



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

FÉVRIER 2020

La fin du statu quo ?

La légitimité des autorités coutumières dans les zones de gouvernance hybride au Mali, au Niger et en Libye



Djermakoye Amadou Seyni Magagi, Harikanassou, Boboye, Niger. Chef traditionnelle du Kanton de Kiota, Harikanassou, Boboye, Niger. © Alfred Weidinger | All Rights Reserved

Au Sahel et en Afrique du nord, de nombreux États ne sont que faiblement présents dans leurs propres régions frontalières. Cela a des conséquences désastreuses pour les communautés qui y résident, car l'État y est généralement incapable ou peu disposé à leur fournir la sécurité et les services étatiques de base. L'absence de l'État est devenue une préoccupation grandissante

depuis la chute de Kadhafi en Libye en 2011. Cette chute a rendu possible la formation et la multiplication de groupes armés et la propagation de l'extrémisme violent. Ces groupes menacent désormais la stabilité de la région toute entière, en tirant parti à la fois de l'absence des forces de sécurité de l'État central ainsi que des griefs historiques des populations locales concernant la négligence

de l'État. Ces groupes ont su consolider leur présence dans tout le Sahel, et plus particulièrement au Mali et au Niger.

Ce rapport examine le rôle que jouent les autorités coutumières au Mali, au Niger et en Libye dans ces dynamiques, et veut comprendre si ces autorités peuvent constituer une partie de la solution au problème de la violence au Sahel. Depuis l'époque précoloniale, les autorités coutumières telles que les chefs tribaux et les chefs religieux sont des acteurs clés de la gouvernance locale. Ils accomplissent des tâches administratives – justice, médiation des conflits – et jouent “un rôle symbolique important en tant que représentants de l'identité, de l'unité, de la continuité et de la stabilité de leur communauté”.¹ Cela leur confère un haut degré de légitimité au niveau local.² Dans les régions où l'État est peu présent, voire absent, les autorités coutumières peuvent donc constituer des points d'entrée clés pour la mise en place d'initiatives locales de médiation et de résolution des conflits. Cependant, comme le démontre ce rapport, les autorités coutumières sont profondément ancrées dans les dynamiques politiques locales et sont donc susceptibles d'être entraînées dans des conflits politiques parfois violents.

Afin d'évaluer si les autorités coutumières peuvent contribuer à la bonne gouvernance et à la stabilité au Sahel, ce rapport vise à mieux comprendre comment ces autorités accèdent au pouvoir, dans quelle mesure leurs communautés les considèrent comme des sources d'autorité légitimes et à quel point ces communautés estiment que les chefs coutumiers sont les mieux placés pour répondre à leurs préoccupations. L'application de cette approche multi-dimensionnelle à l'étude de la légitimité, telle

qu'avancée par Beetham (2013), conduit aux questions de recherche centrales suivantes :

Comment les autorités coutumières engagées dans la gouvernance locale dans des contextes fragiles, tels que les zones où la présence de l'État est limitée, construisent-elles et maintiennent-elles leur légitimité ? Quelles conséquences cela a-t-il pour les interventions (inter)nationales qui visent à soutenir le gouvernement local (formel) et la stabilité ?

Pour répondre à ces questions de recherche, cette étude compare de manière approfondie les expériences respectives de gouvernance coutumières dans les régions frontalières du Mali, du Niger et de la Libye. Ces trois pays ont pour point commun d'abriter le groupe ethnique Touareg, sur lequel cette étude se penche. L'étude d'un même groupe ethnique à travers trois pays permet de mieux comprendre l'évolution naturelle des autorités coutumières au sein de trois structures étatiques et de trois régimes politiques différents, dans des contextes nationaux spécifiques et sous l'influence de pressions diverses.³ De plus, le Mali, le Niger et la Libye sont respectivement le théâtre de conflits violents, mais dont les dynamiques s'expriment de manière totalement différente. Afin de tenir compte des effets de ces dynamiques sur les structures de gouvernance coutumières, les régions frontalières suivantes ont été sélectionnées :

- Mali : Depuis le début de la rébellion malienne en 2012, le nord du Mali est tombé aux mains de groupes armés non-étatiques. Les groupes armés qui constituent ensemble la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) contrôlent la région de Kidal au nord, tandis que la région de Ménaka est aux mains de groupes armés appartenant à la coalition favorable à l'État central. L'étude de ces deux régions permet de comparer la légitimité des autorités coutumières et

1 Traduit de l'anglais. Logan, C. 2013. 'The roots of resilience. Exploring popular support for African traditional authorities', *African Affairs*, 112(448), 353-376.

2 Logan *ibid*; Molenaar, F. et al. 2017. *A Line in the Sand : Roadmap for sustainable migration management in Agadez*. Rapport CRU, La Haye : Institut Clingendael.

3 McCauley, J.F. and Posner, D.N. 2015. 'African borders as sources of natural experiments: promise and pitfalls', *Political Science Research and Methods*, 3(2), 409-418.

leur capacité à gouverner sous différents types de gouvernance armée.

- Niger : La région de Tillabéry connaît depuis plus de dix ans des attaques transfrontalières entre les Peuls nigériens et les Touaregs maliens. Des groupes extrémistes violents ont réussi à tirer profit de ces conflits, ce qui a entraîné une augmentation impressionnante de la violence et de l'instabilité dans la région. Tahoua est le foyer des rébellions Touaregs au Niger et connaît également une augmentation de la violence transfrontalière en provenance du Mali. Néanmoins, les municipalités sélectionnées pour cette étude sont situées dans une zone plus sécuritaire de Tahoua. Cela a permis de comparer la légitimité des autorités coutumières et leur capacité à gouverner dans des conditions de sécurité différentes.
- La Libye : La région du Fezzan a longtemps été négligée par l'État central libyen, et ce, même si sa population touareg a toujours été considérée comme une alliée importante par les gouverneurs centraux depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours.⁴ Aujourd'hui, les deux principaux acteurs du conflit libyen cherchent à capter la loyauté de ces groupes armés Touareg afin de faire pencher la balance du pouvoir en leur faveur. L'inclusion du Fezzan dans cette étude permet donc d'explorer la légitimité des autorités coutumières et leur capacité à gouverner malgré des tentatives de contrôle du territoire par des groupes armés nationaux en compétition.

Cette étude s'appuie sur des données obtenues sur la base de 323 entretiens approfondis et 34 groupes de discussion avec des informateurs clefs et des autorités coutumières ainsi que d'autres acteurs de la gouvernance au Mali, au Niger et en Libye.

4 Cette situation a parfois alterné avec des périodes d'exclusion dans le cadre de stratégies visant à semer la discorde et à opposer les ethnies les unes contre les autres (diviser pour mieux régner).

De plus, nous avons organisé une série d'ateliers et de réunions de suivi dans les trois pays (une ou deux selon les pays) afin de discuter des résultats et des recommandations initiales avec les équipes de recherche locales, ainsi qu'avec un large éventail d'experts, d'autorités coutumières, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de membres de la communauté internationale. Les principales données recueillies sur les relations entre les autorités coutumières et les autres acteurs dans les municipalités étudiées ici sont disponibles sur le site web de notre projet :

<https://www.clingendael.org/publication/legitimacy-traditional-authorities-mali-niger-and-libya>.

L'analyse des données recueillies a permis de dégager les principales conclusions et recommandations suivantes :

Les autorités coutumières en tant qu'acteurs de la gouvernance

Il convient de reconnaître que les autorités coutumières ne sont pas nécessairement des acteurs "informels" ou "non-étatiques" de la gouvernance. Dans de nombreux pays, la loi attribue aux autorités coutumières une position au sein de l'administration nationale. C'est notamment le cas au Niger, où la création et la nomination des autorités coutumières sont formellement réglementées par la loi qui leur attribue des tâches typiquement régaliennes telles que la collecte des impôts et la gestion de certains litiges. Dans le cadre de cette étude, nous avons constaté que les autorités coutumières nigériennes assument également d'autres tâches administratives. Ils conduisent des recensements locaux et coordonnent les efforts humanitaires d'organisations nationales et internationales présentes dans leurs communautés.

Une majorité de répondants dans les trois pays étudiés perçoivent les autorités coutumières comme des représentants légitimes auprès des institutions de l'État. Dans la pratique, cela signifie que

les autorités coutumières transmettent les demandes et les préoccupations des membres de leur communauté aux institutions étatiques concernées. D'une certaine manière, les autorités coutumières forment ainsi une structure représentative parallèle aux élus dans des pays comme le Niger et le Mali, qui sont des démocraties formelles depuis le début des années 1990. En Libye, où l'État a largement délégué ses pouvoirs de gouvernance aux conseils municipaux après la chute de Kadhafi en 2011, les autorités coutumières continuent de constituer des organes majeurs de représentation pour les communautés de la région méridionale et négligée du Fezzan.

Cela ne veut pas dire que toutes les personnes interrogées dans le cadre de notre étude considèrent les autorités coutumières comme des autorités légitimes. De fait, ces autorités ont tendance à incarner un statu quo pro-élite. À l'époque précoloniale et coloniale, les chefs coutumiers se trouvaient au sommet des hiérarchies tribales et régnaient sur un réseau de castes inférieures, de vassaux, de travailleurs subalternes et d'esclaves. Dans de nombreux cas, les structures d'autorité coutumière contemporaine reflètent toujours ces relations hiérarchiques (pré)coloniales. Ces relations sont de plus en plus rejetées par les groupes bénéficiant d'un statut inférieur, notamment les femmes et les jeunes. L'introduction relativement récente de la démocratie, et avec elle la création de structures démocratiques municipales qui s'ajoutent aux structures coutumières, a créé de nouvelles arènes où rentrent en concurrence ces différents groupes.

Les tensions qui résultent de ces oppositions ont le potentiel de devenir particulièrement violentes. Plusieurs répondants accusent les autorités coutumières d'être tout aussi corrompues que les partis politiques. Au Niger, cette situation est aggravée du fait que les élites politiques nationales se sont ingérées dans la création et la nomination des autorités coutumières afin de faire avancer leurs propres agendas politiques. Ces dynamiques minent donc la perception qu'ont les communautés des autorités coutumières en tant qu'acteurs de gouvernance neutres et objectifs.

Plutôt que d'adopter une position normative sur la question de savoir si les autorités coutumières ont leur place dans les démocraties africaines contemporaines, cette étude recommande une approche beaucoup plus pragmatique. La présence des autorités coutumières au Sahel est un fait acquis. Cette réalité s'impose à nous du fait que ces autorités sont souvent les seuls acteurs de la gouvernance dans les zones où l'État est absent. Malgré leurs défauts et leur manque d'inclusivité, ils sont des alliés essentiels pour les interventions nationales et internationales qui visent à renforcer la gouvernance, la stabilité et la sécurité au Mali, au Niger et en Libye.

Collaborer avec les autorités coutumières au Sahel pourrait ainsi contribuer à la réalisation de l'objectif 16 des Objectifs de développement durable (Paix, Justice et institutions efficaces), c'est-à-dire la promotion de l'État de droit, l'égalité d'accès à la justice et la garantie d'un processus décisionnel réactif, inclusif et représentatif. De plus, travailler avec ces acteurs serait conforme à la recommandation du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies de 2015, selon lequel "il faut trouver de nouvelles approches qui comprennent la consolidation de la paix, au moins dans ses premières phases, et qui mettent l'accent sur le renforcement des capacités locales de gouvernance plutôt que sur la tentative de rétablissement d'une autorité centrale forte".⁵

Pour atteindre ces objectifs, il convient toutefois de s'attaquer au manque d'inclusivité des autorités coutumières et aux principales dynamiques qui y contribuent, notamment leur politisation accrue. Il est ressorti de nos discussions avec des élites politiques de haut niveau au Niger un désir commun d'organiser un forum national sur les effets négatifs que l'introduction de la démocratie a eu sur la neutralité et la légitimité perçues des autorités coutumières.

5 Traduit de l'anglais. Nations Unies, The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, 29 Juin 2015, p. 16.

Nous avons constaté que la politisation des autorités coutumières au Mali a eu un effet similaire sur leur légitimité. C'est pourquoi nous insistons sur l'importance d'organiser un grand débat régional sur le rôle des autorités coutumières dans les structures de gouvernance contemporaines au Sahel. Ce dialogue, qui devrait inclure les groupes traditionnellement sous-représentés, pourrait ainsi éclairer les processus actuels et futurs de réforme de la gouvernance. Par exemple, la réforme constitutionnelle en cours au Mali, qui vise à assurer aux autorités coutumières un certain nombre de sièges désignés dans une nouvelle seconde chambre législative, ou encore le développement des interventions de gouvernance locale en Libye.

Une deuxième recommandation, spécifiquement formulée par le ministre de la justice nigérien, consiste à codifier les coutumes des autorités coutumières sous forme de jurisprudence et à uniformiser la manière dont elles rendent la justice. Cela améliorerait la transparence, l'objectivité et la perception de la justice locale et rendrait possible une comparaison entre le droit coutumier (charia) appliqué au Sahel et les normes internationales en matière de droits de l'homme.

Dans les régions actuellement sous le contrôle de groupes armés, comme le nord du Mali, collaborer avec les Qadis (des figures religieuses coutumières de médiation et de justice qui rendent leurs verdicts sur la base de la loi islamique) permettrait d'établir un canal de communication entre l'État central malien et ces prestataires de justice qui opèrent sous le contrôle des groupes armés. Une recommandation supplémentaire serait de former et d'équiper tous les types d'autorités coutumières – en particulier celles qui ont un accès limité aux ressources – afin de garantir l'efficacité et la neutralité de leur gouvernance.

Les autorités coutumières sous gouvernance armée

Les réformes institutionnelles ne pourront toutefois pas tirer profit du potentiel de gouvernance et de la légitimité des autorités

coutumières si elles négligent que l'insécurité et la présence de groupes armés (et groupes extrémistes violents) au Sahel et en Libye affectent la manière dont les autorités coutumières gouvernent. Les régions de Ménaka et de Kidal, dans le nord du Mali, démontrent de manière évidente cette réalité. Dans ces régions, les autorités coutumières se sont alliées aux groupes armés locaux, soit pour assurer leurs privilèges contre de nouveaux concurrents armés (comme c'est le cas à Kidal), soit pour assurer leur propre sécurité et leur capacité à continuer de gouverner (comme c'est le cas à Ménaka).

Les relations entre les autorités coutumières et les groupes armés sont ainsi souvent formées sur la base de pure nécessité, d'un besoin de protection des premiers par les seconds. Cette dynamique est visible dans la région de Tillabéry au Niger. Dans cette région, l'augmentation des conflits intercommunautaires et la présence de groupes extrémistes violents mettent les autorités coutumières dans une situation intenable, car elles représentent à la fois leur communauté en conflit et l'État. D'une part, les autorités coutumières sont la cible de menaces (de mort) et d'enlèvements de la part de groupes armés ; de l'autre, elles se retrouvent soupçonnées par les forces de sécurité de l'État de collaborer avec ces mêmes groupes armés, et sont victimes de persécution plutôt que de bénéficier de la protection de l'État. Enfin, dans le Fezzan en Libye, l'absence d'un État central fort signifie que les groupes armés tribaux sont les seuls pourvoyeurs de sécurité présents dans la région, au point où les autorités coutumières les perçoivent désormais comme faisant officiellement partie de la structure militaire nationale libyenne.

A court terme, les autorités coutumières peuvent assurer leur sécurité et conserver leur capacité de gouvernance en s'alliant avec des groupes armés. Cependant, et c'est par exemple le cas dans le nord du Mali, nous avons pu constater que la fragmentation communautaire accrue liée au conflit limite également l'étendue de leur autorité et leur légitimité. Au fur et à mesure que les communautés se divisent le long de fractures ethniques, de lignes claniques et autour de la répartition des

ressources, les autorités coutumières se divisent concomitamment. Cela affaiblit donc leurs capacités à s'engager dans la médiation des conflits communautaires. En outre, la population considère de manière croissante que les groupes armés constituent des acteurs de gouvernance souvent plus efficaces que les autorités coutumières elles-mêmes. La population contourne les autorités coutumières et dirige directement ses requêtes aux groupes armés. D'une certaine manière, la population reproduit à son niveau la même relation instrumentale qu'entretiennent les autorités coutumières avec les groupes armés, et tentent ainsi d'assurer sa sécurité et de protéger ses intérêts.

Les autorités coutumières interrogées dans les deux régions du nord du Mali soulignent que les groupes armés délimitent leurs propres capacités de gouvernance, c'est-à-dire que les groupes armés déterminent l'éventail disponible des capacités d'action des autorités coutumières, tout comme les limites à ne pas franchir. Il y a certains sujets et certains individus sur lesquels les autorités coutumières ne peuvent pas, ou ne souhaitent pas, exercer leur autorité, au risque de compromettre leur statut. Cette même dynamique existe dans la région du Fezzan, dans le sud de la Libye, où les autorités coutumières maintiennent un canal de communication ouvert avec les groupes armés tribaux, ce qui leur permet de se coordonner sur des questions de gestion locale. Cependant, les autorités coutumières sont strictement exclues des discussions stratégiques qui portent sur les alliances de ces groupes armés tribaux avec les deux gouvernements nationaux concurrents en Libye.

De nombreuses autorités coutumières ont su s'adapter à la vie sous l'égide des groupes armés. Elles ont parfaitement intégré que l'utilisation de la force est désormais concentrée entre les mains de groupes armés non étatiques, et que leur capacité à gouverner dépend donc directement de leurs relations avec ces groupes. Les groupes armés leur fournissent la force nécessaire pour mettre en œuvre leurs décisions et leur assurent la sécurité dont elles ont tant besoin. Le cas du nord du Mali

illustre que cette dynamique peut déboucher sur une dangereuse spirale de conflits intercommunautaires qui, par extension, impliquent les autorités coutumières. La question est de savoir si, dans ces conditions, les autorités coutumières ont encore un rôle à jouer dans la médiation et la résolution de conflits au Sahel ?

Les conclusions de notre recherche suggèrent que c'est le cas. Nous avons répertorié de nombreux exemples intéressants où des autorités coutumières ont contribué de manière significative à la réconciliation ethnique et à la résolution des conflits. Par exemple au Mali, en engageant des pourparlers et des forums de discussion au sein de leur communauté, qui de fait prenaient de court les groupes armés en guerre et l'État malien (rébellion de la fin 1996). En Libye, les autorités coutumières ont aussi joué un rôle dans la fin de la guerre dans la région Touareg d'Ubari en 2014. C'est d'ailleurs leur contribution cruciale à résoudre ce conflit qui leur confère aujourd'hui une grande partie de leur autorité et de leur légitimité. À plus petite échelle au Niger, nous avons identifié que les rugga (médiateurs) et les garso (éclaireurs) peuls sont des acteurs essentiels dans la résolution des conflits entre les éleveurs peuls et d'autres éleveurs et agriculteurs.

La troisième recommandation principale est donc de soutenir les efforts de médiation au niveau local, dans le but de rétablir une stabilité de base qui pourra ensuite être renforcée ultérieurement. Même si la médiation locale ne résoudra pas tous les conflits dans la région, cela participera à empêcher la propagation et l'escalade des conflits locaux avant qu'ils ne prennent une dimension ethnique, ou ne soient cooptés par des groupes extrémistes violents. En raison de leur fonction historique de médiateurs et leur rôle de représentants de leurs communautés, les autorités coutumières sont des partenaires absolument essentiels dans la conduite de ces dialogues intercommunautaires. Leur participation est également nécessaire afin de disséminer et partager les résultats positifs de ces dialogues avec l'ensemble de leur communauté et de construire un véritable appui pour ces dialogues. Nous avons

récemment pu constater cela lors de la formation de communautés d'agriculteurs et d'éleveurs nigériens en conflits aux techniques de négociations par l'Académie Clingendael.

Il existe déjà un certain nombre d'organisations présentes dans la zone frontalière entre le Mali et le Niger en charge d'organiser des rencontres entre les différentes communautés et leurs représentants afin de renforcer la confiance et le dialogue intercommunautaire. Ces efforts devraient être davantage encouragés et soutenus, en capitalisant sur les conclusions de notre recherche. Parce que les autorités coutumières bénéficient d'une grande légitimité et d'un statut de médiateur, renforcer leurs capacités, et plus spécifiquement leurs compétences en matière de négociation et leur compréhension des lois et des réglementations majeures comme le code pastoral, permettrait d'améliorer le taux de réussite des efforts de réconciliation existants et futurs. L'échange d'expériences et des meilleures pratiques aux niveaux régional et national pourrait aussi permettre de consolider ces efforts. Cela rendrait également possible d'établir un canal de communication entre les communautés locales et la communauté (inter)nationale.





Les conclusions de nos recherches sur le Mali, le Niger et la Libye servent également d'avertissement, voire de signal d'alarme au vu de la propagation rapide et continue des groupes armés, pour les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Les autorités coutumières sont souvent les seules structures de gouvernance présentes dans les régions menacées par les groupes armés (et groupes extrémistes violents). Ces groupes ont démontré leur propension et leur efficacité à tirer parti des griefs, des lignes de fracture locales et de la concurrence pour l'accès à des ressources naturelles. Par conséquent, nombre des recommandations présentées en français sur notre site web devraient également être appliquées de manière proactive aux régions à risque en Afrique de l'Ouest, afin de renforcer la résilience des communautés locales face aux groupes armés. Une telle approche impliquerait de renforcer les capacités de gouvernance et de justice efficaces et transparentes des autorités coutumières, mais aussi de soutenir la prévention et la résolution des conflits inter et intracommunautaires. Bien que de telles mesures ne permettront pas de faire disparaître les groupes armés (et groupes extrémistes violents), elles pourraient limiter leur ancrage dans de nouveaux territoires et de nouveaux pays actuellement en paix.

Ce texte est une traduction de l'anglais vers le français des principales conclusions et recommandations du rapport « *The Status Quo Defied : The legitimacy of traditional authorities in areas of limited statehood in Mali, Niger and Libya* » publié en septembre 2019 par l'Unité de Recherche sur les Conflits (CRU).

À propos de l'Institut Clingendael

L'Institut néerlandais des relations internationales « Clingendael » est à la fois un think tank et une académie diplomatique de pointe dans le monde des affaires internationales. Nos analyses, formations et débats visent à créer et développer des outils pratiques qui aideront les gouvernements, les entreprises et la société civile afin de contribuer à un monde plus sûr, durable et juste.

www.clingendael.org/cru
cru@clingendael.org
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute
 Newsletter

À propos des auteurs

Fransje Molenaar est chargée de recherche principale au sein de l'Unité de Recherche sur les Conflits de l'Institut Clingendael. Elle est spécialisée dans l'étude du trafic des migrants en Afrique, avec un intérêt particulier pour le Sahel et la Libye.

Jonathan Tossell est jeune chercheur au sein de l'Unité de Recherche sur les Conflits de l'Institut Clingendael. Son travail porte principalement sur la gouvernance locale et l'État de droit en Libye, ainsi que sur la migration, la collaboration avec les acteurs non-étatiques et la promotion de l'espace civique en Afrique du Nord et en Afrique de l'Est.

Anna Schmauder est jeune chercheuse au sein de l'Unité de Recherche sur les Conflits de l'Institut Clingendael. À ce titre, elle se concentre sur la gouvernance locale dans les contextes de consolidation de la paix et sur le lien entre migration et dynamiques de sécurité au Sahel.

Abdourahmane Idrissa est politologue et travaille actuellement sur l'Islam politique et la laïcité en Afrique, ainsi que sur l'histoire contemporaine du Niger. Il travaille au Centre d'Etudes Africaines à Leyde.

Rida Lyammouri est chercheur associé au sein de l'Unité de Recherche sur les Conflits de l'Institut Clingendael. Son travail porte sur l'économie politique et la prévention des conflits.