

# La décentralisation dans le nord-ouest du Ghana

Des frontières contestées

**Carola Lentz**  
Anthropologue

## Introduction

C'est par le slogan « donner le pouvoir au peuple » que le gouvernement de Rawlings annonça, à la fin des années 1980, la création de nouveaux districts. Dans tout le pays, cette annonce mit en branle une forte politique de lobby et une mobilisation politique au niveau local. Si la population et la faisabilité économique étaient les principaux critères dans le choix des territoires qualifiés pour le statut de district, le respect de l'intégrité des chefferies et des frontières ethniques furent autant d'arguments tout aussi influents dans les conflits portant sur la délimitation des nouveaux districts.

Je me propose d'étudier l'un de ces conflits, dans l'ancien district de Lawra dans le Upper West Region de Ghana, où la décentralisation suscita des débats au sein de l'élite politique locale, concernant l'histoire et l'avenir politique de cette partie du pays<sup>1</sup>. Il était

---

<sup>1</sup>Cet article est fondé aussi bien sur des recherches sur le terrain, que j'ai effectuées dans la région de Lawra et les territoires voisins du Burkina Faso depuis 1987, que sur l'étude d'archives. Pour plus de détails sur l'histoire de la région ainsi que sur toutes les interviews et les références des archives utilisées, voir LENTZ (1998).

convenu que le district de Lawra serait divisé en deux, voire en trois nouveaux districts dont les frontières devaient être tracées en tenant compte des *paramount chieftaincies* (chefferies supérieures) existantes, mais il fut vivement débattu de savoir qui devrait rejoindre la chefferie de Lambussie, trop petite pour se maintenir seule. Ce débat se concentra sur le rapport entre propriété du sol et pouvoir politique, comprenant le droit d'imposition, sur les relations entre les groupes ethniques locaux (Dagara et Sisala) et sur l'importance des critères ethniques par rapport aux critères territoriaux dans la définition de la citoyenneté locale. Le cas du district de Lawra démontre qu'utiliser le concept de communautés locales « traditionnelles » en tant qu'assise quasi naturelle d'une démocratie populaire comme le fit implicitement le projet de décentralisation ghanéen, pose d'énormes problèmes. Il s'agit plus d'une boîte de Pandore que d'une panacée guérissant les maux d'un État lointain.

Je ciblerai ici deux aspects des conflits concernant les nouvelles régions, aspects qui permettent d'aborder des questions d'ordre plus général sur la gouvernance locale : la délimitation spatiale d'unités administratives et la délimitation sociale de communautés politiques locales. Sur quelles frontières existantes la délimitation territoriale des nouveaux districts doit-elle se baser – sur les territoires des autels de terre établis à l'époque précoloniale et intervenant dans les droits de propriété foncière, sur les chefferies introduites pendant la colonisation ou sur les circonscriptions électorales post-coloniales ? Dans le district de Lawra, comme dans beaucoup d'autres localités du nord du Ghana, ces différentes frontières ne coïncident pas mais se coupent et se recoupent entre elles. Toute décision concernant la délimitation spatiale de nouvelles unités administratives entraîne d'importantes conséquences dans leur composition sociale et ethnique et soulève des questions épineuses en ce qui concerne les droits politiques des « autochtones » propriétaires de terre par rapport aux exploitants terriens immigrés. Les prééminences rituelles traditionnelles et les droits de propriété des premiers arrivants doivent-ils être privilégiés d'une quelconque manière par la prise de décision politique moderne ? Ou bien les immigrants, en particulier s'ils constituent une majorité considérable, doivent-ils disposer de la même influence que les « premiers arrivants » pour la raison qu'ils sont tous citoyens du même État-nation ?

Ces questions sont vivement débattues, non seulement au Ghana, mais aussi dans beaucoup d'autres régions de l'Afrique de l'Ouest. Les débats autour de l'autochtonie qui y fleurissent actuellement font ressortir les rapports complexes entre la migration, la propriété du sol, l'identité sociale, et la participation politique. Cependant, pour comprendre ces débats, l'on se doit de prendre en compte l'histoire du tracé des frontières territoriales et socio-politiques, pendant la période coloniale et les débuts de l'ère post-coloniale – une histoire au cours de laquelle des modèles locaux de relations d'hôtes à étrangers furent associés à des visions européennes de la question autochtone, avant d'être remplacés par l'idée d'une citoyenneté égalitaire et supra-ethnique qui associe participation politique et appartenance à un État-nation moderne. Ensuite, je me propose donc de présenter des observations sur l'histoire des frontières et des institutions locales, avant de me tourner vers les récents conflits à propos des nouveaux districts.

## ■ Un voisinage difficile : l'histoire du district de Lawra

Les conflits provoqués par la délimitation des nouveaux districts dans l'ancien district de Lawra étaient prévisibles pour quiconque était familiarisé avec l'histoire de cette région. L'histoire joua un rôle important car d'une part, les différents camps la rapportèrent au conflit actuel, et d'autre part les problèmes de tracé des frontières spatiales et sociales de communautés politiques persistèrent.

### *Premiers arrivants et arrivants postérieurs*

Pour comprendre les racines du problème de propriété foncière remis en scène par le conflit de district, il faut remonter au XIX<sup>e</sup> siècle. Ce qui allait devenir le district de Lawra à l'époque coloniale était alors

une frontière agricole et dans un certain sens une frontière ethnique. Il est difficile de déterminer à quelle époque de petits groupes de paysans parlant sisala s'implantèrent pour la première fois dans la région. Tous s'accordent cependant sur le fait que, dans plusieurs parties du futur Lawra District, les agriculteurs parlant dagara qui arrivèrent probablement à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle durent composer avec la présence de premiers arrivants sisala. Ils le firent par une assimilation ethnique (devenant ainsi des membres de la communauté des premiers arrivants), par l'achat de terre et d'autels de terre aux Sisala ou par l'expulsion de ces derniers par la force. Dans tous les cas, les Dagara se transformèrent en propriétaires d'alleux, exerçant un contrôle complet sur la terre et les autels de terre<sup>2</sup>.

La pacification coloniale, pendant laquelle les droits de propriété et les frontières ethniques étaient « gelés », mit un terme à ce processus qui conférait à des non-autochtones le statut d'autochtones. Les Dagara continuèrent à établir de nouveaux villages sur le sol sisala, mais ils ne recevaient plus d'autels de terre et il leur était ainsi impossible de devenir propriétaires d'alleux. Les droits et devoirs des « immigrés » ou « étrangers » dagara, comme ils étaient appelés par les Sisala, envers leurs hôtes sisala dont ils cultivaient la terre dépendent des circonstances particulières du transfert de terre. Les relations entre propriétaires fonciers et immigrés étaient et sont toujours une affaire de relations entre personnes. Cependant, elles peuvent être influencées par des tensions entre chefferies et groupes ethniques, comme ce fut le cas au cours des récents conflits sur les districts. Cela est dû au fait que la frontière entre les premiers arrivants et les arrivants postérieurs fut politisée pendant l'ère coloniale. Le modèle britannique de *indirect rule* fit de la propriété d'alleux basée sur le statut de premiers arrivants, la pierre d'angle de la définition de « communauté d'indigènes » qui devait être gouvernée par un chef indigène. Seuls les « indigènes » jouissaient de la citoyenneté locale, alors que les « étrangers », comme les Dagara sur le sol sisala, n'avaient pas le droit de fournir le chef de village. En même temps, la frontière entre autochtones et immigrés

---

<sup>2</sup>Pour obtenir une vue d'ensemble des relations entre Sisala et Dagara en ce qui concerne l'immigration, la propriété de la terre et les autels de terre, voir KUBA et LENTZ (2002) ; pour des études de cas précis, voir LENTZ (2000 a et 2001).

était définie sur des critères ethniques. S'il arrivait qu'un nouveau venu dans un village appartienne au même groupe ethnique que les propriétaires de la terre, il était intégré au sein de la communauté des indigènes, tandis que les étrangers d'autres ethnies continuaient à être considérés comme des non-indigènes, même après plus d'une génération de résidence<sup>3</sup>.

### *La création de chefferies*

À l'exception du petit État urbanisé de Wa, le nord-ouest n'était pas organisé en royaumes ou en chefferies pendant l'ère précoloniale. Avec l'aide d'acteurs locaux qui étaient eux-mêmes intéressés par une centralisation politique et par le pouvoir, les Britanniques réussirent à transformer le paysage politique. Jusqu'en 1907, les officiers coloniaux avaient divisé le district de Lawra en dix *native states* (états indigènes) dont certains comprenaient plus de trente villages tandis que d'autres n'en englobaient que deux ou trois, chaque *native state* étant soumis à un *paramount chief* (chef supérieur). Au début des années trente, les plus petits *native states* furent affectés aux quatre plus grands, Lawra, Jirapa, Nandom et Lambussie, pour en former des sous-sections. La confédération de Lawra (Lawra Confederacy) qui fut créée de cette manière survécut aux réformes administratives des années 1950 et a défini, jusqu'à nos jours, le cadre dans lequel des alliances et inimitiés politiques locales sont scellées et dans lequel l'établissement de nouveaux districts et de nouvelles circonscriptions est discuté (LENTZ, 2000 c).

Les sections de la confédération de Lawra ne concordaient ni avec les aires d'autels de terre, ni avec les groupes ethniques. Jusque dans les années 1930, les Britanniques essayèrent de faire concorder les chefferies avec les « tribus », mais tous les plans de cette sorte échouèrent. L'étendue des chefferies était définie par rapport aux réseaux de pouvoir des premiers chefs et par rapport à des critères de commodité administrative, mais on ne prit pas en considération les frontières dictées par les droits d'alleux. Jusqu'à aujourd'hui, toutes

---

<sup>3</sup>Pour plus de détails sur ce point, voir LENTZ (1998, chap. 9) et LENTZ (2000 b).

les *paramount chieftaincies* comprennent plusieurs autels de terre dont aucun, en principe, ne s'étend au-delà d'un seul village<sup>4</sup>. Cela implique que les chefs supérieurs, en principe, n'exercent pas de compétence sur les problèmes de terre dans les villages. Mais dans la pratique, ils peuvent essayer d'influencer les querelles à propos de la terre, comme ce fut le cas lors des récents conflits de district.

Si le modèle britannique de *native states* était tourné vers la formation de petits États territoriaux, l'autorité des chefs, au cours des premières décennies du régime colonial, n'en était pas moins fondée sur des réseaux personnels. L'aire sur laquelle ils étendaient leur autorité était définie par des listes de sous-chefs et de villages payant leur tribut sous la forme de travail ou de biens. Ce n'est que dans les années 1930, lorsqu'une capitation fut introduite, que l'adhésion et l'autorité politiques furent beaucoup plus rapportées au territoire. Ce n'est qu'à ce moment-là que, pour établir des listes d'imposition, l'appartenance de tous les hommes à une concession, de toutes les concessions à un village et de tous les villages à une chefferie, dut être clairement réglée. Ce modèle d'attribution territoriale et politique de toutes les concessions, y compris leurs terres cultivées, à une chefferie va à l'encontre des coutumes locales caractérisées par la mobilité et la pluri-localité. À partir des années 1930, des conflits se déclenchèrent, en particulier dans les zones frontalières de chefferies, lorsqu'il fallut répondre à ces deux questions : à quelle chefferie tels groupes de paysans devaient-ils apporter leur soutien politique ? à quelle chefferie des paysans vivant dans une section mais ayant la plus grande partie de leurs champs ailleurs devaient-ils payer leurs impôts ?

## *Relations entre Nandom et Lambussie*

De tels conflits devinrent particulièrement aigus entre les chefferies de Nandom et de Lambussie. Du fait d'un manque de terre dans leurs villages d'origine, un nombre constamment croissant de paysans dagara de la chefferie de Nandom émigra sur des terres sisala dans

---

<sup>4</sup>Sur ce point, voir (déjà !) EYRE-SMITH (1933).

la chefferie de Lambussie. Au début, le Naa de Nandom tenta de mettre un terme au mouvement car il craignait de perdre le contrôle sur le travail et les impôts de ses (anciens) sujets. Les affaires s'arrangèrent cependant lorsqu'en 1935 la chefferie de Lambussie tomba sous le contrôle de Nandom, à la suite de conflits de succession en Lambussie durant lesquels le Naa de Nandom fut exhorté par le chef alors mourant de Lambussie à superviser les affaires de Lambussie. Au-delà de cet accord temporaire, s'instaura un règne de plus de douze ans, jusqu'à ce qu'un groupe de Sisala « politiquement engagés » exige que le statut indépendant de la chefferie de Lambussie soit restauré<sup>5</sup>. Finalement, les Britanniques soutinrent les revendications des Sisala, estimant qu'« il est improbable que le gouvernement local prospère à moins que le système que nous avons mis en place ne fasse appel au sentiment de loyauté naturel que les gens possèdent »<sup>6</sup>.

La restauration de l'indépendance de Lambussie en 1948 déclencha une série de conflits concernant des allégeances politiques, par exemple celle de Hamile, ville commerçante et poste de frontière, et celle des paysans dagara résidant dans la zone frontalière entre les deux chefferies. Le conseil des chefs de la confédération de Lawra (Lawra Confederacy State Council), auquel les conflits étaient soumis, décida que les paysans dagara vivant sur le sol sisala devaient payer des impôts au conseil local de Lambussie, mais que ceux résidant sur le territoire de Nandom et ayant uniquement leurs cultures sur le sol sisala devaient dépendre du conseil local de Nandom. Cependant, dans plusieurs cas, les Sisala et les Dagara furent en désaccord sur l'histoire de la propriété du sol, et le conseil des chefs décida que les concessions dagara en question dépendraient du conseil local de Lambussie<sup>7</sup>. Le Naa de Nandom fit appel au gouvernement britannique et demanda à sortir de la confédération de Lawra. Cette tournure des événements irrita le Naa de Lawra, le président du Lawra Confederacy State Council, qui fabriqua de toutes

---

<sup>5</sup>Chief Commissioner Northern Territories au Colonial Secretary, 5 nov. 1947, Regional Archives Tamale (RAT), NRG 8/2/101.

<sup>6</sup>District Commissioner Lawra-Tumu au District Commissioner Wa, 1 oct. 1947, RAT, NRG 8/2/101 (notre traduction, C. L.).

<sup>7</sup>Lawra Confederacy State Council, 4 mai 1956, RAT, NRG 7/4/5.

pièces des accusations contre le Naa de Nandom pour provoquer sa chute, profitant d'une initiative lancée par les adversaires locaux de ce dernier. Au milieu des années 1950, ces conflits furent pris dans le jeu des partis politiques<sup>8</sup>. Le Naa de Nandom rechercha le soutien du Convention People's Party (CPP) de Kwame Nkrumah alors que le Naa de Lawra était l'une des figures de proue du parti opposé, le Northern People's Party (NPP). Le Naa de Nandom mourut en 1957 et ne vécut pas assez longtemps pour voir ses plans sécessionnistes se réaliser. Son successeur, cependant, conclut une alliance avec le *district commissioner* africain à Lawra, un nominataire du CPP d'un village dagara sous Nandom qui fit en sorte que Lambussie et Nandom soient placés dans le même district avec des quartiers généraux à Nandom (1960-1962). La maison du chef de Lambussie avait initialement soutenu la cause du NPP, mais changea de camp pour le CPP dans le but d'obtenir un soutien dans sa lutte contre l'hégémonie de Nandom. En 1962, Lambussie fut effectivement consacré district indépendant. L'ancienne confédération de Lawra était à présent scindée en quatre districts séparés – une solution aux conflits, certes justifiée d'un point de vue politique, mais inadaptée d'un point de vue économique et administratif. L'ancien district de Lawra fut donc restauré après la chute de Nkrumah (1966) et continua de fonctionner jusqu'à la fin des années 1980, au moment où le gouvernement de Rawlings décida de créer de nouveaux districts pour « donner le pouvoir au peuple ».

Il n'est pas surprenant que beaucoup de personnes, dans la région, aient eu le sentiment que la demande faite par l'association pour la jeunesse et le développement de Nandom (Nandom Youth and Development Association, Nyda), en 1986, de création d'un district de Nandom ou, « si cela devait être nécessaire », d'un district de Nandom et Lambussie réunis, réanimerait d'anciens conflits<sup>9</sup>. Les craintes furent amplifiées par une continuité évidente dans la détention des positions de pouvoir : le nouveau Naa de Nandom, en poste depuis 1985, était le fils du chef contre lequel les Sisala avaient été

---

<sup>8</sup>Pour plus de détails sur les premiers partis politiques dans le district de Lawra, voir LENTZ (2002).

<sup>9</sup>Nyda, Demande de création d'un district pour la région traditionnelle de Nandom, présentée à la conférence nationale des représentants du Nyda, déc. 1986 : 6.

contraints de se battre pour obtenir leur indépendance ; le Naa de Lawra titulaire était le fils du chef qui avait été l'opposant le plus virulent du Naa de Nandom précédent ; et, pour finir, le Kuoro de Lambussie titulaire avait, dans le passé, occupé le poste de secrétaire du chef de Lambussie qui avait réussi à restaurer l'indépendance de Lambussie par rapport à Nandom.

## ■ Conflits sur les districts et la terre : une chronologie des événements

Trois critères devaient guider la délimitation de nouveaux districts : la population (seuil minimal de 50 000 habitants dans les districts ruraux), la viabilité économique et les infrastructures présentes. Le recensement de la population de 1984 avait dénombré 67 721 habitants dans les conseils locaux de Nandom-Lambussie et 88 453 dans ceux de Lawra-Jirapa (les anciennes unités de recensement du début des années 1960 avaient été conservées). Il était clair que la population du district de Lawra suffisait à la création de deux ou même de trois nouveaux districts. En revanche, Nandom n'atteignait pas la limite de 50 000 habitants à lui seul et devait donc trouver un partenaire pour constituer un nouveau district.

C'est l'option d'un district unifié de Nandom-Lambussie que préféraient en fait les activistes de la Nyda<sup>10</sup>. Cette option présentait des avantages concernant les infrastructures et la proximité, mais la Nyda le soutenait aussi parce qu'il pouvait englober les nombreux Dagara de Nandom habitant sur le sol sisala dans des villages de Lambussie en une seule unité politico-administrative. D'un autre côté, les politiques sisala en Lambussie préféraient créer un district les réunissant avec Jirapa, en dépit de la distance physique plus grande et d'autres désagréments, car ils craignaient la domination des Dagara

---

<sup>10</sup>Sur l'histoire et l'agenda de la Nyda et d'autres associations ethnorégionales, voir LENTZ (1995 et 2000 c).

de Nandom et considéraient les Dagara de Jirapa « comme des amis ou des frères » qui « ne nous dérangent pas comme le peuple de Nandom le fait »<sup>11</sup>.

Le désaccord entre Nandom et Lambussie sur la nature du futur district se manifesta ouvertement, pour la première fois, à travers la question de savoir à qui appartenait la ville de Hamile – question constituant en fait le véritable problème à l'origine des conflits des années 1940 et 1950. Il est possible que le Kuoro de Lambussie en personne, qui était membre de la commission nationale pour la démocratie (National Commission for Democracy, NCD) chargée de la création des nouveaux districts, se soit prononcé contre le projet de la Nyda. En tout cas, le NCD et l'administration régionale se décidèrent pour un district Lawra-Nandom et un district Jirapa-Lambussie. C'est pendant une tournée d'inspection pour la délimitation des nouveaux districts que le Nandom Naa déclara qu'une bonne partie du territoire de Hamile était sous la juridiction de Nandom.

Cette revendication du Naa de Nandom de Hamile provoqua les cris indignés de différentes parties de la population de Hamile, et fut suivie par la saisie massive de champs de Dagara situés sur le sol sisala, juste au début de la nouvelle saison agricole. Le Lawra District Secretary exhorta le Naa de Nandom et ses chefs à obéir au règlement stipulant que Hamile faisait partie de Lambussie ; d'autre part, le Kuoro de Lambussie devait permettre aux agriculteurs dagara de cultiver leurs champs sur le sol sisala<sup>12</sup>. Après d'autres « négociations de paix » entre les chefs de Lambussie, les propriétaires fonciers sisala et les paysans dagara en juillet 1987, le Regional Secretary avait bon espoir que les « paysans locataires » de Nandom soient autorisés à « retourner dans leurs fermes sans avoir à craindre d'être molestés »<sup>13</sup>.

Cependant, les conflits fonciers étaient attisés par la colère du Kuoro de Lambussie provoquée par de nouvelles tentatives de la part de la

---

<sup>11</sup>Interview de Jacob Boon, District Commissioner Jirapa-Lambussie, 23 nov. 1989.

<sup>12</sup>Lawra District Secretary au Lambussie Kuoro, au Nandom Naa et d'autres, 5 mai 1987.

<sup>13</sup>*People's Daily Graphic*, 11 juillet 1987.

Nyda, et de la part de son « think tank » (intelligentsia) auto-déclaré, l'Ansoc (Accra Nandom Social Club), de réviser les districts délimités. L'Ansoc fit une nouvelle demande de création d'un district unifié de Nandom-Lambussie, cette fois-ci directement au NCD et non à l'administration régionale qu'ils pensaient être influencée contre Nandom. Le Kuoro de Lambussie, assisté par l'Issaw West Development Union, une association de ressortissants sisala, réagit rapidement. Dans une contre-requête, il affirma accepter la décision du gouvernement de créer un district Jirapa-Lambussie et critiqua Nandom en déclarant qu'il émettait « de fausses revendications concernant des parties de Lambussie » qui créaient « un climat de suspicion et de méfiance... entre les peuples des deux régions »<sup>14</sup>.

Les dirigeants de la Nyda insistèrent sur le fait qu'il n'y avait que des « cas isolés » de « querelles occasionnelles entre des propriétaires de la terre en Lambussie et certains paysans de Nandom cultivant le sol sisala »<sup>15</sup>. La correspondance épistolaire fut suivie en janvier 1988 d'une série de réunions confidentielles entre des membres de la Nyda et de l'Ansoc d'un côté, et le Regional Secretary à Wa et le NCD à Accra de l'autre. Il semble même que le NCD ait proposé de créer un district autonome pour Nandom seul, mais l'Ansoc refusa, craignant que les Dagara vivant dans la chefferie de Lambussie puissent souffrir du fait d'être séparés administrativement de Nandom. Rien ne changea donc la décision de départ concernant le district.

La querelle au sujet du district était « terminée », mais les conflits de terre continuèrent. Au début de la nouvelle saison agricole de l'année 1988, un nombre important de paysans dagara cultivant le sol sisala furent de nouveau empêchés de travailler dans leurs fermes. Dans d'autres cas, les propriétaires fonciers sisala exigeaient de la part de leurs clients dagara des « cadeaux » plus gros qu'avant, et ils revendiquaient leurs droits de récolte sur les arbres produisant le karité et le néré situés dans les champs de leurs clients dagara. Un

---

<sup>14</sup>Lambussie Kuoro, K.Y. Baloro, et le secrétaire de Issaw West Development Union, Jacob Boon, au NCD, au Regional Secretary du PNDC, au Wa, et au secrétaire de district, Lawra, août 1987.

<sup>15</sup>Pouvoir exécutif national de la Nyda au secrétaire régional du PNDC, 2 sept. 1987.

conflit à Taalipuo, un village situé sur la frontière entre Nandom et Lambussie, devint particulièrement célèbre et attira l'attention au niveau local et au niveau administratif. À Taalipuo, comme dans les années 1950, le conflit de base résidait dans l'allégeance administrative de plusieurs concessions dagara. Les Sisala pensaient que ces concessions devaient payer leurs impôts au nouveau district de Jirapa-Lambussie et ils firent pression sur les paysans dagara en leur refusant le droit de continuer à cultiver sur le territoire sisala.

Le comité de sécurité de district organisa une série de réunions avec les paysans dagara concernés, les propriétaires terriens sisala et les chefs de terre de Nandom, Nabaala et Lambussie. Cependant, les accords établis furent sans effet, en grande partie parce qu'ils avaient été contestés par des dignitaires locaux concurrents qui refusaient d'accorder toute légitimité aux protagonistes de la réunion. D'autres institutions durent intervenir : les chefs supérieurs, les autorités politiques dans le district, au niveau régional et au niveau national, et les associations ethno-politiques pour la jeunesse qui se présentaient comme les porte-parole légitimes du « peuple », c'est-à-dire des paysans concernés. Mais aucune de ces institutions ne réussit à résoudre le conflit, et on refusa de nouveau l'accès à la terre aux paysans de Taalipuo ainsi qu'à d'autres paysans dagara établis sur le sol sisala pendant la saison agricole de l'année 1989.

Le nœud gordien fut finalement tranché par l'archevêque catholique de Tamale, Peter Dery, un homme de Nandom Traditional Area, d'origine mixte dagara et sisala, qui était respecté dans toute la région. À la suite de quelques discussions préalables avec les deux partis, l'archevêque parvint, en janvier 1990, à réunir les chefs supérieurs de Nandom et de Lambussie à Hamile pour une réunion « en territoire neutre », celui de la mission catholique et plus précisément dans la ville où la querelle à propos des frontières de districts avait débuté. En se concentrant sur le problème de Taalipuo, Dery réduisit énormément la complexité du conflit. Il considéra le débat à propos du district comme clos, évita de le laisser dériver vers des considérations embrouillées sur l'histoire de l'occupation des sols et les relations ethniques, et rappela aux chefs et aux autres personnes présentes que « la terre est la création de Dieu à l'usage des êtres humains ». Finalement, les chefs acceptèrent que trois des concessions disputées de Taalipuo soient placées sous la juridiction du district de Lambussie et que, en retour, « la chefferie

de Lambussie annule toutes les réquisitions de territoires agricoles d'immigrés et de paysans immigrés »<sup>16</sup>.

Aucun autre conflit foncier n'a éclaté depuis dans la région. Mais les efforts faits par Nandom pour obtenir son propre district, séparé de Lawra, continuent d'être contrariés. Et – ce qui fut particulièrement dur pour les activistes de la Nyda et de l'Ansoc – lorsque de nouvelles circonscriptions électorales furent établies pour les élections parlementaires de 1992, ce fut Lambussie, et pas Nandom, qui obtint le statut de circonscription électorale séparée.

## La définition des frontières spatiales d'unités administratives

L'un des enjeux du conflit entre Nandom et Lambussie était la délimitation spatiale des nouveaux districts et la nature des frontières administratives qui sont essentielles, entre autres raisons, dans l'organisation de l'imposition et pour la création d'infrastructures. Je me propose d'expliquer brièvement pourquoi la question du parcours exact de la nouvelle frontière de district est si épineuse.

Comme on l'a déjà mentionné, l'autorité des chefs, dans les premières décennies du régime colonial, était plus d'ordre personnel que d'ordre territorial. Les officiers britanniques n'ont jamais tenté d'établir une carte avec les frontières exactes des chefferies qui étaient définies par des listes de sous-chefs et de villages subordonnés. Cette pratique se poursuit encore dans les années 1950, jusqu'à ce que des conseils locaux et des conseils de district soient définis sur la base des chefferies existantes. De même, je n'ai jamais pu trouver de carte montrant précisément pour cette période les frontières d'un conseil local. De nos jours, il existe de telles cartes, mais il semble qu'on

---

<sup>16</sup>« Summary of decisions taken at a meeting of Lambussie Kuoro, Nandom Naa and their respective Tindanas with His Grace Archbishop P. P. Dery », Hamile, 23 jan. 1990.

a tracé les frontières des districts assez négligemment, utilisant des éléments naturels comme des petits ruisseaux, et s'assurant que les villages en zones frontalières soient inclus dans le « bon » district. Les frontières de district n'ont jamais été démarquées sur le sol. Un exercice de ce genre provoquerait indubitablement des discussions sans fin, comme on en a fait l'expérience dans des conflits survenant souvent à propos du placement de panneaux indiquant des noms de villages ou de districts le long des routes.

À l'ère coloniale, les frontières des chefferies et des districts étaient définies de façon pragmatique. Pour l'entretien des routes, par exemple, les villages voisins devaient se mettre d'accord sur un endroit particulier sur la route, rendu facilement reconnaissable par une borne telle qu'un ruisseau ou un grand arbre, et qui délimitait les aires respectives de travail. De tels endroits furent considérés comme des indicateurs de frontières administratives en vigueur. Dans le conflit de Taalipuo, les Dagara invoquaient un tel endroit situé sur la route entre Taalipuo et Nabaala pour prouver que leurs aïeux possédaient en fait la terre disputée et que le village appartenait à Nandom. Cependant, les Sisala n'acceptaient pas cette revendication. Ce qui comptait, à leurs yeux, c'était que les Sisala de Nabaala et de Billaw avaient donné la permission aux Dagara de s'établir à Taalipuo<sup>17</sup>.

Cet argument se réfère à la possibilité alternative de prendre en compte, pour déterminer la ligne de démarcation des unités administratives, les frontières créées par la propriété d'alleux. L'idée que des droits politiques particuliers résultent du statut de premier arrivant et de la propriété foncière jouait un rôle central dans le modèle britannique du commandement indigène. C'est effectivement dans cette tradition que les Sisala affirmaient que les frontières de district devaient être tracées conformément aux frontières dictées par les droits de propriété.

Mais ces frontières de propriété ne sont jamais simples ni incontestées. Tout d'abord, on peut débattre du transfert du statut de premier arrivant et de la légitimité des transferts de propriété ultérieurs. Si, par exemple, les Sisala demandent que la terre située jusque sur la

---

<sup>17</sup>Voir les comptes rendus de la visite du District Security Committee à Taalipuo, 5 mai 1988.

Volta noire leur appartienne, c'est pour deux raisons. Premièrement, ils exigent que, même après qu'un autel de terre a été transféré aux Dagara, le donneur de sanctuaire conserve finalement quelques droits sur le territoire. Deuxièmement, ils prétendent que l'appropriation de la terre par les Dagara n'était pas légitime. Même s'il est vrai que, dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, la violence a joué un rôle de plus en plus important dans l'expansion des Dagara, cela justifie-t-il que l'on demande la révision des droits de propriété en temps de paix ? Un dirigeant dagara de la Nyda a comparé cette situation à celle du Moyen-Orient : « Ils [les Sisala] étaient comme les premiers colons de la région. Lorsque notre peuple [les Dagara] arriva, il les chassa toujours plus loin... C'est la même histoire que celle des Israélites et des Arabes aujourd'hui, on conquiert une terre, on l'emporte sur quelqu'un et on s'empare de sa terre, et plus tard l'homme revient et dit : Comme on est en paix maintenant, redonnez-moi tout simplement ma terre. C'est là tout le problème »<sup>18</sup>.

D'autre part, comme l'a montré le conflit de Taalipuo, les tracés actuels de frontières foncières des villages, sur lesquels les frontières de district devaient se baser, sont souvent contestés. Dans la plupart des sociétés d'agriculteurs, y compris dans celles de la région de la Volta noire, les limites des champs sont linéaires et souvent marquées, que ce soit par des coches taillées sur des arbres, par des chemins ou par des buissons. En revanche, les frontières des territoires des villages – ou, pour être plus précis, des autels de terre – n'étaient presque jamais conçues comme des limites linéaires, mais comme une série de « lieux de rencontre » dans les bois, marqués par des collines, des rivières, des rochers, des étangs ou des arbres spécifiques. En cas de conflit armé entre des communautés voisines, ces lieux de rencontre pouvaient obtenir une signification rituelle si le conflit se terminait par une cérémonie de réconciliation. Comme de plus en plus de bois étaient cultivés, les frontières entre les aires d'autels de terre devaient être définies plus précisément. Dans les zones frontalières, le pôle d'allégeance rituelle – et l'appartenance villageoise – des concessions et des champs étaient habituellement définis conformément à l'identité du chef de terre ayant le premier donné la permission de cultiver ou de construire. Les réseaux de

---

<sup>18</sup>Interview avec les dirigeants de la Nyda, Wa, 15 nov. 1990.

relations sociales de ces services rituels étaient, et sont toujours interprétés en termes territoriaux. Comme ces rapports de services comprennent souvent plusieurs aspects (y compris le droit de bâtir des maisons, de cultiver et d'enterrer les morts), les habitants peuvent, selon le contexte et leurs intérêts, se référer à différents services pour prouver leurs droits de propriété.

Chacun des partis intéressés tente de présenter ses critères de délimitation des frontières comme « naturels », résultant automatiquement de droits de propriété incontestés ou de hiérarchies politiques établies par le pouvoir colonial. Cependant, tous les critères sont potentiellement controversés et nécessitent une négociation qui, en retour, est influencée par les relations avec les autorités locales aussi bien que par la mobilisation de contacts politiques aux niveaux régionaux et nationaux. Ils exercent une grande influence sur l'inclusion ou l'exclusion de citoyens locaux, comme nous allons le voir.

## La délimitation des communautés politiques locales

Le problème de la démarcation spatiale de districts ne peut être traité sans tenir compte de la composition sociale et ethnique de la communauté politique locale. Dans les assemblées de district que le NCD voulait établir, les habitants du district – en tant que citoyens du Ghana – ont tous les mêmes droits et devoirs. Les différences d'identité ethnique et de statut – la distinction entre « indigènes » et « étrangers » élaborée par le modèle britannique – sont systématiquement ignorées. C'est exactement à ce modèle de participation politique de citoyens disposant de droits égaux que se réfèrent généralement la Nyda et les Dagara. Les politiques sisala, pour leur part, soulignaient des droits spécifiques qui provenaient de leur statut de propriétaires fonciers et de premiers arrivants dans la région. De plus, ils utilisèrent leur contrôle sur la terre pour souligner leur position à propos du problème du district – ceci étant le plus puissant

moyen de pression sur les Dagara qui ont tendance à être moins dotés de terre. Les Sisala craignent qu'une participation égale des Dagara et des Sisala dans un district commun ne fasse que consacrer, finalement, la supériorité de Nandom.

Au cœur de ces sentiments puissants se trouvent des tensions émergeant du développement inégal de Nandom et de Lambussie. Les Dagara de Nandom ne sont pas seulement plus nombreux que les Sisala, mais ils ont également pu – par une large conversion au catholicisme – accéder plus tôt et plus largement à la scolarité. Ils ont ainsi profité d'une plus grande variété d'opportunités professionnelles que leurs homologues sisala, et ils ont doté leurs villages et Nandom de plus d'infrastructures. Les politiques sisala considéraient aussi les Dagara comme étant plus doués pour la politique de lobby et comme se servant de cet avantage pour « confisquer la terre » des Sisala. C'est la raison pour laquelle ils refusent absolument la mise en place d'un district commun. Ils souhaitent également instaurer un système dans lequel les Dagara doivent payer pour la terre qu'ils cultivent en Lambussie sous forme d'impôts s'ils vivent dans le territoire de Lambussie, sous forme de bail s'ils ne font qu'y cultiver des champs<sup>19</sup>.

Pour les activistes de la Nyda, la référence au statut de premiers arrivants des Sisala était inacceptable ou, tout au moins, unilatérale. D'une part, ils insistèrent sur le fait qu'il était injuste de continuer à qualifier quelqu'un d'« immigré » après plus de soixante ans d'établissement, et de l'exclure ainsi d'une totale participation politique. D'autre part, ils exigèrent que les droits de propriété, et ainsi les droits à la participation politique, résultent de l'exploitation agricole active de la terre :

« Le fait qu'ils [les Sisala] sont arrivés avant nous et qu'ils ont établi beaucoup de communautés dans la forêt vierge que cette région était à l'époque ne justifie pas les relations entre propriétaire terrien et locataire que certains aimeraient voir se développer entre les deux régions. En fait, les immigrants pionniers sisala n'ont pas pu dompter ni cultiver la brousse sauvage que la région était, sans les Dagara. Les descendants de ces conquérants intrépides de la terre ne peuvent pas

---

<sup>19</sup>Voir la lettre du Upper West Regional Secretary au directeur du Castle Information Bureau, Accra, 10 mai 1989.

être exclus aujourd'hui, et ne peuvent pas être vus, des générations plus tard, comme de simples immigrants<sup>20</sup>. »

En fin de compte, les activistes de la Nyda considéraient l'exagération des différences ethniques comme une stratégie politique menée par une partie d'une petite élite sisala, alors que la « grande majorité du peuple ordinaire est tout à fait capable de prendre des décisions sans recourir aux identités ethniques ». Ils insistèrent sur le fait que les Dagara et les Sisala « ont vécu ensemble pendant plus d'un siècle », qu'il y a eu des mariages inter-ethniques, et que « les deux communautés ont toujours partagé des infrastructures sociales et économiques communes »<sup>21</sup>.

Les politiques Dagara accusaient les Sisala de se servir de la terre à des fins politiques. Le Kuoro de Lambussie, d'autre part, insistait sur le fait que les propriétaires terriens sisala pouvaient se faire beaucoup de souci au sujet de leur accès futur à la terre et que les Sisala commençaient « à manquer de terre »<sup>22</sup>. L'archevêque Peter Dery argumentait de la même manière, mais il était d'accord avec la Nyda sur le fait que la terre n'était pas le seul thème du débat, et que les relations politiques aussi bien que la discrimination ethnique se trouvaient au centre des préoccupations :

« À un moment donné, les paysans dagara se sont plaints des propriétaires terriens sisala, reprochant à ces derniers leur fainéantise et leur trop grande exigence, et ils n'ont plus voulu donner le produit de leur récolte aux Sisala. La réaction des Sisala fut de saisir leurs terres, et c'est ainsi que le problème politique se développa... La racine du problème est en réalité l'attitude discriminatoire des Dagara envers les Sisala. Les «jeunes hommes» de la Nyda avaient comme arrière-pensée de placer Bussie [Lambussie] sous Nandom, et comme Nandom est numériquement parlant plus important que Bussie, Bussie aurait été avalé par Nandom. Ils essaient de réviser l'histoire, par exemple dans le cas de Hamile »<sup>23</sup>.

<sup>20</sup>Président national de la Nyda au directeur du Castle Information Bureau, Accra, 26 mai 1989.

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>Interview du 28 nov. 1989, Lambussie.

<sup>23</sup>Interview du 17 nov. 1990, Tamale.

La question qui était et est toujours au centre du débat dans tous les échanges, est la suivante : la communauté politique exerçant le contrôle politique efficace dans un district donné se définit-elle historiquement ou bien se constitue-t-elle à partir de l'idée de l'égalité fondamentale des citoyens, sans se préoccuper de l'histoire passée de la propriété de la terre, et à partir d'une vision partagée de l'avenir ?

## Conclusion

Mahmoud MAMDANI (1996) a déclaré qu'il considérait la différence entre « citoyen » et « sujet » comme le legs le plus important de « l'État colonial ramifié », et le despotisme décentralisé des « autorités indigènes » comme la principale caractéristique de l'organisation africaine du pouvoir. Mais, comme on peut le constater aisément dans le cas présenté ici, la vision de Mamdani d'une organisation politique coloniale comme une organisation basée sur des « tribus » est trop simpliste. Son association d'un pôle binaire citoyen-sujet et d'un couple rural-urbain dichotomique est inexacte. De plus, il n'y a rien d'intrinsèquement « africain » en cela. Des débats analogues au sujet d'une base légitime pour la participation politique eurent lieu en Angleterre aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. L'idée que le droit de vote devait être lié à la propriété foncière, parce que les migrants et les non-propriétaires ont une loyauté ambiguë et sont pour cette raison considérés comme potentiellement irresponsables, était encore assez commune jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle. Ce qui, enfin, devait et doit toujours être débattu, c'est la question de savoir quelles formes de communautés politiques pourraient bien être mises en place si l'on se base sur la mobilité et sur la pluralité des localités – une question qui n'a même pas été soulevée au cours de l'actuelle obsession décentralisatrice africaine, mais qui s'imposera inévitablement d'elle-même par le biais de conflits tels que celui que nous venons d'analyser ici.

Le problème du rôle joué par les institutions (néo-)traditionnelles telles que celles de la chefferie dans la gouvernance locale, par

rapport au rôle joué par les assemblées élues de district ou par les associations de ressortissants, est étroitement lié à cette question. Les conflits entre Lambussie et Nandom en particulier révèlent la nature complexe du soutien idéaliste apporté par nombre d'hommes politiques à la décentralisation, en tant que stratégie visant le renforcement des autorités locales « traditionnelles ». L'institution de la chefferie est étroitement liée à la pratique consistant à associer droits politiques et statut de « l'indigène », qui maintient le fait que les immigrés dagara situés sur le sol sisala ne sont représentés – tout au plus – que par un chef de file subalterne. Mais même le vote de la majorité démocratique pour l'élection des représentants à l'assemblée de district peut être influencé par des pressions informelles exercées par des propriétaires de la terre lors du choix des candidats. Dans plusieurs villages, les immigrés subissent des pressions visant à les dissuader de se porter candidats à l'assemblée, on les menace en effet d'entraver leur accès à la terre. L'idée qu'une coopération étroite avec les « autorités traditionnelles » puisse garantir une démocratie populaire s'avère être naïve. Mais des espoirs d'alternatives simples ne sauraient être justifiés non plus.

La politique de décentralisation n'a pas causé les conflits que nous venons de présenter ci-dessus. Les problèmes sous-jacents – les relations entre la propriété de la terre et l'autorité politique, ainsi que la tension entre l'utilisation de critères ethniques et territoriaux pour définir la citoyenneté locale – sont bien plus anciens. Cependant, plus on réduira les unités administratives, plus les problèmes de démarcation spatiale et sociale des communautés politiques s'amplifieront.

## Bibliographie

- CHAUVEAU J.-P., 2000 –  
Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. *Politique africaine*, 78 : 94-125.
- EYRE-SMITH R. St. J., 1933 –  
*A Brief Review of the History and Social Organisation of the Peoples of the Northern Territories of the Gold Coast*. Accra, Government Printer.
- GESCHIERE P., GUGLER J. (eds), 1998 –  
The politics of primary patriotism. *Africa* n° spécial, 68.
- GESCHIERE P., NYAMNJOH F., 2000 –  
Capitalism and autochthony: the seesaw of mobility and belonging. *Public Culture*, 12 : 423-52.
- KUBA R., LENTZ C., 2002 –  
Arrows and earth shrines: towards a history of Dagara expansion in southwestern Burkina Faso. *Journal of African History*, 43 : 377-406.
- LENTZ C., 1995 –  
Unity for development: youth associations in north-western Ghana. *Africa*, 65 : 395-429.
- LENTZ C., 1998 –  
*Die Konstruktion von Ethnizität. Eine politische Geschichte Nord-West Ghanas, 1870-1990*. Köln, Köppe.
- LENTZ C., 2000 a –  
Of hunters, goats and earth-shrines: settlement histories and the politics of oral tradition in northern Ghana. *History in Africa*, 27 : 193-214.
- LENTZ C., 2000 b –  
« Contested identities: the history of ethnicity in northwestern Ghana ». In Lentz C., Nugent P. (eds) : *Ethnicity in Ghana : The Limits of Invention*, London : 137-61.
- LENTZ C., 2000 c –  
Chieftaincy has come to stay. La chefferie dans les sociétés acéphales du Nord-Ouest Ghana. *Cahiers d'études africaines*, 159 : 593-613.
- LENTZ C., 2000 d –  
« Youth associations et ethnicité au Nord-Ghana ». In Toulabor C. (éd.) : *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala : 126-44.
- LENTZ C., 2001 –  
« Ouessa. Débats sur l'histoire du peuplement ». In Kuba R., Lentz C., Werthmann K. (eds) : *Les Dagara et leurs voisins. Histoire du peuplement et relations interethniques au sud-ouest du Burkina Faso*, Frankfurt, Berichte des Sonderforschungsbereichs 268 Westafrikanische Savanne, 15 : 29-61.
- LENTZ C., 2002 –  
The time when politics came: Ghana's decolonisation from the perspective of a rural periphery. *Journal of Contemporary African Studies*, 20 : 245-74.
- MAMDANI M., 1996 –  
*Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, Princeton University Press.

Lentz C. (2006)

La décentralisation dans le nord-ouest du Ghana : des frontières contestées

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,  
363-383

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