

LASDEL

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

BP 12901, Niamey, Niger – tél. (227) 20 72 37 80

BP 1383, Parakou, Bénin – tél. (229) 23 10 10 50

Observatoire de la décentralisation au Niger

(enquêtes de suivi 2004-2005)

Les communes de Tchintabaraden et Abalak (an 2)

Abdoulaye Mohamadou

assistants de recherche :

Afélane Alfarouk, Abdoulaye Monsouroune, Mohamed Watakane

Etudes et Travaux n° 57

Financement : FICOD

mai 06

Table des matières

1. La recomposition des arènes locales	4
2. La campagne pour les élections locales.....	6
2.1. Le rôle des différents acteurs dans la campagne électorale.....	6
2.2. Les stratégies	9
2.3. Le choix des conseillers.....	13
3. Le fonctionnement des communes	15
3.1. Les conseils municipaux.....	16
3.2. Le personnel communal	18
3.3. L'exécution du budget.....	19
3.4. Les réalisations des conseils municipaux	21
3.5. Les rapports entre conseil communaux et préfets	23
3.6. Les rapports entre les conseils municipaux et la chefferie traditionnelle.....	25
3.7. Les rapports avec les services techniques et les projets	27
3.8. La coopération décentralisée	28

Ce rapport est le résultat d'une année de suivi du processus de la décentralisation dans les communes de Tchintabaraden et d'Abalak. La collecte des données a été réalisée à trois moments : (a) la période électorale de juillet 2004 ; une fois les conseils communaux mis en place ; (c) à la fin du premier exercice annuel communal.

La démarche comparative que nous avons adoptée nous permet de saisir la dynamique du changement dans deux communes frontalières partageant une trajectoire historique et administrative commune mais qui se distinguent aussi par leurs configurations politiques (cf. rapports enquêtes de référence 2004).

L'objectif est de décrire les élections communales et comprendre les modalités de mise en place de la décentralisation dans les communes de Tchintabaraden et Abalak. Les investigations portent sur le fonctionnement du conseil communal et ses articulations avec les autres acteurs de la commune.

1. La recomposition des arènes locales

L'un des traits marquants de la commune d'Abalak, c'est, d'une part, la masse critique de leaders et entrepreneurs politiques, et, d'autre part, le poids de la chefferie dans la gestion des affaires locales (cf. rapport enquête de référence 2004).

Notre enquête de référence s'est achevée à quelques mois des élections locales de juillet 2004. A l'époque, il y avait deux blocs politiques, celui du député commerçant¹ militant de la mouvance au pouvoir qui a pris le contrôle de la sous section MNSD et, celui de l'aristocratie religieuse locale qui était dans l'opposition au sein du RDP. L'autre grand parti de la commune, le PNDS, était secoué par une crise interne qui a débouché sur le départ de certains de ses dirigeants et l'émergence de nouveaux leaders. Ceux qui ont démissionné sont enseignants et proches de l'association de défense des droits de l'homme Timidria alors que les nouveaux venus sont des opérateurs économiques. C'est dans cette situation de forte tension politique que sont intervenues les élections locales de juillet 2004.

Dans la commune de Tchintabaraden, la chefferie a été mise à l'écart du jeu politique local. Il faut rappeler que l'actuel chef était président de la sous section PNDS avant d'être élu chef de groupement. Il avait comme challenger à la chefferie le chef de village de Tchintabaraden, militant du MNSD, qui a été fortement soutenu par le pouvoir, et qui a du reste été promu après son échec comme conseiller du Président de la République. Ces querelles autour de l'accès au trône ont affaibli la famille régnante et ont ouvert la voie à l'émergence de nouveaux acteurs issus des clans au pouvoir dans le régime. En effet, les ressortissants assumant de hautes fonctions dans l'appareil d'Etat et du parti MNSD ont fait main basse sur l'arène locale par l'intermédiaire de relais locaux.

Après les élections locales et en prélude aux élections législatives et présidentielles, de nouvelles alliances ont été contractées entre les partis politiques au niveau national. Cette nouvelle recomposition est intervenue avant même l'installation des conseils communaux. Au niveau de la commune d'Abalak, on a assisté à l'émergence d'une nouvelle configuration. Le président de la sous-section RDP (aristocratie locale) adhère au MNSD et se présente comme candidat à la députation sous la bannière de ce parti, devenu allié du RDP. L'ancien député-

¹ Il faut rappeler que ce député appartient à une minorité arabe dont les relations avec la chefferie locale se sont dégradées avec la rébellion touareg (une milice arabe a été active dans la zone). Fort de son soutien par le pouvoir central de Niamey, il s'est approprié une ancienne réserve fourragère devenu site expérimental et n'a pas eu du mal à se hisser comme le principal leader politique du MNSD.

commerçant du MNSD que le parti a disqualifié va au PNDS et devient le candidat de ce parti à la députation. A l'issue des élections, le candidat RDP-MNSD (chefferie) est élu député. On pourrait dire que l'aristocratie locale a pris sa revanche sur l'ex-député. Désormais elle détient tous les pouvoirs (coutumier, législatif et municipal). L'aristocratie locale a placé deux de ses membres aux postes électifs en les présentant dans deux partis différents, le RDP lors des municipales et le MNSD pour les législatives. Cette flexibilité a été rendue possible par les arrangements entre la direction du MNSD et l'aristocratie locale mais aussi par la forte capacité de mobilisation de cette dernière. On observe, que ce soit dans le cas du MNSD ou du PNDS qu'il y a une instrumentalisation des partis politiques par les politiciens locaux et les leaders nationaux. Les candidats à la députation sont de plus en plus des entrepreneurs politiques qui achètent leur candidature auprès des partis et monnayent aussi leur élection auprès des populations. L'une des conséquences de cette forme de promotion politique, c'est l'absence de « redevabilité » (accountability en anglais) vis à vis des citoyens.

Dans la commune de Tchintabaraden, malgré les changements d'alliances au niveau national dans la période entre les deux élections, la configuration politique locale n'a pas changé. L'arène politique de Tchintabaraden est plus stabilisée que celle d'Abalak. Les cas de transhumance politique spectaculaires sont rares. Alors qu'à Abalak, la rivalité oppose la chefferie et les autres acteurs politiques, à Tchintabaraden, la compétition politique oppose l'ancien ordre politico-administratif à divers acteurs porteurs de revendications plurielles.

Ce rappel nous montre l'instabilité politique dans les arènes locales, le poids important des ressortissants, la forte imbrication entre l'arène nationale et les arènes locales, l'émergence de l'entrepreneuriat politique, etc. Les élections de juillet 2004 ont été une opportunité pour observer les pratiques politiques locales.

2. La campagne pour les élections locales

Nous nous intéresserons aux grands acteurs de la campagne électorale, aux stratégies développées par les partis politiques et au choix des conseillers municipaux.

Dans chacune des deux communes, huit partis politiques ont respectivement présenté des candidats pour briguer les 11 sièges du conseil municipal. Pour la commune de Tchintabaraden, il s'agit du MNSD Nassara, du PNDS Tarayya, du RDP Jamaa, de l'ANDP Zaman Lahiya, du CDS Rahma, du PUND Salama, de l'UDR Tabat, du RSD Gaskiya. Pour la commune d'Abalak, on a le CDS Rahma, le DARAJA, le MNSD Nassara, le PNDS Tarayya, le PUND Salama, le RDP Jamaa, le RSD Gaskiya et l'UDSN Talaka².

2.1. Le rôle des différents acteurs dans la campagne électorale

La campagne électorale mobilise de nombreux acteurs appartenant aux structures du parti à tous les niveaux, à la parentèle et à la clientèle des candidats. La contribution à la campagne revêt plusieurs formes : l'animation, les moyens matériels et financiers, la présence dans les bureaux de vote, etc.

Les membres des bureaux exécutifs nationaux des partis

Plusieurs hauts responsables politiques nationaux sont venus ouvrir la campagne électorale ou sillonner les communes. Pour la CDS, deux ministres (Adamou Namata et Mme Abdoulwahid) ont ouvert la campagne à Abalak. Pour le MNSD, le premier ministre, secrétaire général du parti, et Sala Habi, ministre, ont animé un meeting le 15 juillet 2004. Pour le PNDS, le président du parti est venu donner un coup de pouce à la campagne dans les deux communes.

Les épouses des leaders du MNSD (premier ministre, ministre de l'intérieur, ministre de l'enseignement supérieur) ont fait le déplacement d'Abalak et Tchintabaraden pour soutenir les candidats du parti.

² CDS (convention démocratique et sociale), MNSD (mouvement national pour la société de développement), PNDS (parti nigérien pour la démocratie et le socialisme), PUND (parti pour l'unité nationale et la démocratie), RDP (rassemblement pour la démocratie et le progrès), RSD (rassemblement des s), UDSN (union pour la démocratie et le socialisme pour le Niger), UDR (union pour la démocratie et la république)

La commune d'Abalak du fait de son accessibilité (le chef lieu est situé sur la route nationale Tahoua – Abalak) reçoit plus de personnalités. Tchintabaraden est une ville excentrée d'accès difficile à cause du mauvais état de la route.

Les directions nationales des partis politiques se sont faiblement impliquées dans le financement de la campagne électorale tout comme elles ont eu un moindre rôle dans le choix des candidats. C'est aux acteurs locaux et aux ressortissants qu'est revenue cette charge.

Les chefs traditionnels

A Abalak, les deux chefs de groupements résidant sur le territoire de la commune ont battu campagne pour leurs partis à savoir le RDP pour le chef du 2^{ème} groupement et le MNSD pour le chef du tout nouveau groupement peul. Le chef du 2^{ème} groupement, même s'il ne participe pas physiquement, donne des consignes de vote. Il faut préciser que le fils du chef de groupement est candidat au poste de maire. Les membres de la famille régnante considèrent la commune comme « leur chose » et, pour cette raison, ils se sont mobilisés pour gagner les élections. Par ailleurs, ils ont une revanche à prendre sur le député- commerçant du MNSD qu'il présente comme un allochtone.

Quant au chef de groupement peul Bikorawa intronisé en 2004, il avait affiché le logo du MNSD sur sa voiture comme pour dire ouvertement qui il soutient.

A Tchintabaraden, le chef du 3^{ème} groupement, proche du PNDS a été acculé par le pouvoir. Accusé de faire le jeu du PNDS et menacé de destitution, il a choisi de s'absenter de la commune pendant la durée des élections locales. Les deux chefs peuls (l'ancien du 9^{ème} et le nouveau du 10^{ème}) ont ouvertement battu campagne pour le MNSD. Le premier avait son propre frère candidat. Il faut rappeler que le ministre de l'intérieur en poste à l'époque est le neveu du chef du 10^{ème} groupement et l'oncle du préfet.

Même si la loi lui interdit de faire de la politique, il est facile pour un chef traditionnel de faire la campagne quand il soutient le parti au pouvoir. Il y avait aussi la volonté manifeste des chefs traditionnels de peser dans le choix des conseillers pour s'assurer la bienveillance ou le contrôle des conseils municipaux.

Les ressortissants : un rôle important dans le local

Il s'agit ici de fonctionnaires, de commerçants, d'élèves, étudiants, etc., résidant hors de la commune, du département et de la région. Leur participation à la campagne se fait selon diverses modalités en fonctions des ressources dont ils sont porteurs.

- Les commerçants et certains fonctionnaires (douaniers et hauts cadres) apportent des ressources financières et matérielles (du carburant, des véhicules, de l'argent). Ils assurent aussi l'acheminement des élèves et étudiants de leur lieu d'étude vers les communes. Au PNDS, ce sont les associations des ressortissants basés à Niamey qui ont facilité le transport. Au MNSD, le ministre de l'intérieur a loué un mini bus pour acheminer les élèves et étudiants. Au RDP, ce sont les leaders basés à Niamey (K.A, membre du bureau politique pour Tchintabaraden) et A.M., président de la sous-section d'Abalak.

Les élèves et étudiants sont utilisés pour l'animation de la campagne mais surtout le jour du scrutin comme présidents ou secrétaires des bureaux de vote et délégués des partis politiques. Il faut remarquer que l'expérience a montré que dans les zones nomades à faible taux de participation, il vaut mieux pour un parti politique avoir des membres de bureaux "compétents" que d'avoir un grand électorat. Les membres du bureau de vote en particulier le président et le secrétaire sont au cœur des arrangements et des fraudes. Par exemple, un président dont le parti n'a pas gagné peut volontairement transmettre à la commission des enveloppes ouvertes, juste pour faire annuler les résultats. Il arrive aussi que le président d'un bureau reprenne au profit de son parti le remplissage du procès verbal. A l'arrivée, les procès verbaux détenus par les délégués des partis sont différents de ceux envoyés à la cour constitutionnelle. Cela que certaines requêtes soient sans suite.

-L'appel aux étudiants et élèves s'explique aussi par l'analphabétisme dans les communes. Il y a très peu de personnes lettrées au niveau local pour couvrir l'ensemble des bureaux de vote. C'est le RDP Jama'a qui a mobilisé un grand nombre de ressortissants. Certains ressortissants sont invités pour mobiliser leurs parents. Il s'agit pour les partis de démarcher l'ensemble des groupes sociaux.

L'administration locale

A Abalak, le préfet a choisi d'aller battre campagne chez lui dans la région d'Agadez. C'est le secrétaire général de la préfecture, ressortissant d'Abalak et militant actif du MNSD, qui a co-piloté avec le président de la commission les élections. Il a été accusé par les partis de l'opposition d'être partial et d'avoir été impliqué dans plusieurs cas de fraude.

A Tchintabaraden, le préfet, neveu du ministre de l'intérieur et militant du MNSD, a joué un rôle important dans la campagne électorale, en particulier dans la mobilisation de la communauté peule.

Dans les deux communes, l'administration locale s'est fortement impliquée dans les élections alors qu'elle devait être neutre.

2.2. Les stratégies

Elles concernent l'élaboration des listes des candidats à présenter, la campagne électorale et le déroulement des élections.

Le choix des candidats

La composition des listes s'est faite selon divers critères mais dans l'ensemble les grands partis politiques ont eu des stratégies proches. Le zonage géographique, la diversité sociale (appartenance ethnique, appartenance tribale, statut social) et la réputation personnelle ont servi au choix des candidats.

Le zonage géographique :

Les partis font un découpage des communes en secteurs pour prendre en compte les différents pôles géographiques qui coïncident souvent avec les bassins électoraux et l'occupation territoriale de l'espace par les différents groupes sociaux. Plusieurs villages, tribus et hameaux forment un secteur. Il faut s'assurer d'avoir des candidats dans tous les secteurs de la commune. Le candidat est responsabilisé dans sa zone. Cela permet de mesurer sa réputation mais surtout de départager les candidats au moment de l'attribution des sièges de conseillers. A Tchintabarden par exemple, le MNSD a découpé la commune en six sous zones :

- zone 1 : bassin sud ouest (16 bureaux de vote) avec 2 candidats
- zone 2 : bassin ouest (40 bureaux de vote) avec 4 candidats
- zone 3 : bassin nord est (17 bureau de vote) avec un candidat
- zone 4 : bassin nord (pour partie) et Est (16 bureaux) avec deux candidats
- zone 5 : bassin sud est et sud (23 bureaux) avec 2 candidats
- zone 6 : Ville de Tchintabarden dont les bureaux sont repartis entre les candidats

La diversité sociale :

Il y a d'abord l'appartenance aux grands groupes socio-ethniques nationaux présents dans les communes. Même si les deux communes sont majoritairement peuplées de Touaregs,

il y a de fortes minorités peule, hausa et arabe. Le soutien de l'ensemble des communautés est un gage de succès. Il y a aussi les appartenances tribales. Dans chaque commune, il y a les grandes tribus qui forment l'ossature des groupements. Les partis choisissent des ressortissants de ces tribus. Les statuts sociaux des individus sont aussi une donnée avec laquelle il faut compter. A l'intérieur des tribus, il y a des subdivisions dont il faut tenir compte. Dans le premier cas, l'exemple le plus intéressant est celui de la liste du MNSD à Abalak. Elle comportait cinq ressortissants de la communauté touareg, deux ressortissants pour les Hausa, deux ressortissants pour les Peuls, deux ressortissants pour les arabes.

La liste PNDS de Tchintabaraden intègre aussi cette dimension. Trois communautés sur les 4 sont représentées. Les candidats viennent des communautés touareg, arabe et hausa.

Dans le second cas (appartenance aux grandes tribus), tous les grands partis en particulier à Tchintabaraden ont tenu compte de ce critère. Sur toutes les listes, il y a des représentants des grandes tribus du groupement (Kel Nan, Ijawanjawatan, Timizguida, Illabakan, Ilwilitan, etc.)

En ce qui concerne les statuts sociaux, les listes RDP d'Abalak et MNSD de Tchintabaraden en tiennent compte.

La constitution des listes aux élections locales a été un enjeu important au sein de certaines formations politiques. Au MNSD (sous-section d'Abalak), cet exercice a causé le départ de nombreux militants non contents de ne pas figurer sur la liste. A Tchintabaraden, une tribu dont le candidat n'a pas été retenu par le PNDS a boudé les élections.

La réputation personnelle :

De nombreux candidats ont été choisis à cause des ressources propres. Il peut s'agir du capital social, du capital économique, de l'intégrité, du don de soi, etc. Il y a un dosage entre opérateurs économiques, lettrés et personnalités influentes. A Abalak, la candidature sur la liste du PNDS du fils d'un défunt imam a permis de rallier plusieurs personnes. La candidature du fils de l'actuel imam sur la liste RDP a été payante pour le parti. A Tchintabaraden, le PNDS a misé sur la candidature d'un gros commerçant hausa pour grignoter sur un électorat traditionnellement MNSD.

Les thèmes de campagne

Les responsables politiques du MNSD et du CDS qui constituent le socle de la mouvance présidentielle ont fait campagne sur le bilan du régime, notamment les réalisations

du programme spécial du Président de la République (écoles, cases de santé, puits, etc.) et le paiement régulier des salaires depuis l'installation de nouvelles autorités).

Quant aux dirigeants du PNDS, ils se sont focalisés sur la dénonciation de la corruption et de la mauvaise gestion du pays, comme en témoigne le détournement du riz donné par la coopération japonaise.

Au niveau local, les thèmes de campagne renvoient aux enjeux locaux. A Abalak, le RDP (proche de la chefferie) a fait sa campagne sur le thème de la paternité du groupement sur la commune mais aussi sur l'autochtonie, pour se démarquer du MNSD dont une partie des candidats sont considérés comme des étrangers à la commune (cf. l'ex-député-commerçant arabe).

A Tchintabaraden, le thème dominant était le contrôle de l'espace pastoral. Les agriculteurs touaregs (en majorité d'anciens dépendants) craignaient une main mise des gros éleveurs (essentiellement des Arabes) sur la commune, ce qui pourrait conduire à une interdiction de l'agriculture dans la commune. Ce thème est surtout récurrent au niveau du PNDS dont une partie de l'électorat se recrute dans la zone sud-ouest très agricole de la commune. Au MNSD, les dirigeants sont divisés sur la question, compte tenu de la composition hétérogène de la direction de la section locale.

Le PNDS et le RDP font campagne contre l'arrivée à la tête de la commune des notables locaux du MNSD symboles de l'ancien système politique. Il y a eu une solide alliance entre les deux partis sur cette question comme en témoigne le refus des conseillers du RDP de s'allier au MNSD à l'inverse de ce qui s'est passé à l'échelle nationale.

L'animation de la campagne

La campagne électorale donne aux partis politiques l'occasion d'être visibles localement. En général, c'est à l'approche des campagnes qu'ils se dotent de sièges et de sites d'animation dans les gros villages.

Dès l'ouverture de la campagne, les banderoles aux couleurs des partis sont déroulées et accrochées sur les sièges, les rues, les domiciles des dirigeants, les hangars d'animations, les véhicules, etc.

L'utilisation des photos des dirigeants et des drapeaux des partis est assez répandue au cours des campagnes. L'innovation avec les élections locales a été la réalisation et

l'impression des photos des candidats. Ce sont souvent les candidats fortunés qui ont utilisé ce moyen pour assurer leur visibilité et leur promotion.

Les cortèges sont également un autre moyen pour les partis politiques de faire la propagande. Le RDP a largement utilisé cette stratégie dans la commune d'Abalak.

Les femmes et les jeunes sont les principaux animateurs de la campagne à travers l'organisation des soirées musicales dans les sièges et les places publiques.

Dans le cadre des élections locales, il n'y a pas eu beaucoup de meetings populaires en dehors de ceux de l'ouverture de la campagne. La plupart des partis ont opté pour une campagne de proximité et de démarchage individuel.

Les fraudes et arrangements

La presse nationale a largement fait cas des fraudes qui ont marqué les élections en particulier dans les zones pastorales. C'est ce que confirme ce conseiller du MNSD : "tout l'Azawak, c'est la fraude". Plusieurs stratégies sont utilisées pour frauder.

- L'utilisation des partis et associations satellites. Il s'agit de partis qui, tout en présentant des candidats, savent qu'ils n'ont aucune chance de gagner. Mais cela leur permet de siéger à la commission administrative. Ces partis font en réalité le jeu des grands partis. A Abalak, il s'agit pour le MNSD par exemple des partis ANDP, Talaka, Sawaba, Chamoua, etc. Certains acteurs accusent aussi les sections locales de certaines associations de la société civile de rouler pour des partis politiques, celle de l'ANDDH pour le RDP Jama'a et celle de Timidria pour le PNDS. Il est toutefois difficile d'établir des liens entre les partis politiques et les associations dans la mesure où celles-ci sont souvent représentées par deux ou trois individus seulement.

La présence des partis satellites dans la commission administrative permet aux grands partis d'influencer les travaux de celle-ci dans le sens de leurs intérêts.

- Les abus de pouvoirs. Les candidats proches des chefferies menacent les chefs de villages et tribus de destitution si leurs partis ne font pas de bons résultats chez eux.

- L'appel aux ressortissants. Etant lettrés, ils ont plus de chance d'être présidents et secrétaires des bureaux de vote et, à ce titre, ils gèrent le scrutin à leur guise. Ils manipulent les procès verbaux en gonflant les résultats de leurs partis. Citons quelques cas relevés à Abalak : Bureau de vote n°56. Le procès verbal a été arraché et rempli par le président par le président du bureau de vote n°60. Bureau de vote : pas d'enveloppe

destinée à la cour constitutionnelle. Bureau de vote n°25 : 193 votants mais 207 suffrages exprimés valables. Bureau n°5. liste additive existante mais non prise en compte dans le procès verbal. Bureau n°64 : liste additive adressée à la commission municipale mais non à la cour constitutionnelle. Une demi- douzaine de présidents ont été interpellés par la gendarmerie pour des cas d'indélicatesse avérés lors des élections.

- Une autre forme de fraude pratiquée par les partis politiques consiste à faire recruter ses militants par d'autres partis pour servir en tant que délégués dans les bureaux de vote. La faible capacité de mobilisation de certains partis et l'insuffisance de personnel lettré facilitent cette stratégie. Un candidat du PNDS d'Abalak, a recruté des jeunes pour son secteur. En route pour les bureaux, il les a surpris en train de se réjouir du mauvais tour qu'ils vont lui jouer. Ayant entendu leurs déclarations, il les a tout simplement fait descendre du véhicule et les a laissés en pleine brousse.
- Les accords entre les membres du bureau de vote. Il arrive souvent que les membres du bureau de vote appartenant à divers partis s'entendent pour se partager les voix. Cette situation survient quand le taux de participation est très faible alors que chaque délégué a le devoir de faire un bon résultat dans son secteur. Il y a aussi des cas où les membres du bureau ont des affinités, ce qui réduit les oppositions partidaires. On s'entend et on distribue les voix entre les candidats.

2.3. Le choix des conseillers

Après les élections, il fallait choisir les conseillers. A Abalak, le RDP a remporté les élections avec 6 conseillers. Tous les conseillers choisis sont du 2^{ème} groupement. Ils appartiennent à la chefferie et à des familles alliées. Les autres partis se sont partagés les 5 conseillers restants et ce sont généralement les leaders de ces partis qui ont été désignés.

A Tchintabarden, la désignation des conseillers a donné lieu à des frictions et des départs au sein des partis politiques.

Au MNSD, le choix des conseillers a été contesté par les représentants de certains conseillers. Devant l'impossibilité de trouver un consensus, c'est le député, par ailleurs président de la sous section, qui a tranché. Le choix s'est fait en faveur de l'establishment politique traditionnel au détriment de nouvelles figures du parti.

Au RDP et au PNDS, qui ont obtenu chacun 3 conseillers, c'est la place faite aux femmes pour se conformer à la loi qui a été source de conflits. Il fallait une femme sur les 3.

Dans les deux cas, les candidats hommes évincés ont quitté le parti. Il est vrai que mathématiquement ils étaient les vainqueurs. Tous les deux sont allés au MNSD.

A Abalak, le choix du maire s'est fait sans difficulté. Le RDP qui a obtenu la majorité des sièges a fait passer son candidat. Il était l'unique candidat. Il est par ailleurs le fils du chef de groupement.

A Tchintabaraden, l'élection du maire a été un enjeu important. Aucun parti n'avait la majorité. La nouvelle alliance nationale entre le MNSD et le RDP a compliqué les choses. A cela s'ajoute la rivalité pour le poste de maire entre un conseiller du MNSD et un conseiller du RDP. Il était donc devenu impossible pour les deux partis de s'entendre localement. C'est donc le PNDS qui a joué l'arbitre. Le PNDS et le RDP étaient alliés pendant les élections communales. Un consensus a été trouvé entre eux : le RDP aura le maire et le PNDS les deux adjoints. C'est donc cette alliance qui dirige le conseil municipal de Tchintabaraden.

Le MNSD a tenté par maintes stratégies de débaucher les conseillers du PNDS.

A Abalak, le choix des conseillers ne rencontre pas l'agrément de certains leaders locaux comme le montrent les propos ci-après:

« Certains conseillers ne savaient même pas s'ils figurent ou non sur les listes, c'est une dictature. Les partis politiques n'ont pas fait un bon choix des candidats. Les populations dorment. Elles ne sont pas suffisamment sensibilisées et impliquées. Les critères de choix reposent sur des atouts économiques, sociaux (alliance avec la chefferie). Nous ne pensons pas qu'il y aura grand chose à ce premier mandat". A.I

Cette opinion est partagée par un autre leader d'opinion, proche de la chefferie, qui dit :

"Les populations n'ont pas compris". Pour lui, il y a eu "de graves erreurs dans le choix des conseillers car les chefs de partis politiques ont mis en avant de faux critères qui se basent sur la désignation des proches parents au détriment de ceux qui sont compétents". (A.A.)

Le recours à l'argent pour imposer l'élection d'un parent a également caractérisé ces élections locales au niveau d'Abalak (commune):

"Des opérateurs économiques supportent et appuient financièrement les candidatures de leurs parents ou font recours à la corruption pour que leurs parents soient élus". (A.H)

Il affirme également : "Dans toutes les communes, c'est la racaille, un seul travail. Cette phase est une leçon". La responsabilité de ce mauvais choix est imputable aux chefs des partis politiques qui disent, selon A.A., le contraire de ce qu'ils font.

Pour A.E, la chefferie du 2^e groupement a une part de responsabilité dans le mauvais choix des conseillers. Elle a coopté des gens qui ne peuvent que suivre ses instructions.

3. Le fonctionnement des communes

La Commune urbaine de Tchintabaraden fait partie des 4 communes qui composent le département de Tchintabaraden. Elle s'étend sur un vaste territoire dont les formes épousent les délimitations de nouvelles communes du département (Kao, Tassara, Tillia) et celles d'Abalak et d'Ingall respectivement dans les départements d'Abalak et de Tchirozerine. A défaut de limites précises, ce sont les villages situés sur les frontières qui servent de repères. Le point le plus proche à partir du chef lieu est Akarana à 15 km (sur la frontière avec Abalak) et le point le plus éloigné est Inwaggar à 120 km (sur la frontière avec Ingall).

Cette situation est liée à la logique de constitution des communes basée sur le rattachement des tribus aux groupements. La commune de Tchintabaraden regroupe les principales tribus constituant le 3^{ème} groupement : les Kel Nan, les Tigguirmat, les Illabakan, les Ijawanjawatan, les Ilwilitan, etc. A côté de ces grandes tribus, il y a de nombreuses autres tribus apparentées ou appartenant à d'autres groupements du département. Parmi ces dernières, notons les tribus du 9^{ème} groupement peul installé aussi dans la commune de Tchintabaraden.

Le village de Tchintabaraden abrite un foyer de populations hausa et arabes venues d'horizons divers. Il faut noter aussi que le village arabe de Bazagor, qui relevait du 6^{ème} groupement arabe de Tassara, s'est rattaché à la commune de Tchintabaraden. Il s'agit pour la famille du député actuel du MNSD (président de la sous-section) constituée de riches commerçants et éleveurs de se soustraire à la tutelle du puissant chef du 6^{ème} groupement.

La commune compte en plus de la ville même de Tchintabaraden 148 tribus relevant des 3^e, 9^e, 2^e, 8^e, 6^e et 7^e groupements nomades.

Ce nombre élevé de tribus est lié à un processus de fragmentation administrative entamé depuis la période coloniale. Depuis la mise en place du conseil communal, plusieurs tribus n'appartenant pas aux groupements de la commune se sont inscrites comme relevant désormais de la commune. Ce processus va certainement se généraliser dans les communes pastorales et on s'achemine vers une nouvelle carte de rattachement des tribus. Ces dernières vont vouloir se rattacher aux communes où elles résident et rompre avec les groupements dont les sièges sont ailleurs.

La commune urbaine d'Abalak constitue avec celles d'Akoubounou, Tamaya, Azzay et Tabalak les cinq communes du département d'Abalak. C'est une petite commune comparée

à celle de Tchintabraden. Mais le département d'Abalak (qui était un poste administratif jusqu'en 1992) a une forte concentration de groupements (2^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, deux nouveaux groupements peuls). Mais ce sont seulement le 2^{ème}, le 5^{ème}, le 7^{ème} et le 8^{ème} groupements qui ont « bénéficié » de communes respectivement Abalak, Azzay, Tamaya et Akoubounou. La commune d'Abalak est constituée principalement de tribus rattachées au 2^{ème} groupement et des populations vivant dans le centre urbain d'Abalak.

Pour certains leaders locaux, la création de la commune d'Akoubounou ne paraissait pas opportune au regard des liens historiques et de la proximité sociale entre les chefferies du 2^{ème} et du 8^{ème}. A cela s'ajoute la proximité géographique entre les deux chefs lieux des communes distants seulement de 25 km. Mais l'affiliation de la famille régnante du 8^{ème} au MNSD et la forte personnalité du chef de groupement ont favorisé la création de la commune. Le contrôle du centre de multiplication d'Ibécétène avec ses 42.000 ha et les recettes qu'il procure constitue un point de discorde entre les deux chefferies.

3.1. Les conseils municipaux

Après les élections locales de juillet 2004, il a fallu attendre le mois de février 2005 pour voir les conseils municipaux installés.

Le conseil municipal de Tchintabaraden compte 11 conseillers élus et 4 membres de droit dont deux députés (l'un MNSD et l'autre RDP) et deux chefs traditionnels (3^{ème} et 9^{ème} groupements).

Le conseil municipal d'Abalak est composé de 11 conseillers élus auxquels s'ajoutent quatre conseillers de droit. Il s'agit des représentants de trois groupements (2^{ème}; 4^{ème} groupement peul Bikorawa) et du député MNSD.

Les deux conseils sont dirigés par des maires avec des profils différents. Le maire de Tchintabaraden est un enseignant de formation. Il était professeur au CEG de Tchintabaraden quand il s'est engagé dans la politique. Il a occupé le poste d'adjoint au Sous-préfet de Tchintabaraden. Il s'est forgé une personnalité d'homme militant et intègre. Il est fils d'un ancien gommier et fait partie de l'élite intellectuelle de l'Azawagh. Son élection à la tête de la commune est perçue comme une alternance dans la gestion des affaires locales.

Le maire d'Abalak est fils de l'Imam, chef du 2^{ème} groupement. Avant son élection, il était représentant de son père auprès de l'administration. Il jouait un rôle important dans la gestion du groupement et de ses relations avec les projets de développement. Il est donc rompu aux tâches courantes d'administration, ce qui peut compenser son faible niveau

scolaire. Il est considéré comme le plus charismatique des princes de l'Imamat mais ses détracteurs le disent peu attentif aux sollicitations des populations.

Ces deux maires sont militants du RDP Jamaa.

Les tableaux ci-après donnent un aperçu sur la composition des conseils municipaux et le profil des conseillers.

Tableau 1 : Profil des conseillers d'Abalak

Nom et Prénom	Partis politiques	Niveau d'instruction	Qualité
1. Ahmoudou Mohamed (Maire)	RDP Jama'a	4 ^e (CEG)	Fils du chef du 2 ^e groupe
2. Antakan Rosmane (1 ^{er} adjoint)	RDP Jama'a	Seconde (Lycée)	Leader local, proche de la chefferie
3. Billou Mohamed (2 ^{ème} adjoint)	RDP Jama'a	Terminale (Lycée)	Militant associatif, proche de la chefferie
4. Yahaya Mouhamed	PNDS Tarraya	Primaire	Opérateur économique
5. Bilal Almoukadine	RDP Jama'a	Illettré	Producteur, proche de la chefferie
6. Mme IWINASS	RDP Jama'a	Illettré	Ménagère, proche de la chefferie
7. Bouka Mohamed	MNDS Nassara	Primaire	Personnalité influente de la tribu Kel Aghlal Nanaguer
8. Habibou	CDS Rahama	Illettré	Opérateur économique
9. Seidiham	MNSD Nassara	Illettré	Neveu du président de la sous-section
10. Ahmadan Assalih	RDP Jama'a	Illettré	Eleveur, proche de la chefferie
11. Abdourahmane	PNDS Tarraya	Illettré	Membre de tribu Kel Tamarkest

Il ressort de ce tableau que les conseillers sont majoritairement analphabètes. Ceux du RDP sont membres ou proches de la chefferie locale. Les autres sont soit des opérateurs économiques ou appartiennent aux grandes tribus. Une seule femme siège au conseil municipal, c'est la version minimaliste du quota des 10% que la loi préconise pour les femmes.

Tableau2 : Profil des conseillers municipaux de Tchintabaraden

Nom & Prénoms	Parti politique	Niveau d'institution	Qualité
1. Asmane Abdourahmane	MNSD	BEPC	Fils d'un chef de Tribu Edas-Alguibla, entrepreneur
2. Ikoum Mohamed	MNSD	Primaire	Animateur culturel, ancien cadre de commandement, proche de la chefferie
3. Mohamed Khamed Balakak	MNSD	Lettré arabe	Ex-combattant

4.Boubé Douchi	MNSD	Illettré	Cousin chef 9 ^{ème} groupement, transporteur
5.Mme Arzika Zalifa issa	MNSD	Ecole nationale de santé publique	Infirmière, fille d'un dirigeant local du MNSD
6.Elh.IlloMamidou	PNDS	Illettré	Transporteur
7.Ahmed Alfizazi ghaliou	PNDS (second adjoint)	Ecole coranique	Petit fils de l'ancien Imam fondateur de la confrérie Tamizguida
8.Mme Ibrahim Fatima Agina	PNDS (1 ^{ère} Adjointe)	Secondaire (3 ^e)	Animatrice Station régionale ORTN Tahoua
9.Ali Molid	RDP	Ecole coranique Alphabétisé en français	Commerçant
10.Roumar Ayaha	RDP (maire)	Université	Professeur de CEG
11.Mme Zeinabou Ichekh	RDP	Illettrée	Militante associative

La composition du conseil municipal de Tchintabaraden reflète la diversité sociale de la commune. Il y a également une pluralité de catégories socio-professionnelles. Il y a 3 femmes au conseil municipal et très peu de conseillers proches de la chefferie.

Les conseils municipaux se sont installés dans un contexte difficile marqué d'une part, par le faible engagement de l'Etat aux côtés des communes et d'autre part par la crise alimentaire.

3.2. Le personnel communal

Les communes ont deux catégories de personnels : le personnel des anciens arrondissements (devenus départements) et le personnel nouvellement recruté par les communes.

Les agents redéployés par le département au profit des communes sont principalement des auxiliaires (chauffeurs, plantons, manœuvres), des agents d'état civil (commis du ministère de l'intérieur) et les anciens secrétaires d'arrondissements qui ont compétence sur l'ensemble des communes. Les comptables de l'Etat ne sont pas redéployés mais assurent la gestion des fonds des communes.

Les communes prennent en charge les salaires des auxiliaires et versent des indemnités aux autres fonctionnaires.

Les maires se plaignent de la charge que constitue pour les budgets des communes les frais de ces agents imposés dont la plupart ne servent pas à grand chose. C'est ce qu'exprime le maire adjoint d'Abalak : « On risque de puiser tout ce qu'on a pour payer seulement ce personnel ».

La commune de Tchintabaraden a hérité de 8 agents et celle d'Abalak de 4 agents.

Au titre des embauches, la commune de Tchintabaraden a recruté un secrétaire général et un secrétaire municipal. Elle dispose aussi de deux agents bénévoles, un gardien et un agent

de suivi et de contrôle des marchés. Le maire espère les recruter dans les années à venir si le budget de la commune le permet.

Le recrutement du secrétaire municipal et du secrétaire général a été fait lors d'une session du conseil municipal par voie de vote (cf. procès verbal du conseil en annexe). Il semble que paradoxalement, alors que la mairie est dirigée par une coalition RDP- PNDS, ce sont des militants du MNSD qui ont été recrutés. Il faut dire que le député de ce parti est très influent au niveau du conseil municipal. Les personnes recrutées l'ont été plus pour leur militantisme politique que pour leurs compétences techniques.

Le conseil municipal d'Abalak a recruté un seul agent d'appui (la décision le nommant n'était pas disponible lors de notre séjour). Il s'agit d'une personne ressource, car ayant exercé les fonctions de cadre de commandement, de secrétaire général de commune à Tahoua et de secrétaire d'arrondissement à Abalak. Il est aujourd'hui à la retraite.

3.3. L'exécution du budget

Des budgets de transition

Le budget pour 2005 de la commune d'Abalak est de 65.581.100FCFA. Celui de la commune de Tchintabaraden est de 68.224.259FCFA.

Ces budgets ont été élaborés par les anciens secrétaires d'arrondissement. Ils sont calqués sur le modèle des budgets des anciennes collectivités. Ils ont été votés en mars 2005, soit trois mois après le début légal de l'année fiscale, et à un moment peu propice à la collecte des taxes (c'est la période de soudure, doublée en 2005 d'une crise alimentaire). C'est pour toutes ces raisons qu'on peut les qualifier de budgets de transition.

Les maires considèrent que ce n'est pas une bonne année de référence pour apprécier les capacités des conseils municipaux à exécuter leurs budgets.

Il ne nous a pas été possible d'obtenir une copie du budget de la commune d'Abalak, ni de l'état de réalisation. Par contre, au niveau de Tchintabaraden, le procès verbal de la 2^{ème} session ordinaire du conseil municipal de juin 2005 (cf. annexe) indique un taux de réalisation de 19,97%. Ce taux est jugé satisfaisant quand on le compare à la gestion de l'arrondissement. Il ne concerne que 4 mois d'exercice municipal et devrait être relevé d'ici la fin de l'année. La commune a un solde créditeur positif et n'a pas d'arriérés vis à vis du personnel et de ses fournisseurs.

Du point de la gestion budgétaire, la commune de Tchintabaraden a fait des progrès importants, alors que celle d'Abalak patauge encore.

Dans les deux communes, on observe une hausse du taux de recettes des taxes de marchés et une faible collecte de la taxe municipale

Une meilleure organisation de la collecte des taxes de marchés

La hausse des taxes de marchés est due à une réorganisation de la collecte. Le conseil municipal d'Abalak a procédé à des contrôles sur les marchés sur trois semaines successives. Cela lui a permis de se faire une idée des niveaux de recettes pour chaque poste de collecte. Il peut ainsi juger les performances des percepteurs. Le conseil a procédé aux remplacements de certains percepteurs jugés peu performants. Ces mesures ont permis de relever le taux des recettes. Malgré ces initiatives dans l'assainissement de la collecte des taxes, les affinités politiques restent la principale voie d'accès au poste de percepteur.

L'aménagement du marché du bétail fait partie des projets de la commune. Un dossier a été élaboré dans ce sens et soumis au Fonds d'investissement des collectivités locales (FICOD) de la coopération allemande.

La même démarche d'assainissement de la collecte des taxes a été initiée au niveau de Tchintabaraden. Pendant deux mois, des équipes rotatives de percepteurs se sont relayées au niveau des différents postes de contrôle. Les percepteurs appartiennent aux trois partis représentés au conseil municipal (RDP, PNDS, MNSD). A l'issue du test, un classement a été fait et les 7 premiers ont été retenus. L'affectation dans un poste donné dépend du rang du percepteur.

Dans sa politique d'accroissement des recettes fiscales, le conseil municipal a créé six nouveaux marchés: Chinchinanane, Amokay, Amilal, Dembouten, Droum et Chinzigaren. Sur les 6 marchés, 4 sont fonctionnels. Les marchés de Droum et Dembouten ont cessé de fonctionner.

Les communes de Tchintabaraden et d'Abalak fonctionnent grâce aux recettes provenant des deux marchés des chefs lieux. Dans les deux marchés, on peut réaliser de 500.000 à 700.000FCFA par semaine.

La principale préoccupation demeure la clôture des marchés. Nous avons accompagné le maire le jour du marché de Tchintabaraden en train de sensibiliser les intermédiaires pour qu'ils respectent les périmètres et enclos délimités pour chaque espèce animale.

Un faible taux de réalisation pour la taxe municipale

Le faible taux de réalisation de la taxe municipale contredit ceux qui disaient qu'il y aurait une forte mobilisation citoyenne pour les communes. Deux raisons principales sont invoquées par les conseillers. D'une part, le déficit fourrager et la famine qui ont frappé les communes, plaçant les citoyens dans l'impossibilité de payer les impôts, et d'autre part, l'inaction des conseils municipaux qui ne sont pas allés vers les populations pour les sensibiliser.

Selon le comptable de l'Etat d'Abalak, il y avait autrefois l'incivisme fiscal mais avec la décentralisation, c'est pire. Le conseil n'a rien fait pour faire rentrer les taxes. Pour lui, « les imposables n'amènent pas la taxe d'eux-mêmes ».

Les maires invoquent la modicité de moyens dont ils disposent pour expliquer le faible taux de réalisation, en particulier l'absence de moyens roulants.

Les maires semblent se satisfaire des recettes de marchés, qui leur permettent de fonctionner et ne veulent pas mettre la pression sur les chefs traditionnels et les imposables.

Ce faible taux contredit les prévisions de nombreux acteurs locaux qui annonçaient une mobilisation citoyenne en faveur des communes. Mais certains leaders pensent que les chefs traditionnels n'ont pas pleinement joué leur rôle. Il y a eu une faible campagne de sensibilisation, et une forte évasion fiscale.

3.4. Les réalisations des conseils municipaux

La loi 2002-013 portant transfert des compétences aux communes leur confère quelques domaines où elles doivent intervenir.

A Abalak, les réalisations ont concerné l'éducation et la santé. Dans le domaine de l'éducation, le conseil municipal a financé la construction des hangars servant de salles de classe, et la réhabilitation des salles de classes. Au niveau de la santé, la commune s'occupe de l'entretien des bâtiments des CSI, et de la fourniture des médicaments génériques. Mais force est de constater que, depuis sa mise en place, le conseil communal d'Abalak n'a pas véritablement réalisé quelque chose de significatif. Il y a eu néanmoins des rencontres avec quelques ONG internationales, comme ACF, MSF, et ONG locales, telles que Tanakra, Adkoul, qui ont apporté des appuis en aliments pour hommes et en aliments bétail. Le conseil a aussi élaboré des requêtes se rapportant à des équipements : (construction des locaux de la Mairie, clôture du marché du bétail ...). Un responsable local résume ainsi la situation :

« L'Etat a laissé faire les conseillers faire ce qu'ils veulent. Ici, c'est une gestion patrimoniale et informelle »

Contrairement au conseil municipal d'Abalak, celui de Tchintabaraden a fait plusieurs réalisations :

- Pneumatiques ambulance = 600.000 F
- Adduction d'eau pour l'école filles = 120.000 F
- Electrification du district sanitaire = 350.000 F
- Produits phytosanitaires = 100.000 F
- Facture abattoir (eau – électricité) = 350.000 F
- Réhabilitation de la tribune officielle = 500.000 F

La commune a supporté les charges liées à l'ouverture de six marchés et a commandité l'élaboration d'une monographie de la commune par les services techniques. Il s'agit pour la commune de disposer d'un document de travail qui peut servir d'ébauche au plan communal de développement.

Comme on peut le constater, la commune de Tchintabaraden a réalisé quelques investissements. Ces efforts permettent au conseil municipal de se légitimer aux yeux des populations. Il faut préciser ici que la commune de Tchintabaraden ne bénéficie d'aucun appui extérieur.

Grâce aux investissements réalisés, le maire bénéficie d'une légitimité certaine. On lui reconnaît le mérite d'une gestion transparente. Aussi, l'opposition au maire s'effrite. Même ses adversaires politiques admettent son bon démarrage.

La gestion du foncier communal

Il y a deux catégories de foncier : le foncier urbain et le foncier rural pastoral et agricole. La commune de Tchintabaraden a hérité d'un lotissement fait par l'ancienne collectivité. Le conseil a décidé de procéder à la vente des parcelles, et de demander aux occupants illégaux de régulariser leur situation, et à ceux qui ont acquis des parcelles de les mettre en valeur (cf. PV 1^{ère} session du conseil).

Certains conseillers affirment que le chef de village continue de vendre des parcelles dans l'informel en antichambre des ventes.

La commune d'Abalak n'a pas réalisé de lotissements. C'est le chef du village qui gère encore le foncier urbain.

Les communes de Tchintabaraden et Abalak sont situées dans la zone pastorale au delà de la limite nord des cultures, avec cependant une importante activité agricole. Le fait nouveau, c'est la marchandisation de la paille. En raison du déficit fourrager enregistré en 2005, cette activité a pris de l'ampleur. Les conseillers sont divisés sur la question. Pour certains, on peut accepter que des femmes sans ressources fassent de la vente de la paille une stratégie de survie mais il est intolérable que des privés utilisant de gros moyens de transports (charrettes, camionnettes) soient autorisés à piller la ressource. Il n'existe malheureusement aucun texte officiel sur le ramassage de la paille.

Dans les deux communes, les conseils municipaux ont refusé de reconnaître la vente de la paille comme activité commerciale.

3.5. Les rapports entre conseil communaux et préfets

Avec la décentralisation, les administrateurs, représentants de l'Etat ont vu leurs missions changer. Désormais, ils doivent faire le contrôle a posteriori des actes posés par les conseils municipaux et leur apporter l'appui- conseil nécessaire.

Dans les deux communes, les situations sont contrastées. A Tchintabaraden, on est passé d'une phase conflictuelle à une situation de collaboration. A Abalak, les rapports sont tendus.

L'arrivée à la tête des deux communes de majorités municipales de l'opposition n'était pas du goût des deux préfets qui sont de la mouvance présidentielle. La collaboration était mal partie. A Tchintabaraden, la question du local qui devait abriter le conseil municipal a été le premier point d'achoppement. Le ministère de l'intérieur avait demandé aux préfets de faciliter aux communes l'obtention de bureaux. Ainsi, le préfet de Tchintabaraden a proposé au maire une vieille bâtisse, mais ce dernier déclina l'offre. Le maire qui considérait la proposition du préfet comme un acte de sabotage préféra se tourner vers les privés. C'est ainsi qu'un ressortissant proche du maire donna sa maison gratuitement et ce pendant 2 mois. D'autres ressortissants donnèrent les mobiliers de bureaux (cf. en annexe PV 1^{ème} session)

Mais par la suite, la position du préfet vis à vis du conseil municipal a évolué. Il a accepté que la commune soit logée dans une villa au sein du complexe construit par le projet FIDA (qui a cessé ses activités) . Il s'agit d'un prêt en attendant que la commune acquière ses propres locaux. Selon le Maire, cette situation est inacceptable, d'autant plus que les autres villas (3) du FIDA sont occupées l'une par le chauffeur de l'Agriculture et les 2 autres par les responsables du Génie Rural et de l'Agriculture. Elles doivent revenir à la mairie parce que le

patrimoine hérité des projets doit revenir aux populations et non aux services de l'Etat. Mais en fait, le statut des infrastructures reste à clarifier.

Concernant la collaboration avec la préfecture, le Maire estime que les compétences sont au fur et à mesure transférées. La préfecture a donc eu une attitude de blocage au départ, mais par la suite, les rapports sont devenus cordiaux. Le préfet estime qu'en tant que ressortissant, il n'a pas intérêt à bloquer l'action municipale tant qu'elle n'est pas illégale.

En termes de contrôle a priori, le préfet a par exemple rejeté conformément à la loi deux taxes inscrites au budget de la commune, l'une sur la transhumance et l'autre sur le fonçage de puits. Ces taxes ne sont pas prévues dans la loi des finances 2005 et ne sont pas conformes aux textes en vigueur dans le domaine du foncier pastoral.

Malgré quelques incompréhensions, le préfet affirme qu'il laisse les maires jouer leur rôle. Quand il a émis des injonctions sur le contrôle, les maires ont toujours fini par accepter. C'est le cas de la taxe sur la transhumance.

Il va plus loin en disant qu'il ne peut rien contre un maire qui réalise des prouesses de cette taille malgré la jeunesse de la commune.

A Abalak, la commune a comme siège une vieille maison d'habitation aux murs en lambeaux louée par un particulier.

Les rapports entre le conseil municipal et la préfecture sont assez conflictuels.

Ainsi, pour A.A, leader d'opinion :

"Il y a des mésententes entre le préfet et le maire en ce qui concerne les dépenses. Le préfet n'a rien, en cas d'arrivée d'étrangers, il veut toujours puiser dans les ressources de la mairie".

Pour lui, le préfet tente d'isoler la mairie en bloquant l'information : "la circulation de l'information pose des problèmes car elle passe par le préfet qui la néglige ou la fait tarder".

Le préfet est aussi accusé d'imposer à la mairie des dépenses pour faire ses missions. Il faut souligner ici que la commune urbaine d'Abalak a une situation particulière, étant le chef lieu du département. Autrement dit, la commune d'Abalak supporte encore les charges du département (accueil d'invités, missions du préfet, etc.). Les communes qui composent le département doivent apporter à parts égales leur contribution en cas d'invités officiels venus au titre du département, ce qui n'est pas encore le cas selon nos enquêtes.

Pour illustrer la nature complexe des rapports entre la Mairie et la Préfecture, A.A déclare : "La décentralisation est incomplète, les représentants de l'Etat bloquent celle-ci ; c'est une décentralisation de façade, imposée par les bailleurs de fonds à l'Etat du Niger. Le transfert de compétence n'est pas effectif. De nouveaux préfets seraient peut-être meilleurs. Dans les textes, le transfert y est mais dans la pratique ce n'est pas le cas. Dans leurs discours tout y est mais dans leurs actes rien de pareil".

Un des maires- adjoints renchérit : "Le préfet se substitue au maire dans ses fonctions d'ordonnateur en autorisant les mandats". L'autre adjoint d'ajouter : « Le préfet n'a pas de

considération pour la mairie puisqu'il effectue des missions dans le territoire communal sans aviser le maire et tient des propos tendant à ternir l'image de la mairie ».

De son côté, B. M rapporte à propos de la relation préfet- maire ; "Tandja a dit lors d'une rencontre à Tahoua aux préfets, nous savons que vous êtes mécontents, c'est un coup d'Etat, mais les maires, les préfets et les chefs traditionnels sont condamnés à travailler ensemble".

Du côté de la préfecture, on estime que l'exécutif communal ne respecte pas les textes. Ainsi, par exemple, le maire effectue des dépenses sans avoir versé les recettes au comptable de l'Etat. Cette pratique est contraire aux règles de comptabilité. Il faut à chaque fois faire des régularisations. Les conseillers non membres de l'exécutif agissent comme s'ils sont investis de pouvoir.

Mais le point d'achoppement entre la préfecture et la mairie, c'est surtout l'attribution du centre de multiplication d'Ibécétène à la commune d'Akoubounou. Ce centre de multiplication de bétail est un véritable gisement fiscal. La fourrière rapporte beaucoup d'argent. La commune d'Abalak avait inscrit, au titre du budget 2005, 5 millions FCFA mais le préfet a rejeté le budget.

Pour le préfet, il y a trop d'interférences politiques dans la gestion de la commune sans compter son instrumentalisation par la chefferie. On ne sent pas un engagement fort de l'exécutif communal pour le développement de la commune.

Les communes et les préfectures ont co-géré les vivres de la famine (vente à prix modéré et distribution gratuite). Au début, c'étaient les préfets qui étaient les présidents des comités locaux mais par la suite les maires ont récupéré les présidences. Les comités sont composés des représentants des services techniques et de la société civile.

3.6. Les rapports entre les conseils municipaux et la chefferie traditionnelle

Rappelons que la loi fait des chefs traditionnels des membres de droit des conseils municipaux avec voix consultative. Leur rôle de collecteurs des impôts (taxe municipale) a été maintenu. Dans les zones pastorales, où les ressortissants de la commune sont dispersés sur plusieurs communes, cela permet aux chefs traditionnels de garder des liens avec les tribus rattachées.

L'Etat n'ayant pas transféré les compétences dans le domaine du foncier et des conflits ruraux, les chefferies en gardent la gestion, conformément aux textes existants (ordonnance portant statut de la chefferie traditionnelle, code rural, et textes complémentaires).

Dans les deux communes, nous avons deux cas de figure. A Abalak, le conseil communal est contrôlé par la chefferie, ce qui n'est pas le cas à Tchintabaraden.

Pour un adjoint au maire d'Abalak : "Rien ne peut-être entrepris sans la chefferie traditionnelle".
Pour lui :, "La chefferie traditionnelle a une légitimité historique".

Il faut noter que cette sympathie entre la chefferie traditionnelle et le conseil communal s'explique en partie par une forte présence des conseillers issus de ses rangs dans le conseil municipal. C'est ce qu'exprime un conseiller du MNSD : "La chefferie a placé ses gens". En parlant de chefferie, on fait allusion au 2^{ème} groupement qui est de loin l'instance traditionnelle la plus puissante.

Les autres chefs de groupements (4^e groupement et groupement Bikarawa) sont peu ou pas présents dans le jeu politique local.

Néanmoins, il arrive selon A.H leader associatif local que des conseillers agissent contre la chefferie comme en témoignent ces propos :

"Certains conseillers accordent peu d'importance aux chefs de groupements. Ils cherchent à nuire à l'image de l'autorité coutumière ou à porter atteinte à sa crédibilité en voulant revenir de plus en plus sur des affaires déjà classées (règlement des conflits, actes de cession, etc.)". Le même leader relativise sa position en disant que : "les chefs coutumiers ne comprennent pas ou posent certains actes délibérément. La décentralisation n'est pas encore bien perçue".

A Tchintabaraden aussi, la collaboration entre le maire et les chefs traditionnels se passe plutôt bien de l'avis des deux groupes d'acteurs.

Aujourd'hui, selon le maire les chefs traditionnels jouent leur véritable rôle. En effet, ils sont sous sa coupe, et c'est à la commune qu'ils versent directement l'impôt. Le maire a sur eux le pouvoir de contrôle et même de révocation. Il s'estime satisfait de leurs prestations.

Il associe l'ensemble des chefs au cours de ses activités de sorte que les chefs du 3^{ème} et du 9^{ème} groupements sont allés jusqu'à lui dire qu'ils n'ont jamais été aussi pleinement associés que maintenant à la gestion des affaires locales. Le Maire les a chaque fois associés à ses tournées dans la commune.

La chefferie avait au départ des appréhensions. Elle se voyait mise à l'écart. Or, dans la pratique, étant membres de droit du conseil municipal, les chefs sont associés aux grandes décisions concernant la commune. Le chef du 3^{ème} groupement s'est vu confier la présidence de la commission Coopération décentralisée au sein du conseil.

Si les relations avec les chefs de groupements et de tribus sont plutôt bonnes, il en va tout autrement avec le chef de village de Tchintabaraden. Il s'oppose à la mise en place de chefs de quartiers dans la ville de Tchintabaraden. Sur les 11.000 habitants que compte la

ville, seuls 2.000 sont sous l'administration du chef de village. La mairie souhaite régler le problème de tutelle administrative des 9.000 autres, qui, pour le moment, ne s'acquittent pas de leurs impôts. Le chef de village était candidat malheureux à l'élection du chef de groupement et conseiller du président de la république. Il s'est mis dans une logique d'opposition à la mairie.

3.7. Les rapports avec les services techniques et les projets

Les services techniques en tant que services déconcentrés relèvent de la tutelle du préfet. Depuis la mise en place des communes, ils appuient ces dernières dans les actions de développement, quand leur expertise est sollicitée. La collaboration semble plus étroite avec le conseil municipal de Tchintabaraden. A titre d'exemple, il y a un comité communal SAP.GC (système d'alerte précoce et gestion des catastrophes naturelles) qui est composé de tous les services techniques et c'est lui qui a supervisé la gestion de la distribution gratuite des vivres au niveau de la commune. C'est aussi le service du Génie Rural qui a supervisé la construction de la tribune officielle.

Le maire a sollicité les services techniques pour la réalisation d'une monographie de la commune qui a été financée sur fonds propres.

A Abalak, la collaboration entre les services techniques semble s'être arrêtée à la participation de ces derniers à la session budgétaire du conseil communal.

Selon un agent du service de l'élevage, depuis l'installation de la commune, « on ne parle plus de fiches d'opération, les conseillers pensent que c'est eux la viande, et c'est eux le couteau ». Il ajoute : « on ne sait pas à qui s'adresser. Le préfet nous dit qu'il faut s'adresser au maire. Le maire ne gère rien apparemment. Le choix de conseillers analphabètes est à la base de cette situation ».

Pour le chef du service de l'hydraulique, les relations sont inexistantes. Pour lui « les communes ne savent pas où se limitent leurs compétences. Il n'y a pas de collaboration entre nous. Les conseillers pensent qu'ils doivent faire tout ce qui concerne la commune. Aucune commune ne m'a approché, certaines ne me connaissent même pas. S'il y a des changements, c'est dans le sens négatif ».

Pour le service du Génie rural, ses relations avec la commune relève de l'informel. Il a élaboré pour le compte de la mairie des dossiers pour la construction des locaux de la commune, et d'une case de passage, et pour la clôture du marché. Il s'interroge sur la nature des relations qui doivent les lier aux communes : « je ne sais pas s'il y a un cadre administratif, les services eux-mêmes ne savent pas leur rapport avec le conseil, je ne sais pas comment notre partenariat va se faire, je ne sais pas ce qui est prévu dans le cadre de mon service ».

Les propos des différents responsables de services traduisent la difficile transition entre la gestion propre à l'Etat centralisé et celle qui est à construire dans le cadre de la décentralisation. Faute d'une politique appropriée d'accompagnement de la décentralisation, les acteurs locaux (communes et services déconcentrés) ne savent pas expérimenter de

nouvelles formes de partenariat. A cela, il y a plusieurs raisons : la décentralisation a été mise en place sans la déconcentration ; l'Etat, faute de moyens, se décharge sur les communes. Or, celles-ci ne veulent pas prendre en charge les services étatiques ; d'autre part, les conseillers ne semblent pas comprendre que la décentralisation n'est pas la fin de l'expertise technique.

Les deux communes ont connu par le passé l'intervention de nombreux de projets. Ceux-ci ont créé des infrastructures socio-économiques et installé de nombreux comités de gestion. Les plus importants sont le PROZOPAS (projet de développement de la zone pastorale) qui a mis en place des comités de gestion des banques céréalières, des comités de gestion des points d'eau, des comités de gestion des CSI, etc. ; le projet FIDA qui a mis en place des comités de gestion des terroirs ; le projet micro-réalisation nord Niger a mis en place des organisations locales de développement (OLD), le projet UNICEF s'est intéressé aux domaines de l'éducation et de la santé.

A l'heure actuelle, les conseils municipaux ne se sont pas intéressés à ces comités. Ils estiment qu'ils ont besoin de mieux connaître la situation avant d'agir. Il faut noter ici que les comités disposent de textes statutaires, et sont contrôlés pour certains, par des leaders locaux. La question, c'est est-ce que les communes vont vouloir contrôler directement les comités ou conventionner avec leurs structures dirigeantes.

Les comités de gestion des banques céréalières, des stations de pompage, des centres de santé apparaissent comme ceux qui intéressent les communes. Ce sont les secteurs stratégiques et sensibles dans les communes pastorales. Ce sont aussi les comités qui brassent des sommes importantes mais mal gérées.

Aujourd'hui, les communes de Tchintabaraden et Abalak bénéficient d'un faible appui de la part des projets. Le Maire de Tchintabaraden regrette que les deux grands projets (LUCOP et PAC) qui appuient les communes dans la région ne s'intéressent pas à sa commune. De nouveaux projets sont attendus en 2006, notamment le Projet de sécurisation de l'économie pastorale (PSEP) sur un financement de l'Union Européenne, un appui de la SNV, et un programme de réinsertion économique des ex-combattants financé par le PNUD.

3.8. La coopération décentralisée

Les deux communes affichent leur volonté de chercher des jumelages avec des villes étrangères. Au niveau d'Abalak, des contacts informels ont été noués suite à un voyage privé en France d'un des adjoints au maire pour obtenir un jumelage. Il est possible qu'il y ait un jumelage entre la mairie d'Alvard et celle d'Abalak.

Des correspondances entre le CEG d'Abalak et celui de Benzville en France sont en voie d'aboutissement.

A Tchintabraden, le conseil communal a mis en place une commission chargée de prospecter les possibilités de jumelage. 3.9. Les contraintes de fonctionnement des conseils communaux. Pour la maire de Tchintabaraden, la commune entame sa marche avec assez d'espoirs mais beaucoup de difficultés tendent à handicaper l'action municipale.

- Il y a d'abord les considérations politiques : le RDP, parti d'appartenance du maire, a longtemps considéré que la mairie était à lui. Les militants du RDP pensaient que le maire ne pouvait rien entreprendre sans leur avis. En plus, ils se considéraient comme de droit propriétaires de la gestion des marchés qui constituaient l'essentiel des emplois. Le maire s'estime incompris par ses camarades de parti.
- Les deux députés constituent une épine dans le pied du conseil communal; ils ont une grande influence sur les conseillers. Dès qu'ils soutiennent une idée, les conseillers leur emboîtent le pas. Ils cherchent à piloter le conseil.
- L'Etat central interfère dans les affaires locales. Les gros propriétaires d'animaux et les opérateurs économiques obtiennent leurs autorisations (fonçage de puits, implantation de station de pompage, station d'essence) du niveau central sans passer par le conseil.
- L'état d'esprit des populations handicape l'appropriation de la commune. Les gens attendent tout de l'extérieur au lieu d'exploiter les opportunités existantes.
- La commune ne bénéficie d'aucun appui. L'absence par exemple d'un plan de développement communal limite les possibilités de partenariat avec d'éventuels intervenants.

Pour le maire, un certain nombre d'actions seront conduites pour un meilleur fonctionnement de la commune :

- la dépolitisation de l'action municipale ;
- la sensibilisation de l'opinion (chefferie – leaders d'opinion – population) pour une adhésion à l'action municipale ;
- la mise en place d'un système de suivi régulier des carnets de taxes de marché.

Dans le cas de la commune d'Abalak aussi, un certain nombre de difficultés ont été relevées :

- Il y a d'abord, les difficultés liées aux conseillers eux-mêmes : la majorité d'entre eux est analphabète et maîtrise peu la tâche de conseiller local. De plus, ces élus n'ont eu aucune formation pour le renforcement de leurs capacités.

Le chef du service du développement communautaire déclare à cet effet : « Les conseillers sont insuffisamment outillés pour leur tâche, ils doivent être encadrés et formés car leur niveau d'instruction est bas. On a mis la charrue avant les bœufs, l'Etat n'a pas suffisamment préparé le transfert des compétences ».

- il y a des problèmes d'information et de communication au sein du conseil municipal et entre ce dernier et les autres acteurs.

« Le maire ne nous fait pas le compte rendu de ce qu'il fait » se plaint un conseiller

Cette situation caractérise aussi les relations avec les services techniques.

A la question : "Qu'avez-vous programmé dans le domaine de l'élevage par exemple ?", le premier adjoint au maire répond : "On attend que les services techniques élaborent les fiches d'opérations ». Les services techniques répondent à leur tour qu'ils attendent d'être sollicités par la commune.

- La communication entre la mairie et la préfecture passe mal aussi puisque les conseillers se plaignent de ce que le préfet ne les informe pas de ses sorties dans la commune. La mairie semble souffrir d'un déficit de légitimité. Les usagers des services publics préfèrent toujours aller à la préfecture pour les questions administratives. Le fonctionnement de la commune a été fortement perturbé par les problèmes de santé du maire qui l'ont éloigné pendant de longs mois de la gestion communale ;
- La sécheresse et la crise alimentaire de 2005 sont également invoquées pour expliquer les insuffisances constatées dans la gestion communale.