



*Programme gestion durable des déchets
et de l'assainissement urbain*



Assainissement A03

***Les questions juridiques et administratives
autour de l'hygiène et l'assainissement
dans deux villes moyennes du Niger :
Tillabéri et Dogondoutchi***



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Chercheur : Djibo Maïga

**Enquêteurs : Jean Innocent Senou et
Moussa Souleymane**

**LASDEL
Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques
sociales et le développement local**

INTRODUCTION

Les questions d'hygiène et d'assainissement constituent-elles une préoccupation majeure de santé publique pour les autorités nationales et municipales ? Quelle que soit la réponse donnée, il est clair que ces problèmes non seulement demeurent, mais paraissent insolubles si l'on se rappelle qu'ils remontent loin dans la période coloniale. Plus les années passent, plus les problèmes deviennent cruciaux. Cela n'est pas étonnant pourrait-on dire, car les défis sont nombreux :

- défi démographique : la croissance rapide de la population urbaine entraîne des besoins importants de logement, d'habitat décent qui sont loin d'être satisfaits par les communes. La conséquence est qu'on assiste à l'implantation de quartiers non aménagés, non viabilisés qui posent de sérieux problèmes de santé publique.
- défi culturel : si l'on considère que la promotion de l'hygiène et de l'assainissement a pour passage obligé la connaissance des textes qui réglementent la matière, et leur application effective sur le terrain, nous pouvons alors affirmer que le chemin à parcourir pour atteindre cet objectif est encore long et « truffé » d'obstacles.

En effet, l'analphabétisme ambiant, le déphasage entre le droit applicable et les pratiques des ménages, le manque de culture juridique des acteurs, l'inexistence d'un système de contrôle de l'application des textes constituent les « ingrédients » de l'ineffectivité des textes et partant de la non-promotion de l'hygiène et de l'assainissement.

- défi financier : les problèmes d'hygiène et d'assainissement nécessitent la réalisation de gros investissements (travaux d'aménagement et de viabilisation, construction d'ouvrages collectifs etc.) auxquels les communes ne peuvent faire face. Les communes sont livrées à elles-mêmes et sont en proie à toutes sortes de difficultés (désengagement financier de l'Etat, morosité économique, incivisme fiscal etc.).

Les alternatives que constituent la vente des parcelles et la manne financière des bailleurs de fonds ont également leurs limites. Existe-t-il des réponses pertinentes et appropriées à ces défis, sinon une réelle volonté politique qui restituerait aux populations locales la prise en charge de leur propre devenir dans le cadre de la décentralisation qui implique la mise en place d'instances élues, lieu privilégié de discussion, de concertation et de prise de décision des affaires de la cité.

Notre rapport comporte huit parties, cela s'explique par notre souci d'étudier rubrique par rubrique les différentes questions juridiques, administratives, budgétaires, foncières qui se rattachent aux problèmes d'hygiène et d'assainissement qui sont multidimensionnels. La méthodologie de recherche s'est faite en deux phases. La première phase a été l'enquête collective dans les deux villes de Tillabéri et Dogondoutchi (méthode ECRIS largement évoquée dans les volets « socio-anthropologique »). La deuxième phase a été l'enquête

individuelle réalisée à Tillabéri et à Dogondoutchi par deux enquêteurs juristes (chaque enquêteur a séjourné pendant quinze jours, l'un à Tillabéri l'autre à Dogondoutchi). Une enquête complémentaire d'une semaine a été faite dans les deux villes (dont trois jours à Tillabéri et quatre jours à Dogondoutchi) ; cette enquête complémentaire a regroupé les deux enquêteurs et le chercheur. Par ailleurs le chercheur a effectué deux jours d'enquête à Niamey à la collecte de textes législatifs et réglementaires nationaux dans les administrations centrales et aux archives nationales. La méthode de recherche s'appuie, indépendamment des entretiens faits sur place, sur la collecte des textes législatifs et réglementaires, la jurisprudence et sur d'autres documents (lettres, contrats, procès-verbaux de réunion, ouvrages généraux ou spécialisés etc.). Les difficultés rencontrées sont les suivantes :

- impossibilité de trouver certains documents à cause de l'archivage non réalisé ;
- réticence de certains acteurs à donner des informations ;
- illisibilité de certains textes mal conservés datant de la période coloniale ;
- manque de culture juridique de la plupart de nos interlocuteurs qui ne permet pas d'aller toujours au fond des choses.

Première partie : LES QUESTIONS D'HYGIENE ET D'ASSAINISSEMENT PENDANT LA PERIODE COLONIALE

1-Etat de la réglementation

- un arrêté du 1^{er} avril 1923 du Gouverneur général, relatif à la qualification des infractions : ainsi, est qualifié d'infraction : le fait de déposer les ordures ménagères, des fumiers et d'autres déchets ailleurs qu'auprès des poteaux de dépotoirs –le fait de conserver aux abords des maisons d'habitations, des cours, tout récipient susceptible de devenir un réservoir d'eau stagnante- le fait de ne pas recouvrir hermétiquement les canaris d'eau potable et d'eau de lavage. Ces récipients devront en outre tous les huit (8) jours être lavés, brossés et renversés pendant quelques heures .
- un arrêté N°31 bis du 1^{er} avril 1923 instituant un service d'hygiène urbaine dans les villes de Zinder et Niamey. Ce texte a pour but de lutter notamment contre les causes d'insalubrité dans les bâtiments où se développent des moustiques, d'organiser les différents services qui s'occupent de la voirie, des vidanges, de l'enlèvement des ordures, de la surveillance des puits et des citernes privés, de l'abattoir, des marchés etc.
- une instruction du gouverneur général du 15 février 1926 relative à l'orientation et au développement des services d'assainissement médical indigène ;
- un décret du 18 septembre 1926 relatif à la création d'une inspection mobile du service de santé aux colonies ;
- un décret du 7 décembre 1926 portant organisation d'un cadre d'officiers de santé auxiliaires et officiers de santé militaire indigènes ;
- une instruction du 15 février 1926 du Gouverneur général de l'AOF fixant les attributions des gardes sanitaires ; ainsi, les gardes sanitaires ont pour fonctions d'assurer l'exécution des mesures d'hygiène et de salubrité dans les groupements indigènes : propreté générale des villages, destruction des immondices, lutte antilarvaire, destruction des rats, des poux, protection des points d'eau potable, désinfection des locaux contaminés, isolement des contagieux etc.
- une instruction du 5 mars 1927 du Gouverneur général de l'AOF relative à l'organisation des gardes sanitaires ; ainsi les gardes sanitaires sont organisés en cadres locaux distincts des infirmiers et spécialisés dans les questions d'hygiène et de prophylaxie, ils sont répartis en équipes de deux (2) à trois (3) encadrés par des gradés parfaitement instruits et capables de dresser un constat. Dans les grands centres, les gardes sanitaires sont encadrés par des gendarmes ayant accompli un stage d'instruction dans les services d'hygiène et de biologie. Le nombre des équipes est fixé d'après l'importance sanitaire des secteurs. L'instruction du gouverneur général indique que les gardes sanitaires doivent mener une éducation prophylactique de la population par tous les moyens possibles (causeries, démonstrations sur place, conférences avec cinéma, tracts, affiches etc.) de façon à

remplacer peu à peu la coercition par la persuasion et amener les habitants à collaborer avec le service d'hygiène, l'aider dans ses recherches et solliciter son intervention.

- une instruction du Gouverneur général de l'AOF en date du 1^{er} mars 1927 relative aux mesures permanentes d'assainissement et de prophylaxie visant les maladies pestilentielles et en particulier la fièvre jaune. Ce texte vise par ailleurs au renforcement des services d'hygiène urbains et à l'élargissement de leurs attributions de manière à mieux concourir à la protection de la santé publique : surveillance des eaux potables, évacuation et destruction des eaux usées, écoulement des eaux de pluie, hygiène des habitations, destruction des moustiques etc.
- une note circulaire du 25 avril 1929 relative aux mesures de protection sanitaire ;
- un décret du 21 août 1930 réglementant le travail forcé et le recours au travail obligatoire. De ce texte, il ressort, entre autres, que le travail obligatoire (qui est différent du travail forcé) est requis « pour les travaux de village consacrés par la coutume de la collectivité intéressée et faisant partie des obligations normales de la vie de la communauté » ; de même, il est fait appel à la main-d'œuvre obligatoire, nécessitée par des cas de force majeure à savoir : la défense du territoire, les sinistres, et d'une manière générale, toutes les circonstances mettant en danger les conditions d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population ;
- un arrêté du Gouverneur général du 22 janvier 1945 créant en AOF et au Togo un service d'hygiène mobile et de prophylaxie ;
- un arrêté du Gouverneur général n°8345 du 5 février 1953 relatif à la protection de la santé publique.

L'on constate qu'en réalité il n'existe pas une véritable codification de l'hygiène et de l'assainissement mais plutôt des mesures prises par le pouvoir colonial au gré des circonstances pour corriger les pratiques néfastes des populations, et organiser les services d'hygiène. Sur le plan organisationnel, il n'avait au début qu'un seul « secteur » au Niger appelé le groupement Djerma-Sonraï à Say pour s'occuper de la lutte contre les endémies. En 1944-1947 naquirent deux groupements qui sont des équipes nomadisantes. Ces deux équipes se répartissaient la totalité du territoire : l'équipe nomadisante Niger-Ouest (ENNO) se consacrait au dépistage et au traitement des lépreux et l'équipe nomadisante Niger-Est (ENNE) limitait son action à la lutte contre la lèpre et les tréponématoses. Leurs actions étant très limitées, les équipes nomadisantes ont finalement échoué dans leur lutte. C'est pourquoi l'accent était surtout mis sur les questions de prophylaxie car il fallait combattre les maladies dites « sociales » qui faisaient des ravages et constituaient une véritable préoccupation du pouvoir colonial (tuberculose, peste, fièvre jaune etc.).

2-La prise de mesures coercitives : une habitude du pouvoir colonial

Comme nous l'avons déjà évoqué, le recours au travail obligatoire était l'un des moyens utilisés par le pouvoir colonial pour lutter contre l'insalubrité. L'administration coloniale était véritablement « hantée » par la progression des épidémies ; à ce propos nous avons interrogé certaines personnes aussi bien à Tillabéri qu'à Dogondoutchi, qui ont connu cette époque ; elles sont toutes unanimes pour reconnaître qu'une politique « anti-saletés » était menée, dans

laquelle les chefs traditionnels considérés comme des collaborateurs et auxiliaires de l'administration jouaient un rôle important ; ces chefs traditionnels servaient d'intermédiaires entre l'administration et la population, et étaient chargés de procéder au recrutement pour les travaux d'intérêt public. Ainsi des séances de balayage des endroits publics étaient organisées (auxquelles prenaient part hommes et femmes) ainsi que des activités de désherbage autour des concessions et alentours, pendant la saison des pluies notamment. Les ordres étaient transmis par l'administrateur colonial aux chefs traditionnels, qui à leur tour, rassemblaient les populations pour les informer directement ; parfois un « crieur public » ou un griot faisait passer le message.

3-Les sanctions infligées ne sont pas prévues par les textes

De tous les textes que nous avons analysés, nous n'avons pas trouvé trace des sanctions prévues en cas d'infraction, ce qui est contraire au principe général du droit pénal selon lequel aucune peine ne peut être infligée sans qu'elle ait été prévue par un texte de loi. Cela dit, en « cas de désobéissance massive aux ordres, la responsabilité du chef de quartier ou de village était engagée. Ce dernier peut être astreint au paiement d'une amende infligée par un gendarme ou un garde sanitaire, qu'il partage solidairement avec les habitants du quartier ou du village concerné. En cas de désobéissance individuelle, le coupable était signalé à l'administration par le chef de quartier ou de village. Le récalcitrant était arrêté et emprisonné pendant quelques jours, ou bien il payait une amende » (propos recueillis d'un habitant de Tillabéri ayant connu l'époque coloniale). Dans le même ordre d'idées, un habitant de Doutchi nous disait : « il arrive très souvent que des tirailleurs fassent le tour des concessions pour les visites domiciliaires afin de contrôler l'état des lieux. En cas d'infraction, les coupables subissaient des sévices corporels à coups de cravache. Il arrive également que des gardes sanitaires habillés en blouse blanche appelés « maï larwan gari » -c'est-à-dire celui qui s'occupe de l'état du quartier ou du village- visitent les concessions pour contrôler l'application des injonctions de l'administrateur colonial ; au cours des visites, les jarres d'eau mal nettoyées, étaient jetées à terre avec ordre de les relaver convenablement ; et certaines plantes qui conservent de l'eau dans leurs feuillages étaient interdites de culture dans les concessions ». Les interdictions étaient absolues et les ordres devaient être strictement respectés. En réalité, « le simple fait de voir un individu traîné par le garde sanitaire créait un sentiment de panique et de peur et incitait les populations à se conformer aux prescriptions données par l'administration. C'est pourquoi, les sanctions étaient rarement appliquées car les populations obéissaient aux ordres » (propos d'un habitant de Tillabéri). De toute manière, à partir du moment où aucun texte ne définit les sanctions applicables en cas d'infraction, les abus sont possibles et les tirailleurs et autres gardes sanitaires ne s'en sont pas privés, cela avec la complicité de l'administration coloniale (brimades, sévices corporels, amendes).

Deuxième partie : LES QUESTIONS D'HYGIENE ET D'ASSAINISSEMENT DE L'INDEPENDANCE A 1992 (1960-1992)

Dans cette partie nous nous intéressons à la période allant de 1960 (date de l'indépendance du Niger) à 1992 (date à partir de laquelle une nouvelle orientation fut donnée comme nous le verrons, à la question d'hygiène et de l'assainissement).

Cette période est notamment caractérisée par la décentralisation qui implique un transfert de compétences de l'Etat centralisateur vers les structures décentralisées. Ce qui suppose que toute action de développement régional ou locale (en particulier les questions d'hygiène et d'assainissement) ne peut être appréhendée qu'à travers des instances librement choisies par les populations et qui sont des cadres privilégiés de discussion de participation et de prise de décision.

La question centrale est de savoir comment les structures décentralisées ont été mises en place ? Comment ont-elles fonctionné ? De quelle façon les actions de développement local (en particulier les problèmes d'hygiène et d'assainissement) ont-elles été menées par les populations ? Quand ont-elles été mises en place ?

Ce qui nous amène dans un premier temps à faire le point sur les grandes étapes de la décentralisation, et dans un deuxième temps à nous pencher sur la politique sanitaire mise en place à l'indépendance et de voir la place réservée au secteur « hygiène et assainissement »

1-La décentralisation au Niger : un processus inachevé

a-1964-1974 : une mise en œuvre contrariée par le pouvoir

En 1964, le Niger avait opté pour une politique officielle de décentralisation par la loi n°64-023 du 7 juillet 1964 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales. Elle érige les arrondissements et les communes en collectivités territoriales en les dotant de la personnalité morale (article 3 de la loi) avec un organe délibérant (conseil d'arrondissement ou conseil municipal) dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Sur le plan pratique de 1961 à 1965 des conseils municipaux avaient été élus dans les communes de Niamey, Maradi et Zinder¹. Malheureusement cette intention affichée dès l'indépendance de doter les collectivités de pouvoirs de décisions réels pour la gestion de leurs affaires a été contrariée par les textes ultérieurs² et la pratique. Ainsi certaines

¹ Déjà en 1961, le premier plan intérimaire 1961-1964 soulignait « la nécessité de réorganiser l'administration régionale et locale du pays dans le sens de la décentralisation pour répondre aux exigences de la participation et de la responsabilisation des populations ».

Lors de l'accession du pays à l'indépendance le Niger était divisé en seize cercles : quatre cercles dits unitaires et douze cercles comportant des subdivisions. On dénombre par ailleurs, trois communes, une commune de plein exercice (Niamey) et deux communes mixtes (Maradi et Zinder). La loi 61-50 du 31 décembre 1961 institue des conseils de circonscriptions élus au suffrage universel par un collège électoral pour une durée de cinq ans renouvelables. Les communes étant des circonscriptions tout comme les cercles.

² Ainsi le sous-préfet et le maire sont en même temps représentants du pouvoir exécutif et agissent en qualité d'autorité d'arrondissement ou municipale ; les décisions et règlements du conseil municipal ne peuvent être contraire aux dispositions décidées par le conseil d'arrondissement (article 22 de la loi n°65-006 du 8 février

fonctions d'intérêt général peuvent être confiées au maire par le pouvoir exécutif lorsqu'il les exerce, il agit en qualité de représentant de ce pouvoir sous l'autorité du sous-préfet. D'une façon générale, la tutelle des arrondissements et des communes est exercée par le Président de la République³. A l'évidence, le maire n'est qu'un simple administrateur soumis à l'autorité du sous-préfet qui est lui-même sous la tutelle du Préfet. La pratique des gouvernants a fait des communes des coquilles vides. Les conseils municipaux étaient noyautés par le parti unique en place c'est-à-dire le Parti Progressiste Nigérien (PPN – RDA). A titre illustratif, le quotidien gouvernemental de l'époque (appelé « Le Temps du Niger ») rapportait : « Lors des réunions des conseils, les conseillers municipaux sont intimidés par la présence des autorités et perdus dans les dédales d'une organisation qu'ils ne comprennent qu'imparfaitement. Ils n'osent pas intervenir dans les débats, par crainte d'indisposer le sous-préfet ou le maire ou par crainte de commettre des bévues »⁴.

Du coup, les conseillers faisaient plutôt de la figuration dans les instances de délibération au lieu de s'occuper des problèmes de développement de leurs communes ; et les actions de développement locales étaient marquées du sceau de la propagande politique. La gestion de l'hygiène et de l'assainissement en particulier, se résumait essentiellement en des actions de salubrité publique (nettoyage des lieux publics, balayage des rues etc.) assurées par des structures plus ou moins formelles d'animation (jeunesse pionnière, militants du parti, associations étrangères etc.). Ces organisations ont complètement « écarté » les conseils municipaux auxquels sont normalement dévolues les prises de décision quant aux actions de développement local.

b-1974-1983 : la mise en veilleuse de la décentralisation

En avril 1974 intervient un coup d'Etat militaire. Les militaires à leur arrivée au pouvoir ont mis en veilleuse la décentralisation. Ils ont procédé à la dissolution des conseils municipaux des villes de Niamey, Zinder, Maradi. Les militaires considéraient que les conseils municipaux étaient à la solde du parti unique (PPN – RDA).

Il fut institué des commissions consultatives provisoires pour remplacer les conseils municipaux ; ces commissions étaient présidées par les autorités administratives (préfets, sous-préfets, maires). Les collectivités territoriales étaient ainsi réduites à de simples circonscriptions administratives où les maires étaient nommés par le pouvoir. A la tête des départements étaient nommés des préfets-militaires. Les organisations de type communautaire ont été remodelées ou remplacées en fonction des intérêts et des préoccupations du régime (notamment la création des samariya).

En matière d'hygiène et d'assainissement, l'on constate la continuation de la gestion « politicienne » de ce secteur (balayages collectifs de façon sporadique à l'appel des organisations de masse, séances de salubrité publique dans certaines rues, écoles ou cimetières⁵). Les différents actes posés par le régime militaire ont fortement accentué la tutelle du pouvoir sur les communes.

c-1983-1991 : Une tentative de remise en route du processus

1965 déterminant l'organisation des arrondissements et des communes, leurs compétences ainsi que les attributions de leurs organes de délibération et d'exécution).

³ Cf. loi n°65-007 du 8 février 1965 déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et aux communes JORN n°4 du 15 février 1965. La tutelle exercée par le président de la République et des Ministres dans le département.

⁴ Citation tirée du journal SEEDA n°007 d'octobre 2002, p. 14.

⁵ Cf. volet socio-anthropologique.

Après une dizaine d'années d'immobilisme consécutif à l'interruption du processus de décentralisation, les militaires avaient compris qu'il fallait donner un nouveau souffle au régime. C'est ainsi que l'ordonnance n°83-020 du 4 août 1983 portant organisation de la Société de Développement⁶ réenclencha le processus⁷ et mis en place un nouveau cadre de participation qui se fonde sur trois principes directeurs : assurer la consultation, la concertation et la participation des populations dans toutes les actions de développement. La Société de Développement n'a jamais pu réaliser les espoirs fondés en elle et cela pour plusieurs raisons :

- Les structures de la Société de Développement ont été plaquées sur les structures administratives existantes avec un fonctionnement fortement hiérarchisé, et elles n'auront aucune marge de manœuvre, compte tenu de la tutelle de l'Etat (par exemple, les conseils sous-régionaux de développement sont présidés par les sous-préfets au niveau de l'arrondissement et par les maires au niveau de la commune, lesquels maires ne sont pas élus mais nommés par le pouvoir).
- Le recours au consensus comme principe de prise de décision au sein des conseils. Ainsi le pouvoir de décision des conseils de développement est resté purement formel car contrôlé par les autorités administratives et les cadres techniques (adoption des budgets des collectivités, programmation des fiches d'opérations etc.).
- Les directives venant du sommet, les sous-préfets et les maires étaient surtout préoccupés par les idéaux du Parti-Etat (MNSD) et la défense des intérêts du pouvoir.

L'expérience de la Société de développement prendra brutalement fin en 1991. La Société de Développement et tous ses organes furent dissous par le Conférence Nationale Souveraine.

d-1991-2002 : L'amorce d'un nouvel élan freiné par les vieux réflexes d'accaparement du pouvoir

Les nouvelles autorités issues de la Conférence Nationale Souveraine feront adopter une nouvelle constitution qui en son article 115 dispose : « L'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration ». Le nouveau pouvoir manifesta ainsi le désir de donner un nouvel élan au processus en dotant les collectivités territoriales de réelles prérogatives aux fins de permettre aux populations de prendre en mains leurs propres affaires. Les accords de paix signés en 1994 et 1995 par le gouvernement et les différentes factions de la rébellion ont donné une nouvelle impulsion au processus. Ainsi l'Assemblée Nationale adopta le 13 août 1994 une loi déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources. Le système ainsi consacré ne sera pas remis en cause durant la période d'instabilité politique que le pays vivra entre 1996 et 1999. Du reste, la junte militaire qui prend le pouvoir après le coup d'état en 1996 promulgue la loi n°96-05 du 6 février 1996

⁶ La Société de Développement est un concept inventé par le Mouvement national pour la Société de Développement (MNSD) qui est le Parti-Etat créé en 1983. La société de développement du point de vue organisationnel est une sorte de pyramide : les Conseils Villageois de Développement (CVD) assurent la participation à la base des tribus et des villages tandis que le haut de la pyramide est coiffé par le Conseil National de développement (CND) ; les Conseils Sous-Régionaux de Développement (CSR) correspondant à l'arrondissement et à la commune doivent assurer la participation des populations à la vie de ces collectivités (les conseils sous-régionaux seront mis en place avec des conseillers élus).

⁷ Il faut noter que les différents textes des années 1964 sur la décentralisation n'ont jamais été abrogés et sont encore en vigueur.

portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, et la loi n°96-06 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources et bien d'autres textes encore. L'innovation majeure est qu'il s'agit d'une décentralisation à trois paliers⁸ (alors qu'auparavant la décentralisation était à deux paliers avec l'arrondissement et la commune)⁹. Il faut noter que les différents soubresauts qui ont marqué la vie politique au Niger n'ont pas permis de mettre en place les nouvelles autorités administratives locales (annulation des élections locales tenues en 1999, coup d'Etat militaire en 1999, élection présidentielle en 2000). Le processus étant bloqué et en attendant la mise en place effective des autorités décentralisées issues d'élections, la situation actuelle se caractérise toujours par une très forte tutelle du pouvoir exécutif sur les communes. Cette tutelle se manifeste entre autres, de la façon suivante :

- les maires (appelés aujourd'hui administrateurs délégués) sont nommés par le gouvernement sur la base de considérations politico-partisanes sans l'assentiment des populations locales, ce qui pose le problème de leur légitimité ;
- la gestion municipale n'est pas axée sur des actions de développement local clairement identifiées dans un cadre approprié (les conseils municipaux étant inexistants) ;
- l'extrême mobilité des administrateurs délégués rend difficile la consolidation des acquis capitalisés d'un administrateur délégué à un autre.

2-La politique de santé

A l'indépendance, la hantise des maladies dites « sociales » qui ont fait des ravages pendant la période coloniale n'est pas perdue de vue par les tenants du pouvoir. En effet, pendant la colonisation, le Niger était en proie à de grandes endémies. C'est pourquoi le nouveau pouvoir a mis l'accent sur une médecine de masse qui s'articule autour de deux axes, la gratuité des soins et la prédominance de la médecine curative.

Malheureusement, la concentration des infrastructures sanitaires dans les grandes villes au détriment des zones rurales a fait que la médecine hospitalière urbaine mobilisa les quelques médecins nationaux dans les grands centres.

On assiste à une augmentation des centres sanitaires ; ainsi deux hôpitaux nationaux furent installés à Niamey et à Zinder et cinq centres hospitaliers départementaux furent créés à Maradi, Tahoua, Dosso, Agadez et Diffa.

Par ailleurs, il faut noter que l'échec des équipes nomadisantes amena le Ministère chargé de la Santé à réorganiser la médecine mobile, ce qui entraîna la création d'un service des grandes endémies par décret organique n°62-160/MSP/AS du 28 juin 1962. Ce service est chargé de la lutte contre les maladies à forme endémique et endémo-épidémique (lèpre, trypanosomiase, tuberculose, etc.).

Le service des grandes endémies créé en 1962 avait une quintuple mission, à savoir la prospection et le dépistage, la prévention et la vaccination, la lutte contre la lèpre, la médecine de soins, l'éducation sanitaire. Le service des grandes endémies comprenait une direction, sept équipes mobiles de traitement lèpre et tuberculose, deux équipes chargées de l'organisation médicale mobile nigérienne et d'éducation sanitaire (OMNES).

⁸ La région, le département et la commune sont érigés en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financières.

⁹ Cf. loi de 1964.

Les orientations des années soixante-dix préconisaient une politique sanitaire mettant l'accent sur une médecine surtout curative. C'est pourquoi, les soins en milieu hospitalier étaient gratuits, de même que les médicaments de première nécessité. Cette gratuité des soins qui a commencé en réalité dans les années de l'indépendance sera supprimée à cause de la demande de plus en plus importante consécutive à la forte poussée démographique (en 1960 la population du Niger était estimée à 3 240 000 habitants ; elle est passée à 5 102 920 habitants au recensement général de 1977. Au recensement de 1988 les résultats indiquaient le chiffre de 7 251 626 habitants, soit une augmentation de plus de deux millions de personnes en onze ans !). A cela il faut ajouter la crise économique et financière qui a commencé à frapper de plein fouet le pays à partir de 1983 (notamment par une diminution drastique des recettes d'uranium, principal produit d'exportation).

Les années quatre-vingt ont mis l'accent sur une médecine globale et intégrante alliant les actions préventives, curatives, éducatives.

Les années quatre-vingt dix marquent le début de vastes réformes entreprises dans le secteur. La politique sanitaire met désormais l'accent sur la promotion des soins de santé primaires, avec comme stratégies, la décentralisation des services de santé, l'offre de soins de qualité, la formation du personnel, l'augmentation de la couverture sanitaire, la fourniture de médicaments essentiels génériques etc¹⁰. Il reste que le panorama du système sanitaire fait apparaître une faible couverture sanitaire (32%). Cela veut dire que l'accès aux formations sanitaires reste faible. Le personnel médical est quantitativement et qualitativement insuffisant. Ainsi on observe par exemple un médecin pour 36 252 habitants, une sage-femme pour 3989 femmes en âge de procréer. Les zones urbaines continuent d'être mieux dotées que les zones rurales. Cette situation reste encore vraie aujourd'hui.

3-Un arsenal institutionnel défavorable au secteur de l'hygiène et de l'assainissement

C'est dans le cadre du projet « Organisation médicale mobile nigérienne et d'éducation sanitaire » (OMNES) approuvé en Conseil des Ministres le 21 février 1962 et soutenu financièrement par le FAC, l'AID, et l'Unicef, qu'une direction du service national de l'hygiène et de la médecine mobile sera créée à Niamey en 1965. Et c'est au sein de cette Direction que sera installée la Division de l'hygiène et de l'assainissement. Cette Division de l'hygiène et de l'assainissement n'est pas une structure autonome, et elle se contente de prescrire quelques mesures en matière d'assainissement : réduction des sources de moustiques par épandage d'insecticide, parage des animaux hors des habitations, destruction des ordures par procédé de compostage, lutte contre le péril fécal par la vulgarisation d'un procédé de latrine familiale à fosse sèche dans les concessions.

Lorsque les militaires arrivent au pouvoir en 1974, ils procèdent à une nouvelle organisation du Ministère de la Santé publique par décret n°74-124/PCMS/MSP/AS du 4 juin 1974 avec la création d'un certain nombre de directions centrales, dont la direction de l'hygiène et de la Médecine mobile, et à l'intérieur de cette direction est créé le service d'hygiène et d'assainissement. Ainsi la division de l'hygiène et de l'assainissement est devenue un simple service, avec des moyens encore plus limités. Il a fallu attendre le mois d'avril 1978 pour que le service d'hygiène et de l'assainissement redevienne une division de l'hygiène et de l'assainissement toujours logée au sein de la direction de l'hygiène et de la médecine mobile avec à sa tête un ingénieur sanitaire affecté par l'OMS assisté d'un technicien

¹⁰ Cf. loi n°97-024 du 8 juillet 1997, portant approbation du Programme de relance économique p. 114.

d'assainissement et d'un infirmier diplômé d'Etat. Cette division comprend six bureaux, à savoir le bureau « évacuation des matières usées », le bureau « hygiène alimentaire », le bureau « approvisionnement en eau potable », le bureau « lutte antivectorielle » le bureau « anti-nuisance » et un laboratoire d'hygiène et de technique d'assainissement.

Normalement, les attributions de la division de l'hygiène et de l'assainissement couvrent toute l'étendue du territoire national, mais faute de moyens financiers et de personnel, elle n'est présente qu'à Niamey et à Zinder. Elle intervient périodiquement dans le reste du pays dans la mesure de ces modestes moyens. Compte tenu de la situation désastreuse de ce secteur, le gouvernement a permis l'ouverture à l'Ecole nationale d'infirmiers et de l'action sociale (ENICAS) de Zinder d'une section, en octobre 1979, de formation d'agents d'assainissement ; la durée de la formation est de deux ans et le niveau de formation est le Certificat d'Etudes Primaires (CEPE). Cette ouverture a permis la formation de quinze agents d'assainissement par an.

Par ailleurs, il faut signaler que sur le plan institutionnel, un seul texte significatif a été pris ; il s'agit d'un décret de 1977 instituant le Conseil Supérieur d'hygiène publique composé de représentants de tous les ministères (décret n°77-84/PCMS/MSP/AS du 8 juillet 1977 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur d'hygiène publique). C'est un organe consultatif sur les questions d'hygiène, d'environnement, etc. Ce conseil n'a pratiquement jamais fonctionné à cause d'une part du manque de moyens matériels et financiers, et d'autre part de sa lourdeur (la représentation en son sein de tous les ministères).

D'une manière générale, cette situation restera inchangée jusqu'à la Conférence Nationale souveraine.

La Conférence Nationale Souveraine en 1991 a recommandé la création d'une véritable direction de l'hygiène et de l'assainissement au lieu d'une simple division non autonome. Cette recommandation faisait suite aux problèmes multiples d'hygiène, et d'assainissement soulevés lors des débats (insuffisance de moyens de tous ordres, insuffisance de personnel, niveau de formation insuffisant etc.).

La mise en place de la direction de l'hygiène publique au sein du Ministère de la Santé publique après la Conférence nationale n'a pas permis de vrai changement car les moyens en accompagnement des structures créées ont fait défaut (moyens financiers et matériels, insuffisance de personnel etc.). Mais on peut légitimement penser que ce secteur doit relever des autorités décentralisées car la loi leur avait conféré à travers les instances de décision dans les villes (Conseil municipal) le droit de prendre des décisions en matière d'hygiène et d'assainissement (Cf. article 41 de la loi du 13 août 1964 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources).

C'est à partir de 1993 que l'Etat s'intéressera véritablement aux questions d'hygiène et d'assainissement par la prise de toute une batterie de textes législatifs et réglementaires (nous y reviendrons dans la partie consacrée à l'application des textes en matière d'hygiène et d'assainissement).

Troisième partie : LES FINANCES COMMUNALES

I/ La procédure budgétaire

Elle est commune à toutes les municipalités du Niger. Le budget communal est composé très classiquement d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement établis en fonction de l'équilibre recettes-dépenses. La préparation du projet de budget incombe au secrétaire municipal qui établit le budget de fonctionnement (budget général) et une partie du budget d'investissement. L'autre partie du budget d'investissement, constituée des fiches d'opération des services techniques communaux, est préparée par le chef du service communal du Plan. Normalement, la préparation du budget doit se faire en fonction des objectifs à atteindre, ce qui suppose une politique clairement définie et des instruments d'observations fiables. Ces conditions sont-elles remplies lors de la préparation du budget ? On peut en douter si l'on tient compte des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires (comme nous pourrions le constater avec les différents tableaux à venir). Le projet de budget une fois établi est soumis à l'appréciation et à l'approbation du Comité technique communal (COTECOM). Le COTECOM est une émanation du Comité technique départemental (COTEDEP). Le COTEDEP a été créé par le décret n°71-130/PRN du 7 août 1971. Il est présidé par le préfet et est composé des députés, sous-préfets, maires, chefs de poste administratif, chefs de service, représentants d'organismes publics, semi-publics et des coopératives. En revanche, le Comité technique d'arrondissement (COTEAR) et le COTECOM n'ont pas de base légale. Ils ont plutôt une existence informelle. Le COTECOM est composé des responsables des services techniques communaux, du maire qui en est le président, des représentants de la société civile, des chefs traditionnels etc.

Une fois, le budget approuvé par le COTECOM, il est transmis au COTEDEP pour appréciation. Le COTEDEP, à son tour, le transmet au Ministère de l'Intérieur qui l'examine en procédant aux arbitrages et amendements nécessaires. Enfin, le projet de budget est repris par la mairie en tenant compte des observations faites par le ministère de tutelle. Il ne deviendra exécutoire qu'après ce long processus. Le contrôle de l'Etat est très fort, et il n'est pas sûr que les préoccupations des populations soient prises en compte.

Voyons à présent les structures des budgets communaux à travers les tableaux ci-après :

**Tableau n°1 : Situation des budgets de la commune Dogondoutchi
1990 – 1998**

Années	Budget général			Budget d'investissement		
	Prévisions	Réalisations	%	Prévisions	Réalisations	%
1990	58 851 736	35 286 015	59,95	7 191 628	6 277 599	87,29
1991	40 908 800	19 768 771	48,32	8 55 315	0	0
1992	40 589 929	25 800 182	63,56	4 052 336	512 100	12,63
1993	42 668 300	23 341 660	54,70	4 103 330	2 053 634	50,04
1994	48 404 500	33 224 418	68,63	8 450 184	6 914 933	80,33
1995	55 614 932	22 542 500	40,05	11 720 278	3 030 825	25,85
1996	60 302 080	30 054 556	49,84	16 705 278	3 704 797	22,17
1997	78 139 537	42 029 340	53,78	33 732 886	19 168 542	56,82
1998	86 463 348	17 422 981	20,15	21 197 406	2 847 425	13,43
1999	100 621 938	65 599 459	27,30	30 206 601	14 071 696	46,58
2000	89 103 815	43 834 957	49,19	27 766 479	4 543 250	16,36
2001	105 283 153	76 439 316	72,60	32 527 397	11 415 487	35,09
2002	91 853 155	30 454 522	33,15	41 333 919	11 490 809	27,79
TOTAUX	898 805 155	465 798 677		238 987 722	86 031 097	

En ce qui concerne le tableau n°1, l'on constate que les écarts entre les prévisions et les réalisations du budget général sont plus ou moins importants. Les écarts se resserrent certaines années. Aucune explication à ce sujet n'a pu nous être donnée. Pour le budget d'investissement, il y a lieu de noter que les montants sont faibles compte tenu de l'ampleur des besoins en la matière ; de plus les écarts entre les prévisions et les réalisations sont importants d'une façon générale. Il faut également inclure dans le budget d'investissement la part réservée à l'hygiène et à l'assainissement.

La part consacrée à ce volet est de 1 576 505 F CFA pour l'année 2000 et 1 700 000 F CFA pour l'année 2001. Mais nous n'avons pas pu savoir si ces dépenses ont effectivement été réalisées.

Tableau n°2 : Situation des budgets de la commune de Tillabéry de 1989 à 2002

Année	Budget général		Budget d'investissement		Fonds d'urbanisme et d'édilité		Hygiène et assainissement	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
1989	32 040 230	28 536 480	53 412 266	21 145 886	21 021 308	4 244 290	300 000	100 000
1990	46 545 785	Non indiqué	47 386 689	36 755 915	9 000 000	9 000 000	100 000	100 000
1991	Pas de doc. 92	48 268 500	25 606 942	Non indiqué	9 000 000 (P)	Non indiqué	100 000	Pas de doc. 92
1992	Pas de doc 92	56 404 242	Non indiqué	18 098 724	Pas de doc. 92	9 000 000	Pas de doc.92	250 000
1993	55 656 331	Pas de doc.94	20 455 267	Non indiqué	13 391 464	Pas de doc. 94	500 000	Pas de doc.94
1996	Pas de doc.95	70 016 164	Non indiqué	10 822 737	Pas de doc. 96	Non indiqué au doc.97	Pas de doc.96 (P)	Effacé au blanco dans le doc. 97
1997	75 617 738	75 617 738	13 396 449	13 396 449	700 000	700 000	500 000	500 000
1998	74 823 953	Pas de doc.99	34 187 487	Non indiqué	23 238 010	Pas de doc. 99	400 000	Pas de doc.99
1999	Pas de doc.99	74 428 813	Non indiqué	17 284 715	Pas de doc.99	10 592 637	Pas de doc. 99	400 000
2000	86 067 568	86 067 568	25 747 616	21 798 596	11 006 233	11 006 233	400 000	400 000
2001	86 892 637	86 892 637	21 998 427	17 123 553	6 035 334	3 300 000	500 000	500 000

En ce qui concerne le tableau n°2, certains documents n'ont pas pu être mis à notre disposition, ils étaient introuvables lors de notre passage ; il est difficile de faire une analyse des écarts entre les prévisions et les réalisations concernant le budget général notamment. Les budgets d'investissement sont plus importants, mais nous n'avons pas les détails des investissements réalisés. La part consacrée à l'hygiène et à l'assainissement est dérisoire et en plus certains documents manquent.

Le fonds d'urbanisme et d'édilité est un fonds qui est consacré à l'entretien des rues, des édifices etc. Ce fonds n'apparaît pas dans la nomenclature budgétaire à Dogondoutchi.

II/ Les principales ressources des communes

Les recettes de la commune sont composées de taxes recouvrées directement par la mairie par l'intermédiaire des chefs de quartier et des percepteurs, et de taxes recouvrées indirectement par l'Etat qui en reverse une partie à la commune.

1-Les taxes recouvrées directement par la municipalité

Il s'agit de :

- la taxe de marché perçue quotidiennement sur les marchés, places et trottoirs ; elle est de 100 F CFA et de 200 F CFA par boutique ;
- la taxe municipale payée par l'ensemble des personnes imposables ; elle est fixée à 700 F CFA par personne et par an ;
- la taxe de voirie perçue également par l'ensemble des personnes imposables, elle est en général de 1000 F CFA par personne et par an ;
- les recettes de la gare routière payées par les transporteurs et qui constituent un droit de sortie. Ce droit de sortie est de 600 F CFA par véhicule et par voyage ;
- la taxe d'abattage (100 FCFA à 200 F CFA par animal) payée par les bouchers ;
- la taxe d'identification des animaux (200 F CFA pour les petits ruminants et 500 F CFA pour les gros ruminants) perçue par un agent du service de l'élevage ;
- les frais de gardiennage- fourrière perçus essentiellement pendant la saison des pluies, ils s'élèvent à 750 F CFA par animal divagant ;
- la location des kiosques à raison de 1 500 F CFA par locataire et par mois ;
- la vente des parcelles bornées et loties, dont le produit est perçu par l'agent voyer ; elle constitue la principale ressource d'investissement. Normalement le produit de la vente des parcelles est versé à la Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT)¹¹ ; et c'est en fonction de l'importance des sommes versées que la CPCT octroie des crédits aux communes pour leurs besoins d'investissement.

Mais à l'heure actuelle, les communes ne versent plus à la CPCT les recettes tirées de la vente des parcelles, elles s'en réservent l'usage compte tenu de la situation financière désastreuse de l'Etat et des collectivités territoriales.

Parmi les autres ressources de moindre importance on peut retenir : les recettes tirées de la publicité extérieure, des débits de boissons, des taxis et embarcations, des pompes à hydrocarbure etc.

¹¹ La CPCT a pour objet d'effectuer toutes les opérations financières intéressant les collectivités territoriales et plus particulièrement de leur assurer, soit sous forme de crédits directs à court, moyen ou long terme, soit sous forme d'aval, les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs programmes d'investissement.

2-Les taxes perçues indirectement

Elles étaient perçues au niveau de l'arrondissement par l'agent spécial encore appelé comptable de l'Etat qui transfère leur montant à la paierie (Trésor public). Un certain pourcentage des produits recouverts sont ensuite versés dans le compte de la commune, ce qui bien entendu engendre des retards. Pour remédier à cette situation, à l'heure actuelle, la Direction régionale des impôts encaisse le montant des recettes qu'elle verse directement dans les caisses de la commune par l'intermédiaire du receveur municipal.

Les taxes recouvrées sont les suivantes :

- la patente ordinaire dont le montant est entièrement versé à la commune. Elle est perçue auprès des commerçants essentiellement ;
- la patente synthétique dont 30% du produit est versé à la commune et 70% au budget de l'Etat. Cette patente synthétique est recouvrée auprès des artisans principalement ;
- la taxe foncière dont 40% sont versés à la commune et 60% pour le compte de l'Etat ;
- la taxe immobilière dont 40% sont perçus pour le compte de la commune et 60% pour l'Etat.

Nous n'avons pas pu toujours disposer des documents comptables pour relever les montants des différentes recettes directes ou indirectes perçues par les communes par année et par rubrique afin d'apprécier leur importance. Les quelques chiffres en notre possession sont relatifs à la taxe immobilière et à la taxe foncière perçues par la municipalité de Dogondoutchi pour les années 2000 et 2001.

Année 2000

Taxe immobilière

Total : 12 458 314
Etat : 7 474 988
Commune : 4 983 326

Taxe foncière

Total : 355 473
Etat : 213 285
Commune : 142 188

Année 2001

Taxe foncière

Total : 15 219 200
Etat : 9 131 520
Commune : 6 087 680

Taxe immobilière

Total : 13 723 589
Etat : 8 234 154
Commune : 5 489 435

Année 2000

Patente ordinaire et synthétique : 26 714 959

Année 2001

Patente ordinaire et synthétique : 25 899 703

Le montant des patentes recouvré par la mairie est tout de même assez élevé ; cela s'explique par le fait que Dogondoutchi est une ville – carrefour, où se font beaucoup de transactions commerciales.

En ce qui concerne les ressources exceptionnelles (subvention d'équilibre, subvention compensatoire, subventions exceptionnelles) elles existent dans la nomenclature budgétaire des deux communes mais elles ne sont pas budgétisées.

3-Les dépenses de fonctionnement

Dans cette rubrique nous nous intéresserons aux dépenses du personnel parce qu'elles sont les plus importantes.

En ce qui concerne ces dépenses, elles sont constituées par les salaires du personnel permanent, les salaires du personnel temporaire, les charges sociales, les frais d'habillement du personnel, les frais médicaux. Ces dépenses, telles qu'elles ressortent des documents disponibles se présentent comme suit :

Tableau n°3 : Commune de Tillabéri

Année	Montant versé au personnel	Recettes réalisées du budget général
1989	13 929 208 F CFA	32 040 230 F CFA
1990	24 638 033	Non indiqué au budget 1991
1992	21 051 000	56 404 242
1996	28 623 250	70 016 164
1997	29 298 624	75 617 738
1999	31 102 172	74 428 813
2000	34 203 664	86 067 568
2001	24 561 052	86 892 637
2002	Exercice en cours d'exécution	108 644 726 (Prévision)

Tableau n°4 : Commune de Dogondoutchi

Année	Montant versé au personnel	Recettes réalisées du budget général
2000	19 461 749 F CFA	43 834 957 F CFA
2001	20 354 903	76 439 316

NB : Le secrétaire municipal nous avait promis le montant versé au personnel pour les autres années, mais jusqu'à notre départ nous n'avons pas pu avoir les chiffres.

III/ Les collecteurs de taxes

1-Leur mode de recrutement

A Tillabéri, les collecteurs d'impôts sont au nombre de onze personnes réparties comme suit :

- cinq agents percepteurs, au niveau du marché ;
- deux agents percepteurs pour la gare routière ;
- un agent pour l'identification des animaux ;
- un agent pour l'abattoir ;
- un agent pour les boutiques ;
- un agent pour les latrines publiques.

A Dogondoutchi, il existe dix-sept collecteurs de taxes employés par la mairie. Ils se répartissent comme suit :

- sept collecteurs pour la taxe de marché ;
- cinq collecteurs pour la gare routière ;
- deux collecteurs pour la patente foraine ;
- un collecteur pour la taxe d'abattage ;
- un collecteur pour la taxe d'identification ;
- un collecteur pour la taxe de parking.

Cela dit, il n'existe ni à Tillabéri, ni à Dogondoutchi un quelconque contrat d'embauche entre les percepteurs de taxes et la mairie. Ils sont recrutés par la mairie sur la base d'affinités politiques ou familiales. Ils n'ont aucun statut et ne perçoivent pas de salaire. Des gratifications leur sont versées en raison de 10% du montant total des taxes recouvrées. Les recettes fluctuent en fonction des périodes. A partir du moment où ces collecteurs ne touchent pas de salaires, ils ne sont pas considérés comme des travailleurs au sens de la loi (cf. article 2 de l'ordonnance n°96-039 du 29 juin 1996 portant Code du Travail). Ce faisant, ils ne sont pas inscrits sur les registres de l'Inspection de travail et ne sont pas immatriculés à la CNSS ; ils n'ont par conséquent aucune couverture sociale (en cas de maladie, d'accident de travail etc.).

Et pourtant leur rôle est primordial en tant qu'ils font rentrer de l'argent dans les caisses de la mairie. La précarité de leur situation fait qu'il peut être mis fin à leur collaboration à tout moment et sans indemnités d'aucune sorte.

Les chefs de quartier constituent également une autre catégorie de percepteurs d'impôts. La loi confère au chef coutumier un certain nombre de prérogatives :

- il représente les communautés coutumières ou traditionnelles qu'il dirige dans leurs rapports avec l'administration et les tiers (cf. article 14 de l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger) ;
- il a, seul, la responsabilité de la collecte des impôts et taxes frappant les membres de sa communauté (article 12 alinéa 2 de l'ordonnance ci-dessus citée). Dans la pratique, les chefs de quartier collectent les impôts de leur quartier et les reversent à la mairie ; ils perçoivent également 10% du montant collecté.

Si à Tillabéri la collaboration entre les chefs de quartier et la mairie semble assez bonne, à Dogondoutchi en revanche il existe des tensions entre eux et la mairie. En effet, dans cette

localité, les chefs de quartier sous la pression des populations sont rentrés d'une certaine manière en « rébellion » avec les autorités municipales. Ils ne versent depuis quelque temps les impôts collectés qu'à condition que la mairie réalise tel ou tel ouvrage ou telle ou telle dépense considérée comme indispensable aux yeux des populations. C'est ainsi que la voie centrale de la ville de Dogondoutchi a été réaménagée avec des cassis ; c'est également sous leur pression que la mairie a mis à la disposition des populations un corbillard acheté avec les impôts collectés par les chefs de quartier. Sommes-nous en train d'assister à une autre forme de partenariat « conditionnel » entre la mairie et la chefferie coutumière à Dogondoutchi ? L'avenir nous le dira !

2-Les difficultés liées à la perception des taxes

Elles sont essentiellement de deux (2) ordres : l'incivisme fiscal et les fraudes ou détournements effectués par les percepteurs.

Sur le premier point, les communes de Tillabéri et de Dogondoutchi, à l'instar de toutes les communes du Niger se plaignent de l'incivisme fiscal. Les secrétaires municipaux et les receveurs que nous avons interrogé sur la question estiment que les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations au niveau des budgets proviennent dans une large mesure de l'incivisme fiscal ; les « recettes ne rentrent qu'à compte gouttes, vous voyez nous sommes aujourd'hui le 10 octobre et nous n'avons pas encore perçu nos salaires du mois de septembre, nous ne savons pas quand nous serons payés, nous travaillons quand même, mais il faut reconnaître que parfois la motivation peut manquer » (secrétaire municipal de la commune de Dogondoutchi). Naturellement, le discours des populations est différent ; les habitants des deux communes estiment qu'ils s'acquittent de leurs impôts, mais que l'incivisme fiscal (si incivisme fiscal il y a) vient du fait que l'argent est mal utilisé. « Pourquoi les dépotoirs sont ensablés et non évacués, pourquoi les rues sont inaccessibles pendant la saison des pluies, les emplacements lotis ne sont pas viabilisés, c'est parce que l'argent sert à faire autre chose ! » (un habitant de Tillabéri). Au-delà de ce « dialogue de sourds », de cette querelle autour de l'évaporation des recettes fiscales et de l'incivisme fiscal, il est clair que les actions de développement des communes comme Tillabéri et Dogondoutchi demandent de gros moyens qu'elles ne peuvent assurer avec des budgets dont une partie importante est engloutie dans des dépenses de fonctionnement. Les budgets d'investissements sont dérisoires et ne peuvent permettre la réalisation d'infrastructures à la hauteur des attentes des populations. La subvention de l'Etat est pratiquement inexistante malgré la forte tutelle que le pouvoir exerce sur les collectivités. L'Etat s'est progressivement désengagé laissant les communes à elles-mêmes.

Sur le deuxième point, il faut dire que les fraudes faites par les percepteurs sont très souvent décriées par les autorités municipales aussi bien à Tillabéri qu'à Dogondoutchi. Pour ce faire, nous prendrons l'exemple que le secrétaire municipal de la commune de Tillabéri nous a cité et qui est à notre avis significatif. Selon le secrétaire municipal (en poste à Tillabéri depuis seulement trois mois lors de notre passage) les percepteurs ont pour complices des enfants qui sont en quelque sorte des « aides-percepteurs ». Ces « aides-percepteurs » accompagnent les percepteurs et leur rôle consiste à ramasser les reçus de paiement jetés par certains contribuables et à le remettre aux percepteurs. Les reçus de paiement déjà utilisés sont revendus à d'autres contribuables. Ce qui fait que le même ticket est revendu à plusieurs personnes ; l'argent ainsi encaissé est partagé entre le percepteur et d'autres personnes (les enfants ne recevant bien entendu qu'une part infime des recettes ainsi détournées).

Il s'est par conséquent instauré une pratique malsaine, une sorte de « mafia » autour de la perception des taxes. Le secrétaire municipal après avoir découvert ces indélicatesses a adressé une sévère mise en garde aux percepteurs incriminés. Cette mise en garde (selon lui) lui a valu des remontrances et même des menaces de la part de certains hommes politiques de la ville. Vu la tournure des événements, le secrétaire municipal a rendu compte aux autorités municipales. Le Ministre de l'Intérieur a été informé de l'affaire, ce dernier a félicité le secrétaire municipal et l'a exhorté à poursuivre dans cette voie afin de moraliser la fonction de percepteur. Fort de ce soutien, le secrétaire municipal a mis en place un nouveau système et du coup les recettes hebdomadaires qui ne dépassaient guère deux cent milles francs (200 000 F) ont connu des hausses allant jusqu'à 300 000 F CFA à 350 000 F CFA. Tout dernièrement, un percepteur a signé une reconnaissance de dettes de plus de 700 000 F CFA qu'il a détournés ! Selon, le secrétaire municipal, il existe également d'autres méthodes de fraude comme la confection de faux carnets bien imités par les percepteurs.

Quatrième partie : DU PERSONNEL COMMUNAL

Il y a deux catégories de personnel dans les deux communes de Tillabéri et de Dogondoutchi (le schéma est identique dans toutes les communes du Niger), à savoir les fonctionnaires de l'Etat mis à la disposition de la commune et qui constituent le personnel technique d'encadrement, et le personnel non fonctionnaire recruté par la commune.

I-Le mode de recrutement actuel du personnel technique d'encadrement et du personnel administratif

1-La mise à disposition des agents de l'Etat (personnel technique d'encadrement)

Selon l'article 122 de l'ordonnance n°89-18 du 8 décembre 1989, portant statut général de la fonction publique, peuvent être placés dans la position de « mise à disposition » :

- la femme fonctionnaire, épouse d'un chef de mission diplomatique ou de poste consulaire sur sa demande ;
- le fonctionnaire appelé à remplir un mandat dans les organismes directeurs de syndicats, fédérations de syndicats constitués à l'échelon national ;
- le fonctionnaire appelé à évoluer dans l'administration mais hors de son service d'origine.

Le fonctionnaire mis à disposition conserve tous ses droits au traitement, à l'avancement et à la retraite (article 123 de l'ordonnance précitée). La mise à disposition est prononcée par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, à la demande du nouvel employeur sur avis du ministre dont relève le fonctionnaire. Elle ne compte aucune limitation de durée (article 124 de l'ordonnance précitée).

C'est par conséquent sur la base de ces dispositions que le pouvoir central met à la disposition des communes le personnel d'encadrement technique qui constitue l'ossature de l'administration communale. Cette situation peut poser un certain nombre de problèmes :

- s'il est vrai que l'agent de l'Etat est mis à la disposition de la commune sur la demande du maire, il n'empêche que ce dernier ne peut choisir telle ou telle personne ; la mise à disposition est faite d'autorité par l'administration centrale (A Tillabéri par exemple, le maire avait demandé au Ministère de l'Intérieur de confirmer un agent qui assurait l'intérim d'un poste vacant, il lui a été opposé un refus, et une autre personne a été affectée sur ledit poste) ;
- des conflits d'autorité peuvent surgir dans la mesure où le maire n'a pas une grande influence sur la carrière des agents de l'Etat, qui du reste, continuent d'émarger sur le budget de l'Etat ;
- ces agents peuvent ne pas se sentir concernés par les « choses » de la commune dans la mesure où il n'y a véritablement pas d'enjeu pour ces fonctionnaires qui sont appelés du jour au lendemain à quitter la commune pour cause d'affectation.

C'est dire que l'Etat exerce en l'occurrence une forte tutelle sur les communes qui ne peuvent se doter d'un personnel d'encadrement autonome faute de moyens. Cette question est cruciale si l'on considère que l'autonomie administrative est l'un des éléments de base du processus de décentralisation territoriale. Si la loi confère aux structures décentralisées des compétences précises en divers domaines (santé, éducation, voies de communication, aménagement du territoire, environnement, gestion des ressources naturelles etc.), encore faut-il que ce transfert de compétences soit accompagné de moyens financiers importants en vue de doter les communes d'un personnel qualifié autonome.

Cela dit, comment se présente l'encadrement technique des communes de Tillabéri et de Dogondoutchi.

Au niveau de Tillabéri, on retrouve onze services techniques communaux à savoir : Plan, Agriculture, Hygiène et Assainissement, Développement social, Jeunesse, sport et culture, Insertion des Jeunes, Environnement, Alphabétisation, Education, Elevage, Génie rural.

En ce qui concerne Dogondoutchi, on retrouve à peu près les mêmes services techniques, c'est-à-dire Plan, Agriculture, Elevage, Hygiène et assainissement (le poste était vacant depuis deux ans du fait du détachement du titulaire auprès de l'AFFVP ; à l'heure actuelle, le poste est occupé cumulativement par l'agent voyer en attendant qu'un autre fonctionnaire soit nommé à ce poste), Education, Jeunesse, sports et culture, Affaires domaniales, Etat civil.

Comme on peut le constater la commune de Dogondoutchi n'a que huit services techniques, alors que celle de Tillabéri est dotée de onze services. En réalité, les services communaux sont en général calqués sur les services d'arrondissement. Le résultat est que le nombre de services d'une commune à l'autre peut varier en fonction de la taille et des besoins de l'arrondissement dans un département donné.

2-Le personnel administratif

Il est composé à Dogondoutchi du secrétaire municipal et du receveur ; à Tillabéri, outre le secrétaire municipal et le receveur, le personnel administratif comprend le secrétaire général et le chef du personnel.

Tous ces agents sont nommés par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Normalement, ces agents devaient être nommés directement par le maire dans la mesure où ils sont ses plus proches collaborateurs. Encore une fois, la mainmise de l'Etat sur le personnel communal est présente.

II-Le statut du maire (administrateur délégué)

Comme nous l'avons déjà indiqué, la nomination des maires (administrateur délégué) se caractérise par leur extrême mobilité. Par exemple la commune de Tillabéri a connu en l'espace de douze ans, neuf administrateurs délégués. Le tableau suivant est éloquent à ce propos :

- 1-ALASSANE ALBADE : septembre 1988 à juillet 1989
- 2-SOUMANA DJIBO : juillet à octobre 1989
- 3-NOUHOU HAROUNA : novembre 1989 à février 1992
- 4-KARIDIO MAHAMADOU : février à novembre 1992
- 5-ABOUBACAR BARMOU : novembre 1992 à juin 1993
- 6-ABDOULAYE HASSANE DIALLO : juin 1993 à avril 1996
- 7-AKIBOU YACOUBA : avril 1996 à mai 1999
- 8-ISSIFI SADOU : mai 1999 à avril 2000
- 9-Mme MAHAOUYA FATOUMA : depuis avril 2000

Nous n'avons pas pu recueillir des informations plus précises sur les changements successifs opérés à la commune de Dogondoutchi. Mais le secrétaire municipal nous a informé de ce que Dogondoutchi a connu entre 1990 et 1995 neuf administrateurs délégués !

Les changements successifs des administrateurs délégués constituent certainement un obstacle important quant à l'amorce de plans de développement ; en effet, les acquis sont difficiles à consolider dans un contexte aussi fluctuant, aussi incertain, où l'administrateur délégué peut, s'interroger sur la durabilité et la pérennité des programmes et des actions qu'il pourrait éventuellement mettre en place. On pourra toujours mettre en avant le principe de continuité des services publics pour réfuter une telle argumentation ; mais il reste que ce principe de continuité n'est envisageable (selon nous), que dans un système de gestion communal où les règles du jeu préétablies sont claires et doivent être respectées par le biais d'un contrôle exercé par des organes délibérants élus (par exemple le conseil municipal qui règle par ses délibérations les affaires de la commune). Dans le système actuel où l'administrateur délégué est nommé par le pouvoir exécutif, l'administrateur délégué est plutôt perçu par les administrés comme un agent de l'Etat sans légitimité « parachuté » dans leur commune, et soumis à un contrôle hiérarchique du pouvoir en place. Et pourtant, le maire est aussi agent de la commune qu'il représente par exemple en justice et d'une manière générale dans la vie juridique (conclusion des marchés et des contrats, gestion du domaine municipal constitué par l'ensemble des biens fonciers et des objets mobiliers de la commune etc.). Malheureusement, cette fonction exercée par le maire non élu est considéré comme une usurpation, comme une source d'enrichissement¹².

III-Les agents non fonctionnaires de la commune

Cette catégorie de personnel est constitué de commis auxiliaires, de dactylographes, de manœuvres, de charretiers, de chauffeurs, de plantons, etc.

¹² A ce propos, nous avons interrogé plusieurs personnes dans les deux communes. La réponse donnée est invariablement la suivante : « les maires ne font rien, ils viennent uniquement pour s'enrichir ». Cf. rapport socio-anthropologique.

A Tillabéri le personnel non fonctionnaire est au nombre de vingt sept personnes, à Dogondoutchi ce personnel est au nombre de vingt-deux. Ce personnel est recruté sur la base de dossiers comprenant un certain nombre de pièces (acte de naissance ou jugement supplétif, casier judiciaire, certificat de nationalité, diplômes éventuellement etc.). Les dossiers une fois constitués sont transmis par bordereau d'envoi par les soins du maire au Ministère chargé de l'Intérieur aux fins d'engagement. Le Ministère alors prend une décision d'engagement qui est transmise à la municipalité. Comme on peut le constater le maire n'a pas le droit de prendre directement un acte administratif d'engagement du personnel non fonctionnaire même si le choix des dossiers lui appartient. Là encore, l'empreinte de l'Etat est de rigueur. Une autre constatation que l'on peut faire est que ces agents ne passent pas par l'Inspection du Travail pour conclure un contrat de travail avec la municipalité. C'est lorsqu'ils sont engagés par le Ministère chargé de l'Intérieur que ces agents constituent de nouveaux dossiers que la mairie se charge de transmettre à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) aux fins d'immatriculation.

Les communes de Tillabéri et de Dogondoutchi, à l'instar de toutes les autres communes ont des arriérés de cotisations vis-à-vis de la CNSS, ce qui met les agents dans une situation sociale difficile. Le secrétaire municipal de la commune de Dogondoutchi nous a confié que la municipalité de Dogondoutchi est redevable vis-à-vis de la CNSS de la somme de plus d'un milliard de francs CFA au titre des arriérés de cotisations. Il se demande de quelle façon la municipalité pourra éponger ces dettes Enfin, il faut signaler que le personnel non fonctionnaire émerge sur le budget communal.

IV-L'institutionnalisation d'une administration autonome : un pas décisif vers la décentralisation

En 1999, le gouvernement a pris une ordonnance portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales¹³ afin d'atténuer la tutelle de l'Etat en matière de gestion administrative. Cette ordonnance consacre l'autonomie administrative des collectivités territoriales.

1-Le champ d'application de l'ordonnance

L'ordonnance s'applique aux personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des collectivités territoriales (article 1 alinéa de l'ordonnance). L'ordonnance s'applique également aux agents de l'Etat mis en position de détachement auprès des collectivités territoriales ; sont exclus du champ d'application du statut général des collectivités territoriales, les membres des organes délibérants et le personnel contractuel ou temporaire. Le personnel permanent des collectivités territoriales comprend cinq catégories à savoir les catégories A, B, C, D et E avec des niveaux de recrutement différents.

2-Le mode de recrutement

Aucune création d'emplois permanents ne peut intervenir en dehors des organes organiques et des autorisations budgétaires de la collectivité territoriale. Par ailleurs, il ne peut être pourvu à un emploi permanent par un agent détaché ou contractuel que lorsqu'il n'existe pas de fonctionnaire territorial susceptible d'avoir des qualifications et mérite nécessaires pour l'occuper. L'accession des non-fonctionnaires territoriaux à des emplois permanents ne leur

¹³ Ordonnance n°99-52 du 22 novembre 1999.

donne pas la qualité de fonctionnaires territoriaux (article 5 de l'ordonnance). L'accès à un emploi permanent d'une collectivité territoriale est exclusivement fondé sur le mérite apprécié par voie de concours donnant accès à un corps. Les personnes admises au concours de recrutement sont nommées en qualité de fonctionnaires stagiaires et ne peuvent être titularisées dans un grade qu'après avoir satisfait aux exigences du stage probatoire, dont la durée est d'une année.

3-La prise en charge du fonctionnaire des collectivités territoriales : vers un goulot d'étranglement ?

La consécration de l'autonomie administrative des collectivités territoriales est une initiative louable qui mérite d'être saluée. Elle est un pas important vers la décentralisation territoriale et elle met en principe un terme aux errements actuels d'une gestion des ressources humaines communale basée sur le principe de « mise à disposition »

Cela dit, l'autonomie administrative des collectivités territoriales engendre nécessairement la mobilisation de ressources financières conséquentes.

En effet, la prise en charge des fonctionnaires devra être supportée par les budgets de fonctionnement des dites collectivités. Or nous savons qu'à l'heure actuelle les ressources des collectivités sont englouties pour une part importante dans des dépenses de fonctionnement (salaires des agents non fonctionnaires, carburant, électricité, fournitures de bureau etc.), aussi l'on peut légitimement se demander comment ces collectivités pourraient entièrement prendre en charge les traitements de leurs fonctionnaires. L'Etat prendra-t-il en charge, ne serait-ce que pendant une période transitoire, les dépenses salariales des fonctionnaires en attendant le « rodage » du système ?

Cette question est fondamentale à un moment où toutes les institutions se débattent dans des difficultés pour faire fonctionner leurs rouages¹⁴.

¹⁴ Les décrets d'application n'ayant pas encore été pris, l'ordonnance est pour le moment inapplicable.

Cinquième partie : LA QUESTION FONCIERE

Aujourd'hui le « foncier » qu'il soit rural ou urbain est devenu un véritable enjeu économique et financier aussi bien pour les particuliers que pour les collectivités territoriales. Pour les particuliers, la terre est une véritable valeur-refuge qui ne se déprécie guère, elle est source d'enrichissement facile avec très peu de risques (spéculation foncière notamment). Pour les communes, la vente des parcelles loties constitue une manne financière importante leur permettant de promouvoir des actions de développement urbain à un moment où les recettes fiscales s'amenuisent pour des raisons que nous avons déjà évoquées (morosité économique, incivisme fiscal etc.). Si la commune possède un domaine privé qui lui permet de vendre des parcelles par exemple, il a fallu passer par un long processus juridique de transfert du domaine public et privé de l'Etat aux collectivités qui se constituaient dans le cadre de la décentralisation entamée en 1964.

1-La gestion du domaine privé des communes

Elle a trait essentiellement à la procédure d'autorisation de lotir et aux effets de l'autorisation de lotir.

Selon l'article 1 du décret de 1997 précité : « constitue un lotissement, toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments ».

Ainsi, on peut considérer deux catégories de lotissements qui sont :

- le lotissement à usage d'habitation qui désigne sous cette appellation, la création et le développement des lotissements en vue de la construction d'immeubles destinés à l'habitation ou au commerce ;
- le lotissement à usage industriel ou artisanal qui désigne sous cette appellation, la création et le développement des lotissements en vue de l'installation d'établissements industriels ou artisanaux.

La création d'un lotissement, qu'il soit à usage d'habitation, industriel ou artisanal, est subordonnée à l'obtention préalable d'une autorisation de lotir délivrée par l'autorité administrative. L'obtention de cette autorisation exige de la part du (ou) des responsables de l'opération que l'on désigne « lotisseurs », la constitution et le dépôt auprès de l'autorité administrative compétente d'une demande d'autorisation de lotir.

L'arrêté d'autorisation impose au lotisseur l'obligation d'exécuter les travaux d'aménagement et d'équipement du lotissement notamment la voirie, réseaux divers, parkings, éclairage public. Les travaux doivent être commencés dans un délai qui ne peut excéder vingt mois, faute de quoi l'autorisation deviendrait caduque. Il en est de même si les travaux n'étaient pas achevés dans un délai de trois ans, à compter de l'autorisation, sauf cas particulier d'autorisation de réaliser par tranches (article 19 du décret). En outre, aucun lot ne peut être vendu ou loué avant achèvement des travaux d'aménagement prescrits et l'exécution des opérations matérielles d'implantation de l'ensemble du lotissement. Avant l'exécution de ces opérations, la délivrance de tout acte de vente dans sa forme définitive comportant la mention relative à l'îlot et à la parcelle concernés est nul et de nul effet (article 19 alinéa 2 du décret).

Le dispositif juridique tel que nous venons de l'exposer, à l'évidence procède du souci de l'Etat de protéger d'une part, les acquéreurs de lots et d'autre part, de préserver la qualité de

vie des populations devant habiter les zones loties ; et cela à travers l'obligation qui est faite au lotisseur (la Commune) d'entreprendre des travaux d'aménagement et de viabilisation des lotissements. Et pourtant, l'un des problèmes majeurs en matière d'hygiène et d'assainissement concerne justement l'aménagement et la viabilisation des lotissements. Les villes de Tillabéri et de Dogondoutchi tout comme les autres communes du Niger, sont confrontées à une telle situation, laquelle nous renvoie au problème toujours latent de l'ineffectivité, de l'inapplication des textes. Le sentiment qui se dégage dans un pays comme le Niger est que le problème n'est pas celui de l'inexistence des textes mais de leur méconnaissance et de leur non-application.

2-Enjeux financiers et souci de protection du citoyen : deux intérêts difficilement conciliables

Dans les deux communes de Tillabéri et de Dogondoutchi la vente des parcelles constitue un enjeu financier de premier plan (au passage, signalons que nous n'avons pas pu avoir des renseignements sur le montant des recettes encaissées concernant la vente des parcelles). Comme nous l'avons constaté, les textes réglementaires font obligation au lotisseur qui est la mairie de procéder à des travaux d'aménagement, de viabilisation des zones loties avant la mise en vente des parcelles. Force est de constater que les textes ne sont pas appliqués. A ce sujet, un habitant de Tillabéri nous disait : « Les dépotoirs sont ensablés et non évacués, les rues sont inaccessibles pendant la saison des pluies, les emplacements lotis ne sont pas viabilisés, certains quartiers surtout les quartiers à socle n'ont pas de canalisations, ni d'égouts d'évacuation ». A Dogondoutchi, le même constat peut être fait car selon l'agent voyer : « il n'y a pas de nivellement des zones car Dogondoutchi est dans une cuvette, et les eaux de ruissellement par exemple menacent les populations. Si les lotissements avaient été faits sur la base de relevés topographiques, on aurait constaté que certaines zones ne devaient pas être habitées car elles sont constamment inondées et les maisons s'effondrent souvent, faute de système d'égouts d'évacuation et de canalisations ».

L'agent voyer nous a expliqué qu'en 1983-1984 la mairie a procédé au lotissement d'une zone, et il a fallu attendre l'année 1990 pour que la zone en question soit pourvue d'électricité et d'eau potable. Selon lui la NIGELEC et la SEEN ne s'empressent pas pour entreprendre des travaux d'électrification et de raccordement en eau potable des quartiers périphériques pauvres où les abonnés sont peu nombreux et les travaux demandent de gros moyens financiers. Le problème de rentabilité se pose de façon cruciale. Le même souci de rentabilité constitue également une donnée permanente pour les autorités municipales dans la mesure où dans les zones viabilisées, les parcelles coûtent cher et se vendent au « compte-gouttes ». Ce qui constitue un manque à gagner important pour les communes. Les enjeux financiers prennent le pas inexorablement sur les considérations d'ordre juridique engendrant par conséquent l'ineffectivité, l'inapplication des textes. Les parcelles sont vendues sans viabilisation des zones. Pourtant il existe le décret n°97-304/PRN/ME/I du 8 août portant création, attributions et composition des organes consultatifs en matière d'urbanisme et d'habitat ; et en application de ce décret il est mis en place dans les deux communes une commission locale d'urbanisme dont la composition est la suivante :

- l'administrateur délégué (Président) ;
- un député national ;
- le directeur de l'urbanisme ou son représentant, qui assure le secrétariat ;

- le chargé des affaires domaniales qui assure le secrétariat à défaut du directeur de l'urbanisme ou de son représentant ;
- le commissaire de police ou son représentant ;
- un chef coutumier
- un représentant de la NIGELEC ;
- un représentant de la SEEN ;
- un représentant de la santé ;
- un agent des impôts ;
- un agent de la SONITEL ;
- le juge ou son représentant ;
- des personnes-ressources (propriétaires de champs etc).

Le but de la commission locale d'urbanisme est de statuer lorsque les besoins d'un lotissement se font sentir (sous la pression démographique par exemple). La commission choisit le site, la superficie du site, le nombre de lots et le prix des parcelles et toutes les autres questions connexes. Si la commission approuve, un procès-verbal est dressé et il est transmis à la commission régionale de l'urbanisme, puis à la commission nationale d'urbanisme avec le plan du site à lotir.

Dans la pratique, toutes les questions relatives aux travaux d'aménagement et de viabilisation du site sont occultées et le procès-verbal ne fait que mentionner l'intention de la commune de faire face aux travaux d'aménagement et de viabilisation du site. Il est vrai que les textes réglementaires offrent cette possibilité ; en effet, l'article 7 dernier alinéa du décret du 6 août 1997 (précité) stipule : « S'il est envisagé de procéder à la vente ou à la location des lots avant l'exécution de tout ou partie des travaux dans le respect du seuil minimum prescrit, une note mentionnant cette intention doit obligatoirement figurer dans la demande d'autorisation de lotir ». L'ouverture faite par les dispositions réglementaires constituent aujourd'hui le point de blocage de tout progrès en matière de viabilisation des zones loties. Les parcelles sont vendues en l'état et les travaux d'aménagement ne suivent pas ; les acquéreurs de lots sont laissés à eux-mêmes ; les plus fortunés prennent en charge eux-mêmes certains travaux d'aménagement. Cette situation de non-viabilisation des sites est générale et concerne toutes les communes du Niger.

Sixième partie : UNE ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE DESEQUILIBREE

Sur le terrain nous avons constaté la faible implication de l'administration communale dans le processus de gestion des actions en matière d'hygiène et d'assainissement, alors qu'elle est partie à la convention en tant que maître d'ouvrage. Nous avons cherché à savoir les raisons de ce « profil bas » adopté par la mairie. Pour cela, nous nous sommes intéressés aux termes des conventions signées entre la mairie et les bailleurs de fonds¹⁵.

L'architecture conventionnelle mise en place met en présence quatre acteurs chargés de l'exécution des termes contenus dans les conventions, à savoir la commune de Juvisy-sur-Oge, la commune de Tillabéri, l'association Juvisy-Tillabéri, la délégation régionale de l'AFVP au Niger.

A première vue, le montage institutionnel paraît déséquilibré avec une présence importante de représentants des bailleurs de fonds ; ce déséquilibre met au second plan la commune de Tillabéri qui, à notre avis, ne devait avoir qu'un seul interlocuteur, toute chose susceptible de favoriser la mise en œuvre de la convention en termes de clarification des responsabilités et de célérité des actions à entreprendre. Un autre constat est le souhait d'une grande implication des populations à travers des structures plus ou moins organisées avec des directives qui leur sont assignées faisant ainsi d'elles des appendices autonomes de l'action municipale. De cette analyse découle deux situations, à savoir le rôle mineur de la mairie alors qu'elle doit être en principe le fer de lance de l'exécution de la convention, et le désir pour les bailleurs de fonds de voir les populations s'approprier les actions à travers le dispositif conventionnel ainsi créé, qui pourrait être de nature à favoriser l'émergence d'une véritable « démocratie locale ».

1-Rôle mineur de la mairie

De par les attributions que lui confère la loi, le maire est à la fois, dans la commune, autorité communal et représentant du pouvoir exécutif. En sa qualité d'autorité communale, le maire est chargé de :

- préparer et exécuter le budget de la commune dont il est ordonnateur ;
- passer des marchés publics conformément à la réglementation en vigueur ;
- faire des transactions et partages autorisés par la réglementation ;
- veiller à la bonne exécution des marchés de travaux communaux ;
- conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la commune ;

¹⁵ En réalité, nous avons étudié la convention quadriennale 1999-2003 signée entre la mairie de Tillabéri et les bailleurs de fonds (Coopération Juvisy). Il ne nous a pas été possible de rentrer en possession de la convention entre la mairie de Dogondoutchi et Orsay. Le document promis n'a pas pu être mis à notre disposition lors de notre départ. Mais nous pensons que l'étude de la convention entre la mairie de Tillabéri et la coopération Juvisy peut être de nature à illustrer la situation générale et servir d'exemple.

- appliquer les outils d'urbanisme¹⁶.

En sa qualité de représentant du pouvoir exécutif, le maire assure, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, l'exécution et l'application des lois et règlements. Il dispose, entre autres, du pouvoir de police municipale, il assure l'ordre public, la salubrité, la tranquillité et la moralité publiques sur le territoire communal¹⁷.

Comme on peut le constater, le maire est le noyau principal de la gestion de la commune en tous points de vue, et en cela il devait jouer un rôle central dans la détermination, la conception et l'exécution de tout programme de développement dans sa commune. Or en procédant à la lecture de la convention (il s'agit de la troisième convention quadriennale 1999-2003)¹⁸ il est écrit : « ...le développement passe par la prise en charge par les habitants eux-mêmes de leur propre devenir, l'organisation par les autorités locales et nationales d'une coordination spatiale, temporelle et institutionnelle des actions de développement de tous les intervenants sur le territoire de la commune ... en conséquence la coopération entre les deux communes comportera ... un appui à la participation des habitants, notamment à travers les comités de quartier ou de villages, à la définition, à la réalisation et à la gestion des différents équipements et projets appelés à être mis en œuvre...favoriser les échanges entre les habitants et les groupes structurés (associations, institutions publiques, para-publiques ou privées) de Juvisy et de Tillabéri pour permettre une meilleure connaissance mutuelle et la découverte de modes de vie et de cultures différentes ». Toujours dans la convention il est écrit : « Le processus de développement auquel la commune de Juvisy et l'association Juvisy-Tillabéri souhaitent contribuer passe notamment par une action des habitants eux-mêmes qui doivent prendre en charge leur devenir et s'organiser dans ce but, par une impulsion et par une coordination aussi forte que possible de tous les acteurs (habitants et partenaires extérieurs) intervenant sur le territoire de la commune par l'administrateur délégué et ses collaborateurs techniques ». Ainsi, tout au long de la convention, l'implication de la commune est diluée dans un faisceau de directives et de souhaits où apparaît clairement l'objectif visé qui est celui de faire jouer aux populations un rôle de premier plan dans l'exécution de la convention. Du reste la convention tient compte, entre autres, de la synthèse des propositions issues des vingt-sept réunions de quartiers et de villages conduites à Tillabéri de mai à juillet 1999 et discutées en juillet 1999 en présence de l'administrateur délégué de Tillabéri, des services techniques communaux, des représentants de chaque quartier, de la délégation de Juvisy et des représentants de l'AFVP au Niger. Il est à remarquer que la convention ne s'appuie pas sur la formulation d'une politique initiée par la commune (à supposer qu'elle existe) mais prend simplement en compte des demandes exprimées par les services techniques de la commune de Tillabéri lors de la réunion du 11 juillet 1999 (tout comme a été pris en compte les propositions issues de 27 réunions de quartiers et de villages). A ce stade, il est difficile de dire que la commune de Tillabéri est le maître de l'ouvrage d'un édifice non conçu par elle et dont elle n'a ni la maîtrise, ni le contrôle. C'est peut-être ce qui explique les relations difficiles entre l'AFVP et les deux communes (nous y reviendrons).

¹⁶ Cf. articles 56 à 58 de la loi déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

¹⁷ Cf. article 61 à 64 de la loi précitée.

¹⁸ Cette convention 1999-2003 nous intéresse particulièrement car elle correspond à la période de notre enquête à Tillabéri.

2-Une convention en attente de la décentralisation ?

L'effacement du rôle de la mairie dans un domaine qui lui est normalement dévolu trouve son origine dans la conception et la mise en œuvre de la convention. Les autorités municipales portent en elles une « tare congénitale » qui est celle de ne pas être des autorités issues d'élections avec des organes délibérants représentatifs (conseil municipal). Il se pose un problème de légitimité des autorités municipales vis-à-vis des populations et vis-à-vis des bailleurs de fonds. Cette question nous renvoie à la problématique de la décentralisation au Niger, décrite plus haut.

Sur la base des entretiens que nous avons eus avec certains responsables de groupements communautaires et des responsables de l'AFVP dans les deux communes, il se dégage un sentiment de malaise et d'incompréhension entre les municipalités et les autres acteurs de la scène municipale. Il est reproché à la mairie sa faible implication dans le processus mis en place, son incapacité à honorer ses engagements vis-à-vis de l'AFVP et vis-à-vis des populations. Un responsable nous a confié que : « l'attitude de la mairie s'explique par le fait que le système mis en place ne lui permet pas de tirer les ficelles et qu'elle est un partenaire comme les autres. C'est le manque de légitimité qui entraîne tout ça ». Et un autre de renchérir : « si le maire avait été élu et si le conseil municipal était en place, la mairie serait au cœur du système. Toutes ces associations et autres comités de salubrité qui existent aujourd'hui n'auraient pas vu le jour, et même si elles existent, elles dépendraient du conseil municipal qui sera l'initiateur des actions à entreprendre, dans la mesure où ce conseil est l'œuvre des populations, les débats se feront en son sein et les décisions seront prises en son sein. Mais puisque le maire est venu sans être désigné par les populations, il faut bien qu'on crée les associations qui prennent en charge notre devenir sur le plan de notre bien-être et l'AFVP a bien fait de nous organiser en groupements et de ne pas donner son argent à des gens qui vont le dilapider et partir un jour sans qu'on le sache ».

3-La mise en exécution de la convention par les groupements communautaires

a-Le statut des groupements communautaires

A Tillabéri, il existe vingt-sept comités de quartier dont vingt-cinq sont transformés en associations de quartier et de village dotées de statuts et de règlements intérieurs. Ces associations ont reçu leur récépissé provisoire délivré par la mairie et qui leur permet de mener leurs activités en attendant la reconnaissance définitive par le Ministère de l'Intérieur. A Dogondoutchi, les groupements communautaires travaillant avec l'AFVP sont le comité central et les comités de zone au nombre de cinq qui quadrillent toute la ville, à savoir les comités de zone de Sarkin Noma, Guizia, Konaoua, Danni-Oubandaki, Bagdad. Ces comités de zone sont coiffés par le comité central qui s'est transformé en association dénommée « Sapta » (qui veut dire « salubrité » en haoussa) avec un statut et un règlement intérieur. Comme à Tillabéri l'association « Sapta » a reçu l'agrément provisoire de la mairie, en attendant la reconnaissance définitive du Ministère de l'Intérieur. Ces associations exercent leurs activités sous le régime de l'ordonnance n°84-06 du 1^{er} mars 1984 portant régime des associations et ses décrets d'application (décret n°84-49 du 1^{er} mars 1984, décret n°91-06 du 6 mai 1991). D'une façon générale, les associations ont reçu leur autorisation d'exercice provisoire en 2001 (par exemple l'association « Sapta » a reçu son agrément le 12 novembre 2001 par arrêté communal n°12). Cela veut dire qu'avant 2001, ces groupements fonctionnaient de façon informelle, sans base légale, ce qui aurait pu poser problème en cas de litige avec l'AFVP, et d'autres personnes extérieures. Conformément à l'ordonnance de 1984 (précitée) ces associations ne peuvent être fondées sur une cause ou en vue d'un objet

contraire à la législation et à la réglementation en vigueur, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour objet de porter atteinte à l'ordre public.

Il est à signaler que toutes ces associations aussi bien à Tillabéri qu'à Dogondoutchi ne s'occupent pas que des activités liées à l'hygiène et à l'assainissement mais de la résolution des problèmes socio-économiques et culturels en milieu urbain et rural (c'est ce qui ressort des différents statuts). Sur le terrain on constate tout de même que la situation est différente. A Tillabéri les associations ne sont pas spécialisées en matière d'hygiène et d'assainissement mais elles intègrent dans leurs plans d'action et leurs activités un volet « hygiène et assainissement » ; plus concrètement elles s'occupent de la sensibilisation et de la salubrité publique.

A Dogondoutchi, l'association « Saptu » est beaucoup plus spécialisée dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement¹⁹.

b-Les rapports entre l'AFVP, les groupements communautaires et la mairie

Nous étudierons ces rapports sous l'angle des contrats signés entre l'AFVP, les groupements et la mairie ; ces contrats sont de plusieurs sortes, à savoir contrat de ramassage et d'épandage des ordures ménagères, convention d'appui pour la construction de latrines publiques, convention d'appui pour l'achat de bovins pour la collecte des ordures, contrat de crédit et de prestation de service, contrat de délégation de gestion de ramassage des ordures, convention d'appui pour la construction de dépotoirs, contrat de gérance libre de latrines publiques.

Nous avons constaté qu'à Tillabéri il n'y a pas d'uniformité dans l'élaboration des contrats ou conventions. Cela est dû semble-t-il à la diversité des potentiels bénéficiaires (comités de quartier ou personne physique). A Dogondoutchi, les dispositions contractuelles ou conventionnelles sont plus claires et uniformisées du fait qu'il n'existe qu'un seul gros bénéficiaire, en l'occurrence le comité central qui sous-traite par la suite avec les comités de zone ; Il arrive que le bénéficiaire soit un comité de zone ; dans ce cas, il s'agit de contrat de gérance libre de latrines publiques ou de construction de latrines publiques. Dans tous les cas de figure, il s'agit de contrat bipartite (soit entre la mairie et un comité de zone, soit entre l'AFVP et le comité central ou un comité de zone avec le visa de la mairie). L'avantage des contrats entre deux parties est que les responsabilités sont faciles à situer en cas de non respect des obligations contractuelles.

A Tillabéri les contrats sont plus difficiles à analyser, dans la mesure où pour des contrats portant sur un même objet (dans la plupart des cas, il s'agit de contrats ayant pour objet l'allocation à titre de crédit de charrettes asines pour le ramassage et l'épandage des ordures ménagères) certains sont conclus entre le comité de quartier et un particulier vivant dans un sous-quartier dudit comité de quartier, ou ils sont conclus entre la Coopérative Juvisy et un comité de quartier, ou encore ils sont conclus entre la mairie, la coopération Juvisy et le comité de quartier. Dans tous les cas de figure, le contrat est conclu pour le compte des particuliers qui en sont bénéficiaires.

Du coup, il est difficile de situer les responsabilités en cas de non-respect des dispositions contractuelles dans la mesure où le bénéficiaire dont on veut engager la responsabilité n'est

¹⁹ Cf. article 4 du statut qui stipule : « l'association a pour objectifs spécifiques d'améliorer le code de vie de la population, de favoriser une participation active des populations à la gestion du domaine urbain notamment en matière d'hygiène et d'assainissement, d'assurer l'aménagement urbain à travers le traitement des coris, des eaux usées, protéger l'environnement à travers le ramassage des déchets, lutter contre le péril fécal etc. »

pas partie au contrat. C'est pourquoi nous avons été surpris de remarquer que dans l'un des contrats il est stipulé « qu'en cas de décès du bénéficiaire, les héritiers devront prendre en charge le crédit et continueront l'épandage jusqu'à la fin du remboursement du crédit. En cas de défaillance des héritiers, la charrette sera reprise et donnée à une autre personne du quartier susceptible de continuer le ramassage et l'épandage des ordures ». En principe pour engager les héritiers sur un contrat de telle nature, il faudrait d'abord les consulter et recueillir leur avis ; le contrat est muet sur cette question. Juridiquement, en cas de décès, le remboursement du crédit doit se faire sur les biens du défunt.

A notre avis, les gestionnaires des crédits devraient s'inspirer de l'exemple de Dogondoutchi en regroupant les différentes associations sous la bannière d'une « superstructure » qui passerait les contrats avec l'AFVP en matière d'hygiène et d'assainissement au nom de telle ou telle association. On gagnerait ainsi en clarté et en termes de responsabilité. L'ambiguïté liée à la conclusion des contrats à Tillabéri s'explique par le fait que les contrats dont nous avons pu disposer sont des contrats conclus au moment où les comités de quartier n'étaient pas transformés en associations et à l'époque de l'ADT (Association de Développement de Tillabéri). Des structures sont mises en place depuis 2001 dans le souci de pérenniser les actions de développement menées par la coopération Juvisy-Tillabéri auprès des associations de quartiers et de villages : il s'agit de l'atelier communal d'auto-évaluation et d'auto-programmation et du comité paritaire. L'atelier communal est une réunion annuelle (octobre de chaque année) au cours de laquelle chaque association évalue ses activités de l'année écoulée et établit son programme pour l'année à venir ; c'est donc une assise d'évaluation et de programmation annuelles des opérations issues des plans d'action des associations. Le comité paritaire est une instance qui rassemble les populations locales, les partenaires au développement, les agents de la coopération et ceux de la mairie pour l'octroi de financement des projets des associations. Il se déroule sous l'appréciation des autorités coutumières, administratives et des services techniques. L'objectif visé est entre autres, de renforcer les capacités des populations à négocier et à défendre elles-mêmes leurs projets afin que la coopération Juvisy ne soit pas le seul décideur final et unique quant au processus d'octroi de financement. Le bon fonctionnement de ces structures qui sont tout de même informelles²⁰ permettra aux différents partenaires de conclure des contrats empreints de clarté quant à la détermination des responsabilités des cocontractants.

²⁰ Ces instances de concertation ne sont sous-tendus par aucun texte ou arrêté municipal. Leur importance nécessiterait pourtant qu'elles soient formalisées par des textes municipaux.

Septième partie : LES ACTEURS

I-Au niveau de Tillabéri

1-Les Brigadiers sanitaires

C'est un corps créé à l'issue d'une recommandation du comité technique communal (COTECOM) en l'an 2000. Ces brigadiers sanitaires au nombre de trente sont répartis en raison de deux brigadiers par quartier ou village. Ces brigadiers ont été désignés par leur quartier ou village ; leur formation a été financée par la coopération Juvisy. C'est au cours de leur formation qu'il a été décidé de leur donner des pouvoirs de sanction.

Ainsi, ils peuvent infliger aux contrevenants des amendes de :

-500 F CFA pour les ordures ménagères disséminées hors dépotoirs ;

-250 F CFA pour les eaux usées déversées dans les rues ;

-200 F CFA pour obstruction des caniveaux.

La répartition du montant des amendes est fixée comme suit :

-10% du montant reviennent aux brigadiers ;

-90% sont versés dans les caisses de la mairie.

Cela dit, il y a lieu de noter qu'aucun arrêté municipal n'a été pris, ni pour consacrer l'existence de ces brigades sanitaires, ni pour déterminer leur mode de fonctionnement. Cette brigade « informelle » et non assermentée, fonctionne dans la pratique sur le modèle de la police sanitaire communale prévue au titre IV de l'ordonnance n°93-13 du 12 mars 1993 portant code d'hygiène publique. En créant une brigade sanitaire « sur le tas » sans aucun acte administratif en lieu et place de la police sanitaires communale prévue par les textes en vigueur, l'autorité municipale a violé la loi. S'il est un domaine dans lequel les pouvoirs publics au niveau national ont pris des textes appropriés c'est bien celui de la police sanitaire. En effet, en application de l'ordonnance du 12 mars 1993, un décret n°99-4433/PCRN/MSP du 1^{er} novembre 1999 fixant la structure, la composition et le fonctionnement de la police sanitaire et un arrêté n°0019/MSP/DHP/ES du 23 janvier 2001 portant organisation et attributions de la brigade nationale, des brigades départementales, des brigades communales ont été pris pour éviter les dérives dans ce domaine.

Ainsi, l'article 8 du décret précité précise qu'il : « est créé au niveau de chaque commune une brigade communale de la police sanitaire » ; l'article 19 indique : « qu'avant d'entrer en fonction les agents de la police sanitaire prêtent serment », et « en cas de non-respect des dispositions du code d'hygiène publique le personnel de la police sanitaire peut procéder préalablement à l'établissement d'un procès-verbal de constatation de l'infraction, à la convocation de la personne concernée en vue d'une sensibilisation en matière d'hygiène et de salubrité publique » (article 23 du décret précité). Notons également que « les agents de la police sanitaire sont nommés par arrêté du Ministre chargé de la santé publique » (article 14 du décret), qu'ils sont munis d'une carte professionnelle et qu'ils sont tenus au secret professionnel (articles 20 et 21 du décret). Sur un autre plan, il faut dire que le produit des amendes est reparti comme suit :

- 50% au Trésor public ;
- 30% à la collectivité locale pour financer les opérations liées à l'hygiène du milieu pour préserver l'état de santé des populations ;
- 20% au Ministère chargé de la santé publique (article 130 de l'ordonnance de 1993 sur le code d'hygiène publique, précitée).

Au vu de ce qui précède, il est pour le moins aberrant de voir une autorité administrative (la mairie) consacrer des pratiques informelles en violation des textes législatifs et réglementaires en vigueur dans une sphère aussi importante de l'action municipale.

2-Les charretiers de la mairie

Il ressort de l'enquête que les charretiers ont travaillé pour le compte de la mairie depuis sa création en 1988. Pendant dix ans, ils n'ont jamais conclu un contrat de travail avec la mairie, et cela en violation de la réglementation du travail en vigueur (Cf. l'article 37 de l'ordonnance n°96-039 du 29 juin 1996 portant code du travail). Ils étaient simplement considérés comme manœuvres temporaires, payés au SMIG. Cette situation est pour le moins bizarre. En effet comment peut-on être considéré comme travailleur temporaire alors que l'on exerce son activité de façon régulière et permanente pendant dix ans ? Cela dit, les charretiers ont vu leur situation se régulariser par décision n°173/MI/AT/DAT/A du 13 août 1998 portant engagement à compter du 19 février 1998. La régularisation à partir de 1998 leur fait perdre 10 ans par la retraite ! Ces charretiers qui sont au nombre de dix dont sept en activité et trois reconvertis en gardiens et manœuvres simples sont régis par la convention collective interprofessionnelle.

3-Les gestionnaires de latrines et de toilettes publiques

Nous n'allons pas revenir sur le mode d'organisations de ces latrines et toilettes publiques qui a déjà été étudiée dans le volet socio-anthropologique ; ce qui nous intéresse est la nature juridique de ce mode de gestion. Il s'agit de la participation de personnes de droit privé à la gestion de service public. L'expression « service public » peut être prise au sens organique (ensemble de services ou d'agents spécialisés dans un certain domaine) ou au sens fonctionnel retenu ici (une activité d'intérêt général, fonctionnant sous la direction ou le contrôle d'une personne publique).

Cela dit, nous pouvons considérer que la gestion des latrines (intérêt collectif) est faite sous la direction et le contrôle de la mairie. Nous pouvons également considérer que les gestionnaires sont investis d'une mission d'intérêt général. Cela veut dire juridiquement que le service doit fonctionner d'une manière régulière, sans interruption anormale ; il doit être d'une manière continue à la disposition des usagers. Cette interdiction d'interrompre le service s'applique à la puissance publique (qui engagerait sa responsabilité envers les usagers en cas d'interruption) et au personnel chargé de la gestion. L'autorité publique peut, à tout moment, apporter au fonctionnement du service toutes les modifications qu'elle juge utiles dans l'intérêt général. Or nous avons constaté sur le terrain, et l'étude socio-anthropologique le confirme, que les toilettes publiques sont souvent fermées ; par ailleurs le gérant de la latrine du marché a été remplacé pour des considérations étrangères à l'intérêt public (considérations partisans).

Par ailleurs, il nous a été impossible de connaître le statut juridique des gestionnaires des toilettes publiques, aucun renseignement ne nous a été donné à ce sujet. Le gestionnaire des latrines du marché semble être un salarié, dans la mesure où il est rémunéré mensuellement sur les recettes versées par les usagers. Mais nous n'avons trace d'aucun arrêté municipal ou contrat de travail sur la question.

4-Le communal d'hygiène et d'assainissement

Ce service est dirigé par un technicien d'hygiène et d'assainissement mis à la disposition de la mairie de Tillabéri par son ministère d'origine qui est le Ministère de la santé publique. Son supérieur hiérarchique est le directeur régional de la santé publique de Tillabéri. Ce faisant, il adresse régulièrement des rapports trimestriels d'activité à l'hôpital de district de Tillabéri qui les transmet à la direction régionale de la santé.

De là, les rapports centralisés sont envoyés au Ministère de la santé publique. Comme on peut le constater la tutelle administrative est très marquée ; le communal d'hygiène et d'assainissement travaille en étroite collaboration avec l'agent d'hygiène et d'assainissement de l'hôpital de district qui s'occupe principalement des autres questions relatives à l'hygiène et à l'assainissement (hygiène alimentaire, hygiène corporelle, éducation pour la santé). L'agent de l'hôpital de district nous a confié qu'il n'a pratiquement pas de rapports de travail avec l'AFVP (il reconnaît avoir subi une formation de quelques jours financée par l'AFVP en 2001).

L'une des faiblesses de la coopération Juvisy est de ne pas s'intéresser aux autres problèmes liés à l'hygiène et à l'assainissement ; il n'y a donc pas une vision globale de la question mais plutôt une vision sectorielle (construction de latrines, ramassage des ordures ménagères). Cela est valable également pour Dogondoutchi.

Les tableaux suivants nous montrent à quel point la conjugaison des efforts (même sans incidence financière) peut constituer un atout majeur dans le domaine dans la perspective d'une vision globale. En effet, ces tableaux retracent les activités de l'agent d'hygiène de l'hôpital du district sanitaire ; et l'on constate à travers les tableaux la complémentarité de ses activités avec celles menées par le communal d'hygiène et d'assainissement notamment.

Tableau n°1 : Rapport d'activité EPS/HYGIENE ASSAINISSEMENT
Année 2002
Trimestre : 1 – 2

I-Hygiène des denrées alimentaires

Localités visitées	Nombres de sorties	Nombre d'autorisation de vente	Saisies		
			Nature	Quantité	Motif
-Bars -Restaurants -Marchés -Boulangeries -Ecoles -Autres points de vente	92	16	-	-	Aucune saisie n'a été opérée

Observations : Cette activité concerne les vendeurs et les vendeuses d'aliments, les établissements d'alimentation et consiste à veiller sur l'hygiène des lieux de vente, des ustensiles de cuisine sur la qualité des denrées, la propreté des manipulateurs et les examens des visites médicales (selles-Kopa). Tous les manipulateurs doivent subir des examens médicaux.

II- Approvisionnement en eau potable et lutte contre les maladies diarrhéiques

Nombre de puits traités	Nombre de mare traitées	Localités	Nombre de séances	Observations
0	0	Sansané-Haoussa Ayorou Kofouno	19 5 2	Certaines populations, malgré la disponibilité des bornes fontaine ou de mini adduction continuent à utiliser l'eau du fleuve pour la boisson. Une large information des populations s'impose quant au danger et au risque qu'elles encourent.

Observations : Au niveau de certains CSI où l'AEP est médiocre soit par manque ou l'insuffisance de forage, l'IEC doit être intensifiée. Il faut expliquer les techniques de traitement de l'eau de boisson à domicile dans certaines localités comme Ayorou, Kandadji, Famalé, Diambala, Daikaina, Sona et Sansané-Haoussa.

Source : Hôpital du district sanitaire de Tillabéri

Tableau n°2 : III-Education pour la santé

Thèmes développés	Nombre de séances	Nombre de participants
Paludisme	177	1898
Hygiène alimentaire	73	835
Hygiène du milieu	95	902
PEV/Importance des vaccinations	86	1367
Calendrier vaccinal	75	773
Planification familiale	79	1142
Importance CPN	106	906
Grossesse à risque	56	701
Alimentation femme enceinte	33	547
Chimio prophylaxie	105	860
Hygiène des denrées alimentaires	45	288
Importance CNS	56	825
Trois groupes d'aliments	25	500
Malnutrition	61	682
Sevrage progressif	39	699
Diarrhée	81	1330
MST/SIDA	3	1376
Hygiène de l'eau potable	52	556
Hygiène corporelle et vestimentaire	28	566
Ver de Guinée	27	320
Autres :		
-Noma	3	82
-PFA	20	336

Observations : Des émissions radio « Voix du fleuve » ont été diffusées tous les lundis matin sur les MST Sida, Paludisme, Méningite, Tétanos, Rougeole, maladies diarrhéiques y compris choléra, fièvre typhoïde, amibiase sous forme d'une chronique sanitaire.

Source : Hôpital du district sanitaire de Tillabéri

Tableau n°3 : IV-Evacuation des excréta eaux usées et ordures ménagères

Localité	Domiciles visités	Latrines visitées	Dépotoirs	Salubrité publique
Ayorou	87 y compris les visites retour	16 dont 14 modernes	Une multitude de dépotoirs sauvages	Nombre de séances non précisées
Sansané-Haoussa	80	25	4	2
Tillabéri	Des visites à domicile ont été effectuées mais l'heure n'a pas été précisé	32 puisards 21 latrines	-Un forum assainissement de la commune organisée -Des séances d'enlèvement des ordures effectuées	3 séances ont été organisées par : -l'AFN -Les scouts -La commune

Tableau n°4 :V-Lutte contre les vecteurs et imprégnation des moustiquaires

Localités	Nombre d'interventions	But des interventions
Tillabéri	-Une Formation de dix (10) agents et technique d'imprégnation	-Formation initiée par le PNLP (10 centres)
Ayorou	1	-Lutte contre les chauves-souris
Mari	1	-Lutte contre des termites qui envahissent le plafonnage du bâtiment du CSI

Observations : En dehors des 4 anciens sites d'imprégnation, il faut noter la création de 10 nouveaux centre d'imprégnation initiée par le PNLP avec l'initiative RBM.

Le district ne dispose que de 295 sachets de fendoma. Un stock qui est très insuffisant pour couvrir nos différents centres d'imprégnation.

Conclusion et recommandations :

Dans le cadre de la mise en application du code d'hygiène publique et de l'assainissement nous demandons à la Direction Nationale de l'hygiène publique de faire des plaidoyers au niveau des ONG, associations internationales pour trouver des moyens à mettre en place pour :

- 1-Effectuer des missions de sensibilisation du code d'hygiène
- 2-Former et mettre en place des comités sous-régionaux et locaux d'hygiène
- 3-Effectuer des missions d'inspection des denrées alimentaires
- 4-Assurer le contrôle de l'hygiène du milieu

Aussi, nous demandons la dotation des districts en matériel et produits de lutte contre les vecteurs (Fontans, Baygon, Actélic, Beoclean, Reldan, Deltamethine etc...)

Source : Hôpital du district sanitaire de Tillabéri

Pour mener à bien ses activités, le communal d'hygiène et d'assainissement dispose d'un camion benne opérationnel depuis octobre 2002 (dont la réparation a été financée par l'AFVP) de manœuvres charretiers et de brigadiers sanitaires.

Sur le plan financier, on constate que les dépenses consacrées à l'hygiène et à l'assainissement sont peu importantes (Cf. tableau sur les différents budgets communaux).

Il faut également signaler que lors de notre premier séjour, l'agent communal avait reconnu qu'il ne travaillait pas sur la base des textes juridiques régissant l'hygiène publique, qui d'ailleurs n'étaient pas en sa possession. Lors de notre deuxième séjour nous avons été agréablement surpris de constater que tous les textes en la matière existent à la commune. Il faut espérer qu'ils soient appliqués.

5-Les associations

Certaines associations ont été étudiées dans le « volet socio-anthropologique » ce qui nous importe ici est de voir l'évolution amorcée par ces associations dans la gestion de la salubrité publique. Nous avons constaté que les journées de salubrité publique sont en train de passer du stade de « cérémonial folklorique », avec des séances de balayage de rues épisodiques initiées par les autorités, à un stade plus formalisé. En effet, nous avons constaté que plusieurs associations de quartier tiennent systématiquement des procès-verbaux de salubrité publique ; en voici un exemple.

*Département de Tillabéri
Arrondissement de Tillabéri
Commune de Tillabéri
Quartier de : Zongo I
Association « Bani Fondo »*

Procès Verbal de la salubrité publique

L'an deux mille deux et le samedi 5-01-2002 s'était effectuée une salubrité publique dans le quartier de Zongo I. C'est une de ses activités consignées dans son programme annuel.

L'objectif principal visé à travers cette activité est :

- de rendre plus propre le quartier*
- de dégager les nids de moustiques*
- d'assainir et de rendre plus viable le long du koris*
- d'élaguer les arbuste (horopys) qui sont utilisés comme W par certains habitants et passants (visiteurs) du quartier.*

Tout cela n'a été possible que grâce à la participation, la motivation de tous les habitants du quartier et la volonté manifeste des membres de l'Association « Bani Fondo ».

La réussite de cette journée est due, grâce à la sensibilisation, à l'animation et le sens d'organisation des membres du Bureau et à sa tête le Président Mr Kanguéy.

C'était une journée pleine de joie, de rencontre, d'échange et de prise de conscience pour tous ceux qui ont pris part à ce grand R.D.V du 5-01-2002.

NB : R.D.V est pris pour le 12-01-2002

*S.G
Issa Hamidou*

*Pdt
Kanguéy*

Association « Bani fondo »

Recommandations :

1-Pour le respect de la personne humaine, du travail, et pour assurer l'autorité des Agents d'hygiène locaux dans leurs Zones d'intervention, une tenue (habit) avec emblème reconnue par les habitants des quartiers est à envisager et dans un délai raisonnable.

2-Compte tenu de la place qu'occupe l'hygiène dans la vie d'une société (communauté) et pour éviter des journées répétitives de salubrité, des plaques d'interdiction sous peine d'amende doivent être envisagées à cet effet.

3-Toute journée de salubrité doit être honorée par la présence d'un agent d'assainissement (Autorité) afin de rehausser le moral des participants et de prendre en compte la place que les autorités accordent à cette salubrité.

4-Des nuits de projection (film ou diape) dans le cadre de l'hygiène en général et de la salubrité en particulier doivent être envisagées.

5-La formation en techniques d'animation et de sensibilisation aux agents d'hygiène locaux demeure une nécessité absolue pour la bonne marche de leurs activités.

*Fait à Tillabéri (quartier Zongo I)
5-01-2002*

Ont signés

*Les participants à la salubrité
Association « Bani-fondo »*

Pdt

S.G

Ampliations

Kanguéy

Issa Hamidou

*-Mairie (1)
-Juvisy (1)
-Association (1).*

Cette situation s'explique en grande partie par les enjeux, les compétitions qui se tissent autour de la manne financière de la coopération Juvisy. C'est pourquoi toutes les associations intègrent dans leur programme annuel un volet « salubrité publique » qui constitue une sorte de vitrine pour elles. Le tableau ci-après nous le démontre.

Tableau n°5 : Evaluation bilan financier au 30/09/2000

1-Dépenses du projet (=les apports personnels des bénéficiaires sont déjà soustraient. Cf.2)

Buts et objectifs opérationnels	Montant prévisionnel	Dépensé au 30/09	% consommé	Engagé
I-Amélioration du cadre de vie				
1-Hygiène et assainissement : puisards et latrines	4 000 000	2 740 819	68,52	
2-Hygiène et assainissement : ordures ménagères	2 500 000	1 973 266	78,93	90 000
3-Eau potable	1 000 000	1 497 639	149,76	1 300 000
4-Santé	2 000 000	5 200	0,26	1 300 000
II-Augmentation des revenus				
5-Crédit SCA				
Formation	500 000	570 235	114,05	
Crédit	5 500 000	5 679 765		
6-Crédit motopompe	3 000 000	2 436 340	81,21	
7-AIEJ				
Formation	500 000	796 337	159,27	
Crédit	5 000 000	5 000 000	100,00	
III-Activités socio-éducatives				
8-Promouvoir les échanges	0	97 954	-	
9-Projet écoles (Aide et Action)	3 000 000	1 270 593	42,35	500 000
10-Maison de quartier et bibliothèque	0	110 070	-	
11-Associations sportives (complexe sportif)	2 500 000	54 600	2,18	
IV-Appui à l'émergence de la société civile et à la décentralisation				
12-Appui à la municipalité				
Investissements	3 500 000	4 175 932	119,31	
Formation	500 000	87 500	17,50	
13-Appui aux comités de quartiers et de villages	400 000	224 125	56,03	
V-Divers				
Investissements non affectés	1 008 000	440 825	43,73	
Agrandissement bureau	3 000 000	2 018 647	67,29	1 100 000
Total Investissement	37 908 000	28 929 847	76,32	4 290 000

Source : AFVP Tillabéri.

Désignation	Budget prévu	Source de financement					
		Rembours crédit	Juvisy	Participat° Bénéf	Mairie Tillabéri	AFVP	SCAC
Investissements							
I-Gestion urbaine							
1-Hygiène et assainissement : puisards et latrines	5 500 000	0	4 300 000	1 200 000			
2-Hygiène et assainissement : ordures ménagères	2 000 000	1 000 000	1 000 000				
3-Appui à la municipalité	3 300 000		3 000 000		300 000		
Sous total 1	10 800 000	1 000 000	8 300 000	1 200 000	300 000	0	0
II-Activités génératrices de revenus							
4-Crédit SCA (Structures de crédits autogérés)							
Formation	1 000 000		1 000 000				
Crédit	9 600 000	9 600 000	0				
5-AIEJ (Appui aux initiatives éco des jeunes)							
Formation	750 000	0	750 000				0
Crédit	5 000 000						5 000 000
Sous total 2	16 350 000	9 600 000	1 750 000	0	0	0	5 000 000
III-Activités culturelles/échanges							
6-Bibliothèque/échanges	200 000		200 000				
Sous total 3	200 000		200 000		0	0	0
IV-Développement local							
7-Formation/structuration des comités APE et groupes structurés	1 000 000		1 000 000				
8-Fond de développement local							
Ecoles	3 000 000		3 000 000				
Terrain de sport	2 500 000		2 500 000	250 000			
Bornes fontaines	2 200 000		2 000 000	200 000			
Divers	2 500 000		2 500 000				
Sous total 4	11 200 000	0	11 000 000	450 000		0	0
V-Divers							
Investissements non affectés	1 593 800		1 593 800				
Agrandissement bureau	270 000		270 000				
Sous total 5	1 863 800	0	1 863 800	0		0	0
Total Investissement	40 413 800	10 600 000	23 113 800	1 650 000	300 000	0	5 000 000

II/ Au niveau de Dogondoutchi

1-Les charretiers de la mairie

Les charretiers de la mairie sont des travailleurs permanents rémunérés sur le budget de la commune. Aujourd'hui ils ne travaillent presque pas ; la raison est que les charrettes qui étaient au nombre de six sont pratiquement inopérantes. Visiblement cette situation n'a pas l'air de gêner la mairie pour des raisons faciles à imaginer (l'AFVP est présente et elle fait le travail qui incombe normalement à la municipalité et en plus les charretiers peuvent être reconvertis).

2-Le communal d'hygiène et d'assainissement

Le titulaire du poste depuis plus d'une dizaine d'années est en position de disponibilité depuis deux ans et c'est l'agent voyer qui assure l'intérim du poste vacant depuis cette date. Il ne dispose d'aucun texte juridique en matière d'hygiène et d'assainissement. Contrairement à Tillabéri, cet agent voyer reconverti en agent d'hygiène et d'assainissement n'a pas de rapports suivis avec le technicien d'hygiène et d'assainissement de l'hôpital du district sanitaire de Dogondoutchi ; depuis deux ans, il n'a transmis aucun rapport au directeur départemental de la santé publique sous la tutelle duquel il se trouve. De toute manière, il n'a subi aucune formation en matière d'hygiène et d'assainissement. C'est dire que cette fonction est à l'abandon. Cependant, il faut signaler que depuis peu de temps, une certaine collaboration s'est installée entre le district sanitaire et le communal d'hygiène et d'assainissement en ce qui concerne la mise en place d'un projet d'évacuation des eaux ménagères. Le projet est en chantier avec le service de l'hydraulique ; il consiste à doter la population de puisards avec un faible coût de réalisation. Les promoteurs veulent expérimenter la solution adoptée au niveau de l'arrondissement de Dosso en 1995 dans le cadre du projet « hydraulique villageoise Dosso » et qui a été un succès. Ce sont des puisards en banco renforcé qui coûtent 25 000 F contre 60 000 F pour les puisards AFVP.

Cela dit, selon le communal d'hygiène et d'assainissement, le problème majeur de la commune de Dogondoutchi est celui de l'écoulement des eaux de ruissellement, la ville se trouvant dans une cuvette. Les eaux de pluie arrivent des trois points cardinaux et leur évacuation pose des sérieux problèmes du fait du manque de moyens. C'est pourquoi, des études de faisabilité du traitement des koris de la ville sont actuellement menées et dont le financement serait acquis par l'AFVP. Du diagnostic établi (par le Cabinet d'études ARCHI-PLUS en juin 2001) il ressort que : « ...la ville est sillonnée par plusieurs koris et le kori le plus important traverse la ville du nord-est vers le sud partageant ainsi la ville en deux parties pendant la saison des pluies... Certaines artères de la ville sont coupées par la traversée des koris sans ouvrages de franchissement...la balkanisation de la ville par le réseau de koris rend extrêmement difficile le déplacement des personnes et de leurs biens limitant ainsi les activités économiques de la ville ... la stagnation des eaux de ruissellement dans la ville en saison des pluies provoque un développement des moustiques avec le corollaire de l'expansion du paludisme au sein de la population...dans la détermination de la population de combattre les koris avec les moyens de bord, on trouve souvent des dépotoirs d'ordures ménagères... Ces dépotoirs à proximité des habitations demeurent même après la saison des pluies avec le développement de vecteurs de maladies que sont les mouches et les souris... ». La configuration de la ville de Dogondoutchi nécessite la mobilisation d'énormes moyens financiers, matériels et humains, l'implication soutenue des autorités municipales.

Or sur ce point, l'AFVP et les populations locales reprochent à la mairie sa faible participation dans les actions d'hygiène et d'assainissement. Dans ce sens, une lettre en date du 30 avril 2002 écrite par le coordonnateur AFVP Dogondoutchi a été adressée au Président du comité central de salubrité (dont la mairie est ampliatrice) tendant à l'informer de ce que : « ...dans le contexte actuel, la coopération française qui a financé la dernière campagne AFVP à hauteur de 170 000 000 F FCFA sous forme de Subvention Fonds de Développement (SFD) ne souhaite pas poursuivre son appui au projet ... Je tiens cependant à vous préciser la satisfaction que porte la coopération française sur le rôle important que joue le comité de salubrité dans la ville et je vous encourage, ainsi que mon équipe, à persévérer dans vos efforts, qui, je l'espère pourront bientôt porter leurs fruits dans un cadre plus approprié ». En réalité la raison de ne pas poursuivre le projet a été prise lors de la visite des responsables de la coopération française pour une évaluation de la fin de campagne de financement du projet AFVP Dogondoutchi (en juillet 2002). Au cours de cette visite les responsables de la coopération française ont posé de nombreuses questions sur l'implication de la municipalité. Les réponses données à ces questions se retrouvent dans la lettre en ces termes : « ...or il s'est avéré que la faible participation de la municipalité dans la problématique de salubrité limite les chances de pérennité de vos activités dans ce domaine. Un projet de développement urbain ne peut évidemment pas se faire sans l'appui de la municipalité ».

A notre avis, compte tenu de la gravité de la décision prise, la lettre devait plutôt être adressée à la mairie avec ampliation au comité central et non le contraire. Ce qui montre que les relations entre l'AFVP et la mairie ne sont pas des plus saines. La réaction de la mairie est intervenue par lettre en date du 14 mai 2002 (avec ampliation au comité central) adressée au coordonnateur AFVP Dogondoutchi. Dans sa lettre, l'administrateur délégué reconnaît la faible participation de la municipalité dans les actions de salubrité en ces termes : « ...vous soulignez que la coopération française qui a financé la dernière campagne ne souhaite pas poursuivre son appui au projet AFVP Dogondoutchi à cause de la faible participation de la municipalité. C'est eu égard à cette situation toute vraisemblable que nous avons de façon significative amélioré la participation de la collectivité en versant à l'AFVP... ». Le tableau suivant décrit les montants versés à l'AFVP .

-La participation de la mairie pour la construction de latrines jardin d'enfants du centre et école Tanchia au titre de la campagne 2002 pour un montant de trois cent soixante cinq mille quatre cent soixante dix francs (365 470 F) (Réf. Mandat n°328 du 13 mai 2002)

-La participation de la mairie pour la construction de latrines à l'école Nord au titre de la campagne 2001 pour un montant de cent soixante dix huit mille huit cent quatre vingt cinq francs (178 885 F) (Réf. Mandat n°330 du 13 mai 2002)

-Il reste à verser à l'AFVP, la somme de cinq cent trente mille (530 000 F) représentant le reliquat de la participation de la mairie pour la construction d'une douche publique à Tasha, Merdersa et école fille au titre de l'année 2001.

Source : lettre n°027 CU/DI en date du 14 mai 2002. (commune urbaine de Dogondoutchi)

A la fin de la lettre, l'administrateur délégué écrit : « ... Au regard de ce qui précède, au nom de la population de Dogondoutchi, je vous demande d'intercéder auprès de la coopération

française pour qu'elle continue d'apporter son appui financier au projet AFVP Dogondoutchi »²¹.

Et pour montrer sa bonne volonté, la municipalité dans la foulée a adressé le 25 mai 2002 une lettre au Directeur général de la NIGETIP ayant pour objet le financement du traitement des eaux pluviales²².

Il est certain que si l'on se réfère aux dépenses dérisoires de la municipalité affectées à l'hygiène et à l'assainissement la faible implication de la municipalité ne fait pas de doute.

3-Le comité central

L'AFVP est une sorte de cellule d'appui à la mairie ; elle finance ou appuie les projets de la population pour la construction des latrines, le ramassage des ordures, l'évacuation des eaux usées ou pluviales (le volet « eaux pluviales n'est pas encore opérationnel », il fait l'objet d'une convention entre la mairie, l'AFVP et le comité central). L'AFVP a des rapports très étroits avec le comité central par le truchement des conventions d'appui pour la construction de latrines individuelles, pour l'acquisition de crédit bovin et ramassage d'ordures etc. Il existe également une convention de délégation de ramassage d'ordures ménagères et d'appui entre la mairie, l'AFVP et le comité central. Nous n'allons pas revenir sur les activités du comité central à travers les comités de zone (Cf. volet socio-anthropologique). Nous allons plutôt nous intéresser à l'examen des différents types de contrats signés par le comité central.

Il faut d'abord rappeler que le comité central coiffe les cinq comités de zone et contracte d'une certaine manière pour leur compte dans la mesure où juridiquement ces comités de zone sont des structures informelles dépourvues de personnalité morale et juridique. Une autre difficulté a été réglée depuis 2001 par la transformation du comité central en association dotée de la personnalité morale (association Sapta) avec le récépissé provisoire de reconnaissance. Cela veut dire que toutes les conventions et contrats stipulés par le comité central avant cette date pouvaient poser problème en cas de litige en ce sens que le comité central était une structure informelle non reconnue juridiquement ; heureusement, en cas d'éventuels litiges, il était prévu et il est encore prévu l'arbitrage de la mairie ; c'est dire que le « linge sale se lave en famille ». De l'examen des différents contrats, il ressort les points suivants :

- les contrats sont des contrats biparties comité central – AFVP (contrairement à Tillabéri où les contrats sont dans la plupart des cas signés et visés par plusieurs intervenants).
- en cas de contestation de l'une des deux parties, le différend est porté devant l'administrateur délégué de la commune ; ce qui privilégie le règlement à l'amiable, au lieu que l'affaire soit portée devant les tribunaux.
- en cas de non-respect des engagements par l'une des deux parties, le contrat est résilié sans préavis et le comité devra rembourser les montants restants. Cela signifie que même si le non-respect des engagements incombe à l'AFVP, elle n'aura pas à supporter le préjudice causé au comité central. Ce qui en droit est difficilement concevable, mais de toute manière cette question pourra éventuellement relever des tribunaux. Il y a lieu ici de souligner que l'arbitrage de l'administrateur délégué n'est pas exclusif de toute action par la voie judiciaire.

²¹ Le projet a pris fin normalement au mois de Juillet 2002. Selon toute vraisemblance, il sera poursuivi.

²² L'administrateur délégué étant absent lors de notre passage, personne n'a pu nous dire quelle suite a été réservée à cette lettre adressée à la NIGETIP.

- en cas de contestation pour les contrats de délégation de gestion des ordures, de gérance libre de latrines publiques, de ramassage d'ordures entre la mairie et le comité central ou entre la mairie et le comité de zone Autogare « Barrière », il n'est pas prévu d'instance d'arbitrage. Ce qui suppose qu'en principe, le différend doit être porté directement devant les tribunaux.
- en cas de non-respect des engagements par l'une ou l'autre des parties, le contrat est résilié sans préavis, sans d'autres précisions : ce qui suppose que la voie judiciaire est ouverte pour la partie qui se sentirait lésée.

4-Les charretiers privés

Sur la base d'un contrat verbal, ces charretiers assurent l'épandage des ordures ménagères sur les champs de leurs clients moyennant une somme de 500 F CFA. Cette formule d'épandage connaît un grand succès dans la mesure où les déchets déversés sont de très bonne qualité (mélange de fumier et d'ordures ménagères).

Huitième partie : DE L'APPLICATION DES TEXTES EN MATIERE D'HYGIENE ET D'ASSAINISSEMENT

1-Une vue d'ensemble des textes

Les problèmes d'environnement urbain et les besoins en service d'assainissement augmentent avec le développement des centres urbains. Il a fallu attendre la décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement (DIEPA 1981-1990) pour voir apparaître une réelle prise de conscience des autorités concernant le secteur. L'analyse de la situation au Niger a fait ressortir des problèmes, parmi lesquels, on peut citer :

- l'absence de politique ou stratégie nationale pour la gestion intégrée de l'hygiène et de l'assainissement ;
- l'insuffisance de coordination des services concernés ;
- la participation communautaire mal organisée ;
- l'insuffisance des conditions et moyens de travail des services de l'Etat conjuguée à l'insuffisance de personnel ayant des compétences dans le domaine ;
- le manque de données fiables sur les risques pour la santé liés à l'hygiène et l'assainissement ;
- le contexte de pauvreté et la capacité contributive limitée des populations.

Au regard de ces constats, les pouvoirs publics ont adopté plusieurs textes :

- l'ordonnance n°93-013 du 2 mars 1993, instituant un code d'hygiène publique ;
- l'ordonnance n°96-008 du 21 mars 1996 portant loi phytosanitaire ;
- l'ordonnance n°93-014 du 2 mars 1993, portant régime de l'eau ;

En juillet 1995, il a été adopté par le conseil de cabinet du Premier Ministre la déclaration de politique sectorielle de santé. Celle-ci privilégie la prévention à travers les actions d'information et de sensibilisation des populations, le renforcement de l'hygiène du milieu etc.

En 1998, quatre autres textes ont été adoptés :

- la loi n°98-041 du 7 décembre 1998, modifiant l'ordonnance n°93-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau ;
- le décret n°98-107/PRN/MSP du 12 mai 1998, relatif à l'hygiène alimentaire ;
- le décret n°98-108/PRN/MSP du 12 mai 1998, instituant le contrôle sanitaire des denrées alimentaires à l'importation et à l'exportation ;

- la loi n°98-56 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ;

Enfin le 1^{er} novembre 1999, le décret n°99-433/PCRN/MSP fixant la structure, la composition et le fonctionnement de la police sanitaire a été pris, accompagné de l'arrêté d'application n°00262/MSP du 30 novembre 1999 portant organisation et attributions de la direction de l'hygiène publique et de l'éducation pour la santé.

Comme on peut le constater, les pouvoirs publics ont adopté en quelques années seulement une multitude de textes importants en matière d'hygiène et d'assainissement.

L'application de ces textes aussi bien au niveau national qu'à l'échelon local nécessite d'énormes moyens financiers, matériels et humains que les communes d'une façon générale ne peuvent pas assurer, et en particulier celles de Tillabéri et Dogondoutchi (leurs budgets consacrés à l'hygiène et à l'assainissement sont dérisoires). Ce qui nous amène à analyser de plus près l'application des textes dans ces deux communes.

2-L'état des lieux en matière d'hygiène et d'assainissement dans les deux villes

Il n'y a pas lieu d'insister sur cette question. Les enquêtes menées sur le terrain par toute l'équipe impliquée dans ce travail (Volet socio-anthropologique et juridique) confirment que les deux villes sont sales d'une façon générale. L'insalubrité des deux communes se caractérise par :

- le déversement des eaux usées dans les rues ;
- l'obstruction des caniveaux utilisés comme dépotoirs ;
- la construction des puisards et puits perdus en dehors des concessions ;
- l'installation de dépotoirs sauvages et les difficultés de ramassage des ordures notamment pendant la saison des pluies ;
- la réalité du péril fécal ;
- la stagnation des eaux de ruissellement provoquant des maladies (paludisme) etc.

Et pourtant comme nous l'avons vu, les textes existent qui traitent de l'hygiène du milieu en général et répriment toutes les pratiques nocives qui mettent en danger la santé des populations.

3-L'état de la législation : de la théorie à la réalité : un grand fossé

Nous n'allons pas procéder à une étude exhaustive de toute la législation en la matière, dans la mesure où les questions d'hygiène et d'assainissement sont multidimensionnelles mais nous nous pencherons sur certains points saillants de la réglementation dont les dispositions ne sont habituellement pas respectées par les pratiques des ménages telles que constatées sur le terrain.

a-Du déversement des eaux usées dans les rues

Avant d'aller plus loin, il y a lieu de définir ce qu'est l'hygiène du milieu. L'hygiène du milieu est, d'après l'organisation mondiale de la santé : « l'action visant à l'amélioration de toutes les conditions, qui, dans le milieu physique de la vie humaine influent ou sont susceptibles d'influer défavorablement sur le bien-être physique, mental et social » (article 2 de l'ordonnance du 2 mars 1993 portant code d'hygiène publique).

Cela dit, le rejet des eaux usées ménagères, excréments est interdit sur les voies et places publiques (article 10 de l'ordonnance précitée) ; les eaux usées seront évacuées dans les réseaux d'égouts dans les agglomérations qui en disposent. Au cas où ces réseaux d'égouts n'existeraient pas, des ouvrages d'assainissement individuel seront construits dans les limites de propriété pour recueillir les eaux usées ménagères (article 10 alinéas 4 et 5 de l'ordonnance).

Ces dispositions sont difficiles à appliquer pour deux raisons :

- premièrement les réseaux d'égouts manquent cruellement dans les deux villes, à part le centre ville et les quartiers administratifs, il n'existe pratiquement pas de réseaux d'égouts. Cette question renvoie à la viabilisation des zones loties où les parcelles sont vendues par les communes sans le moindre ouvrage d'assainissement. Par exemple, Dogondoutchi ne possède pas encore de schéma directeur d'urbanisme.

Et selon le communal d'hygiène et d'assainissement, les lotissements ne sont pas faits sur la base de relevés topographiques (les lotissements de 1978, 1983, 1984 en sont des exemples). Et le communal d'hygiène et d'assainissement d'ajouter : « Dans le temps où c'était l'Etat qui faisait les lotissements et la viabilisation, les choses n'étaient pas aussi dramatiques, mais depuis que cette tâche est dévolue aux communes, c'est extrêmement difficile ; mais vous savez cela coûte cher et si une commune se permet de viabiliser une zone, il est certain que les parcelles dans cette zone seront vendues à des prix prohibitifs, avec le risque de les vendre au compte gouttes ; cela aussi est un élément à prendre en compte, mais je ne dis pas qu'il ne faut pas viabiliser pour cela, je ne fais que soulever les problèmes ».

Il faut ajouter que cette année des inondations ont entraîné l'effondrement des habitations dans certains quartiers avec mort d'homme à Dogondoutchi. La municipalité a demandé des schémas directeurs d'urbanisme et d'assainissement ; l'AFVP a promis un financement pour l'étude et la faisabilité des ouvrages pour l'année 2002-2003.

- deuxièmement, la construction d'ouvrages individuels à l'intérieur des concessions pour recueillir les eaux usées nécessite un investissement financier qui n'est pas toujours à la portée des ménages ; de plus, il est difficile d'exiger des populations la construction d'un ouvrage alors que l'autorité publique elle-même ne remplit pas toujours sa mission dans ce domaine, faute de moyens financiers.

Faut-il alors conclure que les textes sont inadaptés ? La réponse n'est pas aisée et elle renvoie à la problématique plus générale de la réceptivité du droit dans notre milieu.

b-Du dépôt et du ramassage des ordures ménagères

Dans les agglomérations urbaines, les ordures ménagères et autres déchets assimilés devront être déposés dans des dépotoirs autorisés ou dans des récipients métalliques ou plastiques étanches et clos faciles à manier. Les récipients pourraient être placés en bordure des rues

pour être enlevés par les soins du service de voirie et ce conformément à la réglementation en vigueur dans la localité (article 13 de l'ordonnance).

Cette disposition donne une possibilité aux autorités municipales de prendre des actes administratifs (arrêtés, décisions, circulaires etc.) pour organiser et gérer le dépôt et le ramassage des ordures ménagères, dans leurs entités administratives respectives.

Sur ce point, la réglementation est assez bien respectée dans la mesure où les administrateurs délégués des deux localités ont établi (il est vrai grâce à l'appui de l'AFVP) des contrats de délégation de gestion des ordures ménagères avec les groupements communautaires. A cela, il faut ajouter l'organisation des journées de salubrité initiées par les autorités avec à la clé une coupe de salubrité.

Le problème du ramassage des ordures ménagères est celui qui préoccupe les autorités municipales, et c'est certainement dans ce domaine que leur implication est la plus palpable, et cela pour deux raisons :

- l'amoncellement d'ordures ménagères dans des dépotoirs autorisés ou non aux abords d'une rue notamment, à cause de son caractère « spectaculaire », « détonant » fait mauvais effet et donne une image négative de la ville. C'est pourquoi les municipalités y accordent un soin particulier ; il y a là un problème de visibilité à préserver.
- la gestion des ordures ménagères est l'une des principales activités de l'AFVP. Une collaboration triangulaire existe par conséquent entre l'AFVP, la mairie et les associations. La manne financière de l'AFVP contribue ainsi grandement à ce que des mesures soient prises. La mise en place des brigadiers sanitaires à Tillabéri et le fonctionnement du comité central de salubrité (Sapta) à Dogondoutchi en sont des exemples. A Dogondoutchi, le comité central a mis en œuvre un système de contrôle des dépotoirs gérés par les comités de zone.

Le tableau suivant nous montre la façon dont le contrôle des dépotoirs est effectué.

Comité Central de
Salubrité « Saptá »
Commune de Dogondoutchi

Fiche de contrôle des dépotoirs
Période :
Le contrôleur

Zones et quartiers	Nom et Prénoms		N° du Dépotoir	Etat du Dépotoir	Observations
Zone N°1 SARKIN NOMA	1				
	2				
	3				
	4				
Zone N°II GUIJIA	1				
	2				
	3				
	4				
Zone N°IV DANNI-OUBANDAOUAKI	1				
	2				
	3				
	4				
Zone N°V BAGDAD	1				
	2				
	3				
	4				

Cependant des problèmes existent, même si des efforts sont faits non pas pour se conformer à la législation, mais simplement pour créer un cadre de vie plus agréable (la conformité à la législation est fortuite car les différents intervenants ne possédaient pas les textes lors de notre premier passage dans ces localités). Les problèmes sont inhérents aux difficultés de ramassage des ordures ménagères notamment pendant la saison des pluies.

A Tillabéri, la benne destinée au ramassage était souvent en panne ; à l'heure actuelle elle est réparée par les soins de l'AFVP et est fonctionnelle ; cependant les brigadiers sanitaires dont le statut est le volontariat ont du mal à exercer car ils manquent d'autorité et de motivation (en termes financiers) pour assurer le minimum de travail. Des pécules leur ont été promis, mais jusqu'ici rien n'a été fait. A Dogondoutchi comme à Tillabéri les ramassages sont irréguliers pendant la saison des pluies. Le Président du comité central nous a confié lors d'un entretien : « les ramassages des ordures sont irréguliers surtout en saison des pluies où les charretiers vont aux champs. Ils ne travaillent qu'un seul jour par semaine qui est le jour du marché. Ils sont en fait, partagés entre leurs activités champêtres et le travail de ramassage du comité ».

c-De la construction des puits perdus et puisards

La réglementation dans ce domaine est qu'il est : « interdit de construire des puits perdus, des puisards, des fosses septiques ou tout ouvrage d'assainissement individuel en dehors de la propriété à moins de bénéficier d'une autorisation spéciale des autorités compétentes » (article 14 de l'ordonnance).

D'une façon générale, les puisards et les puits perdus sont construits à l'extérieur des concessions. Ce qui est une infraction à la réglementation en vigueur. Une très faible proportion de puisards sont construits à l'intérieur des concessions grâce notamment à l'intervention de l'AFVP (cf. volet socio-anthropologique) ; mais en réalité la construction des puisards à l'intérieur des concessions répond plus à un souci de commodité qu'au respect de la réglementation (les responsables de l'AFVP et les personnes concernées avouent qu'elles ignorent cette réglementation).

De toute manière, la construction de puisards à l'intérieur des concessions ne règle que pour un temps le problème dans la mesure où la vidange se fait dans la plupart des cas dans les rues de jour comme de nuit aussi bien en saison sèche qu'en saison pluvieuse (cf. volet socio-anthropologique).

d-De l'élevage des animaux

Tout propriétaire d'animal domestique est tenu de le faire vacciner par le service vétérinaire (article 37 de l'ordonnance) ; l'élevage des animaux en zone d'agglomération n'est permis que sous enclos (article 40 de l'ordonnance).

A Tillabéri, Dogondoutchi comme dans les autres communes du Niger, il est courant d'assister à la divagation des animaux. A l'intérieur des concessions, les animaux sont rarement sous enclos (Cf. volet socio-anthropologique) ; ils vivent pratiquement avec les gens et quand un enclos existe, ils n'y vont que pour passer la nuit. La réglementation n'est pas respectée, elle est même méconnue et lorsque dans une concession il existe un enclos, ce n'est certainement pas pour se conformer à la législation, mais plutôt pour des problèmes de gestion de l'espace.

Dans les agglomérations, les animaux qui sont élevés dans les habitations sont rarement vaccinés. Les campagnes de vaccination ne se font que chez les éleveurs en milieu rural. Lorsqu'un propriétaire d'un animal le fait vacciner en milieu urbain, dans la plupart des cas, l'animal est malade.

e-De l'hygiène des denrées alimentaires

Selon l'article 44 du code d'hygiène publique : « toute personne appelée en raison de son emploi à manipuler les denrées alimentaires, tant au cours de leur collecte, préparation, traitement, transformation, conditionnement, emballage, transport, entreposage, que pendant leur exposition, mise en vente et distribution est astreinte à la plus grande propreté corporelle et vestimentaire sous la responsabilité de l'employeur » ; « la surveillance et le contrôle de l'hygiène des denrées alimentaires sont assurés par les services chargés de l'hygiène et de l'assainissement et autres services techniques concernés » (article 45) ; « la manipulation des denrées alimentaires est interdite aux personnes susceptibles de les contaminer, notamment celles qui sont atteintes d'affections cutanéomuqueuses, respiratoires ou intestinales » (article 50, alinéa 1) ; « il est interdit de produire, de manipuler, d'étaler ou de vendre des denrées alimentaires aux abords immédiats des installations sanitaires, des caniveaux ou dépotoirs ou de toute autre source de pollution » (article 61).

Il existe beaucoup d'autres dispositions non moins importantes sur le sujet, c'est dire que le législateur en a fait une préoccupation majeure dans la mesure où l'hygiène des denrées alimentaires touche de façon directe et immédiate la santé des populations.

Sur le terrain et après avoir interrogé les agents des districts sanitaires de Tillabéri et de Dogondoutchi qui s'occupent en particulier de l'hygiène alimentaire, il ressort qu'en ce domaine des efforts significatifs sont faits pour surveiller et soigner les vendeurs et vendeuses de denrées alimentaires, et éventuellement prendre des sanctions à l'encontre des récalcitrants. Encore une fois, il faut noter que les activités des agents des districts sanitaires ne s'appuient pas sur les textes, mais sur l'enseignement qu'ils ont reçu au cours de leur formation à l'Ecole nationale de la santé publique ou dans d'autres écoles de formation.

Le domaine d'intervention de ces agents est comme nous le disions, le contrôle des denrées alimentaires, l'hygiène corporelle des vendeurs et vendeuses, la santé des prostituées. Ils font périodiquement des opérations « coups de poing » avec le concours du commissariat de police de la localité. Ces opérations sont plus fréquentes (deux à trois fois par mois) pendant la période de grande chaleur où les aliments mal conservés sont avariés très souvent et impropres à la consommation. Au cours des rafles, les aliments sont contrôlés et détruits éventuellement. Des amendes de 1 500 F CFA à 3 000 F CFA sont infligées aux personnes qui ne sont pas en possession de leur autorisation d'exercice ou qui n'ont pas subi d'examen médical. Les amendes servent pour partie à rémunérer la police locale et pour partie à régler les frais d'examens médicaux.

Lors de notre entretien avec l'adjoint du commissaire de police de Dogondoutchi, il nous a été rapporté un cas d'intoxication avec mort d'homme en 2001 suite à la consommation d'aliments vendus dans la rue. La vendeuse a été déférée et se trouve actuellement en prison.

f-De la constatation des infractions

Les infractions sont constatées en matière d'hygiène publique par l'établissement de procès-verbaux établis par les officiers de police judiciaire ou les agents chargés de l'hygiène publique. Les agents chargés de l'hygiène publique revêtus de leur uniforme ou munis de signes distinctifs de leur fonction peuvent s'introduire dans les maisons, cours, etc. pour

constater les infractions sur l'hygiène (article 115 de l'ordonnance précitée). Les procès-verbaux dressés par les agents font foi jusqu'à inscription de faux des constatations matérielles qu'ils relatent (article 116 alinéa 3).

g-Des actions et poursuites

Les actions et poursuites sont exercées directement par le responsable chargé de l'hygiène et de l'assainissement ou son représentant devant les juridictions compétentes, sans préjudice du droit qui appartient au procureur de la République près les juridictions. Le responsable chargé de l'hygiène et de l'assainissement peut exposer l'affaire devant le tribunal et déposer ses conclusions. Il assiste le procureur de la République (article 118 alinéas 1 et 2 de l'ordonnance). Les jugements en matière d'hygiène et d'assainissement sont notifiés au responsable chargé de l'hygiène et de l'assainissement. Celui-ci peut concurremment avec le procureur de la République interjeter appel des jugements en premier ressort. L'action publique en matière d'infraction à la réglementation de l'hygiène publique se prescrit par trois (3) ans en matière de délit et par un (1) an en matière de contravention (articles 119 et 120 de l'ordonnance).

Enfin les condamnations sont de plusieurs types allant de simple amende, de fermeture de l'exploitation jusqu'à l'emprisonnement.

Comme on peut le constater, il existe un véritable arsenal juridique répressif en matière d'hygiène et d'assainissement qui confère aux agents d'hygiène publique des prérogatives importantes pour faire respecter la réglementation en la matière. Encore faut-il mettre en place dans les communes de Tillabéri et Dogondoutchi (comme du reste, dans les autres communes du Niger) un système de contrôle et de surveillance efficace pourvu de moyens humains et matériels.

h-L'inexistence d'un système de contrôle et de surveillance approprié.

En application du décret n°99-433/PCRN/MSP du 1^{er} novembre 1999 fixant la structure, la composition et le fonctionnement de la police sanitaire, l'arrêté n°0019/MSP/DHP/ES du 23 janvier 2001 portant organisation et attribution de la brigade nationale, des brigades régionales, des brigades départementales, des brigades communales et des postes de contrôle aux frontières de la police sanitaire a été pris par le Ministre chargé de la santé publique. En ce qui concerne les brigades communales (qui nous intéressent) leurs attributions sont, entre autres, les suivantes :

- veiller au respect, à l'application et à l'exécution des textes législatifs et réglementaires en matière d'hygiène publique sur toute l'étendue de la commune ;
- veiller à la recherche et au constat des infractions en matière d'hygiène publique ;
- centraliser toutes les informations en matière de la législation de l'hygiène publique ;
- suivre l'exécution de la législation en matière d'hygiène publique ;
- participer aux études et recherches en matière d'hygiène publique ;
- assurer le suivi de l'application effective des sanctions en matière d'infraction à la législation sur l'hygiène publique.

Dès lors, le rôle dévolu aux brigades communales sont importantes et leur mise en place effective suppose la mobilisation de moyens matériels, financiers et humains conséquents afin de participer à la promotion de l'hygiène publique.

Sur le terrain, cette brigade communale n'existe pas.

A Tillabéri, une brigade sanitaire « informelle » a été mise en place en violation des textes réglementaires nationaux ; cette brigade n'a aucune autorité, et ne saurait juridiquement poser des actes opposables aux administrés.

A Dogondoutchi, la municipalité n'a pris aucune initiative dans le sens de la mise en place de la brigade communale, et n'a par ailleurs pris aucun acte (peut-être par mesure de prudence) qui contredirait les dispositions réglementaires en vigueur.

En somme, dans un cas (Tillabéri) la situation est caractérisée par une violation d'un acte administratif réglementaire de l'autorité centrale, dans l'autre cas (Dogondoutchi) elle est caractérisée par un vide juridique à combler.

i-Le règlement amiable en tant que mode de résolution des différends en matière d'hygiène et d'assainissement

Lors de nos enquêtes, ils nous a été donné de constater que les brigadiers sanitaires (Tillabéri) et le comité central (Dogondoutchi) peuvent infliger des amendes aux contrevenants ; ce qui est contraire à la loi. En effet, seuls les agents d'hygiène et d'assainissement et les officiers de police judiciaire ont le droit de constater les infractions et d'y dresser procès-verbal (article 114 de l'ordonnance précitée). Dans tous les cas, les amendes infligées par les brigadiers sanitaires et le comité central ne sont pas payées pour toutes sortes de raisons (parentales, familiales, partisans, etc., voir volet socio-anthropologique). En revanche, lorsque les amendes sont infligées par l'agent de l'hôpital de district sanitaire, elles sont payées comme nous l'avons signalé (pour les examens médicaux par exemple). Dans certains cas, c'est-à-dire lorsque des infractions sont constatées lors des visites domiciliaires les sanctions ne sont pas effectives ; tout se règle également à l'amiable, la sensibilisation prenant le pas sur la répression.

Au total, il n'y a pratiquement pas de poursuites devant les tribunaux ; en effet, nous n'avons trouvé aucune décision de justice en matière d'hygiène et d'assainissement. Le seul cas que l'on peut signaler est Dogondoutchi où une vendeuse (nous l'avons déjà signalé) a été emprisonnée pour cause d'intoxication alimentaire ayant entraîné mort d'homme ; c'est compte tenu de la gravité de la situation que la poursuite a pu se faire devant les tribunaux.

Par ailleurs, à la gendarmerie des deux localités, aucune plainte n'est enregistrée concernant l'hygiène et l'assainissement ; à la police de Tillabéri, une seule plainte a été enregistrée par l'inspecteur de police il y a trois mois ; mais l'inspecteur a conseillé les deux protagonistes de régler leur litige à l'amiable, ce qu'ils ont accepté. Il s'agissait d'un problème d'évacuation des eaux usées. Le plaignant avait plusieurs fois demandé à son voisin de s'abstenir de verser ses eaux usées devant sa concession ; par son refus d'obtempérer il a été convoqué devant l'inspecteur de police.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, nous pouvons dire que le bilan sur le terrain est assez décevant et pour les raisons suivantes :

- sur le plan institutionnel, le partenariat décentralisé (AFVP – Mairie) se traduit par un échec avec la faible implication des autorités communales et leur absence de volonté politique qui se manifeste par le non-respect de leurs engagements financiers vis-à-vis de l'AFVP dans le cadre de la convention. L'impression générale qui se dégage est que les problèmes d'hygiène et d'assainissement sont tenus à bout de bras par l'AFVP et qu'ils ne constituent pas une préoccupation majeure des autorités locales. En revanche, le partenariat (AFVP – associations) connaît un certain succès à cause notamment de la compétition financière qu'il suscite. Les relations entre les autorités administratives et les populations ne sont pas des plus saines. Des dissensions existent entre les populations et les autorités à propos de l'incivisme fiscal et du manque de transparence dans l'utilisation des recettes d'impôts et taxes. Pour les populations, les ressources collectées peuvent permettre la réalisation d'ouvrages collectifs si elles étaient utilisées à bon escient ; pour les municipalités l'incivisme fiscal est un manque à gagner important qui explique le manque d'investissements conséquents.
- sur le plan juridique, les différents acteurs méconnaissent ou n'appliquent pas les textes en matière d'hygiène et d'assainissement. L'exemple le plus édifiant est qu'aucun arrêté en application des textes nationaux n'a été pris à ce jour. L'absence de litiges devant les tribunaux est une donnée permanente, et le règlement à l'amiable est de règle en cas de conflit.
- sur le plan du fonctionnement de l'appareil administratif les dépenses de personnel grèvent une part importante du budget et la part consacrée à l'hygiène et à l'assainissement est dérisoire.

Au total, le manque de légitimité des autorités locales crée un climat de suspicion généralisé et la question que l'on est tenté de poser est la suivante : à quand la décentralisation ?

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Recueil de lois et règlements, 2^{ème} édition, SGG 1994
- Les droits de l'homme au Niger : théories et réalités, CDDH/FSEJ, imprimerie INDRAP Octobre 2001
- Rapport final de la Commission spéciale de réflexion sur le redécoupage administratif de la République du Niger, 1996
- MAHAMADOU Diallo, Jacques FISETTE, IBRAHIM Sabou, La décentralisation au Niger, une réforme inachevée, Cahiers Groupe interuniversitaire de MONTREAL 1993.
- Recueils de lois et règlements, 2^{ème} édition, SGG 1994
- Documents AFVP (conventions, rapports d'activités)
- Documents de certaines associations (statuts, règlements intérieurs).

Table des matières

INTRODUCTION	2
<u>Première partie</u> : LES QUESTIONS D'HYGIENE ET D'ASSAINISSEMENT PENDANT LA PERIODE COLONIALE.....	4
1-Etat de la réglementation	4
2-La prise de mesures coercitives : une habitude du pouvoir colonial	5
3-Les sanctions infligées ne sont pas prévues par les textes	6
<u>Deuxième partie</u> : LES QUESTIONS D'HYGIENE ET D'ASSAINISSEMENT DE L'INDEPENDANCE.....	7
A 1992 (1960-1992).....	7
1-La décentralisation au Niger : un processus inachevé	7
a-1964-1974 : une mise en œuvre contrariée par le pouvoir	7
b-1974-1983 : la mise en veilleuse de la décentralisation	8
c-1983-1991 : Une tentative de remise en route du processus	8
d-1991-2002 : L'amorce d'un nouvel élan freiné par les vieux réflexes d'accaparement du pouvoir	9
2-La politique de santé	10
3-Un arsenal institutionnel défavorable au secteur de l'hygiène et de l'assainissement	11
<u>Troisième partie</u> : LES FINANCES COMMUNALES.....	13
I/ La procédure budgétaire	13
Tableau n°2 : Situation des budgets de la commune de Tillabéry de 1989 à 2002	16
II/ Les principales ressources des communes	17
1-Les taxes recouvrées directement par la municipalité.....	17
2-Les taxes perçues indirectement	18
Année 2000	18
Année 2001	18
Année 2000	18
3-Les dépenses de fonctionnement	19
III/ Les collecteurs de taxes	20
1-Leur mode de recrutement	20
2-Les difficultés liées à la perception des taxes	21
<u>Quatrième partie</u> : DU PERSONNEL COMMUNAL	23
I-Le mode de recrutement actuel du personnel technique d'encadrement et du personnel administratif	23
1-La mise à disposition des agents de l'Etat	23
(personnel technique d'encadrement)	23
2-Le personnel administratif	24
II-Le statut du maire (administrateur délégué)	24
III-Les agents non fonctionnaires de la commune	25
IV-L'institutionnalisation d'une administration autonome : un pas décisif vers la décentralisation	26
1-Le champ d'application de l'ordonnance.....	26
2-Le mode de recrutement	26
3-La prise en charge du fonctionnaire des collectivités territoriales :	27
vers un goulot d'étranglement ?	27
<u>Cinquième partie</u> : LA QUESTION FONCIERE	28
1-La gestion du domaine privé des communes	28
2-Enjeux financiers et souci de protection du citoyen : deux intérêts difficilement conciliables	29
<u>Sixième partie</u> : UNE ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE DESEQUILIBREE.....	31
1-Rôle mineur de la mairie	31
2-Une convention en attente de la décentralisation ?	33
3-La mise en exécution de la convention par les groupements communautaires	33
a-Le statut des groupements communautaires.....	33
b-Les rapports entre l'AFVP, les groupements communautaires et la mairie	34
<u>Septième partie</u> : LES ACTEURS	36
I-Au niveau de Tillabéri	36

1-Les Brigadiers sanitaires.....	36
2-Les charretiers de la mairie.....	37
3-Les gestionnaires de latrines et de toilettes publiques.....	37
4-Le communal d'hygiène et d'assainissement.....	38
5-Les associations.....	42
Source de financement.....	45
Sous total 4.....	45
II/ Au niveau de Dogondoutchi.....	47
1-Les charretiers de la mairie.....	47
2-Le communal d'hygiène et d'assainissement.....	47
3-Le comité central.....	49
4-Les charretiers privés.....	50
Huitième partie : DE L'APPLICATION DES TEXTES EN MATIERE.....	51
D'HYGIENE ET D'ASSAINISSEMENT.....	51
1-Une vue d'ensemble des textes.....	51
2-L'état des lieux en matière d'hygiène et d'assainissement dans les deux villes.....	52
3-L'état de la législation : de la théorie à la réalité : un grand fossé.....	52
a-Du déversement des eaux usées dans les rues.....	53
b-Du dépôt et du ramassage des ordures ménagères.....	53
c-De la construction des puits perdus et puisards.....	58
d-De l'élevage des animaux.....	58
e-De l'hygiène des denrées alimentaires.....	59
f-De la constatation des infractions.....	59
g-Des actions et poursuites.....	60
h-L'inexistence d'un système de contrôle et de surveillance approprié.....	60
i-Le règlement amiable en tant que mode de résolution des différends en matière d'hygiène et d'assainissement.....	61
CONCLUSION.....	62
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE.....	63

