

Développement local et logiques territoriales à Aguié au Niger

Ibrahim Amoukou et Boubacar Yamba¹

De la période précoloniale aux récentes politiques de décentralisation, le maillage territorial du Niger a suivi des logiques diverses, souvent imposées de l'extérieur et en porte-à-faux avec les dynamiques locales. L'observation attentive des réalités indique que les « grappes villageoises » viables et fonctionnelles ne sont plus à créer, car elles existent déjà. Ce sont elles qui prennent en charge le développement, contre vents et marées.

Avec la mise en place des structures institutionnelles décentralisées, la dimension locale du développement au Niger est aujourd'hui au centre de la réflexion. Ce processus de décentralisation s'est concrétisé en 2005 par une communalisation intégrale qui a permis l'installation de 265 communes sur l'ensemble du pays. Cette option de découpage s'est faite sans toujours tenir compte des dynamiques et réalités territoriales en cours, telles que vécues par les populations. La présente contribution tentera à partir de l'exemple du centre-sud du Niger de montrer comment s'est construite la territorialité et quels problèmes ce processus soulève en termes de problématique de développement et d'insertion dans la mondialisation des échanges.

« La mondialisation et la globalisation des échanges, en transformant les anciens territoires en espaces économiques ont fini par pla-

1. Respectivement professeur à la faculté d'agronomie de l'Université Abdou Moumouni à Niamey (Niger) et professeur de géographie à la faculté des sciences humaines de la même université.

cer l'entreprise au centre de la médiation entre individus et société » (Fondation Charles Léopold Mayer). D'où la nécessité de nouvelles médiations qui permettent d'articuler les différents niveaux, en prenant en compte les réalités concrètes vécues au niveau local, si l'on veut échapper à l'enfermement de l'action publique dans la seule sphère économique. La réflexion autour du territoire est donc à l'ordre du jour en tant que nœud central où se vit l'articulation du social, du culturel et de l'économique.

Aujourd'hui il est largement admis que le développement durable intègre des dimensions territoriales variées ; on peut le décliner sous des formes diverses à des niveaux territoriaux divers (Horizon local, 2006). Cette conception, vue sous l'angle de l'aménagement, pose la question de la régulation du développement des territoires. Comment concilier les aspirations territoriales des communautés rurales et la vision globale d'un programme international de développement ? La convergence des deux démarches d'organisation administrative et politique d'une part, et d'organisation sociale, économique et culturelle du territoire de l'autre ne paraît pas évidente. En effet, *« ...un affrontement entre la logique de l'État-nation et celle de l'identité culturelle ne se réduit pas à un problème d'échelle différente ou de domination entre des parties de forces inégales ; plus profondément, il s'agit d'une contradiction entre des systèmes de valeur reflétant chacun des éthiques différentes du territoire »* (Bonnemaison et Cambrézy, 1996).

Le territoire d'Aguié dont il sera question ici correspond à ce que Bernard Pecqueur (1996) définit comme *« des espaces d'intermédiation entre les multiples trajectoires d'acteurs, [...] le territoire n'est pas un lieu géographique limité avec des caractéristiques données, mais une entité mouvante dans l'espace et dans le temps, qui se nourrit de multiples gènes qui permettront ou non une certaine dynamique, une cohésion, une prise de conscience et de pouvoir »*. C'est d'un tel processus que nous allons parler à travers une analyse historique des fondements de la territorialité de ce département depuis la période précoloniale jusqu'à l'avènement de la décentralisation en 2005.

Fondements historiques de la territorialité dans le centre-sud du Niger

Cette analyse se fonde sur l'existence d'une interdépendance manifeste entre les structures sociales et la disposition selon la-

quelle les communautés s'inscrivent dans leur espace. Ce constat pose deux principaux axes de réflexion : d'abord d'un point de vue théorique, ciblant la perception du territoire ; ensuite d'un point de vue méthodologique, visant les démarches et approches de mise en œuvre des politiques de développement. On voit mal comment promouvoir une politique d'aménagement et de développement durable sans prendre en compte les échelles auxquelles les problèmes se posent, échelles qui dépassent parfois les limites administratives d'intervention des programmes.

Le territoire étudié a subi depuis la période coloniale, pour des raisons politico-administratives, de nombreuses mutations. Or, l'idée de territorialisation suppose une approche dynamique et donc un effort pour comprendre l'espace, le processus de son appropriation ou plutôt de son principe culturel d'appropriation, d'appartenance. C'est pourquoi il est fondamental d'examiner les relations au sein et entre les communautés rurales, lesquelles influencent la logique territoriale actuellement en cours et les comportements qui les sous-tendent. La nécessité de revisiter l'histoire permettra donc de comprendre ces relations. Ce passé marque encore l'ancrage des populations à leur territoire, étant donné que *« l'appartenance au territoire relève de la représentation, de l'identité culturelle et non plus de la position dans un polygone. Elle suppose des réseaux multiples, elle se réfère à des géosymboles plus qu'à des frontières »* (Bonnemaison et Cambrézy, 1996).

Peuplement : une multitude de villages reliés par des liens de filiation

Le territoire étudié ici correspond administrativement à l'actuel département d'Aguié (2800 km²) dont l'histoire est fortement liée à celle de la région de Maradi. Les données historiques sur la population du centre-sud du Niger, soulignent le caractère récent de l'implantation des villages. Une carte établie par l'armée coloniale dans les années 1920 présentait l'actuelle zone d'Aguié comme presque vide d'hommes, mais jalonnée par quelques pistes caravanières qui descendaient du Nord en direction de l'actuel Nigeria. En réalité on connaît peu de chose sur la période antérieure, faute de données. Cependant, une étude réalisée en 1980 sur l'ensemble de la région (Raynaut, 1980) montre que l'occupation humaine s'est faite progressivement, à partir de centres de diffusion situés dans des vallées.

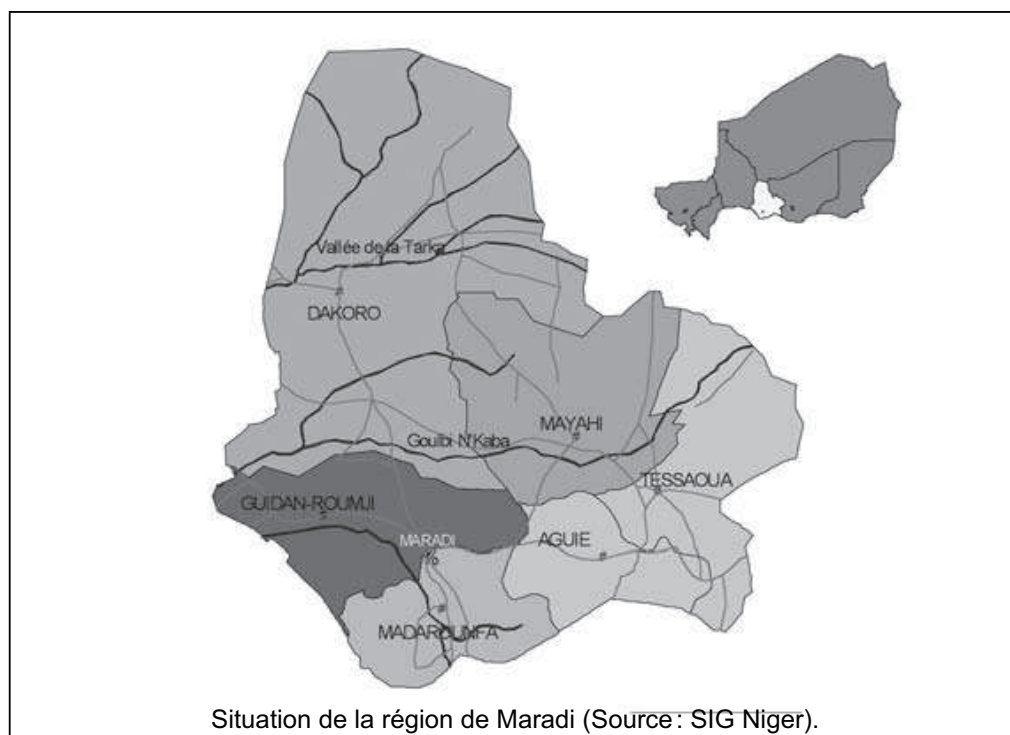
Des auteurs ont bien montré le caractère récent de l'occupation de cette zone, car dans l'ensemble de la région de Maradi, comme l'explique Raynaut, « *on a estimé à environ 20 %, le pourcentage des villages de ce département créés avant 1930* ». Ainsi 20 % seulement des villages de la région centre-sud auraient plus de cent ans. Les villages « nouveaux » seraient donc largement majoritaires par rapport aux villages « anciens », antérieurs à 1930.

Le territoire de l'État Haoussa du Katsina dans lequel se situe l'actuel département d'Aguié, a connu plusieurs événements majeurs. En effet, excepté ces vallées densément boisées, la platitude de la morphologie globale de la région n'offrait pas de refuge aux populations locales soumises à des attaques fréquentes d'autres envahisseurs, notamment celles de l'armée peule de Usman Dan Fodio. L'insécurité obligea les populations à se regrouper en gros villages, notamment le long des axes caravaniers reliant Agadez à Katsina et à Kano dans l'actuel Nigeria. À cette époque, ce sont essentiellement des préoccupations de sécurité qui dictent la répartition géographique des implantations humaines, mais dans un espace beaucoup moins densément peuplé qu'aujourd'hui.

L'histoire nous apprend également que la région a connu différents mouvements de populations, surtout après la colonisation française à la fin du 19^e siècle qui permit d'instaurer une relative sécurité. À partir de ce moment, les populations confinées dans les vallées refuges et des agglomérations fortifiées, amorcèrent un mouvement de colonisation, dessinant ainsi la trame de la structuration de l'espace dictée par des facteurs qui tiennent à la fois de « *la sécurité des paysans et celle de leurs exploitations, la fertilité des sols, l'importance des précipitations (facteurs essentiels d'exercice de l'agriculture pluviale) et enfin les besoins d'extension des cultures liés à la croissance démographique* » (Raynaut, 1980).

L'évolution démographique et la conquête de nouvelles terres pour la culture arachidière ont aussi connu une croissance rapide et entraîné un déplacement massif des populations vers des terres vierges et parfois marginales. Un second mouvement de population a été observé dans les années 1950 et a drainé une masse importante d'individus en direction des zones densément boisées, où les paysans ne s'étaient pas encore aventurés et vers les espaces où les risques climatiques sont extrêmes.

Quoi qu'il en soit, le mode de peuplement a mis en place une multitude de villages reliés entre eux par un lien plus ou moins an-



cien de filiation ; progressivement et par étapes, les premiers villages fondés vont à leur tour donner naissance à d'autres installations.

Différentes communautés occupent cet espace et s'y partagent les ressources naturelles. Il s'agit d'agriculteurs Haoussa qui représentent 80 % de la population, répartis dans trois cantons. Ces sédentaires cohabitent depuis longtemps avec les agropasteurs Bouzou (2 %) et surtout des Peuls (18 %) rattachés à des groupements situés dans d'autres entités administratives, bien que vivant dans le département d'Aguié.

A cet ensemble s'ajoutent les pasteurs peuls qui ont pour usage et coutume de transhumer sur les terres agricoles pour valoriser les résidus des récoltes. Ce flux saisonnier vient de la zone septentrionale de la région et aussi du Nigeria et du Cameroun. C'est ainsi que l'espace est marqué par une multitude de couloirs de passage de direction méridienne, utilisés pour faciliter la circulation et l'exportation du bétail sur pied. Avec l'accroissement de la population et les besoins en terre qui l'accompagnent, ces couloirs ont fait l'objet d'occupation par les cultures, entravant la circulation du bétail et provoquant de nombreux conflits fonciers.

La population évolue à un rythme très rapide, ce qui a pour conséquence une forte pression foncière. La population estimée à quelque 274 000 habitants en 2001, pour une densité moyenne de 92 habitants/km², avoisine par endroits 200 habitants/km². La

saturation foncière est totale ; et, en dehors de quelques forêts classées faisant chaque année l'objet d'un grignotage par les cultures, toutes les terres sont appropriées et exploitées.

Trois logiques territoriales sur un même espace

Les travaux ethnologiques réalisés par G. Nicolas (1975) et C. Raynaut (1973) sur l'espace étudié, nous situent au cœur des sociétés rurales, en donnant le recul nécessaire pour comprendre la logique sur laquelle se construit le territoire. Le principe de la territorialité s'appuie avant tout sur les formes anciennes d'organisation de la société agraire qui comporte trois niveaux de structuration plus ou moins emboîtés : la structure politique traditionnelle qui correspond au canton, le village et la famille.

Cantons : institutions de gestion sociale et d'administration territoriale. Deux principes majeurs sont à l'origine du fonctionnement de la chefferie traditionnelle : le principe d'alliance et le principe d'allégeance. C'est sur ces deux principes que s'exerçait le rôle du chef traditionnel dans ses relations avec ses sujets et avec le territoire sur lequel il règne. Le principe d'alliance fait du souverain le garant des alliances que différents lignages passaient avec les mânes tutélaires détentrices de l'espace et de ses ressources, et avec lesquelles les vivants villageois entretenaient des rapports religieux, en ce sens qu'ils étaient reliés en réseaux de réciprocité asymétrique avec l'altérité ancestrale. Dans une telle conception, le rapport du souverain au territoire n'était pas de l'ordre de l'appropriation, mais de celui d'une intermédiation exercée au bénéfice de ses sujets et portant gage de leur prospérité.

Le principe d'allégeance trouve sa pertinence dans le fait que le souverain *sarki* est le maître des sujets placés sous son autorité. Il s'établit ainsi un lien personnel de dépendance qui le lie à chacun des sujets. Cette dépendance se manifestait par des dons de bottes de mil après les récoltes, offrandes de gibier lors des chasses, tributs prélevés sur les productions artisanales, corvée collective pour travailler les terres du *sarki*, etc. En retour les sujets attendent du souverain une protection en cas de guerre ou de famine et plus récemment défense de droits et porte-parole auprès de l'administration.

L'économie ancestrale était à base d'un esprit de don et de contre-don et nullement en fonction d'un échange économiquement exact sur la région, le pouvoir ayant son lien ancestral sur les hom-

mes plus que sur la terre. Le souverain représente alors une autorité morale dont l'influence dépend dans une large mesure de la générosité qu'il manifeste et de l'énergie qu'il déploie pour régler les problèmes de ses administrés. Le rapport d'allégeance/protection est donc une forme de lien social au sein de la société hausa.

Dans le cas des communautés peules, la position du chef est différente. Elle se calque sur un modèle d'organisation qui leur est propre. La dimension territoriale telle qu'elle existe chez les sédentaires hausa n'a pas le même contenu. Les sujets des chefs se localisent sous forme d'un réseau spatial très lâche, à la fois flou et mouvant. Le chef de tribu ou *Lamido* exerce son autorité sur les *ardo* (guide qui se déplace vers un nouveau lieu d'implantation, étant donné que la mobilité est au cœur du système), lesquels à leur tour agissent sur les hameaux familiaux. La notion de village n'a pas la même signification d'habitats regroupés que chez les sédentaires hausa : c'est un ensemble d'habitats éclatés sous forme de petits hameaux répartis entre les agglomérations sédentaires. Les familles qui composent les hameaux suivent des rattachements qui n'ont pas fondamentalement une logique territoriale. C'est donc un système qui fonctionne à travers un réseau spatial éclaté ; mais là également, la notion d'allégeance personnelle existe, même si la relation entre le chef et ses sujets reste lointaine et épisodique.

Qu'il s'agisse du système hausa ou peul, le pouvoir d'un chef (comme d'ailleurs celui du chef de famille) grandissait avec le nombre de personnes placées sous sa dépendance. La structure sociale s'appuyait ainsi sur une logique de réseau, et la projection de cette structure sur l'espace imprimait une forme de territorialité à travers une maîtrise foncière exercée par les différents segments sociaux.

Village : unité territoriale de base. Le village en tant que niveau d'organisation regroupe un ensemble d'exploitations familiales, placé sous l'autorité d'un chef issu des familles fondatrices, qui exerce une double fonction religieuse et administrative. Sa première fonction lui vient de son rôle d'intermédiaire religieux, qui ne lui donne pas nécessairement un pouvoir direct sur les personnes venues se joindre à lui. Celles-ci avaient la possibilité de s'opposer à lui dans des domaines autres que ceux qui relèvent de l'usage de la terre. Cela est d'autant plus vrai que, en quittant le village, on se soustrait de sa tutelle. Mais avec l'avancée de l'islam, cette fonction s'est effritée dans bien des cas.

Le chef de village remplit également une fonction administrative, d'une part en tant que maillon de l'administration, d'autre part en tant que porte-parole des ruraux auprès des autorités de tutelle. À ce titre, il arbitre certains conflits au niveau villageois et reste garant de l'application de certaines décisions collectives.

Le village apparaît comme un cadre de coexistence d'unités lignagères distinctes regroupées au gré des aléas divers, mais, liées toutefois par des relations de filiation, de mariage et d'allégeance personnelle. Les membres du village participent à des degrés divers à des réseaux sociaux et familiaux. Le village ne représente aucunement une entité politique fortement identifiée. Cela tient largement au mode de peuplement caractérisé par une intense mobilité.

Quoi qu'il en soit, le village constitue le premier niveau de formation de la territorialité, du fait que les membres occupent et partagent de façon durable un même espace. Cette situation a imposé des solidarités sous forme de coopération, de collaboration et d'arbitrage des concurrences dans l'usage des ressources. Parfois, cette solidarité a été favorisée par des circonstances historiques : organisation défensive pour faire face à des incursions ennemies ou des travaux collectifs (entretien de marché ou de cimetières, lutte contre les incendies, etc.).

Il faut dire que l'abondance initiale de l'espace limitait les concurrences pour son usage et ses ressources. Le seul contrôle social véritablement reconnu était d'ordre religieux, à savoir la reconnaissance du rôle de l'intermédiation du lignage fondateur dans la relation aux mânes tutélaires locales. Progressivement la notion de territoire va s'imposer, rendue nécessaire par la pression démographique (qui va conduire à une stabilisation de l'occupation du sol) et un besoin d'aménager l'espace et de réguler les différentes formes de mise en valeur. Cette évolution débouche sur l'établissement de règles collectives élaborées à l'échelle du village : délimitation des couloirs de passage, date d'ouverture et de fermeture des zones agricoles, etc. Ainsi donc, la notion d'un territoire commun à gérer se construit à l'échelle villageoise.

Structures familiales : territorialité par le social. Dans le contexte qui nous intéresse, la notion de famille englobe deux éléments distincts : le lignage (*dengi*, selon la terminologie locale) et l'unité domestique ou *gida*.

Le lignage regroupe l'ensemble des personnes se reconnaissant d'un ancêtre commun. Il se subdivise en sous-lignages ou

zuri'a. Il remplit trois principales fonctions: religieuse, sociale et foncière. Dans sa dimension religieuse, le lignage comporte la référence aux mânes tutélaires. C'est pourquoi tous les membres du lignage se trouvaient liés, dans leurs activités quotidiennes par l'alliance conclue entre l'ancêtre et les mânes tutélaires. Autour des pratiques religieuses se sont tissées des solidarités familiales. Par conséquent, même si le lignage se trouve géographiquement dispersé, à la suite d'aléas divers, le lieu de résidence de celui qui avait hérité de la fonction d'officiant demeurait (Raynaut, 1988).

Par rapport à sa dimension sociale, le lignage trouve sa pertinence dans le partage d'un même héritage transmis en ligne patrilinéaire. Cette logique explique par exemple le droit à pratiquer certaines activités ou métiers spécifiques. Il s'agit d'un point de ralliement et un symbole d'identification collective. Quand bien même les membres d'une famille sont géographiquement distants, la structure lignagère maintenait des liens forts pour former un réseau de solidarité dont la projection dans l'espace est éclatée et discontinue. Le *dengi* possède également une dimension foncière: le système ne s'appuie pas sur une appropriation foncière, mais sur l'existence d'une alliance avec les mânes qui en contrôlaient l'usage. Donc le lignage soumettait quiconque voulait exploiter l'espace et ses ressources à un contrôle social.

En fin de compte le lignage constitue un cadre élargi d'identification et de socialisation. Et comme on peut le constater, dans un tel système, la logique d'ensemble reposait sur la maîtrise des personnes et non sur celle de l'espace. Dans le cadre de cette subordination aux alliances collectives, chaque chef d'unité domestique pouvait exercer ses activités de façon individuelle: il pouvait défricher les terres dont il avait besoin (dans un contexte d'abondance). Il affirmait ainsi ses droits sur les terres qu'il exploitait et les transmettait à ses fils par héritage.

Plus que la terre, ce qui se transmettait par héritage, c'était les alliances mystiques permettant de l'exploiter. Il s'opérait ainsi une tension constante entre l'encadrement des destins individuels au sein d'un espace social d'appartenance et d'identité défini par le lignage, et la marge ouverte à des possibilités d'accomplissement individuel. On s'aperçoit finalement que les trois formes de logiques territoriales, loin de s'opposer, se superposaient et se complétaient.

Parenthèse coloniale

La logique territoriale s'inscrit naturellement dans la politique coloniale. De la fin du 19^e siècle au début du 20^e, la colonisation française va se caractériser d'abord par la possession militaire du territoire et sa « pacification ». Cette logique territoriale coloniale reposait sur deux éléments majeurs, à savoir le besoin de contrôle du territoire et la volonté d'asseoir son autorité. Jusqu'en 1960, cela va se traduire entre autres par l'affaiblissement des structures traditionnelles précoloniales et l'occupation des centres de pouvoir et de peuplements hérités.

La colonisation va mettre en place un système d'administration civile, à travers une structuration d'un territoire vaste et dont les communications restent difficiles. À côté de l'administration civile, le pouvoir colonial créa des cantons qui n'avaient d'autres rôles que d'encadrer localement les populations, en s'appuyant sur des auxiliaires autochtones choisis parmi les héritiers de la chefferie traditionnelle là où elle existe. Ainsi, furent créées des subdivisions et des délégations spéciales, dont la subdivision de Tessaoua qui englobe l'actuel département d'Aguié. Cela ne se fit pas sans heurt et l'installation des chefs administratifs rencontra la réticence des autorités coutumières : certaines chefferies furent créées de toutes pièces, d'autres ont été supprimées, d'autres ont vu leur lignée dynastique rompue par des nominations imposées par décisions administratives.

Le découpage territorial colonial s'est effectué à une époque où les dynamiques de peuplement étaient encore en cours et la notion de frontières tranchées n'avait guère de pertinence. Quoi qu'il en soit, la logique territoriale coloniale va briser le rapport social qui sous-tendait la chefferie traditionnelle et donc le principe de territorialité tel que conçu dans le cadre traditionnel. Cela est d'autant plus vrai que les cantons et autres entités administratives coïncident rarement avec une réalité socio-économique capable d'imprimer une personnalité à l'espace.

Le territoire était sous administré et le maintien de la chefferie traditionnelle ne répondait pour l'essentiel qu'à la seule volonté d'exercer un contrôle sur les populations. La chefferie apparaît au centre de la contradiction du pouvoir colonial : il fallait déplacer le centre des décisions et en même temps utiliser les chefs qu'on avait affaiblis. D'une manière générale, cette position inconfortable et in-

tenable du chef traditionnel à l'arrivée du pouvoir coloniale est panafricaine et non spécifique au Niger.

Logique territoriale postcoloniale

En 1960, le Niger accède à l'indépendance politique et la construction d'un nouvel État exige une nouvelle forme de territorialisation, réalisée à travers plusieurs restructurations administratives: la réforme administrative née de la loi 61-50 du 31 décembre 1961 portant réorganisation des collectivités territoriales; la réforme administrative de 1964, promulguée à partir de la loi 64-023 du 17 juillet 1964 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Cette réforme consacre la division du territoire en département, arrondissements et communes.

Pendant ce temps, la chefferie traditionnelle reste toujours auxiliaire de l'administration et il a fallu attendre l'ordonnance 93-28 du 30 mars 1993 pour voir émerger un statut de la chefferie traditionnelle qui stipule dans son article 2 que *« les communautés coutumières et traditionnelles sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger et placées sous la tutelle des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales (arrondissements et communes) telles qu'elles ont été définies et fixées par la législation en vigueur »*. Le discours n'est pas nouveau, puisqu'il confine toujours et conforte cette chefferie dans sa place d'auxiliaire, comme à l'époque coloniale.

En fin de compte, les collectivités coutumières ne sont reconnues « ni comme unités administratives déconcentrées, ni collectivités territoriales ». Toutefois, le rôle de percepteur d'impôt qui leur a notamment été dévolu (avec à l'appui le système de ristourne) va raviver dans leur esprit le principe de réseaux; certains chefs traditionnels vont ainsi encourager l'installation de nouveaux migrants dans leurs entités administratives.

L'une des options majeures de la période postcoloniale concerne l'élaboration des schémas de développement régional (SDDR). En effet, suite à de nombreuses réflexions, en particulier à l'occasion de l'élaboration du plan de développement 1979-1983, une ébauche de planification régionale est présentée. Elle ne se définit pas comme un exercice de régionalisation du plan, mais en termes de problématiques de développement de zones homogènes et de possibilités de développement des régions. L'élaboration d'une stratégie de développement régional se résume à l'introduction des

paramètres propres à l'aménagement de l'espace. Elle localise de façon optimale les activités économiques, de manière à mettre en lumière les potentialités à valoriser et à cibler le développement des agglomérations capables de rayonner sur leur arrière-pays.

L'un des objectifs vise l'organisation rationnelle de l'espace. Il s'agit d'approfondir les connaissances des espaces régionaux pour mieux fixer les vocations des sols et leurs comportements futurs, dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'aménagement du territoire. Cela permettra logiquement de mieux organiser les activités productives et de définir des systèmes de production régionaux les plus adaptés, pour éviter une mauvaise utilisation des ressources pouvant conduire à la dégradation du milieu naturel et à terme du niveau de vie des populations. L'illustration de cette option a été définie dans le SDDR de Maradi qui couvre justement la zone d'Aguié. La question se pose en termes de fonctionnalité des espaces et des problématiques qui leur sont liées.

Tel que cela a été défini, quatre éléments ont été dégagés sur le plan spatial (Kouidhi, 1994) : la taille de fonctionnalité de chaque espace significatif sur la base du peuplement et l'identification des activités pour mieux saisir les principales fonctions de chaque zone de l'espace régional ; la personnalité de chaque espace qui allie les réalités sociologiques et les facteurs de dynamisme économique passés ou présents ; le rôle et la place de chaque espace dans l'optique d'aménagement du territoire à moyen et long terme ; le niveau d'équilibre et de complémentarité des zones pour définir le rôle respectif de chaque espace.

Cette approche devait s'appuyer non seulement sur la hiérarchisation des villes, mais aussi des espaces ruraux, pour mieux saisir les réseaux de relations et les possibilités d'échanges complémentaires. Mais, en dépit de sa pertinence, le SDDR de Maradi n'a pas connu une application effective, car l'option de communalisation sonna le glas de cette approche territoriale.

Nouvelles dynamiques territoriales

Les dynamiques actuellement en cours sont à l'origine de nouvelles territorialités. Elles sont relatives à la communalisation promulguée par l'État et aux innovations organisationnelles que les communautés rurales ont mises en place à Aguié.

Avènement de la décentralisation

À l'instar de tous les pays africains, le Niger s'engage dans la mondialisation, et parallèlement opte pour la décentralisation en créant bien souvent des entités plutôt artificielles, marquées par les frontières du maillage politico-administratif. Toutefois, la modification de la configuration des espaces ruraux, suite à la décentralisation, n'a pas fait disparaître les dynamiques territoriales locales. C'est là un défi lancé dans le domaine de la gestion des territoires. On se retrouve en fin de compte dans une territorialité à double facette : l'une incarnée par les pouvoirs publics qui encadrent la société, l'autre issue des communautés elles-mêmes et fonctionnant sur ses propres logiques.

La loi consacre la décentralisation comme une nouvelle option de l'État nigérien. Dans sa forme actuelle, elle traduit tout d'abord une crise de l'État, une crise de souveraineté suite aux revendications de la rébellion touarègue au nord du pays. Cette rébellion revendique l'administration d'un territoire qui couvre pratiquement plus de la moitié du pays, c'est-à-dire partout où on note la présence d'une communauté touarègue. Derrière cette revendication, se cachent des velléités de sécession, fondées ou non, de la partie septentrionale du pays.

Il s'agit par ailleurs d'une crise du territoire national, étant donné que l'État-nation s'interroge sur sa réelle capacité à s'affirmer dans un contexte d'économie dite globalisée. Du reste, même si les événements de nature politique ont précipité la décentralisation, en réalité le processus institutionnel de la décentralisation remonte à la première loi de décembre 1961, approfondie trois ans plus tard par celle de 1964. L'idée de décentralisation reposait à l'époque sur l'hypothèse qu'elle constituait une des conditions pour engager une restructuration à long terme de l'économie. Dans sa conception et sa définition, la décentralisation nigérienne s'est caractérisée par son mimétisme vis-à-vis des textes français et de l'évolution des réformes en France, et cela faute d'autres références. Cette décentralisation s'est construite sans que l'État n'ait vraiment pu imposer un monopole d'allégeance citoyenne sur les groupes. De ce fait, l'État devient incapable d'imposer et de faire appliquer sa propre production normative face à des appartenances locales encore relativement fortes.

Avec les élections communales de juillet 2004 et la mise en place des conseils communaux, le processus entre dans sa phase

active. Le pays fut ainsi découpé en 265 nouvelles communes et collectivités territoriales. Dans une interview accordée à un journal de la place, le directeur de la décentralisation argumentant le bien-fondé de la communalisation intégrale, précise qu'il s'agit plutôt « *de l'intégration de tout groupement humain localisé sur le territoire national dans une commune, [...] d'éviter une décentralisation à peau de guépard, [...] la nécessité de créer un cadre institutionnel à la base, permettant de prendre en charge et de gérer les préoccupations locales* ».

Cette décentralisation définit trois paliers qui consacrent la mise en œuvre du schéma de communalisation intégrale : la région, le département et la commune. Les textes prévoient non seulement le mécanisme de fonctionnement des communes, mais également les compétences que l'État leur a rétrocédées. Il s'agit essentiellement des questions sociales qui s'identifient aux préoccupations des populations. Face aux nombreuses revendications, le Niger finit par constituer les communes sur la base des entités coutumières. Ainsi pour le département d'Aguié, furent créées quatre communes : Aguié, Gazaoua, Tchadoua et Gangara.

Les compétences attribuées aux communes urbaines ou rurales concernent aussi l'élaboration du schéma local d'aménagement du territoire. L'échelle départementale met en œuvre les programmes de développement définis par la région. Celle-ci élabore le Schéma régional d'aménagement du territoire, support institutionnel de l'homogénéité du territoire régional. À ces différents niveaux, l'implication des autres pouvoirs publics se limite à leur participation à l'élaboration des différents plans départementaux, régionaux et nationaux. Mais à l'heure actuelle, la « suradministration » institutionnelle, la complexité du système responsable des chevauchements, et surtout la faiblesse des capacités de gestion ou d'appropriation du dispositif, constituent des contraintes majeures qui posent l'épineuse question de la viabilité des communes (Danda, 2005).

Parallèlement à tout ce processus, se créent et se développent de nouvelles dynamiques territoriales sur la base des réalités locales anciennes mais aussi nouvelles.

Dynamiques intervillages : une nouvelle alternative ?

La décentralisation intervient dans un contexte marqué par l'aboutissement d'une dynamique de territorialisation et une cristallisation des rapports à l'espace. La pression démographique que

connaît le département d'Aguié a débouché sur une saturation complète des terroirs villageois et provoqué une course effrénée pour contrôler l'espace et ses ressources. Cette dynamique de compétition provoque en ce moment une grave déchirure du tissu social et surtout l'exclusion d'une frange de la population de l'accès à la terre : à côté de grands propriétaires fonciers évoluent des paysans sans terre dont la survie dépend des premiers. Les structures sociales se caractérisent aujourd'hui par un éclatement des grandes exploitations, avec un affaiblissement des réseaux traditionnels de solidarité qui donnent une personnalité aux territoires anciens. Ces derniers connaissent désormais une crise profonde qui pose naturellement toute la problématique de la régulation de leur développement.

Avec la communalisation, l'espace se heurte à une vision qui s'écarte définitivement de la conception traditionnelle du territoire, au profit de logiques géométriques de découpage de l'espace, mais qui ne répond pas dans l'immédiat aux objectifs de développement et à la crise fondamentale que traverse le territoire. Pire, elle pousse à de nombreuses revendications territoriales politiques qui ne favorisent pas les synergies nécessaires pour le renforcement des réseaux sociaux.

Sans aucun doute ce choix malmène un temps soit peu l'intercommunalité, bien que dans le cadre de l'organisation de la décentralisation et la coopération décentralisée la loi ait prévu des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local. Cependant, les communes exploitent mal cette possibilité, ce qui parfois crée des conflits entre elles sur l'utilisation de ressources considérées jusque-là comme « communes ». Il n'existe pratiquement pas de relations horizontales entre communes, étant entendu que la communalisation est pour le moment le seul niveau fonctionnel.

Les compétences rétrocédées par l'État sont définies, mais la question du développement reste entière. Toutes les réflexions convergent sur la faible viabilité des communes, faute d'infrastructures sociales et surtout de ressources financières pour les investissements nécessaires. Les ressources dont disposent les communes permettent à peine d'assurer le fonctionnement des structures de gestion. Certaines communes ne possèdent pas de local adéquat. Si la décentralisation est conçue pour promouvoir le développement local, il semble difficile aujourd'hui d'atteindre cet objectif. Les ressources financières et les compétences humaines font largement

défaut, surtout pour les communes rurales dépourvues d'une fiscalité conséquente.

Tout porte à croire que dans sa forme actuelle, la communalisation privilégie surtout sa dimension administrative et politique. Parfois, jouissant d'une coopération décentralisée avec des communes des pays développés, certaines communes arrivent à se positionner parmi les plus dynamiques ; mais ces dernières ne concernent qu'un très faible nombre sur les 265 communes créées. Sinon, pour la majorité d'entre elles, on est au stade de la mise en place des structures et non sans grande difficulté.

Parallèlement à ce processus, les populations rurales ne sont pas restées inactives et tentent, parfois avec l'appui des projets, de s'organiser pour prendre en charge la question du développement. Il existe aujourd'hui une dynamique d'innovations qui touche tous les domaines techniques, sociaux et organisationnels. Ainsi, dans le cas du département d'Aguié, la structure d'intervention du projet a très tôt pris conscience de l'existence de cette dynamique endogène, par laquelle les populations rurales essayent de promouvoir le développement local.

En effet, se dessinent actuellement de nouveaux territoires qui ne s'appuient absolument pas sur les structures traditionnelles lignagères ou familiales. Tout se joue aujourd'hui sur les projets communs que les ruraux élaborent. Au sein des communes, des villages s'associent sur des bases sociales et économiques pour faire face aux contraintes communes du développement et valoriser les potentialités locales. C'est ce qui est à l'origine de l'«intervillages», perçu comme une alternative au développement local (Amoukou *et al.*, 2007). L'intervillages est un concept du développement qui crée un lien entre villages (grappes de villages), autour des préoccupations environnementales, organisationnelles, socio-économiques et culturelles d'un territoire donné.

L'intervillages est un cadre qui transcende les clivages politiques et les découpages administratifs existants. Le regroupement des villages en grappe est volontaire, concerté, souverain et motivé par la convergence d'intérêts autour d'une ou de plusieurs thématiques de développement (mise en réseau d'acteurs individuels et collectifs, dans le cadre d'actions concertées tel que construction d'écoles, de centre de santé, fonçage de puits, rencontre entre associations socioprofessionnelles ou autres clubs de jeunes). En fonction des préoccupations partagées, le nombre de villages partenaires peut

varier, montrant de la sorte le caractère flexible et non définitif des grappes. C'est également le moyen d'un changement d'échelle d'intervention des projets de développement, pour passer du niveau village à la grappe de villages (extension géographique) ou d'une extension institutionnelle impliquant des acteurs locaux, régionaux et internationaux, capables d'enrichir la réflexion ainsi que le partage d'expériences, de modifier le contexte politique et d'apporter des avantages inaccessibles à l'échelle réduite.

L'intervillages apparaît en fin de compte comme un véritable outil stratégique de développement. Les réalités fonctionnelles en matière de développement sont identifiées et institutionnalisées sous forme d'entités territoriales ouvertes et dynamiques. La personnalité du territoire est donc définie par les problématiques de développement. En revanche, dans la communalisation, les populations évoluent dans un corset politico-administratif rigide dans lequel les questions de développement restent à définir et où les contradictions sociales coutumières peuvent être des facteurs de blocage.

Il faut cependant souligner que les populations rurales commencent à internaliser cette communalisation, en essayant de voir ses insuffisances tout en se réappropriant certaines initiatives. Une route construite par le projet a suscité l'installation d'un marché rural très actif et qui procure des revenus à la commune. Sinon, au départ, les populations ont rejeté cette communalisation et toute forme de regroupement de villageois dont les objectifs ne s'affichent pas clairement en termes de leviers pour le développement local : lutte contre les contraintes communes et valorisation des potentialités et ressources partagées.

Par le passé, l'intervillages n'avait surtout qu'un contenu social, du fait de la filiation existante entre les agglomérations et des liens d'affinité que l'histoire a créés. Aujourd'hui, les nouvelles dynamiques vont dans le sens de la résolution des problèmes concrets qui se posent à la communauté. Les ruraux s'activent autour des projets qu'ils ont eux-mêmes identifiés dans des domaines variés qui touchent le développement des productions agricoles et animales, la gestion des ressources naturelles, la gestion des infrastructures collectives, la lutte contre les pratiques ostentatoires accentuant la vulnérabilité des ménages, les activités génératrices de revenus, la santé communautaire, la promotion de l'éducation, etc.

L'intervillages ne se limite pas au montage de projets concertés ; il faut aussi envisager, dans cette perspective, l'intensification

des relations et surtout de la collaboration entre des personnes ou des groupes, voire des structures poursuivant les mêmes intérêts ou menant des activités identiques. Dans ce cas, les dynamiques intervillageoises prendront la forme de mise en réseau d'acteurs individuels ou collectifs et pourront aboutir à la création d'organisations de type socioprofessionnel. Les dynamiques intervillageoises peuvent aussi se déployer pour relier des catégories sociales ou des groupes ethniques. Il existe déjà un nombre important de structures créées ou en gestation dans les différents villages, qui peuvent formaliser des liens, conduisant généralement à la création de structures intervillageoises permanentes autour des secteurs socioprofessionnels (producteurs de manioc, de miel, de semences, forgerons, cordonniers, couturiers, gestionnaires de banques céréalières et d'intrants, etc.).

Si les communes ont des règles de fonctionnement, l'intervillage obéit aussi à des grands principes de fonctionnement librement définis par les populations en fonction de leurs réalités locales (Amoukou *et al.*, 2007). Cependant, certaines questions prises en charge par l'intervillage, voire par les communes, dépassent largement les limites territoriales d'Aguié, pour avoir des dimensions nationales et supranationales. Il s'agit par exemple des questions de filières agricoles, des marchés ruraux, de l'entretien des routes et la gestion des couloirs de transhumance pour l'exportation du bétail sur pied. Ces problématiques, ainsi que les questions environnementales, installent le « petit territoire » d'Aguié au cœur du débat sur la mondialisation.

Conclusion

Le Niger dans son ensemble appartient aux territoires marginaux, supposés être peu influencés par le global. Le territoire d'Aguié, loin d'être un espace figé, comporte une multitude de territoires juxtaposés, imbriqués, chevauchés, qui témoignent d'une appropriation à la fois sociale, politique et culturelle des différents acteurs qui y vivent. La configuration actuelle du territoire lui donne une identité propre lui permettant de structurer les conditions pratiques de l'existence des individus et des groupes sociaux.

Ce territoire possède également une compétence économique qui l'insère dans la dynamique globale et mondiale. Les logiques de commercialisation des produits agricoles n'épargnent pas le plus petit espace. Le souchet et le sésame produits à Aguié sont ex-

portés jusqu'en Europe. La région participe dès lors au « global », mais reste marginalisée dans la répartition des bénéfices de cette globalisation. Les dividendes ne lui sont finalement ristournés que sous forme de projets de développement « gratuits ». À supposer que la mondialisation y soit inévitable dans l'immédiat, la justice distributive devrait au moins y prévaloir, en lieu et place des semblants d'une charité condescendante.

À l'échelle nationale, l'expérience d'Aguié doit servir d'exemple dans le cadre de la décentralisation, car elle montre en définitive que la constitution de grappes villageoises fonctionnelles ne peut se faire au gré du développeur, que lorsqu'on vise un objectif de développement durable. Tout comme la création des communes rurales ne devrait pas être imposée à la convenance des hommes politiques, dans une logique électoraliste qui ignore certaines réalités villageoises souvent très complexes. Tout regroupement devrait pouvoir s'appuyer sur la connaissance de ces réalités et obéir à la logique de la dynamique sociale. Les grappes villageoises viables et fonctionnelles ne sont pas à créer, mais à découvrir, car elles existent déjà.

Bibliographie

- Amoukou A. I., Yamba B., Marichatou H. et Yayé A. D. (2007), *Vulnérabilité et innovation paysannes : l'expérience d'Aguié au Niger*, Presses universitaires de Louvain et Université Abdou Moumouni.
- Bonnemaison J., Cambrésy L. et Quinti-Bourgeois L. (1996), *Le territoire : liens ou frontières ?*, ORSTOM, Université Paris V.
- Bourgeat S. (2004), *La notion de territoire en géographie. Son histoire et son articulation avec les autres problématiques actuelles de la discipline*, Grenoble, Institut de géographie alpine.
- Danda M. (2005), interview accordée au journal *Le Républicain*, < www.planeteafrique.com/Republicain-Niger >.
- Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, *Fiches notions clés : territoires*, < www.fph.ch >.
- Horizon Local (2006), *Aménagement du territoire et développement durable, propositions pour une intégration de deux approches*, < www.globenet.org/horizon-local >.
- Kouidhi M. (1994), *Schémas directeurs de développement régional – Département de Maradi : démarche méthodologique et proposition technique*, Ministère des finances et du plan, Niger.
- Nicolas G. (1975), *Dynamique sociale et appréhension du monde au sein d'une société hausa*, Paris, Travaux et mémoires de l'Institut d'ethnologie.
- Pecqueur B. (1996), *Dynamiques territoires et mutations économiques*, < www.multitudes.samizdat.net/article441 >.
- Raynaud C. (1973), « Structures normatives et relations électives. Étude d'une communauté villageoise haoussa », *Cahiers d'études africaines*.

Raynaut C. (1989), « L'opération de développement et les logiques du changement: la nécessité d'une approche holistique. L'exemple d'un cas nigérien », *Genève Afrique*, vol. 27, n° 2.

Raynaut et al. (1980), *Recherches multidisciplinaires sur la région de Maradi: rapport de synthèse*, GRID, Université de Bordeaux 2.