrative et financière des CT	Pourcentage du budget exécuté par les structures déconcentrées
	Renforcer le suivi financier des CT par le ministère des Finances	
	Intégrer les comptables des CT dans le réseau du Trésor	
	Renforcer les capacités financières de l'ANFICT	
Financement, suivi et redevabilité	Le financement des transferts de compétences n'est pas précisé, ce qui fragilise l'exécution effective du plan quadriennal de transferts.	Pourcentage des CT produisant des états financiers annuels
	Création au niveau régional d'un poste de comptable supérieur chargé d'exécuter les budgets des communes et des régions	Pourcentage des CT intégré au réseau de la DGTCP
	L'arrimage de la comptabilité des CT à celle de l'État n'est pas encore effective	Pourcentage des ressources financières transférées aux CT
	La transparence de la gestion financière des CT est entachée	
	Les services centraux disposent de très peu d'information sur les CT, dont les données ne sont pas centralisées	

<sup>72</sup> Dans le respect de la directive n°01/2011/CM/UEMOA transposée par le décret n° 2016-302 PRN/ MISP/D/ACR/MF du 29 juin 2016)

<sup>73</sup> [https://www.laboratoire-citoyennes.org/sites/default/files/2019-01/guide\\_fiscalite\\_local.pdf](https://www.laboratoire-citoyennes.org/sites/default/files/2019-01/guide_fiscalite_local.pdf)

Déconcentration de la gestion budgétaire	Déconcentrer la gestion budgétaire	
	Renforcer les moyens des services déconcentrés de l'État pour venir en appui au CT	

Ministère des Finances, *Stratégie de réforme des finances publiques 2021-2025, année 2021*

Les programmes 4 « Réforme du contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire » et 5 « Gestion des ressources humaines » posent également des actions nécessaires à la modernisation de la gouvernance territoriale, comme suit :

Au titre du programme 4, la réforme du contrôle administratif comprend l'indicateur suivant :

Taux de contrôle *a posteriori* de l'Inspection générale de l'administration territoriale, avec un objectif ambitieux de passage d'un taux de 3,43% en 2020 à 50% en 2025.

La réforme du contrôle juridictionnel prévoit l'opérationnalisation des chambres régionales des comptes et un indicateur plus général :

Taux d'exécution des programmes annuels du contrôle de la Cour des comptes

Au titre du programme 5, la modernisation de la gestion administrative et financière des agents publics prévoit la mise en place de la formation professionnalisante des agents et comporte, en outre, l'indicateur suivant :

Pourcentage d'agents publics pris en charge par le nouveau système intégré de gestion des ressources humaines

### 5.3. Des outils de suivi et de mesure des réalisations éclatés qui n'offrent pas de cadre de mesure opérationnel et cohérent

Comme relevé précédemment, les outils de suivi et d'évaluation des politiques publiques sont généralement insuffisants et peu opérationnels, bien que multiples.

Le Niger s'est doté d'un **projet de politique nationale d'évaluation en 2018 mis en œuvre par le ministère du Plan** et qui pointe que « des efforts appréciables peuvent être relevés quant à la mise en place de structures étatiques telles que les Directions des Statistiques (DS), les Directions des Études et de la Programmation (DEP), la Cellule d'Analyse des Politiques Publiques et d'Évaluation de l'Action Gouvernementale (CAPEG), l'Institut National de la Statistique (INS) et ses structures déconcentrées et la Cellule de Suivi et Évaluation au Ministère du Plan sur le plan institutionnel. Cependant, malgré la mise en place de ces structures dédiées à l'évaluation, sa pratique reste faible, aussi bien au niveau central qu'au niveau local. Cette faiblesse n'a permis au Niger ni de procéder à une mise en œuvre efficace du contenu des plans, programmes et stratégies, ni d'avoir une bonne appréciation des résultats. »<sup>74</sup>

Dans le cadre des **revues thématiques du PDES réalisé par le pôle gouvernance et modernisation de l'État piloté par le HCME, les rapports périodiques d'analyse constituent des ressources notables** de suivi évaluation, publiés sur le site de la HCME<sup>75</sup>. Néanmoins l'analyse qualitative, à travers un narratif d'appréciation peu sous-tendu par des données chiffrées, l'emporte sur l'analyse quantitative de mise en œuvre des réformes. Les indicateurs du PDES et des stratégies sectorielles ne sont pas systématiquement renseignés et certaines données ne sont pas rapportées. Ces revues thématiques, prévues à une fréquence annuelle, n'ont pu se tenir qu'une seule fois en 2021 durant la dernière année de mise en œuvre du PDES 2.

Destinées au ministère du Plan qui assure le mandat de suivi et d'évaluation des plans de développement et de la performance des programmes et projets de développement, ces ressources doivent permettre d'alimenter l'organisation des revues sectorielles et des portefeuilles

<sup>74</sup> Ministère du Plan, *Projet de politique nationale d'évaluation*, novembre 2018, pp.6-7

<sup>75</sup> <http://www.hcme.gouv.ne/index.php/documents/category/7-etudes>

des PTF. Dans la pratique, **la conduite des revues sectorielles est aléatoire et ne constitue pas encore un moyen efficace de suivi des indicateurs sectoriels**. Une plus forte implication de la coordination des PTF et l'opérationnalisation des budgets programmes pourraient sensiblement améliorer un dialogue de politique axé sur les résultats.

**Le ministère de Plan pilote également le processus de revue volontaire sur les objectifs de développement durable (ODD)**, dont le dernier rapport a été publié en mai 2021 après les rapports de 2018 et de 2020.

L'ODD 16, relatif aux institutions, comporte le sous-indicateur « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux », lui-même décomposé en sous indicateurs « Dépenses publiques primaires en proportion du budget initial approuvé, par secteur (ou par code budgétaire ou autre critère similaire) » et « Proportion de la population dont la dernière expérience avec les services publics a été satisfaisante ».

**La CAPEG**, positionnée auprès du Premier ministre, affiche l'objectif de contribuer au renforcement de l'efficacité de l'action publique en termes d'anticipation et de prise de décision, à travers l'analyse de la performance de l'action gouvernementale. Ses principales attributions comprennent la conduite d'études et de recherches stratégiques afin de mieux informer la formulation et/ou l'évaluation des politiques publiques, de développer des initiatives pour améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale.

La CAPEG a produit en 2021 **un dispositif opérationnel visant à apprécier la performance de l'action publique depuis les communes**, partant du principe que « les mécanismes de suivi-évaluation gouvernementaux ne sont pas fiables lorsqu'il s'agit d'apprécier les interventions publiques à la base. (...) L'objectif affiché est de mesurer la performance de l'action gouvernementale et de renforcer la redevabilité publique sur la base d'informations produites localement ».<sup>76</sup> 15 domaines ont été retenus sur la base desquels 105 indicateurs ont été identifiés au terme d'une consultation territoriale, renseignés par un système relativement simple de score. Ce dispositif est prévu pour alimenter une base de données nationale, consolidée à partir du niveau communal et qui devrait nourrir le débat démocratique local. La gouvernance est regroupée en quatre thématiques - sécurité, justice, corruption et gouvernance locale - et compte 28 indicateurs.

Les indicateurs spécifiques à la gouvernance locale sont les suivants :

Indicateurs de la gouvernance locale	Nature		Méthode de collecte		Source
	Qualitatif	Quantitatif	Routine	Son- dage	
Nombre de sessions ordinaires et extraordinaires tenues		X	X		Mairie, préfecture
Nombre de consultations informelles		X	X		Mairie
Nombre de séances de restitution publique des résultats des sessions aux communautés		X	X		Mairie
Montant des impôts et taxes locaux mobilisés par la commune		X	X		Mairie
Nombre d'actes d'état civil délivrés (naissance, mariage et décès)		X	X		Service état civil
Taux d'exécution physique du budget		X	X		Mairie

<sup>76</sup> CAPEG, *Processus de mise en place d'un dispositif opérationnel pour apprécier la performance de l'action publique depuis les communes*, juin 2021.



Part des investissements dans le budget global		X	X		Mairie
Délai moyen de délivrance des actes d'état civil		X	X		Service état civil
Appréciation de la population sur le comportement du maire (à l'écoute, réactivité aux sollicitations, etc.)	X			X	(A préciser)
Niveau de satisfaction de la population par rapport aux réalisations de la commune	X			X	Mairie
Taux de recouvrement des recettes par type (taxes/impôts)		X	X		Mairie

La CAPEG produit, en outre, des rapports de performance qui visent à rendre compte des principales réalisations menées sur la base des prévisions gouvernementales annuelles et qui compilent le suivi de certains indicateurs sectoriels. Il est ainsi indiqué que :

*« les rapports semestriels permettent aux autorités d'avoir une idée sur les possibilités d'atteinte des objectifs cibles et de décider d'éventuelles réorientations de l'action gouvernementale. Le rapport annuel permet d'apprécier la performance de l'action publique en matière de fourniture des biens et services aux populations. Il dresse la situation des principales réalisations, sur la base des prévisions annuelles, ainsi que l'évolution des principaux indicateurs sectoriels. De ce fait, ces rapports constituent des outils de redevabilité et de dialogue avec les citoyens chaque année. »<sup>77</sup>*

Bien que louable, cette production, qui se veut pédagogique et accessible aux citoyens, paraît néanmoins faire doublon avec les compétences du ministère du Plan et l'action de la HCME, ainsi qu'avec les publications de la Cour des comptes. La multiplication des sources et supports d'information non exhaustifs entraîne un suivi-évaluation de l'action gouvernementale complexe et peu lisible.

Ces enjeux se posent avec acuité concernant le chevauchement de compétences sur les enjeux de pilotage et le suivi de l'action publique entre le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative et le HCME et entre le ministère du Plan et la CAPEG.

**Une troisième évaluation des finances publiques selon la méthodologie *Political expenditure and financial accountability (PEFA)***, après les exercices de 2012 et 2017, doit être publiée en 2023. Cette évaluation devra constituer une ressource incontournable, en particulier pour confronter l'avancée des réformes publiques à la mesure des résultats des différents piliers de politique budgétaire.

## 5.4. Des enjeux de vulnérabilités et de résilience en matière de gouvernance non explicitement reconnus par les politiques publiques

**Au Niger, dans le discours officiel, la notion de vulnérabilité est appliquée aux individus et aux groupes sociaux.** Le lien entre réforme de gouvernance et prise en compte des vulnérabilités n'est pas établi de manière directe, puisqu'aucune réforme de gouvernance ne vise à constituer une réponse aux enjeux dits de vulnérabilité, mais surtout parce que les concepts même de vulnérabilité et de résilience ne semblent s'appliquer ni aux institutions, ni aux politiques publiques.

Une revue des documents programmatiques confirme que ces concepts s'appliquent aux individus et groupes sociaux, en particulier du fait d'une situation humanitaire dégradée. Les

<sup>77</sup> <https://www.capegniger.org/publication/rapports-de-performance.html>

populations et communautés sont considérées comme vulnérables du fait de leur appartenance aux couches sociales les moins favorisées (minorités, populations déplacées, populations privées de conditions décentes d'existence, populations victimes de violences et d'atteinte aux droits humains), en particulier en milieu rural et en zones d'insécurité. Leurs capacités de résilience sont donc avant tout de nature individuelle et communautaire, appuyées par des actions publiques et des projets ciblés.

Cette appréhension des concepts est illustrée par la création progressive des **observatoires de suivi de la vulnérabilité (OSV) communaux**<sup>78</sup>, alimentés par les systèmes communautaires d'alerte précoce et de réponse aux urgences, qui fournissent des informations sur la situation alimentaire et la vulnérabilité des populations. Ces OSV, intégrés au dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, visent à améliorer la connaissance des causes profondes de la vulnérabilité du point de vue de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et à améliorer les systèmes de prévention et de gestion des crises et autres catastrophes naturelles.

**Certaines administrations de mission sont pourvues d'un mandat en lien avec les vulnérabilités :**

- **Le Haut-commissariat à l'Initiative « Les nigériens nourrissent les nigériens » (HCI3N)** intervient sur cette dimension de la vulnérabilité en lien avec le système d'alerte précoce. Les territoires, ou zones géographiques, peuvent également être considérés comme fragiles, pour des raisons d'ordre principalement naturel et humain, en lien avec le changement climatique et la dégradation sécuritaire et justifier la mobilisation d'approches de type nexus urgence humanitaire et développement au niveau communal.
- **La HACP** applique la vulnérabilité à des groupes sociaux vivant sur des territoires dits périphériques et historiquement reconnus comme marginalisés, en particulier en lien avec les enjeux de stabilisation et de consolidation de la paix des zones sahéennes à forte composante nomade et pastorale. Le renforcement de la résilience des communautés des zones à risque est recherché à travers des interventions d'ordre social et économique. Dans le cadre de son plan stratégique 2022-2026, les actions de la HACP visent à promouvoir la gouvernance et la légitimité publique, à travers le renforcement de l'autorité de l'État et sa capacité de gestion des conflits, une meilleure délivrance de services publics et le renforcement des acteurs et du processus de décentralisation.

Axe stratégique	Objectifs stratégiques	Indicateurs
Renforcement de la gouvernance et de la légitimité de l'État	Renforcer les capacités des institutions à gérer les crises	Nombre de localités couvertes par les appuis à la mobilité de l'administration (chefs traditionnels et justice)
		Taux de communes prioritaires de la HACP couvertes par des CDS élargis fonctionnels
		Taux de communes prioritaires de la HACP couvertes par des instances fonctionnelles du code rural (COFODEP, COFOCOM)
	Renforcer la mise en œuvre de la décentralisation	Taux de communes prioritaires de la HACP ayant une unité de police municipale fonctionnelle
		Taux de communes prioritaires de la HACP dotées de commissions spécialisées « Paix et sécurité » intégrant tous les mécanismes de prévention et de gestion des conflits
		Taux de communes prioritaires de la HACP disposant d'un PDC intégrant les thématiques « paix et sécurité » et « prévention et gestion des crises »

HACP, Plan stratégique 2022-2026, année 2022

<sup>78</sup> Exemple d'OSV communal : [https://www.civita-niger.org/sites/default/files/2021-12/arrete\\_observatoire\\_suivi\\_vulnerabilite.PDF](https://www.civita-niger.org/sites/default/files/2021-12/arrete_observatoire_suivi_vulnerabilite.PDF)

## 5.5. Les enjeux liés au genre dans un contexte de vulnérabilité

Le ministère de la Femme et de la protection de l'enfance a **adopté le plan d'action national de l'agenda Femme, paix et sécurité de deuxième génération (2020-2024)**. Financé par l'agence ONU Femme, ce plan d'action vise à aligner les dispositifs nationaux à la résolution 1325 pour l'appropriation de l'agenda Femmes, paix et sécurité du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Ce plan est présenté comme « une force motrice qui canalise l'action de l'État visant à prendre en compte les aspects sexospécifiques de la paix et de la sécurité (...) en réponse au constat selon lequel les femmes et les filles représentent le plus grand nombre des victimes des conflits sur le territoire nigérien »<sup>79</sup>. Pour autant, il est dépourvu de valeur contraignante et ne dispose ni de cadre logique de mesure de résultat, ni de moyens budgétaires dédiés.

Le cadre de résultat propose néanmoins une série d'indicateurs dont certains, basés sur la mise en place de mécanismes de gouvernance, peuvent être signalés.

Axe	Effets	Produit/action	Indicateurs
Prévention	Les acteurs clés s'engagent à promouvoir les droits fondamentaux des femmes et des filles et limiter leur exposition aux violences	Les dispositifs juridiques et politiques dédiés aux respects des droits fondamentaux des femmes et des filles sont renforcés, promus et appliqués notamment dans les zones affectées par les conflits.	Niveau d'intégration des nouvelles normes internationales en matière de protection des droits fondamentaux des femmes et des filles dans les lois nationales.  Nombre de lois adoptées et modifiées pour intégrer la protection des droits fondamentaux des femmes et des filles.  Niveau d'application des dispositifs juridiques contre les violences faites aux femmes et aux filles.
Participation	Les femmes et les jeunes se mobilisent et s'engagent davantage dans la gestion communautaire et la bonne gouvernance à tous les niveaux	Les obstacles et les barrières culturelles à la participation des femmes aux espaces publics de prise de décision ainsi qu'aux postes à responsabilités sont durablement levés.	Pourcentage des femmes et des filles dans les postes à responsabilités <sup>80</sup> .  Nombre des hauts gradés féminins nommés.
Partenariat	Des acteurs publics et privés non traditionnels s'engagent dans la mise en œuvre du PAN pour accompagner le changement de pratiques.	Les leaders religieux, traditionnels et les autorités décentralisées deviennent des acteurs décisifs dans les initiatives inspirées du PAN	Nombre de conventions de partenariat avec les leaders religieux, traditionnels, les collectivités locales et autorités décentralisées.  Nombre de plans locaux de développement sensibles au genre élaborés.  Nombre des femmes nouvellement admises dans les mécanismes locaux de prévention et gestion des conflits.

Ministère de la Femme et de la protection de l'enfance, *Plan d'action national de l'Agenda Femme, paix et sécurité de deuxième génération, 2020-2024*.

<sup>79</sup> Ministère de la Femme et de la protection de l'enfance, *Plan d'action national de l'Agenda femme, Paix et sécurité de deuxième génération 2020-24*, septembre 2020, p.7

<sup>80</sup> Cet indicateur est partagé par le PAP du PDES 3.

Malgré ce plan, il apparaît nécessaire de nuancer l'engagement de l'État nigérien en faveur de la promotion et de la protection intégrale du droit des Femmes face à **l'absence de ratification du protocole de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (2003)**. Ce protocole, dit de Maputo, constitue un instrument juridique africain majeur et de nature progressiste qui confère une diversité de droits aux femmes et jeunes filles à l'échelle continentale<sup>81</sup>.

Des faitières d'associations féminines soutenues par la CNDH organisent régulièrement des actions de plaidoyer afin que le ministère de la Femme et de la protection de l'enfance porte cet engagement auprès du gouvernement et du parlement.

---

<sup>81</sup> Ce protocole stipule que les droits des femmes sont reconnus et garantis par tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il s'agit en particulier des droits à la participation au processus politique et à la prise de décision ; droit à la paix ; protection des femmes dans les conflits armés ; droit à l'éducation et à la formation ; droit économique et à la protection sociale ; droit à la santé humaine, sexuelle et reproductive ; droit à la sécurité alimentaire ; droit à un habitat adéquat ; droit de la veuve, droit de succession ; protection spéciale des femmes âgées et des femmes handicapées.

# Enjeux et opportunités d'intervention autour d'un appui budgétaire

Les principaux intervenants en matière d'appui budgétaire gouvernance en cours sont l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale (BM) sur la base de montants importants. L'AFD a mené une expérience d'appui budgétaire sur le secteur de gestion des finances publiques à travers une facilité multi tranches (FMT) d'un montant plus modeste, qui a été évaluée positivement.

## 6. LES PRINCIPAUX APPUIS BUDGETAIRES EN COURS AU NIGER

### 6.1. L'appui budgétaire de l'Union européenne à travers la quatrième génération de SRBC au Niger

**L'UE intervient sur base d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (SRBC)** d'un montant de 195 millions EUR en dons sur trois ans, dont 159 millions EUR dédiés à l'appui budgétaire et 36 millions EUR en appui complémentaire. Les trois axes d'intervention sont la gouvernance et la redevabilité institutionnelle et financière ; l'accès au système éducatif et à la formation professionnelle ; la croissance économique verte et créatrice d'emplois. Les quatre composantes clés de l'appui budgétaire européen que sont les transferts financiers, le dialogue sur les politiques publiques, l'évaluation de la performance et le renforcement des capacités constituent autant de leviers pour l'atteinte des résultats du programme.

La SRBC comporte des tranches fixes et des tranches variables, avec décaissement proportionnel au niveau de la réalisation des cibles sur la base de procédures relativement complexes. Le ministère des Finances, en charge du suivi, dispose d'un appui technique de l'UE auprès de l'ordonnateur national pour gérer le suivi de ces opérations.

**L'intervention se base sur une analyse des principaux facteurs de fragilités avec un accent particulier mis sur les aspects de gouvernance économique et financière.** L'évaluation des risques, à travers le cadre de gestion interne à l'UE, confirme un fort degré de risque sur l'ensemble de ces dimensions, en particulier la dimension développementale.

Le dialogue politique et de politique sectorielle lié à l'axe gouvernance porte en particulier sur les dimensions suivantes :

- **Gestion des finances publiques** et lutte contre la corruption, tant au niveau national qu'au niveau décentralisé / déconcentré ainsi que dans le dialogue sectoriel (dimension transversale) ;
- **Présence de l'État et de ses services dans les territoires** et notamment les zones fragiles touchant l'ensemble des secteurs d'intervention (dimension transversale) ;
- **Lutte contre l'impunité et le renforcement de la justice** et des droits humains, y compris le genre.

Les indicateurs liés à la thématique gouvernance publique sont repris dans le tableau ci-après :

Chaîne de résultats	Indicateurs de performance
<b>Gestion budgétaire et transparence</b>	
La gestion des finances publiques, de la mobilisation des ressources internes, de la transparence et de la redevabilité de l'action publique sont améliorées (y compris aux niveaux déconcentré et décentralisé)	Dépenses publiques effectuées sous la forme de crédits délégués aux régions, départements et communes (%)
	Nombre de ministères sectoriels concernés par la déconcentration de l'ordonnancement vers les ministères sectoriels
	Nombre de communes disposant de comptes publics du Trésor
Le transfert des ressources aux communes et les capacités des collectivités territoriales sont renforcés	Montant des ressources affectées aux communes par les guichets
	Montant des arriérés de ressources minières et pétrolières rétrocédées aux collectivités
	Statut des textes de l'IGE et de l'IGF
Des mesures critiques de lutte contre la corruption et l'impunité sont adoptées et mises en œuvre	Nombre de rapports des structures de contrôle transmis à la justice
	Nombre de cas de corruption examinés par la justice et l'AJE
	<b>État de droit (hors sécurité)</b>
Le fonctionnement efficace et de qualité de la chaîne pénale est renforcé	Nombre de sessions des chambres criminelles auprès des TGI par an
	Pourcentage des prévenus par rapport à la population carcérale globale (par sexe)
	Nombre de sessions tenues par les pôles spécialisés par an
	Ratio de magistrat/habitant
L'accès à la justice est renforcé dans tout le pays, notamment dans les zones périphériques, avec une attention particulière aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité et des femmes victimes de violences basées sur le genre	Taux d'accroissement du nombre de personnes bénéficiaires d'assistance judiciaire
	Taux d'accroissement du nombre de personnes bénéficiaires d'assistance juridique
Le système pénitentiaire est modernisé, conforme aux standards internationaux et aux exigences des droits humains, avec des établissements pénitentiaires gérés par un personnel professionnel et qualifié	Nombre d'agents du nouveau corps de l'administration pénitentiaires formés
	Nombre d'établissements gérés par le personnel du nouveau corps
Les capacités, la performance et la crédibilité des institutions et des acteurs de démocratie sont améliorées	Statut des réformes dans le domaine des élections
La gestion de la migration est renforcée	Nombre de sessions du Cadre de Concertation sur la Migration (CCM) et degré de mise en œuvre de sa feuille de route et des recommandations
	Nombre d'actions de lutte contre le trafic et la traite des migrants réalisées par les autorités du Niger

Extrait de l'Annexe 1 de la convention de Financement NO NDICI/AFRICA/2021/043-180, dispositions techniques et administratives

Hormis les secteurs de la justice et de la sécurité, non pris en charge par les orientations de la présente étude, **la gouvernance territoriale, à travers les politiques de décentralisation et de déconcentration sectorielle et financière, apparaît ici comme le principal point d'affectation des indicateurs de performance.** Cette réforme est analysée par l'UE comme complexe car par essence interministérielle et mobilisant des enjeux importants en termes de ressources budgétaires et humaines. Les transferts de compétences et de ressources concomitantes aux niveaux infranationaux dans un État centralisé, qui souffre d'une sous administration couplée au



sous-développement local et à une fragilisation territoriale croissante, suscitent des résistances institutionnelles.

Le diagnostic des finances publiques, réalisé en 2021 en prélude de la formulation de la nouvelle stratégie de réformes des finances publiques, a confirmé la faiblesse des ressources budgétaires allouées aux CT, malgré le plan de transfert des compétences et des ressources adoptées par le gouvernement. Les CT se caractérisent par de faibles capacités en gestion financière et comptable, qui contraste avec l'élargissement de leur espace budgétaire en raison des possibilités offertes par les ressources rétrocédées issues des activités extractives, là où elles existent.

Il est confirmé que la décentralisation et les services publics dans les territoires ne peuvent fonctionner efficacement que si les services techniques déconcentrés disposent des ressources pour appuyer les CT, ces services jouant un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain. Le sous-financement et la faible dotation impactent considérablement la qualité des services en région et la mise en œuvre des politiques sectorielles.

**Cette analyse, au demeurant partagée par l'ensemble des PTF, justifie la formulation d'indicateurs visant spécifiquement l'amélioration de la gestion budgétaire centrale, déconcentrée et décentralisée** via l'opérationnalisation de la déconcentration de l'ordonnancement vers les niveaux ministériels, l'affectation des ressources et compétences aux entités déconcentrées et décentralisées et l'amélioration de la gestion budgétaire et comptable des communes (y compris leurs ressources humaines et, en particulier, dans les zones fragiles).

## 6.2. L'action de la Banque mondiale autour de différents instruments complémentaires

**La BM a réalisé un « risk and resilience assesment – RRA » Niger en 2016, actualisé en 2022** qui identifie cinq grands facteurs de fragilités :

- La dynamique de crise et de conflit sur l'espace régional des trois frontières ;
- La compétition pour l'accès aux ressources naturelles ;
- L'exclusion et les inégalités entre groupes sociaux, en particulier concernant les aspects genre et pastoralisme ;
- Des institutions étatiques centralisées en difficulté à garantir l'accès aux services et à la sécurité, impactant la légitimité de l'État et le contrat social et alimentant des griefs croissants à l'encontre des institutions et de leurs représentants ;
- Un consensus politique fragile.

Le Niger, éligible aux financements « *fragility, conflicts and violence - FCV* », bénéficie notamment du projet communautaire de relance et de stabilisation au Sahel de 352 millions USD mis en œuvre dans la zone du Liptako-Gourma, commune au Mali et au Burkina-Faso. Un plan d'action pose des objectifs et jalons spécifiques en lien avec les facteurs de fragilité.

**La BM a approuvé, en 2022, un programme basé sur la performance pour la gestion de la dépense publique par le résultat pour le capital humain (PGRC)**, d'une durée de six ans pour un montant de 195 millions USD. L'objectif global est le soutien aux réformes structurelles en matière de gestion des finances publiques et de gestion des ressources humaines, en améliorant directement la prestation de services dans les zones mal desservies dans les secteurs clés de l'éducation et santé. Les programmes axés sur la performance constituent l'instrument phare pour faire avancer les réformes structurelles de gouvernance clés et renforcer les capacités du système national. C'est le premier appui de ce type financé au Niger.

Les dimensions de fragilités sont prises en compte à travers le double ciblage géographique et sectoriel, à savoir les territoires évalués en dessous des standards nationaux d'accès aux services de l'éducation et de la santé. Le programme est coordonné par le ministère des Finances, à l'initiative de rendez-vous annuels pour l'examen conjoint de l'atteinte des objectifs chiffrés sur la base du suivi d'indicateurs. Les décaissements, par tranche, se font après la mission d'un vérificateur indépendant et ne nécessitent pas d'avis de non-objection préalable.

**La BM déploie un programme d'appui budgétaire de type « Resilient Growth and Capital Building » d'un montant de 350 millions USD** sur trois ans, aligné sur le PDES et qui se compose pour moitié de dons et pour moitié d'un prêt. Le programme est multisectoriel et vise principalement à appuyer les réformes en faveur d'une reprise économique, du renforcement de la gouvernance économique et du développement du capital humain. **L'outil d'appui budgétaire est ici utilisé principalement pour faciliter l'atteinte des conditions institutionnelles, législatives et réglementaires permettant la bonne exécution des projets d'investissement et des projets basés sur les résultats**, deux modalités importantes de financement mobilisées au Niger.

Le dispositif de suivi-évaluation est piloté par le ministère du Plan, qui préside un comité interministériel chargé de la coordination des projets externes et des appuis budgétaires. Ce comité technique a vocation à regrouper toutes les entités impliquées dans la mise en œuvre de l'ensemble des programmes d'appui budgétaire existants, pour améliorer la coordination des réformes et le flux d'information au sein du gouvernement. Le suivi de la matrice de résultats est complété par des missions périodiques de suivi de mise en œuvre des réformes par l'équipe de la BM, pouvant déboucher sur des demandes de mesure corrective et consolidé par une évaluation ex-post approfondie.

La matrice de suivi des indicateurs s'organise autour de trois piliers qui, au sein de chaque pilier, détaille les actions préalables liées à des indicateurs, des déclencheurs indicatifs, des valeurs de référence et des valeurs cibles. Les trois piliers retenus ont pour objet de renforcer le cadre institutionnel pour la résilience économique et sociale aux chocs, d'une part, d'améliorer la prestation de services pour développer le capital physique et humain, d'autre part, et d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles, enfin. Ces piliers **ne recoupent que de manière indirecte les analyses de vulnérabilités et de résilience en matière de gouvernance publique**. Les indicateurs visent plus directement la mesure de résultats et, non simplement de processus, avec l'objectif de recherche d'impact. Les déclencheurs de type processus/action sont contenus dans les actions préalables à réaliser entièrement avant que la tranche annuelle soit décaissée et suivis sur base d'une clause de rendez-vous réguliers.

Déclencheur indicatif	Indicateur de résultat
<b>Pilier 1 : Renforcement du cadre institutionnel pour la résilience économique et sociale aux chocs</b>	
1-Pour soutenir la mise en œuvre du nouveau cadre de Gestion des risques de catastrophes (GRC), le bénéficiaire a publié un décret présidentiel établissant le Haut Conseil de GRC et son secrétariat permanent, dont les responsabilités comprennent la déclaration de l'état d'urgence et la supervision de la réponse.	1-Unités de GRC dans les secteurs clés très vulnérables aux aléas climatiques qui ont publié des directives opérationnelles (nombre).
2-Pour renforcer le soutien à la résilience des ménages et améliorer la réponse adaptative aux chocs, le bénéficiaire, par l'intermédiaire de son ministère de la Protection sociale, a publié un arrêté ministériel augmentant la part des programmes de protection sociale qui sont ciblés en utilisant le registre social unifié (RSU).	2-Part de la population en insécurité alimentaire d'urgence qui bénéficie de transferts en espèces (pourcentage).  3-Part de la population incluse dans le RSU (part des femmes dans le RSU) (pourcentage).

Pilier 2 : Améliorer la prestation de services pour développer le capital physique et humain	
3-Afin de promouvoir les énergies renouvelables, de réduire les coûts de production et de favoriser la participation du secteur privé, le bénéficiaire, par l'intermédiaire de son ministre de l'Énergie, a publié un arrêté ministériel fixant des objectifs et des critères pour la sélection et l'exécution de nouveaux projets de production d'électricité, sur la base du plan de développement de l'électricité à moindre coût approuvé (LCPDP) et conformément à la politique nationale en matière d'énergies renouvelables.	4-Clients de NIGELEC (nombre). 5-Part de la production d'énergie renouvelable dans la production nationale totale d'énergie (pourcentage).
4-Pour améliorer les performances financières et opérationnelles de Niger Telecom, le bénéficiaire a publié un décret présidentiel mettant en œuvre des mesures clés concernant la restructuration de l'entreprise.	6-Opérateurs disposant d'une licence 4G (nombre). 7-Coût par gigabit par rapport au revenu mensuel par habitant (en termes courants) (pourcentage).
5-Afin de renforcer les incitations pour les enseignants et d'améliorer la qualité du personnel enseignant d'une manière fiscalement durable, le bénéficiaire a publié un décret présidentiel mettant en œuvre un système de recrutement pour intégrer les enseignants contractuels qualifiés dans la fonction publique et fixant des repères quantitatifs pour éliminer progressivement les enseignants contractuels.	8- Enseignants recrutés selon le nouveau standard de qualification dans l'effectif total des enseignants du primaire (pourcentage).
Pilier 3 : Améliorer la gouvernance des ressources naturelles	
6-Pour accroître la résilience du secteur agricole et promouvoir l'irrigation dirigée par les agriculteurs grâce à une utilisation efficace des ressources en eau, le bénéficiaire a publié un décret présidentiel établissant une base de données de référence publique permanente des coûts unitaires des projets d'irrigation qui sera utilisée comme instrument de planification pour les marchés publics dans le secteur.	9-Les écosystèmes dépendants des eaux souterraines officiellement désignés comme "les plus critiques", et donc régulièrement surveillés par un observatoire national dans le cadre d'une évaluation socio-environnementale globale (numéro).
7-Pour garantir une utilisation transparente des revenus pétroliers, le bénéficiaire, par l'intermédiaire de son cabinet, a soumis au Parlement un projet de loi sur la gestion des revenus pétroliers qui garantit des projections transparentes et prudentes des revenus, une comptabilité complète dans le cadre du budget du gouvernement central et une gestion saine ancrée dans une règle fiscale transparente.	10- Rapport entre les engagements pris et les engagements prévus en termes d'emploi et d'investissements sociaux.

**La Banque africaine de développement** met également en œuvre un appui budgétaire qui constitue, sur le modèle de la BM, un outil incitatif en appui à l'administration dans l'avancée des réformes de gouvernance sectorielle, articulé avec les financements de programmes mobilisés par dons et prêts<sup>82</sup>.

**La coordination** devrait être relativement aisée compte tenu du nombre restreint de bailleurs impliqués dans la fourniture d'appui budgétaire, permettant d'être mutuellement informés des montants alloués et d'éviter les chevauchements dans les conditionnalités. Cette coordination n'est pourtant pas réalisée de manière formelle, mais inscrite à l'ordre du jour du groupe de coordination des PTF de gestion des finances publiques, présidé par la BM.

À ce stade, il n'y a pas de processus de formulation conjointe et il est difficile d'établir le degré de prise en compte réciproque dans la conception et le financement de ce type d'appui. Le FMI joue traditionnellement un rôle central dans la production d'analyses macro-économiques et budgétaires de référence et le bouclage des besoins de financement.

Une matrice commune de suivi des appuis budgétaires serait en cours d'élaboration, toujours sous l'impulsion de la BM et du FMI. À ce jour, chaque bailleur dispose de son propre comité *ad hoc* de

<sup>82</sup> La mission n'a pu rencontrer le bureau de la BAD à Niamey et ne dispose pas de la matrice de suivi de leur appui budgétaire.

suiwi et de dialogue technique et mobilise les ministères des Finances et/ou du Plan selon des modalités non harmonisées et des matrices d'indicateurs spécifiques, bien que globalement alignées sur les documents de la réforme gouvernementale.

## 7. L'OPPORTUNITE DU RECOURS À UN APPUI BUDGETAIRE FRANÇAIS SUR FONDS MINKA

### 7.1. Un fort besoin de coordination et de complémentarité comme enjeu préalable

Au Niger, le fonctionnement des administrations publiques centrales n'est pas remis en cause, malgré une baisse des recettes publiques conjuguée à une pression budgétaire accrue, liées aux dépenses sécuritaires. Le dialogue avec le gouvernement est jugé bon.

Bien que les risques soient estimés élevés sur un ensemble de facteurs d'analyse, le Niger reçoit traditionnellement d'importants volumes d'appui budgétaire, en particulier de l'UE et de la BM. Face à l'emploi massif de cette modalité, l'appui budgétaire, d'un montant modeste mobilisé par l'AFD, comporte le risque d'une faible visibilité auprès des contreparties nationales et d'un potentiel manque d'appropriation, favorisé par des procédures de mobilisation et de suivi potentiellement complexes.

Pour autant, l'expérience de la mobilisation d'une FMT en appui à la gestion des finances publiques de 30 millions EUR sur trois ans (2019-2021), articulée au projet d'appui à la mobilisation des ressources intérieures (PAMRI) disposant d'une assistance technique, est globalement évaluée positivement<sup>83</sup>. Les principaux enseignements mis en évidence par les évaluateurs sont les suivants :

La FMT apparaît comme une modalité efficace d'appui à des réformes dans le cadre nigérien. Toutefois, un appui à des réformes complexes, qui ne durent que trois ans, risque de voir ses résultats disparaître après la fin de l'appui.

Il conviendrait également d'explicitier la manière dont les domaines spécifiques sont identifiés au sein de la stratégie générale de réformes.

La co-construction de l'appui a été appréciée par les régions financières, qui y ont trouvé une motivation supplémentaire. Il faudrait cependant vérifier que les déclencheurs et activités prévues sont bien validés par les décideurs et pas seulement par les acteurs de niveau technique.

La FMT pourrait être rendue compatible avec le fonds Minka si ses déclencheurs visent à soutenir la paix ou la réduction des vulnérabilités, par exemple en ciblant les transferts aux collectivités locales qui accueillent un grand nombre de personnes déplacées internes.

Pour s'inscrire dans la durée, **l'appui budgétaire doit viser des réformes structurantes de gouvernance malgré un contexte marqué par des fragilités**. La présente étude, ainsi que les diagnostics effectués (PEFA pour la gestion des finances publiques, RRA de la Banque mondiale et d'autres analyses multidimensionnelles pays) permettent d'identifier les principales faiblesses et les priorités éventuelles dans la conduite opérationnelle de réforme. Pour en faire un effet de levier efficace, les objectifs matérialisés par les points d'affectation des réformes soutenues devraient également être portés par une volonté politique et des capacités.

<sup>83</sup> Rapport final, *Évaluation des facilités multi tranches de subvention de politique publiques au Niger et au Burkina-Faso*, AFD et Adelante, 30 juillet 2022.

Le maintien d'une **approche basée sur la co-construction est important**. Elle a vocation à être menée à un double niveau, à la fois politique sur base d'un dialogue du niveau ministériel et technique sur base de travaux impliquant les directions concernées et les différents niveaux hiérarchiques. La définition des indicateurs et des déclencheurs de décaissement doit permettre de fixer la contribution à l'adoption de mesures qui conditionnent, d'une part, la réalisation d'une réforme attendue et comportent, d'autre part, un enjeu financier pourvu d'un effet incitatif. Outre l'assistance technique mobilisée, l'identification de points focaux en charge du suivi des indicateurs au sein des directions impliquées est important.

En outre, il est essentiel que, préalablement à cette étape de co-construction avec des institutions ciblées, **l'AFD agisse de concert avec les principaux PTF impliqués**. Un certain nombre d'indicateurs centraux sont formulés et suivis dans les programmes d'autres PTF, en particulier par l'UE et par le FMI. La recherche de synergie avec les aides budgétaires en cours, en particulier le SRBC de l'UE, présente **la double opportunité de renforcement et de complémentarité**. Il est admis qu'il y a renforcement lorsque les mêmes domaines sont visés par les indicateurs qui se cumulent, potentiellement avec les mêmes déclencheurs et qu'il y a complémentarité lorsque les appuis se concentrent sur des actions spécifiques convergentes au sein d'une même réforme sur base d'indicateurs ayant un résultat commun.

Le choix éventuel **d'indicateurs conjoints** marque une volonté de renforcer les synergies entre PTF qui soutiennent la réforme et peut contribuer à renforcer le caractère incitatif et crédibiliser un dialogue politique collectif, sur base d'une enveloppe financière plus importante. La définition des déclencheurs devrait, dans ce cas, faire l'objet d'un dialogue préalable entre les PTF impliqués, de manière à s'accorder sur les valeurs, modes de calcul et échelonnement temporel. L'adoption de déclencheurs conjoints est possible, ce qui implique de ne pas prévoir d'incitation complémentaire tout en acceptant que la contribution spécifique de chaque partenaire soit difficilement identifiable.

En définitive, le besoin d'indicateurs simples et d'un nombre limité de déclencheurs, afin de faciliter le suivi par l'administration, est réel. Les indicateurs pertinents constituent des incitations à aller vers les objectifs finaux de la réforme, sur base de déclencheurs idéalement définis en lien avec le cadre de résultat de la stratégie nationale. La possibilité de proposer une clause de rendez-vous sur base d'indicateurs non atteints constitue une souplesse appréciable.

## 7.2. Les options de positionnement guidées par l'analyse des vulnérabilités et l'opportunité de synergies opérationnelles

Déployer un appui budgétaire dans un État considéré comme fragile nécessite une approche qui s'appuie sur une analyse solide des sources de vulnérabilités, la définition des objectifs et des conditions de décaissement pragmatiques, en privilégiant les mesures réalistes à court terme et en tenant compte des contraintes de capacités.

Au Niger, la gouvernance administrative souffre d'un manque d'efficacité caractérisée par une concurrence institutionnelle qui affaiblit l'État central. Pour autant, les réformes de décentralisation et de déconcentration ne permettent pas encore d'incarner suffisamment l'État au local, avec une institutionnalisation des rôles qui demeure faible.

Le manque de ressources humaines, financières et matérielles, couplé à une faiblesse des outils programmatiques, constituent un trait commun à l'ensemble des acteurs institutionnels, dont la première conséquence pour l'État est la difficulté d'application des textes.

Le fonctionnement des services est généralement perçu comme médiocre et pourvu de ressources humaines insuffisantes voir peu compétentes. La légitimité des cadres et chefs de service paraît fragile et l'application des lois et règlements régissant le fonctionnement institutionnel aléatoire. La circulation de l'information au sein des structures, la redevabilité des services auprès des usagers et les mécanismes de participation sont globalement jugés insuffisants.

Sur ces constats se greffent des facteurs qui viennent accentuer la fragilité du modèle et qui sont relevés avec force par une série d'interlocuteurs et acteurs de gouvernance. D'abord, la politisation de l'administration centrale et territoriale, synonyme de connivence, de manque de compétence et d'impunité concourt à affaiblir son fonctionnement et à fragiliser la confiance que les citoyens lui accordent. Ensuite, les PTF sont souvent accusés de véhiculer, à travers leurs interventions, un modèle exogène de plus en plus perçu comme participant d'une perte de souveraineté. Les inégalités territoriales, enfin, qui rendent impossible un déploiement équitable des politiques publiques et affaiblissent la cohésion nationale.

**Selon le Fragile State Index (FSI)**, l'indicateur général « cohésion » présente les scores les plus dégradés au Niger<sup>84</sup>. Il est composé de 3 sous indicateurs ciblant l'appareil sécuritaire, le fractionnement des élites, les griefs entre groupes et cumule un score de 7,8 sur 10 en 2023 (10 étant la valeur négative). Mais c'est le sous indicateur « fractionnement des élites » qui, avec un score de 9,6 sur 10, atteint le score le plus bas, avec une tendance globale à la dégradation sur le long terme depuis 2006.

Ce sous indicateur tient compte de la fragmentation des institutions de l'État selon des critères ethniques, de classe, de clan, de race ou de religion, ainsi que de la rivalité et de l'impasse entre les élites dirigeantes et recoupe spécifiquement quatre dimensions que sont le leadership des représentants, les questions identitaires, la distribution des ressources, les enjeux d'égalités et d'équité, qui constituent autant de facteurs critiques de la fragilité au Niger.

Il est cependant remarquable de noter que dans le même temps, le sous indicateur « légitimité de l'État » inclus dans l'indicateur général « politique » dispose du meilleur score, de 6,6 sur 10 avec une tendance récente favorable (7,1 en 2021). Cette dimension semble constituer un facteur de résilience qui repose sur une transition démocratique réussie et qui témoigne d'une relative confiance dans le processus politique et ses acteurs.

Au sein du même indicateur « politique », le sous indicateur « service public » présente le second plus mauvais score, de 9,5 sur 10, bien que marqué par une légère tendance à l'amélioration récente (9,7 en 2021). Ce sous indicateur fait référence à l'existence de fonctions publiques de base remplies par l'État au service de la population et recoupe cinq dimensions que sont le niveau global de fonctionnalité et l'accès aux services, l'éducation, la santé, l'habitat, les infrastructures.

Les résultats du FSI tendent à corroborer les analyses issues des entretiens réalisés. Un certain niveau de confiance accordé aux institutions étatiques se traduit par des attentes importantes en termes de services publics et de fonctionnement démocratique. Ces attentes sont en majorité déçues par les cadres dirigeants et une administration dans l'incapacité de garantir un traitement public égalitaire et une répartition équitable des ressources, face à des usagers qui ne portent que peu d'intérêt à leurs prérogatives citoyennes.

Relancer la gouvernance locale à travers une co-administration territoriale plus ambitieuse paraît aujourd'hui constituer un cadre institutionnel de réponse tangible aux vulnérabilités socio-politiques recensées. Reconnue comme nécessaire et actée par le gouvernement du Niger, portée par les élus territoriaux et soutenue par la communauté internationale, cette réforme a vocation à concentrer les appuis.

Le document-cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND) adopté en 1992 rappelle que la décentralisation au Niger s'inscrit dans la triple perspective de l'approfondissement et du renforcement du processus démocratique dans lequel le pays est engagé, de la promotion d'un développement local et de la consolidation de l'unité nationale<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

<sup>85</sup> DCPND, ministère de l'Intérieur, de la sécurité publique et de la décentralisation, mars 1992, p.33



Les trois principaux axes de réformes qui composent la gouvernance territoriale comprennent schématiquement la déconcentration de l'administration (missions de coordination, de contrôle et d'appui conseil), la décentralisation des compétences et des moyens concomitants sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, l'exercice de la redevabilité publique et de la participation citoyenne locale.

La question du portage politique et des contraintes de capacités liées à la réussite de ces réformes est néanmoins complexe et délicate, comme évoquée précédemment. C'est en ce sens que la mobilisation d'un appui budgétaire ciblé en concertation avec les autres PTF revêt un caractère stratégique en réponse aux enjeux de vulnérabilité. **Des synergies d'ordre général** apparaissent au terme de l'analyse sur les trois composantes que constituent l'appui budgétaire.

1. Sur le plan **des transferts financiers**, qui ont vocation à être conditionnés pour disposer d'effets de levier ciblés, le SRBC de l'UE paraît représenter une bonne opportunité de renforcement et de complémentarité sur l'axe « gestion budgétaire et décentralisation », autour de l'indicateur numéro 1 de tranche variable de gestion des finances publiques : « Déconcentration de l'ordonnancement et décentralisation/déconcentration financières ».
2. Sur le plan du **dialogue de politique**, le comité des PTF Décentralisation constitué de ses deux sous-groupes « Renforcement des capacités » et « Financement de la décentralisation », dont la Suisse et l'Allemagne sont les chefs de file, devrait être investi par l'AFD à la fois comme enceinte de concertation et de dialogue technique et comme canal de dialogue politique commun. Le groupe des PTF « Gestion des finances publiques » dont la BM est le chef de file est également capital sur les enjeux thématiques de financement de la gouvernance territoriale et de suivi conjoint des matrices d'appui budgétaire.
3. Au plan **de l'appui technique**, il est important de renforcer la coordination et d'identifier les besoins non pris en compte, ainsi que les éventuels chevauchements, autour des moyens en assistance technique. Cette assistance comprend l'expertise internationale mobilisée au sein des différentes administrations et agences, y compris les régies financières du ministère des Finances, ainsi que de la multitude d'appuis de renforcement de capacités au bénéfice des acteurs centraux et territoriaux de la décentralisation et de la déconcentration.

Notons que la DUE s'est montrée particulièrement intéressée pour **travailler à une coordination entre le SRBC et une éventuelle FMT**, y compris sous la forme d'une délégation de fonds français en 2024 selon deux modalités proposées : un « *top-up* » renforçant certains indicateurs existant sur base de cibles redéfinies conjointement à la hausse, ou la formulation de nouveaux indicateurs complémentaires au sein de la matrice de suivi. Outre le fait de fixer des conditionnalités communes de transfert budgétaire à travers un appui budgétaire cohérent et massif, le dialogue de politique et la communication seraient conduits conjointement.

### 7.3. Les enjeux de compatibilité entre la doctrine Minka et l'ins-truction d'un appui budgétaire

Le Fonds Minka vise à consolider la paix à travers des financements structurants, de long terme, et agissant prioritairement sur les déterminants de la crise.

Dans le contexte nigérien, les actions de consolidation de la confiance entre citoyens et représentants publics et de réponse aux attentes des populations en termes d'accès aux services publics de qualité et de développement territorial plus équitable permettent d'œuvrer à la paix sociale. Les politiques de décentralisation et la déconcentration ont vocation à assurer une meilleure gestion du territoire et à favoriser un approfondissement de la démocratie locale.

Dans ce contexte, les réformes des finances publiques, destinées par exemple à rendre la dépense publique plus efficiente, sont de nature à restaurer le lien de confiance entre les États et les citoyens. **Les deux axes regroupant les volets budgétaire et des dépenses publiques, d'une part, et recettes et redevabilité, d'autre part,** sont des politiques structurelles dotées de stratégies relativement stables et pour lesquelles un appui budgétaire, en contexte de vulnérabilité, paraît être pertinent.

Du point de vue budgétaire, la **prévisibilité et la transparence des transferts financiers aux collectivités territoriales** paraît ainsi être un des points d'affectation de nature à agir sur les déterminants de la vulnérabilité. Les enjeux de gestion de la fonction publique, comprenant l'opérationnalisation d'une fonction publique territoriale, une déconcentration poussée de l'administration du Trésor et un déploiement du réseau des comptables publics au sein des CT devraient être les corollaires de ces transferts, en particulier pour renforcer la chaîne de la dépense publique locale.

Du point de vue recette, le double enjeu est d'une part **l'élargissement de l'assiette budgétaire locale** comprenant la modernisation d'une assiette fiscale adaptée aux potentialités des territoires et, d'autre part, **des mécanismes de rétrocession aux CT** plus efficaces et prévisibles. En complémentarité, il est nécessaire d'encourager les pratiques et outils de redevabilité locale organisant la participation et le contrôle citoyen, couplés à une pratique de communication territoriale permettant une sensibilisation populaire continue.

Outre le fait que l'appui budgétaire soit adapté en contexte de crise lorsqu'il cible des points d'affectation agissant sur les facteurs de vulnérabilités, il a également vocation à être utilisé de manière partenariale et flexible sur base d'un suivi rapproché. Ce dialogue peut amener, par exemple, à modifier des déclencheurs en fonction du contexte, pour éviter que les rigidités de décaissement ne constituent pas des facteurs bloquant face à des contraintes objectives, tout en préservant le caractère incitatif de l'outil.

#### **Critères d'éligibilité MINKA relatifs aux objectifs visés :**

1. Par les zones et populations ciblées et les effets recherchés, le projet vise-t-il à prévenir une crise ou consolider la paix de manière délibérée, avec logique d'intervention et indicateur(s) correspondants ?
2. S'agit-il en priorité de renforcer la confiance entre gouvernants et gouvernés ou entre groupes sociaux ?
3. A-t-on envisagé comment le projet risque d'affecter les hommes et femmes de manière différente ?
4. Et comment peut-on prendre en compte les perceptions des jeunes et engager le dialogue avec eux de manière spécifique ?

#### **Critères d'éligibilité MINKA relatifs aux modes opératoires :**

1. Existe-t-il déjà une analyse du contexte, si possible partagée en équipe France et/ou des partenaires internationaux ? Quelle est la nature de la crise et sa dynamique ?
2. Le projet prévoit-il une démarche "Ne Pas Nuire" au niveau local (ex. analyse avant de paramétrer et lancer les activités ; suivi des impacts non intentionnels) ?
3. Le projet est-il une délégation à un tiers déjà présent dans la zone ou en capacité de s'y déployer rapidement ? Si oui, quelles sont les leçons tirées et ajustements éventuellement nécessaires ?
4. Plus généralement, la mise en œuvre des premières activités peut-elle avoir lieu dans les six mois après la décision d'octroi (résultats rapides) ? Et que peut-on envisager pour mesurer les premiers effets en temps réel ?
5. Un suivi-évaluation renforcé du contexte et de ses effets sur la dynamique de la crise, avec participation des bénéficiaires, est-il déjà prévu ? Quels indicateurs pour mesurer ces effets ?
6. Est-il prévu que le projet reste flexible (fonds non alloués, mise à jour annuelle de la logique d'intervention) ?

Si l'appui budgétaire à travers la mobilisation d'une FMT Niger ne paraît pas présenter d'incompatibilité majeure avec les objectifs de la doctrine pour un financement MINKA, le rapport final d'évaluation précité des FMT Niger et Burkina-Faso confirme que l'étape de la conception de déclencheurs aurait vocation à assurer cette correspondance. Pour autant, les auteurs de l'évaluation formulent certaines recommandations qui nous paraissent peu adaptées à l'esprit d'un appui budgétaire dans le secteur de la gouvernance publique, y compris en contexte de vulnérabilité.

Nous proposons ainsi **d'éviter d'introduire des indicateurs de portée géographique dans le cadre de l'appui à des réformes de gouvernance**, par essence nationale. Cette affectation semble peu adaptée à l'outil qui se veut incitatif et conditionné mais par nature non affecté. L'appui budgétaire, à la différence d'une approche de type projet, a l'avantage de constituer un effet de levier sur des enjeux de réforme structurelle pilotée par l'administration centrale, qu'il est nécessaire de conserver. D'autre part, cette approche est une des spécificités des administrations de mission au Niger (HACP et HCI3N en tête), sur base du ciblage des zones et des populations prioritaires, y compris par des actions de discrimination positive.

Si les projets ciblés géographiquement se concentrent sur des zones et des populations vulnérables pour répondre à un contexte spécifique, l'approche introduit dans le même temps une disparité dans l'accès et une gestion des ressources techniques et financières qui échappent souvent aux acteurs nationaux et entraînent des déséquilibres entre territoires. Bien qu'évoluant en fonction du contexte (potentiel fiscal lié à l'exploitation des ressources naturelles sur le territoire d'une collectivité, faible densité ou fort niveau d'insécurité, par exemple), les facteurs de vulnérabilités en matière de gouvernance territoriale sont globalement partagés à l'échelle nationale.

Nous proposons également **d'éviter une entrée par acteur, qui nous semble contrecarrer les efforts en matière d'approche territoriale intégrée en contexte de crise** et favoriser les actions sectorialisées. La gouvernance territoriale étant par essence multisectorielle et interacteurs, il paraît nécessaire de se concentrer sur les processus et résultats recherchés dans la conduite des réformes.

L'option d'un appui budgétaire directement versé aux entités territoriales sur base de conditions générales et spécifiques (comme peuvent le pratiquer des PTF comme la Suisse dans certains pays fragiles où des appuis budgétaires sectoriels décentralisés sont consentis aux CT) est un outil innovant, dont l'emploi paraît néanmoins prématuré au Niger.

## Conclusion

La réforme de l'État et de ses modes de gouvernance au Niger s'applique à un État fragilisé par des décennies de programmes d'ajustements structurels, de rébellion et de la présence de bassins de crise liés à la situation libyenne ou à la présence de groupes armés terroristes comme Boko Haram ou l'État Islamique dans le Grand Sahara.

La complexité du paysage institutionnel, avec la coexistence de ministères, d'administrations de mission et d'institutions diverses rattachées à la présidence et la primature, constitue à la fois un facteur de résilience en termes de politiques publiques produites mais aussi de vulnérabilités tant du fait de la dispersion des compétences que du manque de lisibilité et de complexité de suivi des réformes que cela engendre. Les PTF soutiennent massivement ces institutions, qui par définition devraient avoir des mandats limités dans le temps et être périodiquement évaluées dans le cadre de missions plus strictement définies. Le résultat est cependant d'avoir un État dont la définition de ses politiques publiques et de ses objectifs en matière de gouvernance territoriale est concurrencée par les PTF, la société civile et le secteur privé. Aujourd'hui, l'expertise au Niger se trouve en grande partie en dehors de l'administration, qui souffre d'un manque évident de cadres. Le fractionnement du paysage politique, la surpolitisation de la fonction publique et la faiblesse des cadres locaux fragilisent la gouvernance publique aux divers échelons administratifs. Par ailleurs, les inégalités socio-économiques et territoriales, couplées au manque de performances des institutions de développement, ont pour conséquence un accès limité et inéquitable aux services de base et aux opportunités socio-économiques.

En ce sens, les principaux griefs contre l'État se cristallisent autour du manque de capacités des institutions à administrer de manière efficace et équitable les territoires et à y délivrer des services publics qui soient fonctionnels, accessibles et adaptés aux besoins des populations locales. Ces facteurs de vulnérabilités compromettent les capacités de résilience des populations les plus vulnérables, freinent le développement local et érodent la confiance envers les acteurs publics et, *in fine*, leur autorité. Le contrat social s'en trouve fragilisé.

Pour autant, il paraît important de ne pas confondre faiblesses structurelles de l'État et manque de légitimité. L'État sur le territoire est présent et bien identifié autour des figures et pôles de pouvoirs (gouverneur, préfet, maire). C'est davantage la qualité de l'administration publique et des services rendus qui est faible et sur laquelle l'accent doit être placé, que ce soit au niveau des ressources humaines, matérielles et financières.

En réponse à ces vulnérabilités, il apparaît opportun de renforcer le soutien aux réformes structurantes de gouvernance publique que sont la gouvernance administrative territoriale sur base de la déconcentration d'une part, et de la gouvernance locale incarnée par la politique de décentralisation par ailleurs et qui sont susceptibles d'améliorer le quotidien des populations.

Pour être opérationnels, nous insistons sur le fait que les deux axes de cette même réforme doivent être menées de manière concomitante et s'appuyer sur une vision partagée du développement du territoire nigérien. Les réformes doivent être mieux soutenues dont celles de la décentralisation financière, de la mise en place effective de la fonction publique territoriale, couplée à une politique de formation et de recrutement performante. La faiblesse de capacités des CT en termes de gestion financière, comptable et humaine est manifeste mais ne doit pas servir d'argument à un ralentissement de la réforme. Bien au contraire elle atteste de besoins supplémentaires, y compris par l'accompagnement technique et le contrôle accru de l'État.

De nombreux fonctionnaires défendent l'idée – justifiée - que la décentralisation sans la déconcentration ne peut permettre d'améliorer l'offre de services publics. Pourtant, le soutien apporté à la décentralisation, au prétexte d'approfondir la démocratie locale et d'impliquer les populations à la gestion de leurs propres affaires, a été menée au détriment de la déconcentration et au prix d'un affaiblissement des structures étatiques. Or, la décentralisation ne peut être effective que si les services techniques disposent des ressources appropriées en termes de matériel, de financements et de personnel pour appuyer les collectivités territoriales. Par ailleurs, la dégradation du contexte sécuritaire appelle à « plus d'État » sur le territoire.

L'absence de concours administratifs constitue, par exemple, un problème important. L'administration ne dispose pas du minimum requis pour fonctionner et la densification de l'administration doit être une politique prioritaire. Si la puissance publique a besoin d'être incarnée dans des bâtiments et à travers des agents dotés de moyens, aujourd'hui les premiers facteurs de vulnérabilité de la gouvernance sont le manque de ressources humaines et de moyens matériels.

En définitive, la mise en œuvre des politiques publiques revient à l'État et il deviendrait incohérent de pousser l'État à décentraliser en le contournant par ailleurs et en le délestant progressivement de ses prérogatives. La décentralisation ne doit pas être perçue par l'administration nigérienne comme un moyen de contourner l'État central, faute de quoi la réforme territoriale n'aura que peu de chances d'aboutir.

Face à ce jeu d'équilibre subtil, il est important que l'AFD se positionne finement dans l'identification de son portefeuille d'actions. À l'initiative d'une approche territoriale intégrée dans le déploiement de projets régionaux prenant en compte les spécificités et vulnérabilités contextuelles, l'enjeu pourrait être de faire correspondre cette vision à un portefeuille d'appui à la gouvernance territorialisée à l'échelle nationale.

Valoriser les composantes de dialogue de politique publique, de transferts budgétaires et d'assistance technique dans le cadre de l'appui à la gouvernance territoriale, par définition interministérielle et multisectorielle, constituerait une réponse forte et ambitieuse aux facteurs de vulnérabilités qui ont été relevés par la présente étude.

# Recommandations

## 1. D'ordre stratégique sur le portefeuille gouvernance

- Transposer au plan national l'approche territoriale intégrée en contexte de vulnérabilités à travers un soutien à la réforme nationale de gouvernance territoriale, articulant les politiques de déconcentration et de décentralisation.
- Les enjeux prioritaires de soutien à la décentralisation sont la décentralisation financière, d'une part, et la mise en place d'une fonction publique territoriale couplée à une politique de formation modernisée, d'autre part.
- Les enjeux prioritaires en soutien à la déconcentration sont les plus évidents : effectifs suffisants et compétents et moyens matériels et logistiques adéquats. Une vague de recrutement de cadres qualifiés couplée à la refonte des statuts de la fonction publique afin de moderniser les processus de classification des emplois et de nomination aux fonctions, paraissent d'une importance critique.
- Renforcer les capacités internes de dialogue de politique de l'AFD sur la base d'une connaissance et d'une compréhension poussée de l'administration nigérienne et de son fonctionnement dans le cadre de relations partenariales ouvertes. Valoriser l'expertise technique internationale française au-delà de la gestion de projet, ainsi que les canaux de dialogue établis par l'Ambassade de France.
- Par définition multisectorielle, la réforme de gouvernance territoriale comporte de forts enjeux de gestion des finances publiques autour des chaînes de la recette et de la dépense ainsi que des arbitrages en termes de ressources budgétaires. En ce sens un dialogue rapproché avec le ministère des Finances et les IFI présentes au Niger est nécessaire.
- Investir le champ du dialogue politique et technique au nom de l'équipe France au sein de la coordination des PTF, avec un intérêt particulier pour les groupes de coordination de gestion des finances publiques (chef de file BM) et décentralisation (chef de file Suisse et Allemagne). Privilégier le dialogue politique conjoint à haut niveau dans le cadre de ces groupes au dialogue bilatéral franco-nigérien, en particulier dans le suivi de l'avancée des réformes institutionnelles.
- Se rapprocher de la DUE pour la recherche de complémentarités dans la mobilisation d'appui budgétaire en contexte de vulnérabilités, autour des trois composantes de dialogue sur les politiques, de transferts budgétaires et d'assistance technique.
- Territorialiser les projets thématiques et sectoriels nationaux pour systématiser l'appui à la montée en puissance des services déconcentrés et décentralisés selon les attributions et compétences, à travers une composante dédiée ou un axe transversal.

## 2. D'ordre opérationnel pour l'instruction d'un appui budgétaire en matière de gouvernance

- Privilégier une facilité multi-tranche conditionnée à une tranche fixe et une à trois tranches variables sur base d'une clause de rendez-vous, en appui à l'identification d'une séquence de réforme sur base de points d'affectation formulés en indicateurs dans une matrice de politique publique. Réaliser un suivi rapproché (trimestriel) des indicateurs, de manière à anticiper d'éventuels dérapages et à disposer de capacités de prise de mesures correctives.



- Assurer la co-construction de la matrice (objectifs/cibles, indicateurs, déclencheurs et activités) avec les parties prenantes stratégiques au double niveau national et territorial, pour améliorer la pertinence et renforcer l'appropriation et la motivation de tous les acteurs pour la mise en œuvre des réformes.
- Idéalement, sélectionner un nombre restreint d'indicateurs et de déclencheurs faciles à mesurer et à observer, permettant de vérifier l'atteinte des objectifs en commençant par des indicateurs de processus (de changement au sein de l'administration) et en poursuivant par des indicateurs de résultats, avec les cibles associées.
- Définir l'instance de pilotage et les responsabilités de chacun dans le dispositif de suivi de la matrice d'indicateurs et des réformes, en obtenant la désignation des points focaux de qualité et au besoin une entité responsable de la coordination du suivi. Ne pas lier cette instance à l'assistance technique mais en faire un espace de dialogue de politique publique avec l'implication de l'agence et un nombre limité d'entités impliquées dans le suivi.
- Intégrer la dimension de l'assistance technique en amont du financement budgétaire, pour favoriser la bonne coordination entre les deux composantes et valoriser l'assistance en soutien à la mise en œuvre des réformes. À ce titre, conduire un diagnostic préalable des lacunes en termes de capacités à atteindre les objectifs de la réforme en coordination avec les autres PTF et articuler l'appui technique avec l'atteinte des cibles liés aux déclencheurs retenus.
- La définition d'indicateurs, idéalement en séquence, et de cibles associées devraient comprendre au préalable une analyse d'opportunité prenant en compte trois dimensions à travers (i) le degré de volonté politique à l'atteinte des objectifs (ministres et hauts cadres), (ii) le niveau d'appropriation par les cadres intermédiaires, (iii) les contraintes auxquelles font éventuellement face les entités impliquées dans la réalisation de ces objectifs.

### **3. Au terme de l'analyse, les points d'affection à privilégier par l'appui budgétaire pourraient être, en lien avec les indicateurs suivis par l'UE et le ministère des Finances (MinFin) :**

- La revue des critères de péréquation visant à corriger les disparités dans les allocations territoriales (indicateur SRBC UE : « Montant des ressources affectées aux communes par les guichets » ; indicateur SRFP MinFin « Pourcentage des ressources financières transférées aux CT »)
- La régularité et la fiabilité des rétrocessions de taxes, en particulier issues de l'exploitation des ressources naturelles (indicateur SRBC UE : « Montant des arriérés de ressources minières et pétrolières rétrocédées aux collectivités »)
- Le niveau de transfert de ressources budgétaires de l'État aux collectivités territoriales (indicateur SRBC UE : « Dépenses publiques effectuées sous la forme de crédits délégués aux régions, départements et communes (%) » ; indicateur SRFP MinFin : « Pourcentage du budget exécuté par les structures déconcentrées »)
- Le niveau de déconcentration du Trésor public sur base de l'effectif des comptables publics receveur formé et recruté par CT (indicateur SRBC UE : « Nombre de communes disposant de comptables publics du trésor », indicateur SRFP MinFin : « Pourcentage des CT intégré au réseau de la DGTCP »)

- La modernisation de la fiscalité locale, sur base d'un diagnostic du dispositif fiscal comprenant la matière imposable, l'assiette et les outils de perceptions (mandat de la direction générale des finances des collectivités territoriales).
- L'opérationnalisation de la fonction publique territoriale autour du financement et du recrutement des postes de secrétaire général, de secrétaire administratif et agent d'état-civil, de receveur comptable au niveau communal.

#### **4. 3 scénarii alternatifs pourraient en outre constituer des options à envisager dans le cadre de l'instruction de l'appui budgétaire :**

- Renforcer, sous forme d'une délégation de fonds français (*top-up*) ou d'une concertation étroite avec l'UE servant de base à la formulation d'une FMT complémentaire, le SRBC sur certains indicateurs et cibles selon les modalités évoquées précédemment (partie V, sous partie 3.2), à partir de l'année 2024.
- Formuler un appui budgétaire sous forme d'une FMT en articulation avec un ou plusieurs programmes, sur le modèle pratiqué par la BM (régler les processus institutionnels et actions conditionnant l'atteinte des résultats de financement projet).
  - o Par exemple, le projet d'appui à la modernisation de l'État pour un service public de qualité sur le territoire (AMESP) de l'AFD en partenariat avec le HCME permet de soutenir la formulation d'une stratégie nationale de services publics ambulants, qu'il pourrait être intéressant d'accompagner via une FMT. Le projet a également financé la construction de blocs administratifs pour lesquels la contribution de l'État devait être le déploiement de fonctionnaires et personnels associés, déploiement non réalisé à ce jour illustrant l'intérêt potentiel d'une FMT sur les enjeux de fonction publique.
  - Formuler un appui budgétaire sur base d'une fenêtre d'opportunité politique pour soutenir et relancer une réforme, conditionné par un dialogue de politique approfondi et une concertation avec les PTF.
    - o L'option plus politique pourrait être, par exemple, de cofinancer la matérialisation d'un « acte 2 » de la décentralisation et de la déconcentration au Niger, à travers des assises nationales interministérielles et inclusives portées et pilotées par le gouvernement et aboutissant à une série d'engagements politiques déclinés en textes, outils et moyens budgétaires dédiés.
    - o L'option plus technique pourrait être d'appuyer la création d'un ministère de plein exercice de la décentralisation, sur base de ses attributions en lien avec une montée en puissance de la DGDCT et du CFGCT par exemple.

## Références bibliographiques

Bayart Jean-Francois, *L'énergie de l'État. Pour une sociologie historique et comparée du politique*, Paris, La Découverte, 2022.

Baudais Virginie, Chauzal Gregory, *The 2010 Coup d'état in Niger: A Praetorian Regulation of Politics?* *African Affairs*, Vol. 110, n°439, pp. 295-304, April 2011.

Bierschenk Thomas, Olivier de Sardan Jean-Pierre, *States at Work*, Brill, Leiden/Boston, 2014.

Dagobi Abbdoua Elhadj, *La direction générale de la comptabilité publique et du trésor*, Études et travaux n° 115, octobre 2015.

Danda Mahamadou, *L'expérience nigérienne de la décentralisation. Contribution à la conférence sur la décentralisation et la bonne gouvernance. Kampala (Ouganda)*, Coopération Danoise, février 1996.

Danda Mahamadou, *Le Niger et la question de la décentralisation : mise à jour du contexte de la loi sur la décentralisation*, Bureau de l'Ambassade du Canada, Niamey, mai 1998.

Darbon (D), « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », *Afrique Contemporaine*, n° 199, juillet-septembre 2001.

Decoudras Pierre-Marie, « Niger : démocratisation réussie, avenir en suspens », *Afrique Politique* 1994, 1994, pp. 45-55.

Decoudras Pierre-Marie, Gazibo Mamoudou, « Niger : la démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'état annoncé », *L'Afrique Politique* 1997, Karthala-CEAN, pp. 155-189.

Diarra Gaoussou, Plane Patrick, *La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance*, *Mondes en développement*, 2012/2 (n°158), pp. 51-70.

Direction du Développement et de la Coopération (DDC), *Décentralisation. Document d'orientation*, Berne, 2001.

Dolowitz David-P, Marsh David, « Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-24.

Gazibo Mamoudou, « Les premières élections locales nigériennes. La décentralisation sur fond de crise », *L'Afrique Politique* 1999, pp. 147-160.

Gazibo Mamoudou, « La vertu des procédures démocratiques. Elections et mutation des comportements politiques au Niger », *Politique Africaine*, n°92, décembre 2003, pp. 145-156.

Halidou Seydou, *Regards sur le processus de la décentralisation au Niger*, HCRAD, Niamey, janvier 2002.

Hamani Oumarou, *Le tribunal de grande instance hors-classe de Niamey*, Études et travaux n° 117, octobre 2015.

Hugon Philippe, « Les programmes d'ajustement structurel du Niger et l'impact de l'économie nigériane », *Afrique Contemporaine*, n° 155, 3, 1990, pp. 23-42.

International Crisis Group, *Sud-Ouest du Niger : prévenir un nouveau front insurrectionnel*, Rapport Afrique n° 301, avril 2021.

Idrissa Kima, *Niger : État et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Issa Abdourhamane Boubacar, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Talence, CEAN, 1996.

Issaley Nana, *Les services de l'élevage dans les départements de Gouré et Tesker : entre complexités pastorales et débrouillardises*, Études et travaux n°118, décembre 2014.

Issoufou Mamane Sani Souley, *Écarts aux normes officielles dans deux maternités au Niger*, Études et travaux n° 115, octobre 2015.

Lalonde Louis-Gilles, « L'impact des politiques d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire au Sahel : simulations à l'aide d'un modèle multi-marchés appliqué au Niger », *Cahiers Africains d'administration publique*, n° 50, 1990, pp. 71-98.

Lagroye Jacques, *On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye*, *Politix*, vol. 10, n° 38, 1997, pp. 7-17.

Loada Augustin, « « Où en est l'administration publique ? », *L'Afrique politique 2001*, Paris, Karthala, 2001, p. 37.

Milacic Slobodan, *La réinvention de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens*, Études et Travaux n°119, mars 2014.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *Des contextes particuliers à chaque métier de l'État*, Études et travaux n° 120, octobre 2015.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, Elhadji Dagobi Abdoua, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public. Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, n° 80, décembre 2000, pp. 153-168.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants*, Etudes et travaux n° 13, Niamey, Lasdel, octobre 2003.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*, Etudes et travaux du Lasdel n° 27, Niamey, Lasdel, octobre 2003.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, Études et travaux du Lasdel n° 95, Niamey, Lasdel, décembre 2011.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, "Promouvoir la recherche face à la consultance", *Cahiers d'études africaines*, 202-203 | 2011, 511-528.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *La revanche des contextes*, Paris, Khartala, 2021.

Oumarou Amadou, Hamidou Manou Nabara, Sanoussi Idi, *Les collectivités territoriales et le service de santé au Niger*, Etudes et travaux n° 122, Niamey, Lasdel, décembre 2014.

*Politique Africaine, Niger, chronique d'un État*, n° 38, Paris, Karthala, 1990.

SIPRI/Timbuktu Institute/LASDEL, *Enquête de perceptions relatives à la présence de l'État dans les régions de Ménaka, Gao, Mopti et Tillabéri*, août 2021 ;

SIPRI/ISH/LASDEL, *Servir l'État en contexte d'insécurité dans les régions de Ménaka, Gao, Douentza et Tillabéri*, août 2022.

Tidjani Alou Mahaman, « Globalisation : l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, n° 199, juillet-septembre 2001, pp. 11-24.

Tidjani Alou Mahaman, *La petite corruption au Niger*, Études et travaux n° 3, Lasdel, Niamey, Janvier 2002.

Tidjani Alou Mahaman, *En quête d'Etat en Afrique subsaharienne : le cas du Niger*, Thèse d'habilitation, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2002.

Tidjani Alou Mahaman, *La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger)*, Politique Africaine 20001/3 (n°83), pp. 59-78.

### **Textes réglementaires et documents de la République du Niger**

Arrêté n°0346/MF/DGI/DRH/L/P du 06 août 2018 portant organisation des services centraux et déconcentrés de la Direction Générale des impôts et fixant les attributions des responsables.

Décret n° 2012-104/PRN/MI/SP/D/AR du 30 mars 2012 portant approbation du Document Cadre de politique Nationale de Décentralisation au Niger.

Ministère des finances, Direction générale des impôts, *Plan stratégique (2022-2024)*, octobre 2022.

République du Niger, *Document-cadre de politique nationale de décentralisation*, mars 2012.

République du Niger, Cabinet du Premier ministre, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, *Guide du processus dynamique de modernisation des services publics*, 2018.

République du Niger, Cabinet du Premier ministre, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, *Document de politique nationale de modernisation de l'État*, juillet 2013.

République du Niger, Région de Diffa, Département de Diffa, Commune rurale de Gueskerou, *Plan de développement communal de la commune rurale de Gueskerou (2022-2026)*, version provisoire, avril 2022.

République du Niger, Région de Diffa, Département de Diffa, Commune urbaine de Diffa, *Plan de développement communal replanifié (PDCR) (2020-2024)*, version finale, décembre 2019.

République du Niger, Haute Autorité à la Consolidation de la Paix, Stabiliser les zones de conflit. Capitalisation de l'expérience de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (1994-2020), octobre 2020.

République du Niger, Haute Autorité à la Consolidation de la Paix, *Plan stratégique 2022-2026*, juillet 2022

République du Niger, Conseil régional de Diffa, *Projet de plan de développement régional de Diffa (2022-2026)*, décembre 2022,

République du Niger, Ministère du Plan, *Plan de Développement Économique et Social (PDES), 2022-2026, Volume I Diagnostic stratégique*, mai 2022.

République du Niger, Ministère du Plan, *Plan de Développement Économique et Social (PDES), 2022-2026, Volume II Orientations stratégiques*, mai 2022

République du Niger, Ministère du Plan, *Plan de Développement Économique et Social (PDES), 2022-2026, Volume III Plan d'Actions Prioritaires et Cadre de Mesure de Résultats*, mai 2022

République du Niger, Ministère du Plan, *Deuxième rapport national volontaire sur les objectifs de développement durable au Niger*, 2020, juin 2020

Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, PDES 2017-2021, Pôle Gouvernance et Modernisation de l'État (PGME), *Revue sectorielle du pôle, Rapport analyse thématique, Gouvernance administrative*, octobre 2021.

Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, PDES 2017-2021, Pôle Gouvernance et Modernisation de l'État (PGME), *Revue sectorielle du pôle, Rapport analyse thématique, Gouvernance juridique et judiciaire*, octobre 2021.

Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, PDES 2017-2021, Pôle Gouvernance et Modernisation de l'État (PGME), *Revue sectorielle du pôle, Rapport analyse thématique, Gouvernance locale*, octobre 2021.

Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, PDES 2017-2021, Pôle Gouvernance et Modernisation de l'État (PGME), *Revue sectorielle du pôle, Rapport analyse thématique, Gouvernance du secteur de la sécurité*, octobre 2021.

République du Niger, Ministère de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfance, *Plan d'action national de l'agenda femmes, paix et sécurité de deuxième génération, 2020-2024*, septembre 2020.

République du Niger, Cabinet du premier Ministre, *Déclaration de politique générale du Gouvernement*, mai 2021.

République du Niger, Cabinet du premier Ministre, *Rapport annuel sur la performance de l'action Gouvernementale, année 2021*, Cellule d'analyse des politiques publiques et d'évaluation de l'action gouvernementale – CAPEG, mars 2022.

République du Niger, Cabinet du premier Ministre, *Rapport de suivi sur la performance de l'action Gouvernementale, premier semestre 2022*, Cellule d'analyse des politiques publiques et d'évaluation de l'action gouvernementale – CAPEG, juillet 2022.

République du Niger, Cabinet du premier Ministre, *Rapport de suivi sur la performance de l'action Gouvernementale, 2021-2022, Deux ans de mise en œuvre du Programme de Renaissance III*, Cellule d'analyse des politiques publiques et d'évaluation de l'action gouvernementale – CAPEG.

République du Niger, Cour des Comptes, *Rapport général public 2021*.

République du Niger, Ministère des Finances, Direction Générale des Opérations Financières et des Réformes, Groupe d'Appui à la Gestion des Réformes des Finances Publiques, *Stratégie de réformes de gestion des finances publiques du Niger : 2021-2025*.

Présidence de la République du Niger, Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, *Plan d'Action 2021-2025 de l'Initiative 3N, édition 2021, Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement durable*.

République du Niger, Ministère du Plan, *Projet de politique nationale d'évaluation*, novembre 2018.

Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme, PDNS-Tarayya, Élection présidentielle 2020, *Programme de renaissance III, Consolider et avancer, programme de campagne*

République du Niger, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses, Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales, *Évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, Rapport final*, Équipe d'évaluation, août 2020.

République du Niger, Cabinet du premier Ministre, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, AFD, *Projet d'appui à la modernisation de l'État pour un service public de qualité sur le territoire (AMESP), Séminaire national sur le management public territorial et la territorialisation des politiques publiques, les actes du séminaire*, Niamey, du 10 au 12 janvier 2023.



République du Niger, Confédération suisse, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, Rapport provisoire, *Évaluation des actions du dialogue politique du secteur de la décentralisation*, novembre 2022.

### **Documents des partenaires techniques et financiers**

Union européenne, *Annexe I de la convention de financement NO NDICI/AFRICA/2021/043-180*, dispositions techniques et administratives, 19 mai 2022.

Union européenne, *Annexe I de la convention de financement NO NDICI/AFRICA/2021/043-180*, *Appendice pour l'appui budgétaire, modalités, conditions de décaissement et indicateurs de performance, Annexe f6*, 19 mai 2022.

Agence française de développement, *Stratégie 2021-2025*, Niger.

Agence française de développement, *Grand sahel, Stratégie Régionale*, 2020-2024.

Agence française de développement, *Évaluation de l'AFD, ExPost Synthèse, Évaluation du Fonds Minka (2017-2020)*.

Agence française de développement, *Stratégie Vulnérabilités aux crises et résilience 2017-2021*.

Agence française de développement, CNE 1288 01 W, conditions particulières, *subvention en date du 15 juillet 2022 entre l'Agence française de développement et le République du Niger*, Aide budgétaire globale 2022.

Agence française de développement, Adelante, *Rapport final, Évaluation des facilités multi tranches de subvention de politique publique au Niger et au Burkina Faso*, 30 juillet 2022.

Banque mondiale, DPO, *Matrice d'aide budgétaire Niger*, 2022-2024.

Le Secrétariat commun, Partenaires Techniques Financiers du secteur Décentralisation, Sous-groupe Renforcement des Capacités, *Cahier des charges du Sous-groupe Renforcement des capacités*, novembre 2021.

Séminaire national sur le Management public territorial et la territorialisation des politiques publiques, Niamey, *Appel de Niamey pour une gouvernance territoriale effective*, hôtel Gaweye les 10, 11 et 12 janvier 2023.

# Annexes

## ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS

### Diffa

1. Secrétaire général du gouvernement, 8 avril 2023
2. Vice-président de la commune urbaine de Diffa, 12 avril 2023
3. Chargé de programme régional, ANFICT, 13 avril 2023
4. Directeur régional de l'hydraulique de Diffa, 13 avril 2023
5. Directeur général adjoint du plan et du développement communautaire, 14 avril 2023
6. Directeur régional de la fonction publique, 17 avril 2023
7. Préfet du département de Diffa, 18 avril 2023
8. Maire de la commune rurale de Gueskerou, 19 avril 2023
9. Trésorier régional, 21 avril 2023
10. Ancien maire de la commune urbaine de Diffa, ancien préfet et représentant de l'AMN, 21 avril 2023
11. Directeur régional du contrôle financier, 25 avril 2023
12. Secrétaire général du conseil régional, 27 avril 2023

### Maradi

1. Gouverneur de la région de Maradi, 25 avril 2023
2. Secrétaire général du conseil régional, Maradi, 25 avril 2023
3. Chef de groupement peul, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
4. Auxiliaire du service de l'élevage et président de la COGES santé, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
5. Chef du service communal d'environnement, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
6. Agent communal par interim du service de l'élevage, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
7. Collecteur de taxes, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
8. Chef du district agricole, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
9. Conseiller municipal, commune rurale de Baoudeta, 27 avril 2023
10. Directeur départemental du développement communautaire et de l'aménagement du territoire, commune de Tessaoua, 27 avril 2023
11. Directeur départemental de l'hydraulique, commune de Tessaoua, 27 avril 2023
12. Chef de tribu, commune de Baoudeta, 27 avril 2023
13. Maire de Baoudeta, 28 avril 2023
14. Receveur municipal, commune de Baoudeta, 28 avril 2023
15. Secrétaire municipal de la commune rurale de Baoudeta et chef du personnel de la préfecture de Tessaoua, 2 mai 2023
16. Directeur régional de la fonction publique, 2 mai 2023
17. Agent de l'état-civil, commune rurale de Baouedat, 2 mai 2023
18. Coordinatrice de l'ONG Goulbi, commune de Tessaoua, 2 mai 2023
19. Directeur de l'aménagement du territoire et du développement communautaire, commune de Maradi, 2 mai 2023
20. Directrice régionale adjointe de l'hydraulique, commune de Maradi, 3 mai 2023
21. Directeur régional des impôts, 4 mai 2023
22. Directeur régional de l'ANFICT, Maradi, 5 mai 2023
23. Secrétaire général du conseil de ville, commune de Maradi, 8 mai 2023
24. Agriculteur, commune rurale de Baoudeta, 8 mai 2023

25. Secrétaire général du gouvernorat, commune de Maradi, 9 mai 2023

### Niamey

26. Cellule technique du HCME, 17 mars 2023
27. Ambassade de France, 17 mars 2023
28. HACP, 17 mars 2023
29. Commissaire, CNDH, 20 mars 2023
30. Ministère des Finances, 20 mars 2023
31. ONG Alternative Espaces Citoyens, 20 mars 2023
32. Président de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger, 21 mars 2023
33. Directeur général de l'administration territoriale, 21 mars 2023
34. Directeur de l'ANFICT, 21 mars 2023
35. LuxDev, 21 mars 2023
36. Entretien avec un enseignant-chercheur, LASDEL, 21 mars 2023
37. Coordonnateur du projet AMESP, 22 mars 2023
38. Présidents des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> chambre, premier avocat général, secrétaire général. Cour des comptes, 23 mars 2023
39. ROTAB, 23 mars 2023
40. Ministère de la fonction publique, 23 mars 2023
41. Président de l'Association des Municipalités du Niger, 22 mars 2023
42. Haut-commissaire, HCME, 23 mars 2023
43. IGAT, 23 mars 2023
44. DUE, 23 mars 2023
45. Directeur par intérim de l'ENA et le directeur adjoint de la CFGCT, 24 mars 2023
46. PRODEC, 24 mars 2023
47. Coordonnateur de la CAPEG, 24 mars 2023
48. Coopération suisse, 30 mars 2023
49. Délégation de l'Union européenne, 04 avril 2023
50. Banque mondiale, 13 avril 2023

### Tahoua

51. Secrétaire général de la mairie du premier arrondissement communal, Tahoua 1, 26 avril 2023
52. Secrétaire municipal du premier arrondissement communal, Tahoua 1, 26 avril 2023
53. Secrétaire général de la préfecture, commune de Tahoua, 27 avril 2023
54. Directeur départemental de l'hydraulique, commune de Tahoua, 27 avril 2023
55. Directeur départemental du plan, département de Tahoua, 27 avril 2023
56. Maire de la mairie du premier arrondissement communal, Tahoua 1, 27 avril 2023
57. Receveur de la commune rurale, commune de Takanamatt, 28 avril 2023
58. Maire de la commune rurale de Takanamatt, 28 avril 2023
59. Chef de village, village de Takanamatt, 28 avril 2023
60. Syndicat régional des transporteurs de Tahoua, 29 avril 2023
61. Premier vice-président du conseil de ville, Tahoua, 01 mai 2023
62. Directeur régional des impôts, Tahoua, 2 mai 2023
63. Direction régionale du plan, Tahoua, 2 mai 2023
64. Secrétaire général du gouvernorat, Tahoua, 2 mai 2023
65. Président du conseil régional, Tahoua, 2 mai 2023
66. Direction régionale de l'hydraulique, Tahoua, 2 mai 2023
67. Secrétaire municipal, mairie de Tahoua, 3 mai 2023

68. Secrétaire général, mairie de Tahoua, 3 mai 2023
69. Délégué régional de l'ANFICT, Tahoua, 3 mai 2023
70. Secrétaire général, département de Tahoua, 4 mai 2023
71. Agent de la direction régionale du Trésor, Tahoua, 4 mai 2023
72. Comité de gestion de l'ouvrage hydraulique du village de Founkoye, 6 mai 2023
73. Secrétaire municipal, ville de Tahoua, 8 mai 2023
74. Entretien avec un agent de la GIZ, Tahoua, 9 mai 2023
75. Direction régionale de la fonction publique, Tahoua, 10 mai 2023

### **Tillabéri**

76. Directeur régional de la fonction publique, 3 avril 2023
77. Délégué régional de l'ANFICT, 3 avril 2023
78. Directeur régional des impôts, 4 avril 2023
79. Maire de la commune urbaine de Tillabéri, 4 avril 2023
80. Receveur de la commune urbaine de Tillabéri, 4 avril 2023
81. Directeur régional de l'hydraulique, 5 avril 2023
82. Vice-président du conseil régional, 5 avril 2023
83. Secrétaire général du gouvernement, 6 avril 2023
84. Inspecteur principal du Trésor, 6 avril 2023
85. Ex-coordonnateur régional du projet d'appui à la gestion de l'instabilité, HACP, 7 avril 2023
86. Préfet de département, 10 avril 2023
87. Directeur régional du plan, 10 avril 2023
88. Coordonnateur d'une ONG, 12 avril 2023

# PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,  
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE  
AU SAHEL



PORTÉ PAR



---

## pasas-minka.fr

---

Ce rapport a été élaboré dans le cadre d'un financement du Fonds Paix et Résilience Minka.

Le Fonds Minka, mis en œuvre par le groupe AFD, est la réponse opérationnelle de la France à l'enjeu de lutte contre la fragilisation des États et des sociétés. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones affectées par un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

La Plateforme d'Analyse, de Suivi et d'Apprentissage au Sahel (PASAS) est financée par le Fonds Paix et Résilience Minka. Elle vise à éclairer les choix stratégiques et opérationnels des acteurs de développement locaux et internationaux, en lien avec les situations de crises et de fragilités au Sahel et dans le bassin du Lac Tchad. La PASAS se met en œuvre à travers d'un accord-cadre avec le groupement IRD-ICE après appel d'offres international dont le rôle est double : (i) produire des connaissances en réponse à nos enjeux opérationnels de consolidation de la paix au Sahel et (ii) valoriser ces connaissances à travers deux outils principaux : une plateforme numérique, accessible à l'externe, qui accueillera toutes les productions et des

conférences d'échange autour des résultats des études. La plateforme soutient ainsi la production et le partage de connaissances, en rassemblant des analyses robustes sur les contextes sahéliens et du pourtour du Lac Tchad.

Nous encourageons les lecteurs à reproduire les informations contenues dans les rapports PASAS pour leurs propres publications, tant qu'elles ne sont pas vendues à des fins commerciales. En tant que titulaire des droits d'auteur, le projet PASAS et l'IRD demande à être explicitement mentionné et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Web de PASAS, <https://pasas-minka.fr>.

