

Une communauté « nomade » face à la décentralisation au Niger

Éric Komlavi Hahonou
Anthropologue

Dès le début des années 1960¹, le Niger indépendant envisageait la décentralisation de l'État et adoptait des lois dans ce sens. Depuis, nombre de lois ont été votées mais la décentralisation au Niger en est restée à l'état de projet. Relancé au début des années 1990 dans la mouvance du discours de La Baule, le projet s'est précisé dans un contexte de multipartisme, de boom du secteur associatif et de crise économique et politique intérieure. L'un des facteurs décisifs a sans doute été les accords de paix (1995) entre le gouvernement nigérien et la rébellion armée touarègue qui revendiquait une plus grande autonomie de gestion au niveau local (régional). Ce groupe de pression participa à la commission spéciale chargée de réfléchir au redécoupage administratif (CSRRA) créée en 1994. Les lois de 1996 sont issues de ce travail de préparation. Elles constituent la base fondatrice de la réforme nigérienne qui prévoit la mise en place de trois paliers de décentralisation à savoir la région, le département et la commune.

Les lois de 1998 viennent compléter celles de 1996. La loi 98-29 portant création des communes et fixant leurs limites envisageait notamment d'ériger les 27 postes administratifs en 27 communes rurales. Le nombre total de communes était de 73. C'est le schéma

¹La première commune au Niger remonte au milieu des années 1950 sous la colonisation.

à l'époque qui fut préconisé par le Haut Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D) et retenu par le gouvernement de la IV^e République du Niger pour les élections de février 1999, malgré les réserves émises par le HCRA/D (« risques de résurgence de féodalités locales, d'aggravation de déséquilibres régionaux, de mauvaise gestion, d'atteinte à l'unité nationale, de régionalisme et de séparatisme »).

Bankilaré étant l'un des 27 postes administratifs (PA) nigériens devait être érigé en commune rurale. Le PA de Bankilaré fut créé en 1959, à la veille de l'indépendance du Niger, pour administrer sans compétences territoriales (*rationae persone*) les seules populations nomades ou semi-nomades dispersées dans les différents cantons (sédentaires) de la subdivision de Téra. Cette spécificité du PA de Bankilaré dans le contexte de la communalisation des PA en faisait alors une entité paradoxale : une collectivité territoriale sans territoire.

La réforme décentralisatrice est mise en avant par les bailleurs de fonds comme le meilleur moyen de promouvoir la démocratie, la bonne gestion et le développement local dans des pays sous-développés tels que le Niger où l'État est resté marqué par une forte centralisation et une faible capacité à promouvoir des services publics de proximité et un développement local. C'est donc au nom de la « bonne gouvernance » que la réforme est justifiée tant par les bailleurs de fonds que par les gouvernements des pays récipiendaires qui se sont réappropriés ce discours. Qu'en est-il de la gouvernance locale, de l'exercice du pouvoir dans la gestion des problèmes qui se posent à une communauté, avant la mise en œuvre du projet de décentralisation ? Comment les différents acteurs de l'arène locale se repositionnent-ils vis-à-vis de ces lois ? C'est à ces deux questions que je tenterai de répondre ici à travers cette recherche autour d'un cas particulier sur le plan juridique mais illustratif sur le plan social et politique. L'étude de l'« arène » (BAILEY, 1969) politique locale de Bankilaré permet d'aborder quelques aspects des enjeux du projet de décentralisation nigérien. C'est à ce niveau du « village réel », entité sociale et politique, appréhendé comme « champ semi-autonome » (MOORE, 1978) que je propose d'aborder la gouvernance locale comme une interaction et une confrontation des logiques d'acteurs autour d'enjeux locaux. Cette approche qui se focalise sur les micro-enjeux qui caractérisent une (des)

collectivité(s) n'exclut nullement l'étude des rapports entre le local et les niveaux supérieurs de l'appareillage administratif et politique du pays, étude qui nous renseigne sur les marges de manœuvre des acteurs locaux face au système.

Je proposerai dans un premier temps de brosser rapidement l'arène politique de Bankilaré en présentant la place et le rôle des différents « groupes stratégiques »² qui participent à la gouvernance locale. On examinera plus spécifiquement ici la délivrance de services publics par l'administration locale et ses auxiliaires que sont les chefs traditionnels à Bankilaré. Nous analyserons ensuite les enjeux politiques, fonciers et identitaires de la « dispute » pour la commune.

■ L'arène politique locale de Bankilaré

Bankilaré est situé à l'ouest du Niger dans une zone peuplée de populations *songhay*, de longue tradition sédentaire pratiquant les cultures pluviales et les cultures de décrue aux abords de la rivière Gorouol, et de groupes de populations peul et *kel tamasheq*³ autrefois éleveurs nomades, plus récemment sédentarisées et tournées vers l'agriculture.

L'histoire du peuplement, aujourd'hui revisitée par les acteurs locaux à l'occasion de la discussion autour de la création des collectivités territoriales, met en évidence un peuplement *songhay* par vagues successives tout au long du xvii^e siècle, suite à la chute de

²Le concept de « groupes stratégiques » est entendu dans le sens défini par BIRSCHENK et OLIVIER DE SARDAN (1998 : 262-265), se référant à Evers (EVERS et SCHIEL, 1988), c'est-à-dire en tant qu'agrégats sociaux, à géométrie variable, qui défendent des intérêts communs, en particulier par le biais de l'action sociale et politique. Les entretiens ne sont pas pour autant limités à ces catégories.

³J'utiliserai ici plus volontiers le terme *kel tamasheq* dans lequel les individus appartenant à ce groupe se reconnaissent que les termes utilisés par les groupes voisins (*surgey, belley, etc.*) ou le terme français « touareg » aujourd'hui contesté par certains acteurs. Le terme désigne l'ensemble des individus de langue et de culture tamasheq.

l'empire *songhay* de Gao sous la pression des Marocains. Les gourmantchés qui occupaient cet espace ont alors fui ou ont été assimilés. À partir de la fin du XVIII^e siècle, les *Kel Tamasheq* ont également fui par petits groupes la rive droite du fleuve pour se réfugier en rive gauche (Gourma) où ils se sont peu à peu constitués en puissantes confédérations et se sont imposés aux sédentaires *songhay* auxquels ils faisaient payer tribut jusqu'au moment de la pénétration coloniale, qui mit un terme à une histoire guerrière complexe.

C'est en s'appuyant sur des chefferies, toutes réorganisées en cantons, que la France entreprit d'asseoir son administration des colonies. Ces cantons composèrent autant d'« arènes politiques locales » structurées autour des chefs, dits « traditionnels », imposés ou reconnus par l'administration française.

La subdivision de Téra fut créée par arrêté en 1928. Elle était alors composée de six cantons. Face aux difficultés de gestion des populations nomades (litiges fonciers et conflits récurrents liés aux dégâts champêtres) rencontrées par l'administration coloniale française, des groupements furent créés en remplacement des cantons dans le milieu des années 1930. Localement, cette disposition eut pour incidence la disparition du canton des populations *kel tamasheq* (canton des Logomaten créé en 1928) dispersées sur différents cantons *songhay* mais relevant toujours de leur hiérarchie traditionnelle (le chef de groupement des Tinguereguedesh-Logomaten). À l'époque, cette disposition, qui ôte au chef toute compétence territoriale, fut interprétée par les tenants de la chefferie⁴ *kel tamasheq* comme un rétablissement de leur pouvoir ancien.

Avec la création du poste administratif de Bankilaré en 1959, la puissante chefferie coutumière de Bankilaré et ses alliés religieux durent composer avec la présence rapprochée d'un administrateur colonial. C'est à l'époque les trois principaux groupes d'acteurs qui participaient à la gouvernance locale. Le groupe maraboutique et la chefferie *kel tamasheq* détenaient par ailleurs à l'époque un fort pouvoir économique lié à la possession de nombreuses tribus d'esclaves et de dépendants.

⁴La chefferie *kel tamasheq* de Bankilaré n'a jamais voulu reconnaître les limites de compétences (le canton des Logomaten) définies par la puissance coloniale en 1928 (archives nationales du Niger, 1928).

Ce n'est que suite aux sécheresses des années 1970 et 1980 qui décimèrent les troupeaux (principale capitalisation des richesses à l'époque) que la situation économique se renversa, même si la répartition des richesses a évolué depuis les années 1940 avec l'émancipation progressive des esclaves. L'arène politique locale ne fut véritablement renouvelée qu'avec la démocratisation des années 1990 qui vit naître une association de lutte contre l'esclavage (Timidria créée en 1991) et avec la multiplication des partis politiques.

C'est aujourd'hui au total six groupes stratégiques que nous avons catégorisés au sein de cette arène : les pouvoirs coutumiers (la chefferie traditionnelle), les pouvoirs administratifs (agents des services administratifs et techniques déconcentrés), les pouvoirs religieux (marabouts, prêtres guérisseurs...), les pouvoirs « politiques » (députés, leaders des partis politiques), les pouvoirs économiques (commerçants, gros éleveurs...) et les pouvoirs associatifs (association de ressortissants, Timidria, associations et comités divers liés aux projets de développement).

Administration-administrés : l'incontournable recours aux chefs

Par tradition, les sociétés *kel tamasheq* sont très hiérarchisées. Le système politique des *Kel Tamasheq* du Gourma est organisé en trois niveaux de pouvoir (*taghmar*) : un chef suprême (*amenokal wan ettobel*) ou chef de groupement (dénomination héritée de la période coloniale), celui-ci est secondé dans ces tâches par ses enfants et ses conseillers parmi lesquels les marabouts (*ineslemen*) occupent une place prépondérante, et des chefs de tribus ou fractions (*amenokalen wan tawshiten*).

Deux groupements de taille très inégale sont représentés à Bankilaré par leurs chefs de groupement respectifs : l'un comprend 72 tribus, l'autre n'en compte que 5, soit au total 41 000 personnes environ,

dispersées dans plusieurs cantons. Le principal groupement est celui dit des *Tingueregadech-Loghmatten*⁵. Il est constitué d'un assemblage de groupes hétérogènes de populations de culture et de langue tamasheq, pour la plupart originaires des *Oullimenden* de Ménaka (dans l'actuel Mali).

Différents statuts sociaux caractérisent le schéma d'organisation classique de la hiérarchie des *Kel Tamasheq* avec à son sommet les aristocrates (*imajeghen*), puis les hommes libres tributaires (*imghad*), les artisans (*inadan*) et les captifs (*iklan*) à la base de cette pyramide. Le statut de chaque individu détermine généralement sa place dans les prises de décisions (BOURGEOT, 1995), les captifs au bas de la hiérarchie sociale ayant généralement le moins de poids. Toutefois, on notera que dans le cas présent certains individus exerçant des métiers tels que certains captifs proches de la chefferie ou des forgerons (*inadan*) peuvent occuper des positions sociales particulières qui leur permettent d'assumer des tâches de conseiller du chef ou de représentation, notamment auprès des autorités administratives.

Au même titre que les chefs des communautés sédentaires, la chefferie traditionnelle *kel tamasheq* a été instrumentalisée par la puissance coloniale pour gérer les populations et assurer le paiement de l'impôt. Elle a par contre fait l'objet de certains traitements de faveur (complicité de l'administration qui a notamment longtemps laissé faire les pratiques esclavagistes), ce qui lui donna longtemps aux yeux de ses sujets les attributs d'une puissance hégémonique.

Avec l'érection du campement⁶ de Bankilaré en PA, les pouvoirs coutumiers et religieux ont dû composer avec l'administration, nouvel acteur devenu central dans l'arène politique locale. Les chefs de poste administratif, administrateurs de la France d'outre-mer puis « commandants indigènes », ont dû poursuivre leur mission de gestion des nomades par l'intermédiaire de la chefferie *kel*

⁵Nous n'aborderons pas ici le cas spécifique du groupement des *Doufrafrak* dont le chef réside plutôt à Téra et Niamey et dont les administrés dispersés dans les cantons du Sud de l'arrondissement et de l'extrême Nord sont peu présents à Bankilaré. Pour les mêmes raisons, nous ne traiterons pas des Peuls *Gaobés*.

⁶Les *Kel Tamasheq* étant de tradition nomade ne résidaient à Bankilaré que durant la saison sèche. En saison pluvieuse, ils effectuaient des transhumances vers le nord où s'effectuait la cure salée.

tamasheq qui, quoique affaiblie, apparaissait encore incontournable. Néanmoins, pour celle-ci, cette mise sous tutelle rapprochée s'est traduite par une certaine restriction de ses libertés (en particulier les divers abus de pouvoir : extorsion de biens au titre de la dîme, rapt d'enfants en vue de leur asservissement comme domestiques, violences diverses, etc.). Une dimension importante du travail du chef de poste consistait à arbitrer les nombreux conflits qui ne manquaient pas de naître entre les tenants de la chefferie, toujours prompts à récupérer ce qui jadis constituait un dû de leurs tributaires et dépendants, et ces derniers toujours plus avides des libertés que la colonisation leur avait octroyées (au point de refuser le paiement de l'impôt à leur chef). La gestion des plaintes diverses adressées directement à l'administration, le règlement des différends sur la propriété du bétail (point essentiel dans l'enrichissement de groupes autrefois asservis), l'impératif de contrôle des comportements d'incivisme fiscal... conduisirent le commandant de cercle à ménager les chefs et leur statut, relais indispensables d'une administration qui eut de grandes difficultés à s'imposer aux nomades (ANN, archives de Téra, rapport annuel 1963).

L'histoire des rapports entre l'administration et les populations *kel tamasheq* du Gourma est marquée par une défiance réciproque. La puissance coloniale ayant eu à faire face à plusieurs révoltes jusqu'en 1915-1916, se méfiait toujours de ces « turbulents et mobiles » *Kel Tamasheq* et Peuls. Une fois vaincus, ceux-ci ont opposé à l'occupant leur force de résistance à travers le mensonge, la tromperie et diverses stratégies d'évitement (la mobilité, la lenteur dans l'exécution des ordres de l'administration...)⁷. L'État a longtemps été marqué par l'image d'un occupant prélevant les ressources matérielles, humaines, économiques et financières, exerçant un contrôle sévère, contraignant les individus et les groupes, les sanctionnant, les punissant, etc. Ce type de rapport a alimenté la défiance vis-à-vis de l'occupant étranger, plus tard remplacé par d'autres étrangers (à la communauté locale) venus administrer le Niger indépendant. Les

⁷Le meilleur exemple de mensonge : *Tingureguedech* signifie « je suis sous la protection de », il désigne en fait le nom d'une tribu d'esclaves qui était située à proximité immédiate du campement de leurs maîtres, les *Kel Igirer*. C'est néanmoins le nom qui fut donné au colonisateur et qui s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui.

survivances de cette défiance réciproque entre administrateurs et nomades sont encore très marquées.

La fonction répressive de l'administration est encore celle qui domine les représentations que se font les administrés de la puissance publique. Elle se traduit dans la composition des services déconcentrés de l'État présents à Bankilaré : les agents de la brigade de gendarmerie, des forces de sécurité sous la direction du chef de poste administratif (souvent un militaire), des Eaux et Forêts y sont les plus nombreux. On y trouve néanmoins aussi un centre de santé, un service de l'Élevage, un service du Plan, un agent de l'Agriculture et une école primaire (créée en 1956).

Un cadre d'animation du premier projet de développement implanté dans la zone signalait qu'à leur arrivée (1993) les premiers contacts avec les populations furent difficiles. Celles-ci habituées à ne voir de l'État que ses forces de répression et de prédation (véhicules du chef de PA, véhicule de la gendarmerie, véhicule du service des Eaux et Forêts) fuyaient à l'approche des véhicules du projet (source : entretiens).

Face à cette force hostile et étrangère, les stratégies populaires les plus courantes pour accéder aux services indispensables de l'administration furent de passer par un intermédiaire. Ce dernier a évidemment été celui désigné par l'administration comme son « auxiliaire » : le chef de groupement, censé assurer le règlement des litiges à un premier niveau.

L'accès à la justice fournit un bon exemple de la position stratégique occupée par la chefferie dans le règlement des affaires internes :

« Par exemple en cas de vol, la victime ne peut pas venir directement à la gendarmerie pour se plaindre. Il va aller voir son chef de tribu. L'autre l'envoie au chef de groupement. À chaque étape il faut qu'ils bouffent quelque chose. Il faut le thé et la cola de l'enfant du chef qui va saisir la gendarmerie... Comme ça les chefs de tribu et de groupement vont toucher. Leurs administrés sont des gens qui sont dans les tiroirs. Aucun nomade ne va venir directement au PA ou à la gendarmerie. On le fait toujours accompagner... L'intermédiaire, c'est le "guide". Lui, il est indispensable ! Le guide est de Bankilaré, il connaît l'administration même s'il n'a pas fait l'école. Les guides essentiels ce sont les enfants du chef. Ils n'ont pas de champ, ils n'ont

rien d'autre qu'être les guides ». (entretien avec le commandant de brigade de gendarmerie du PA de Bankilaré) ».

Privés d'une partie de leurs pouvoirs de gouvernance, privés des ressources du temps jadis où les captifs fournissaient une main d'œuvre gratuite pour assurer leur entretien, et refusant suivant les valeurs de l'aristocratie guerrière de s'abaisser au travail de la terre (réservé aux basses classes), les *imajeghen* de la chefferie coutumière, appauvris, se sont repliés sur les activités liées à leurs attributions statutaires et des rôles plus informels et officieux d'intermédiaires vis-à-vis de l'administration publique. Ce rôle d'intermédiaire contribue à compenser la faiblesse des revenus légaux des chefs coutumiers, qui outre leur rôle de courtier de la justice d'État illustré précédemment, sont à l'occasion courtiers en développement vis-à-vis des projets (étatiques ou non) qui interviennent auprès des populations implantées dans la zone où l'autorité du chef coutumier est censée s'exercer.

Le maintien de telles positions d'intermédiation est favorisé par une méfiance constante des populations *kel tamasheq* vis-à-vis de l'appareil d'État et de ses agents, la prégnance des relations maîtres-sujets (rapports hégémoniques très marqués par les statuts de maîtres et d'esclaves) et le fort taux d'analphabétisme des populations de la zone. Conserver cet avantage comparatif que confère des positions d'intermédiation nécessite une maîtrise des réseaux étatiques (assurée par le renouvellement des liens d'inter-connaissances au fur et à mesure des affectations-mutations des agents de l'État) et une connaissance du fonctionnement des administrations (procédures et rouages administratifs), enfin il demande la mise en œuvre de stratégies de contrôle et de rétention de l'information.

Aussi, il n'est guère étonnant de constater que les tenants du pouvoir (l'*amenokal* et son entourage de conseillers) contribuent à maintenir au plus bas le taux de scolarisation en freinant les créations d'école. Cette stratégie qui consiste à tenir les sujets dans l'ignorance est aussi adoptée par les pouvoirs religieux qui, paradoxalement, n'enseignent pas le Coran à leurs sujets, de façon à éviter des revendications de leurs captifs fondées sur le droit musulman et conserver leurs prérogatives en matière d'arbitrage matrimoniaux et de par-

tage de l'héritage⁸. Il est connu au Niger que « les chefs traditionnels trouvent leur manger dans les conflits fonciers et les marabouts dans les affaires familiales ».

Tous ces aspects quotidiennement vécus, subis par les « administrés-sujets » sont aujourd'hui bien identifiés et dénoncés par certains acteurs locaux regroupés au sein de l'association Timidria, mouvement militant contre l'esclavage au Niger :

« Mais, ce que j'ai remarqué, moi, le problème qui reste c'est le cordon qui les lie avec l'administration. C'est ce cordon-là que les autres (les *imajeghen*) ont coupé, de sorte qu'ils sont toujours... incontournables. Et, que les autres ne peuvent que faire référence à eux pour prétendre aux privilèges qui sont liés à l'administration, c'est ça l'important ! Si jamais, je me suis dit, si jamais on arrive à casser ce cordon, et que, eux (les *iklan*), ils se mettent en contact direct avec l'administration, ils peuvent se libérer d'ici là. Mais, tant que ce cordon-là est occupé c'est difficile parce que l'administration est là avec ses répressions, ses impôts, ses cartes d'identité, sa civilité. Ils ne l'ont pas » (un sympathisant de l'association Timidria).

Si du point de vue des militants de Timidria, l'accès au service public se trouve entravé par les chefs traditionnels plutôt que facilité, le « citoyen-sujet » voit d'abord en son chef un protecteur face à une administration dont il ignore le fonctionnement, dont il pressent ou connaît les risques. Si entre extorsion de fonds et cadeau pour service rendu la limite peut sembler difficile à déterminer, il reste que les intérêts des uns et des autres ne sont pas nécessairement perçus comme antagonistes. La chefferie est devenue un courtier local institutionnalisé qui a su tirer parti des marges de manœuvre laissées par une administration complice (complicité souvent dénoncée par les militants de Timidria) et des failles d'un État peu capable d'assurer les services publics sans intermédiaires.

Il convient de se rappeler que le principe qui était déjà le fondement de la mise en place des premiers postes administratifs au Niger était le rapprochement de l'administration vis-à-vis des administrés. C'est ce même principe qui est avancé comme justification de la décen-

⁸Le maître hérite généralement d'une bonne partie des biens de ses esclaves à leur mort.

tralisation. Pourtant, il apparaît à travers cet exemple de Bankilaré que la mise en œuvre de la décentralisation par la multiplication des communes et donc celle des centres de délivrance de services publics ne suffira pas à modifier qualitativement la gouvernance au quotidien.

Au-delà de l'état de la gouvernance au quotidien dans l'arène de Bankilaré, il nous semble intéressant maintenant d'observer et d'analyser les stratégies d'acteurs autour d'un projet de réforme en élargissant la focale. La mise en place d'une commune rurale à Bankilaré suscite de nouveaux enjeux au cœur desquels le problème foncier tient une place prépondérante.

Luttes de pouvoir sur fond d'enjeux fonciers et identitaires

En 1996, les lois structurantes du projet de décentralisation nigérien (réorganisation administrative du pays en régions, départements, communes) étaient votées et amendées en 1998 ouvrant ainsi la voie à la mise en place d'élections locales en février 1999. Dans ce cadre, l'érection du PA de Bankilaré en commune souleva un tollé des ressortissants *songhay* du canton de Gorouol qui obtinrent comme compromis l'érection de Yatakala, à l'époque chef-lieu de canton du Gorouol⁹, en commune rurale.

Suite aux élections locales entachées de nombreuses irrégularités et défavorables au pouvoir en place survint un coup d'État en avril 1999 et une annulation des résultats. Un gouvernement de transition assura la gestion du pays jusqu'au début de l'année 2000 où un gouvernement issu des urnes reprit les rênes du pouvoir. Ce n'est qu'au début de l'année 2001 que le projet de loi fut « re-travaillé » pour être présenté à l'Assemblée nationale. Un nouveau schéma fut

⁹La loi initiale ne prévoyait nullement de disposition pour ériger un chef-lieu de canton en commune.

mis en avant, celui de la communalisation intégrale des cantons et de certains groupements. Ce schéma dit « schéma 2000 » prévoit la création d'environ 200 communes, correspondant approximativement au nombre de cantons existants, plus les postes administratifs. Des missions visant à informer les leaders politiques, les autorités coutumières (censées répercuter l'information au niveau des populations) et les services déconcentrés de l'État ont été menées dans tous les départements du pays.

En avril 2001, sous l'influence d'un ministre originaire du Gorouol, le projet de loi sur la décentralisation fut remanié *in extremis* pour être validé par le Conseil des ministres avant d'être transmis à l'Assemblée nationale. Ce remaniement avait pour incidence la suppression de la commune de Bankilaré. Disposant de relais d'information au sein du gouvernement, la communauté *kel tamasheq* de Bankilaré fut aussitôt alertée de la manœuvre. Localement, la réaction fut vive du côté des élites (leaders politiques, coutumiers et religieux, cadres de l'administration... toutes catégories sociales confondues) qui mobilisèrent leur communauté en organisant diverses manifestations de protestation (marches sur le Poste administratif, lettre ouverte aux autorités nationales, « sit-in » des 77 chefs de tribus¹⁰ devant l'Assemblée nationale, menaces de rébellion...). Le cas du Gorouol reprenait dès lors les devants de la scène nationale en matière de mise en œuvre de la décentralisation.

« Les colons nous ont colonisés ensemble et nous ont laissés ensemble. Ce n'est pas maintenant que les *Songhay* vont nous chasser. S'ils nous chassent, pourquoi ne l'avoir pas fait au moment où les colons n'étaient pas venus. Pourquoi avant ils ne disaient pas que nous n'avons pas de droits sur les terres ? Pourquoi au moment de la colonisation ils n'ont pas dit aux Blancs de nous chasser ? Et pourquoi après le départ des "Blancs", ils ne nous ont pas dit de quitter ? Et maintenant au seuil de la décentralisation, on n'a pas de droits sur les terres ! Cela est vraiment bizarre ! C'est pour entraîner une guerre civile ! C'est une perturbation ! Quelqu'un qui a perdu plus de cinq ou six de ses parents dans une région et tu lui dis qu'il

¹⁰77 tribus composées des 72 du groupement des Tinguereguedech et des 5 du groupement Doufarafarak.

n'a pas de droit sur cette région ! Vous voyez ce que ça fait ! » (entretien avec un *Kel Tamasheq* de Bankilaré).

À travers cette décentralisation, il s'agit d'une part de transférer les pouvoirs de décisions de l'État central vers le niveau local, mais, d'autre part, et surtout, cela consiste à bouleverser profondément les modes de gestion actuels et les prérogatives des actuels tenants du pouvoir au niveau des quartiers, villages, cantons, chefs-lieux administratifs... en procédant à l'élection d'un conseil municipal et d'un maire et en tenant plus ou moins à l'écart chefs coutumiers et administrateurs (chefs de poste administratif, sous-préfets, administrateurs délégués des communes urbaines, préfets) qui apparaissent comme les grands perdants de la réforme et qui lui opposent une résistance à peine voilée.

Au Niger, les chefs traditionnels sont inéligibles (selon les textes portant statut de la chefferie traditionnelle et le code électoral). Le projet de décentralisation dans sa forme actuelle (communalisation des cantons) propose *in fine* de superposer au chef de canton ou groupement, sur le même espace territorial, une autorité supérieure ayant *a priori* les mêmes attributions que le chef coutumier, un maire élu, disposant d'une légitimité par les urnes et appuyé par un conseil municipal délibératif. Au sein de ce conseil, la chefferie n'aura *a priori* que peu d'influence sur les décisions prises, avec 1/5 des sièges (soit 2 sièges sur 11). Le projet contient donc plus ou moins en substance une mise à l'écart en douceur des chefs coutumiers du paysage politique local, mise à l'écart dont ceux-ci ont bien pris conscience :

« Nous ne sommes pas contre la décentralisation mais qu'on nous dise clairement quelle sera notre place... ou bien si on veut nous éliminer qu'on le dise clairement ! » (un membre du bureau de l'Association des chefs traditionnels du Niger, oct. 2001).

À défaut de pouvoir encore lutter contre la réforme au niveau national, les chefs traditionnels l'acceptent mais tentent désormais diverses stratégies individuelles de repositionnement au niveau local.

Du point de vue des chefs coutumiers *songhay* et *kel tamasheq*, principaux acteurs de la gouvernance locale dans le Gorouol, l'érection d'une ou bien deux communes rurales est loin d'être un détail.

Pour les chefs *kel tamasheq*, défenseurs de l'option « chacun sa commune », conscients de la difficulté réelle d'amener leurs administrés dispersés sur un très vaste territoire (plusieurs cantons) à voter massivement, le résultat des élections locales sur une seule commune serait favorable aux *Songhay* qui peuvent plus aisément mobiliser leurs populations regroupées dans une vingtaine de villages. Ainsi, le pouvoir communal leur échapperait totalement.

« Aujourd'hui, c'est la commune. Donc, nécessairement, il faut la terre. Il faut découper et se regrouper si on ne veut pas se faire marginaliser. » (un ressortissant peul de Bankilaré).

Ce point de vue et cette stratégie consistant à obtenir une commune pour les nomades sont partagés par les peul *Gaobé* qui tentent eux aussi de gagner une indépendance vis-à-vis des *Songhay* (commune de Diagourou contestée par les *Songhay* du canton de Téra).

Quant à la chefferie *songhay*, partisane de l'option « une unique commune pour un unique territoire », il est clair que la reconnaissance d'une commune aux *Kel Tamasheq* serait un manque à gagner budgétaire du fait de la soustraction des contribuables *kel tamasheq* à la future commune du Gorouol (question de viabilité économique).

Aussi, pour justifier son option, l'élite *songhay* s'appuie-t-elle sur l'existence du décret de 1959 qui créait le Poste administratif de Bankilaré, « dont la compétence s'exerce *rationae persone* sur les ressortissants des groupements nomades Tinguereguedech-Loghmatten, Doufrafrak et Gaobé », établissant du même coup un poste administratif sans limites territoriales. Ce décret est interprété par l'élite *songhay* comme la preuve « noir sur blanc » de l'absence de légitimité des *Kel Tamasheq* à réclamer le droit de propriété sur les terres qu'ils occupent. L'argumentaire du chef de canton du Gorouol, auquel se rallie solidairement l'ensemble des chefs de canton *songhay* de l'arrondissement de Téra, et qui correspond plus généralement à la position des chefferies coutumières sédentaires dans les zones agropastorales au Niger, s'appuie sur une interprétation particulière de la communalisation des chefs-lieux de canton.

Du point de vue des chefs de canton *songhay*, la modalité d'application de la décentralisation accordant une commune aux *Kel Tamasheq* fixerait définitivement et légalement les populations « nomades » sur des terres ne leur appartenant pas : « Nous n'accepterons pas que nos terres soient divisées et données à d'autres » dit un chef de

canton de Téra à propos de la commune peule de Diagourou dont les habitants seraient installés sur les terres des *Songhay*. Il y a là un peu de revanche historique sur les « nomades » en termes de domination et de luttes de pouvoir.

Dans cette zone à l'extrême Ouest du Niger, les disputes entre *Songhay* et *Kel Tamasheq* sur les dégâts champêtres, à propos de l'accès aux points d'eau, du non-respect des couloirs de passage, sont fréquentes et anciennes (cela est vrai pour toutes les zones agropastorales où les activités d'élevage et d'agriculture sont en situation de forte concurrence). Plusieurs conflits violents se sont traduits par des morts d'hommes, voire des massacres.

Par simple effet d'annonce, le projet de mise en œuvre de la décentralisation relance les enjeux fonciers, ravive les tensions et exacerbe les positions des communautés, qu'il ne convient pas d'opposer entre agriculteurs sédentaires *songhay* d'une part et éleveurs nomades *kel tamasheq* d'autre part, puisque les uns et les autres sont aujourd'hui tous sédentaires et pratiquent à la fois l'élevage et la culture vivrière. Un repli identitaire semble néanmoins s'opérer derrière l'ethnie, et, plus loin, l'ancienne dichotomie sédentaires/nomades refait surface. Les dissensions internes de chaque communauté sont étouffées. Ce qui est au cœur de cette dispute jusque-là verbale, quoique épisodiquement violente, c'est en particulier la propriété et le droit d'usage de la terre des populations de tradition pastorale.

Le Code rural nigérien statue sur cette question centrale de la propriété de la manière suivante (ordonnance 93-015, article 9) :

« La propriété coutumière résulte de l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ou par l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente. »

La loi ne résout rien et les litiges fonciers débouchent le plus souvent sur des décisions juridiques, les chefs coutumiers et les autorités administratives locales s'avérant dans l'incapacité de résoudre ces problèmes localement. La revendication pour la propriété de la terre à l'échelle communautaire prend évidemment l'allure de bataille de légitimation historique où la démonstration de la présence sur la terre devient centrale. Dans ces joutes, jusque-là surtout discursives, la manipulation de l'histoire est dès lors devenue un exercice auquel

se livre chacun des deux camps, jouant sur l'étymologie des noms de lieux, sur les types de relations qui prévalaient entre les deux groupes (accueil, cohabitation, allégeance, domination), etc.

Mais la bataille s'engage aussi sur d'autres terrains avec d'autres armes. Les *Songhay*, forts de leur groupe de pression (association de ressortissants basée à Niamey) et de la position de l'un des leurs au sein du gouvernement, tentent d'imposer leur point de vue en œuvrant dans les plus hautes instances de l'appareil d'État. Quant aux *Kel Tamasheq*, leur nombreuse élite coutumière locale (77 chefs de tribus) est unie solidairement derrière sa chefferie de groupement. Ils sont conscients de leur faiblesse relative liée au manque de relais au niveau national (y compris auprès des ex-rebelles intégrés au gouvernement) ; ils multiplient donc les manifestations diverses tout en faisant valoir l'argument de certains dirigeants de la rébellion relatifs à l'administration des groupes minoritaires¹¹. Ils tentent du même coup de bénéficier du ralliement à un drapeau communautaire *kel tamasheq* qui a valu des positions de pouvoirs à quelques-uns des « nordistes »¹² et menacent d'une nouvelle rébellion (dont elle n'a guère les moyens).

« Notre terre s'arrête là où commence celle des bella » répond un chef de village *songhay* du Gorouol à la question de la délimitation territoriale du village. Cette phrase semble bien indiquer que le débat actuel sur la propriété foncière des *Kel Tamasheq* de cette zone est plus la lutte d'une élite, en situation de perte de pouvoir et menacée par le projet de décentralisation, qu'un problème de fond exprimé par la base, tel que le présente le chef de canton du Gorouol :

¹¹Le PA de Bankilaré bénéficie depuis 1992 au titre de groupe minoritaire du statut particulier de circonscription spéciale qui permet à ces populations d'obtenir une représentation à l'Assemblée nationale. GIRAUT (1999) avance que ces circonscriptions spéciales constituent en quelque sorte une compensation à la cantonalisation pour des groupes minoritaires ou de statut servile, qui furent marginalisés lors de la reconnaissance coloniale d'autorités coutumières. Un tel statut renforce le caractère explicitement ethnique des localités concernées.

¹²Les ex-rebelles intégrés sont des anciens chefs de fractions de la rébellion originaires de l'Air et de l'Azawagh, peu sensibles à la situation de ceux du Gourma qui n'ont d'ailleurs pas pris part à la rébellion armée.

« Les gens ne vont jamais accepter qu'on divise leurs terres pour attribuer une partie à d'autres personnes, vous voyez que ce n'est pas faisable, et c'est ce que j'ai refusé d'accepter ».

De l'autre côté, les *iklan* (descendants d'esclaves) qui forment la grande majorité des populations *kel tamasheq* de Bankilaré sont également peu informés des enjeux réels de la communalisation. Largement manipulés, ils répondent présents à l'appel pour la mobilisation lancée par la hiérarchie qui, jalouse de ses pouvoirs et prérogatives, aussi maigres soient-elles, se garde bien de révéler les véritables enjeux de la décentralisation et agite éperdument le drapeau identitaire et la nécessaire unité face aux menaces (réelles) d'exclusion dans l'accès à la propriété foncière.

La question identitaire évoquée tout à l'heure n'est qu'un des aspects du problème et je ne m'y attarderai pas plus si ce n'est en mentionnant que le Recensement général de la population (RGP) réalisé en 2001 fournit un bon exemple de ce mouvement de repli et une nouvelle occasion de réaffirmer des identités communautaires distinctes.

« Lors du recensement, il y a eu ce problème : imprimé "Canton de Gorouol". Les *buzu*¹³ ont dit "non" de se faire recenser sur ces imprimés, sauf si on écrit "groupement". Ils ont raison ! Les imprimés dans le temps c'était "village ou tribu". Ils ont bloqué le RGP pendant 72 heures ! il a fallu que le sous-préfet vienne de Téra. S'ils se font recenser sous Gorouol, alors ils n'existent plus ! C'est pourquoi la question de la commune revient ici. » (un gendarme hausa basé à Bankilaré).

Cette instrumentalisation d'un problème crucial (la terre étant le principal facteur de production) a eu pour effet de regrouper les individus derrière la bannière ethnique, mettant de côté toutes les dissensions internes qui animent de part et d'autre les communautés. Ainsi, au-delà des conflits familiaux qui ont toujours animé la vie de la chefferie *songhay*, au-delà des disputes politiques qui depuis les indépendances ont divisé les individus d'un même village, d'un

¹³« *Buzu* » désigne en hausa les captifs *kel tamasheq* mais est plus souvent employé pour désigner globalement l'ensemble des *Kel Tamasheq*, au même titre que les *Songhay* et *Zarma* utilisent le terme « *bella* ».

même campement, au-delà du combat de fond mené par les *iklan* pour gagner leur autonomie vis-à-vis de la noblesse ou des groupes maraboutiques, face à l'enjeu foncier les rangs se sont resserrés pour constituer deux camps radicalement opposés.

Si « pour Timidria, l'ancrage spatial durable des Touareg noirs génère un droit de propriété qui est lui-même porteur de liberté individuelle » (TIDJANI ALOU, 2000 : 182), c'est en l'occurrence la liberté collective du groupe de jouir des droits de propriété qui est menacée. Au-delà des catégories sociales qui segmentent et cloisonnent la société *kel tamasheq*, ses membres se sentent liés par une langue partagée, une histoire et un certain nombre de valeurs communes. Pour Timidria, les conflits autour de la commune *kel tamasheq* de Bankilaré fournissent sans doute l'occasion de donner forme et matière à un groupe « *Kel Tamasheq* » uni, en occultant les catégorisations sociales qui constituent des facteurs discriminants entre les membres de l'association. L'alliance avec les *imajeghen* peut s'expliquer aussi par le caractère incontournable et utile à la cause du groupe que ces derniers se sont forgé au fil de décennies de gouvernance locale.

■ En guise de conclusion

Dans leur état actuel, les lois sur la décentralisation sont plutôt défavorables aux nomades ou anciens nomades, en particulier dans les zones où ils sont en situation de minorité. La conversion tardive des pasteurs nomades *kel tamasheq* et peuls à l'agriculture pluviale n'est pas sans incidence sur les rapports que ces anciens pasteurs nomades entretiennent vis-à-vis du foncier (originellement caractérisés par une absence de recherche d'appropriation foncière, puis progressivement des pratiques de défrichage pour l'extension des terres de culture, et des pratiques d'emprunt de terres aux *Songhay*) et sur les représentations que leurs voisins sédentaires *songhay* s'en font (« les nomades n'ont pas de terres ! »).

Tandis qu'au niveau national, la création des circonscriptions électorales spéciales avait permis de garantir le droit des minorités à une représentation au niveau de l'Assemblée nationale du Niger, rien n'est prévu au niveau décentralisé. En même temps, cette disposition consacrait la confirmation d'un traitement séparé (déjà contenu dans les dispositions coloniales) aux relents ethnistes. C'est cette même tendance aux « communes tribales ou ethniques » (pour reprendre une expression du président de l'Assemblée nationale de la république du Niger lors des débats parlementaires autour des lois décentralisatrices en mai 2002) qui, aujourd'hui, ressort avec force dans la création des communes, et s'est traduite par d'incessantes tractations entre les chefs coutumiers et députés, les associations de ressortissants formées en groupe de pression et les ministères techniques de l'État.

Dans le cas du Gorouol, pour les élites des communautés peul et *kel tamasheq*, l'un des enjeux est directement en prise avec une opposition entre sédentaires et nomades qui prend ses racines dans l'histoire tumultueuse de ces groupes. Cet enjeu, c'est de maîtriser son avenir en ne se laissant pas marginaliser par un découpage territorial qui les mettrait sous la domination d'un conseil municipal largement à l'avantage du groupe « adverse ».

Le constat de cette dérive « tribale » du redécoupage administratif et de la nouvelle donne politique qu'engendre la décentralisation n'a pas empêché le vote quasi unanime par les députés nigériens de cette loi, étant entendu à mots couverts que celle-ci satisfaisait les intérêts de chacun (des députés et de ceux qu'ils représentent), la règle du jeu consistait à valider globalement en séance plénière le projet de loi du gouvernement.

Il faut savoir sur ce point que l'essentiel des débats s'est déroulé en commissions spéciales et notamment au sein de la Commission des affaires générales et institutionnelles (Cagi) qui a entendu tous les députés pour chaque département. Pour répondre à cette « préoccupation » du président de l'Assemblée nationale, seule a été prévue cette fameuse « sensibilisation ». En la matière, il est à craindre que les faits pèsent moins que les mots : les « communes ethniques » sont créées, cautionnées. Reste à savoir quelles sont les limites de ces communes, car cette loi portant composition et limites des communes n'a pas été promulguée et une nouvelle partie de « ping-

pong » (national-local) s'est engagée, pour gagner le rattachement de tel ou tel village, hameau ou campement à sa commune. C'est dire si ce projet qui n'est pas encore mis en œuvre est « approprié » par les acteurs !

Une autre incidence de ce processus négocié de production des lois entre acteurs « d'en bas » (chefs traditionnels, associations de ressortissants) et acteurs « d'en haut » (gouvernement, Assemblée nationale) est le renvoi aux oubliettes des critères techniques de viabilité financière des communes qui avaient été mis en avant par les ministères et services techniques (Commission spéciale chargée de réfléchir au redécoupage administratif, Haut Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation : HCRAD) dans le milieu des années 1990. On sait déjà que nombre de communes ne disposeront que de ressources financières extrêmement limitées et courent à la faillite avant même d'avoir existé. Dans la course à la commune, la satisfaction des intérêts des divers groupes de pression a conduit l'Assemblée nationale à valider des entités non viables économiquement à court ou moyen terme mais satisfaisant des intérêts socio-politiques immédiats.

Par ailleurs, la gestion des affaires publiques semble être un laissé pour compte de la décentralisation. Face à des logiques d'appropriation et d'accaparement des biens collectifs, dans des situations de concurrence pour le pouvoir et le contrôle des ressources (naturelles, humaines et financières), des pratiques clientélistes et corruptrices, on constate que la « main invisible » d'Adam Smith ne fonctionne pas de la manière dont l'entendent (dans les textes¹⁴ tout au moins) les initiateurs du projet de décentralisation.

D'un autre côté, la société civile partout évoquée pour assurer le rôle de contre-pouvoir de l'État ou des élites locales s'avère soit fictive, soit embryonnaire et muselée, et, le cas d'une association de lutte

¹⁴Les arguments avancés par le gouvernement reprennent largement la propagande des bailleurs de fonds : responsabilisation des communautés de base dans la promotion d'un développement local, fourniture de services aux populations, promotion d'une administration de proximité dans la perspective d'une meilleure gouvernance, promotion du développement harmonieux et équitable entre toutes les populations à travers les régions du pays, approfondissement, renforcement et consolidation de la démocratie en général et locale en particulier. ».

contre l'esclavage fait figure d'exception dans le paysage associatif national. Les autres structures associatives d'origine exogène liées aux conditionnalités des projets sont généralement « récupérées » par les pouvoirs locaux ou bien n'ont guère d'emprise sur les réalités politiques locales, si bien qu'il est à craindre que les objectifs participatifs et « développementistes » de la décentralisation soient mis à mal et largement détournés. Si l'on semble assister à un rebondissement des chefferies à l'occasion de la décentralisation, les perspectives retracées précédemment nous invitent à poursuivre une recherche autour du changement social en mettant l'accent sur les stratégies, l'action politique et le devenir des catégories sociales dominées (les femmes, les jeunes, les individus de statut servile) au sein de ces futures communes.

Bibliographie

BAILEY F.-G., 1969/1971 –
Les règles du jeu politique.
Paris, PUF.

BERNUS E., 1974 –
L'évolution récente des relations
entre éleveurs et agriculteurs
en Afrique tropicale :
l'exemple du Sahel nigérien.
Cah. Orstom, sér. Sci. hum.,
XI-2 : 137-143.

BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P.,
OLIVIER DE SARDAN J.-P. (dir), 2000 –
Courtiers en développement.
*Les villages africains en quête
de projets*. Paris, Apad-Karthala,
328 p.

BIERSCHENK T.,
OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds), 1998 –
« Les arènes locales face
à la décentralisation
et démocratisation. Analyses

comparatives en milieu rural
béninois ». In Bierschenk T.,
Olivier de Sardan J.-P. (eds) :
Les pouvoirs au village.
*Le Bénin rural entre
démocratisation et décentralisation*,
Paris, Karthala.

BOURGEOT A., 1995 –
*Les sociétés touarègues :
nomadisme, identité, résistances*.
Paris, Karthala.

BOURGEOT A., 1999 –
*Horizons nomades en Afrique
sahélienne. Sociétés, développement
et démocratie*. Paris, Karthala.

CERCLE DE TÉRA, 1960 –
Bulletin mensuel de renseignement.

CERCLE DE TÉRA, 1963 –
Rapport annuel.

EVERS H., SCHIEL T., 1988 –
Strategische Gruppen.
Reimer, Berlin.

GALLAIS J., 1975 –
Pasteurs et paysans du Gourma.
La condition sahélienne. Mémoire
du Centre d'études de géographie
tropicale du CNRS, Bordeaux.

GIRAUT F., 1999 –
Retour du refoulé et effet chef-lieu.
*Analyse d'une refonte politico-
administrative virtuelle au Niger*.
Grafigéo, n. 7, Prodig.

GRÉGOIRE E., 1999 –
*Touaregs du Niger, le destin
d'un mythe*. Paris, Karthala.

MOORE S. F., 1978 –
Law as process.
Routledge et Kegan Paul, London.

TIDJANI ALOU M., 2000 –
Démocratie, exclusion sociale
et quête de citoyenneté :
cas de l'association Timidria
au Niger.
Journal des Africanistes,
70 (1-2) : 173-195.

Komlavi Hahonou E. (2006)

Une communauté "nomade" face à la décentralisation au Niger

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)
Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint,
modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH,
385-406

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en
Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI),
2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X