

## Dynamiques populistes et cristallisations institutionnelles (1960-1990)

**L**E découpage du territoire nigérien résulte strictement de la logique coloniale. Aucun des groupes ethniques qui y vivent n'a son extension complète dans ce pays. Au temps de la colonisation, la « conscience territoriale » était faible. L'autonomie octroyée par la loi-cadre du 23 juin 1956, puis l'indépendance proclamée quatre ans après postulaient la nécessité de créer une « conscience nationale ». Les dirigeants politiques s'y attelèrent, non sans difficultés. Le pouvoir d'État leur était dévolu. Ils en contrôlaient tous les rouages. La période de transition dite de « l'autonomie interne » avait été marquée par un certain pluralisme politique tenant à l'influence persistante du colonisateur, puisque le Niger demeurait alors Territoire d'Outremer, partie intégrante de la République Française et soumis aux principes de la loi constitutionnelle de la « métropole ». La clientèle des partis politiques se répartissait selon des forces disparates : mouvances des chefferies traditionnelles (de façon dissymétrique : allégeance ou résistance au pouvoir en place), clivages ethniques, influence des partis métropolitains (notamment de la SFIO), « contagion » du RDA venu du Sud...

Au moment de l'indépendance, le PPN (Parti progressiste nigérien), section nigérienne du RDA, occupait le pouvoir. Hamani Diori était élu président de la République, dans un régime présidentiel, alors que Boubou Hama prenait la présidence de l'Assemblée nationale. Leur tandem assurait la direction du PPN-RDA devenu légalement parti unique. Le ralliement du RDA à la stratégie de décolonisation douce adoptée par la France lui avait valu l'appui musclé des autorités administratives françaises qui contrôlaient la transition, au grand dam du Mouvement socialiste africain issu de la SFIO et dirigé par Bakary Djibo. Ce dernier avait été évincé du pouvoir territorial pour une bonne part grâce au

forçing français maître du « pouvoir d'État », lors du référendum crucial de septembre 1958 qui faisait du Niger un État membre de la Communauté française.

Hamani Diori, bénéficiaire de ce jeu d'influence, mesurait non sans quelque amertume la difficulté de la tâche qui lui incombait. Il l'évoquait devant moi lors d'un entretien à Niamey quelques années plus tard, en octobre 1964. Dans le cadre de frontières d'État reconnues aberrantes, mais déclarées intangibles par la Communauté politique africaine, il devait, en s'appuyant sur un parti politique sans légitimité intérieure puissante, se poser en créateur de nation. Les institutions intermédiaires, étatiques et politiques dans un système qui était celui de l'État-Parti, n'avaient aucune représentativité démocratique, malgré les proclamations constitutionnelles. Le Président apparaissait conscient de l'importance d'asseoir le pouvoir nigérien sur une véritable légitimité nationale. Il choisit, au départ, une stratégie de type populiste. Il se percevait comme incarnant le projet national et voulait, dans un rapport direct aux masses populaires, créer le processus générateur d'un nouveau système de pouvoir. Enraciné dans les « communautés de base », ce dernier devait tendre progressivement à substituer sa logique à celle des institutions héritières de l'ancienne puissance coloniale.

Ce choix populiste à visée paradoxalement participationniste et démocratisante était potentiellement porteur de vastes conflits dont il n'est pas assuré que Hamani Diori ait mesuré d'entrée de jeu toute la portée. Pendant les dix ans qui ont précédé sa chute en 1974, je l'ai rencontré plusieurs fois chaque année, et nos entretiens portaient notamment sur le sens qu'il entendait donner à sa politique de développement. Je puis témoigner que la conscience des enjeux s'est imposée à lui progressivement et, somme toute, assez rapidement et que, pour faire prévaloir la ligne choisie, il a mené, pendant une première période, une action vigoureuse et non dénuée de succès, malgré les résistances intérieures et les pressions extérieures.

Il incarnait alors une certaine sagesse africaine, celle d'un modéré dans sa manière, qui visait dans ses choix à transformer en profondeur l'état des choses légué par le colonisateur. Il sut ainsi s'opposer, à la fin de 1964, aux vindictes que les « durs du Parti », Boubou Hama en tête, avaient commencé d'exercer à l'encontre de partisans de Bakary Djibo infiltrés les armes à la main à travers de perméables frontières (pitoyables commandos bien vite capturés) et évita que l'affaire ne tourne en bain de sang. Bien au contraire, il en profita pour donner une impulsion accrue aux actions de Promotion humaine et d'Animation rurale, disant que seule la participation populaire, et non la répression sauvage, pourrait résoudre les problèmes politiques et sociaux.

Cependant, à la fin des années soixante, l'essoufflement de cette

volonté politique commençait d'apparaître en même temps que s'affaiblissait le soutien à la « participation populaire au développement » et que la corruption gagnait l'entourage présidentiel. Un tardif sursaut amorcé à la fin de 1973 ne pouvait éviter la rupture du système et la prise du pouvoir par les chefs militaires en avril 1974. Il s'en suivit une sorte de « période de latence » où l'inexpérience et le volontarisme ne pouvaient apporter de solutions à des problèmes aigus et pressants. Toutefois, à partir de 1976, le colonel Seyni Kountche, nouveau Chef de l'État, proclamait sa volonté de faire de la société nigérienne une « Société de développement » dont les objectifs, progressivement dévoilés et explicités, rejoignaient à bien des égards la logique participationniste de Diori. Par des voies sensiblement différentes dans leur nature, mais proches dans leur finalité, se mettaient en place, en parallèle aux structures de l'appareil d'État traditionnel, les structures de la « Société de développement ».

Mais le processus très lent ainsi engagé n'était pas arrivé à son terme à la mort de Seyni Kountche en 1987. Son successeur, le colonel Ali Saibou, entendait garder fidélité à la stratégie en marche. Aujourd'hui, les embûches ne manquent pas, malgré la mise en place d'une Constitution et une élection présidentielle au suffrage universel. De récents troubles sociaux tragiquement réprimés sont venus brouiller l'image à nouveau entrevue de la démocratisation espérée. L'histoire est loi d'être close. Cette schématisation rapide permet d'esquisser une périodisation qui peut rendre plus intelligible l'histoire du développement nigérien depuis trente ans. Je me bornerai, pour chaque période, à évoquer quelques faits et quelques traits particulièrement significatifs.

### **La « ferveur participationniste »... (1962-1970)**

---

Dès le lendemain de l'indépendance, proclamée en 1960, Hamani Diori, président de la jeune République, se préoccupe de définir un projet national à long terme, au delà du chaotique héritage colonial. Il crée auprès de lui un commissariat au Plan et confie à une équipe de conseillers, sous l'impulsion du professeur Gérard de Bernis, le soin de rédiger des « Perspectives décennales » pour l'économie nigérienne. D'inspiration progressiste, cette étude-cadre, qui devait servir de fil directeur aux plans à moyen terme, prévoyait un recentrage de l'économie nigérienne se dégageant de « l'économie de traite » et s'organisant principalement dans le monde rural autour des coopératives paysannes. Ces coopératives, fer de lance du développement, seraient créées à l'instigation d'un Service de promotion coopérative et appuyées par un grand organisme tech-

nique, l'UNCC (Union nigérienne du crédit et de la coopération), placée sous la tutelle du ministère de l'Économie rurale.

Le problème se posait, alors, de former les ressources humaines en conséquences. Puisant son inspiration dans l'expérience sénégalaise de Mamadou Dia, Diori décidait, à partir de 1963, de lancer une politique d'Animation rurale. Il s'agissait de mettre en place, au sein des communautés villageoises, un outil de sensibilisation et de formation permanente donnant aux paysans les moyens d'exercer leurs responsabilités dans les organisations de développement créées « à partir de la base ». Le maître-mot devenait la « participation populaire au développement » et imprégnait le discours politique du sommet. Le Président se sentait comptable de la « Promotion humaine » du peuple nigérien.

Les premières expériences d'animation sur le terrain furent lancées avec le concours méthodologique de l'IRAM (1). La pratique d'Animation était fondée sur des sessions destinées à des animateurs paysans mandatés par leur communauté. Elles leur permettaient d'analyser les problèmes de développement à la fois du dedans et du dehors de leur univers coutumier, grâce à la participation des cadres administratifs et techniques de base. Ainsi pouvaient se décider et se mettre en place des projets de développement voulus par les communautés paysannes, soutenus par l'encadrement, relayés par des coopératives dynamiques réellement autogérées.

Au sommet, dès 1964, Hamani Diori avait créé un commissariat à la Promotion humaine, constituant le pendant du commissariat au Plan. Ces deux instances, travaillant en étroite coordination (jusqu'à ce qu'elles s'intègrent toutes deux dans un commissariat général au développement), devaient promouvoir une planification à la fois décentralisée, participative et « remontante ». Le système s'étendait de la sorte et la mobilisation de la base, durant ces premières années, s'avérait satisfaisante. Elle impliquait une réelle démocratisation de l'exercice de l'autorité puisqu'on reconnaissait, dans ce processus d'Animation, l'émergence d'un nouveau pouvoir paysan. Tout cela n'allait pas sans contradiction. Les instances dirigeantes du PPN-RDA, pour une grande part, s'agacèrent puis s'inquiétèrent du mouvement ainsi créé qui devait avoir des conséquences à plus long terme sur le contrôle du Parti. Cependant, lorsque des conflits survenaient entre la « Promotion humaine » et les sections du PPN-RDA, Hamani Diori, dans son rôle d'arbitre suprême, veillait à défendre la démocratisation à la base.

(1) L'IRAM est une organisation non gouvernementale basée à Paris et spécialisée dans les méthodologies de participation au développement. Il avait prêté son concours

notamment au gouvernement sénégalais dès 1959 pour la mise en place de l'Animation lancée par Mamadou Dia.

**L'élan brisé...****Un retour rampant à l'ordre ancien (1970-1974)**

Le freinage de la dynamique nouvelle que les caciques du Parti n'avaient pu obtenir à eux seuls viendra pour une bonne part des forces « exogènes » et de la reprise en main du système par les technocrates. Les « forces endogènes » hostiles à la participation populaire trouvèrent les alliances décisives pour ramener la politique nigérienne à la conception normative du développement qui prévalait avant 1960. Une grande partie des partenaires de coopération technique étrangère s'inquiétait depuis l'origine des orientations de la stratégie paysanne nigérienne, la considérait comme « subversive », « démagogique », antinomique avec les impératifs « rationnels » de modernisation de la production. Pour eux, le développement ne pouvait résulter que de la transformation profonde des mentalités et des structures rurales, appelées à s'aligner sur les objectifs de rentabilité et de productivité déterminés par les experts. Les solutions aux problèmes étaient connues a priori. Il s'agissait de les faire accepter.

Le mythe du « développement intégré » faisait alors fureur. L'ambiguïté tenait au fait qu'on ne précisait pas à quoi s'appliquait l'intégration. En fait, il ne s'agissait pas d'intégrer les apports de modernisation au milieu, mais plutôt d'intégrer le milieu endogène au modèle de modernisation exogène. Et comme cette entreprise s'avérait quasiment impossible à l'usage, on se contentait d'intégrer entre eux les services de l'État engagés dans le développement (ou ce que l'on appelait ainsi), plus exactement d'intégrer leurs programmes et leurs interventions, en donnant le rôle directeur aux services de production. Ainsi naquit, à la fin des années soixante, le secrétariat à l'Action intégrée, rattaché hiérarchiquement au ministère de l'Économie rurale. Son pouvoir de coordination s'appliquait aux trois partenaires principaux des communautés paysannes : les services techniques de l'Économie rurale, l'UNCC-Promotion coopérative, et l'Animation-Promotion humaine. Hamani Diori, dont la détermination politique faiblissait, avait ainsi cédé aux pressions des experts (apporteurs de « financements liés ») et des potentats traditionnels du Parti.

L'organisation de l'Action intégrée devenait une super-structure qui se retrouvait en position dominante à tous les échelons de décision et d'intervention, aux niveaux national, régional et sous-régional. La Promotion humaine et donc le tissu d'Animation et d'autogestion paysanne étaient coiffés presque partout par des pouvoirs technocratiques qui leur étaient étrangers et considéraient la « participation » comme une « action psychologique » chargée de faire accepter dans les villages les consignes de l'encadrement. Les paysans

et leurs organisations s'essoufflaient, se démobilisaient. La magie était rompue. Dans le même temps, la corruption progressait dans les sommets de l'État.

### **L'armée nigérienne face au développement (1974-1989)**

A la fin de 1973, le président Diori mesurait l'ampleur de la dérive. Il s'en inquiétait vivement et décidait, bien tard, de tenter une reprise en main en vue d'un retour à la stratégie initiale. Il fit accepter par le Parti le principe d'un congrès extraordinaire prévu pour mai 1974, qui devait définir les voies du redressement et relancer la politique de participation. Il confia à son ministre de la Promotion humaine (qui avait succédé au commissariat général au Développement) la tâche de procéder à une évaluation critique de l'action pour le développement. Le ministre Maï Maï Gana était acquis à la stratégie de participation populaire. Il mit à l'œuvre une commission et des groupes de travail ayant pour tâche d'élaborer le rapport à soumettre au congrès du Parti. Cette commission travailla en toute liberté et objectivité, identifia les obstacles, les dérapages, proposa des solutions. Elle s'appuyait, pour l'essentiel, sur les cadres de la Promotion humaine qui y retrouvaient motivation et confiance. Le rapport fut prêt fin mars 1974. J'étais présent dans le bureau du chef de l'État lorsque son ministre vint lui présenter ce document. Il avait à la fin le ton d'un audit, critique sans être revanchard, et d'un manifeste indiquant les objectifs nouveaux et proposant les moyens de les atteindre.

Cela supposait que le président de la République eût la volonté et l'énergie nécessaires pour relancer le jeu dans le sens indiqué. Je le vis affirmer sa détermination. Il fallait aussi qu'il disposât de forces suffisantes pour appuyer son projet. Il pensait avoir assez d'alliés dans le Parti et disposer, en outre, de la confiance de l'armée. Le 14 avril, un mois avant le Congrès, cette dernière, sous la direction de son chef, le colonel Seyni Kountche, prit le pouvoir presque sans coup férir, si l'on excepte une brève bataille avec la garde présidentielle qui coûta la vie à l'épouse du Président. Ce dernier fut emprisonné sans jugement. Il fut libéré au bout de longues années, brisé par l'épreuve et attendant la mort dans le silence.

La première phase du régime militaire ne surprit guère. Elle fut caractérisée par une « lutte de clarification » au sein du pouvoir, dans l'armée elle-même. Le colonel Kountche, homme intègre, s'était ému de la délinquescence du système politique depuis le début des années soixante-dix. Il s'était résolu à prendre le pouvoir, ne croyant guère au « sursaut politique » annoncé par Diori, et craignant des dérives encore plus graves pour l'avenir. La terri-

ble sécheresse de 1973 avait encore ajouté à la cruauté de la situation. Le colonel mesura que plusieurs, dans les hautes instances militaires, avaient parti lié avec les factions corrompues que le coup d'État se proposait d'éliminer. Il les élimina à leur tour.

La nouvelle politique rapidement affirmée, à partir d'une volonté de « redressement », de « moralisation », recherchait les bases d'un acquiescement des masses, sans envisager de le faire avaliser à court terme par un vote démocratique. Il était dit pourtant que le temps en viendrait. La première tonalité du régime se voulait ainsi populiste sans légitimation électorale. On parlait de participation au développement, mais à travers de vastes mobilisations dans des opérations « d'investissement humain » : grands chantiers organisés par l'armée, pourvoyeurs de salaires à moindre taux ou d'apport en nourriture, ravivant le souvenir empoisonné du travail forcé du temps de l'indigénat. Ainsi, faute d'expérience, on mesurait mal que ce type de grands travaux ne pouvait être ni viable, ni rentable, et que la « mobilisation populaire » restait intermittente et factice. Le Niger semblait s'installer alors dans le droit commun des pratiques d'État des régimes militaires, sans trop d'abus patents toutefois, mais sans résultats marquants par ailleurs. Cependant les choses tournèrent différemment.

Année après année, le nouveau Président et son équipe où des civils venaient prendre place, y compris quelques-uns de ceux qui avaient soutenu l'ancienne politique d'Animation, faisaient l'apprentissage des responsabilités du pouvoir dans ce nouveau cadre, et découvraient les enjeux réels d'une politique de développement.

Des idées mûrissaient. A la surprise générale, le colonel Kountche annonçait, le 14 avril 1979, cinq ans après son accession au pouvoir, son intention de doter le pays d'institutions originales dénommées par lui « Société de développement ». En même temps qu'était lancé le Plan quinquennal 1979-1983, le gouvernement créait une Commission nationale pour la mise en œuvre de la Société de développement. Cette instance avait pour mission « de définir le cadre adéquat d'une politique de développement accéléré, cohérent et harmonieux ; de mettre en place des institutions nouvelles basées sur la participation effective de toutes les couches sociales ».

Le processus ainsi amorcé cheminait lentement. Il se déroulait sur trois plans simultanés. En premier lieu, des « débats nationaux » sur quelques thèmes majeurs proposaient des orientations aux autorités gouvernementales : entre 1982 et 1986, ces débats portaient sur l'école nigérienne, la santé, les stratégies d'intervention en milieu rural, l'élevage. En second lieu, la Commission nationale définissait les structures de la Société de développement à cinq niveaux : village — canton — arrondissement ou commune — département — nation. A chaque niveau, un Conseil de développement élu regroupait les représentants des *Samaruya* (associations traditionnel-

les de jeunes, renouvelées), des instances coopératives ainsi que des autres organisations socio-professionnelles. Les deux premières catégories se voyaient réserver la moitié des sièges de chaque Conseil. Au sommet, coiffant l'ensemble, le Conseil national de développement était la seule institution nationale « représentative » et son Président, l'Assemblée nationale ayant été supprimée, avait rang de deuxième personnage de l'État. Ces différentes instances furent mises en place dans les termes prévus, avec une coloration quelque peu corporatiste s'alliant assez bien avec le populisme démocratique fondateur du régime.

La troisième ligne de travail touchait l'élaboration d'une Charte nationale qui devait être « l'émanation du peuple et la source première des lois et règlements destinés à régir le fonctionnement de toutes les institutions de l'État ». Une Commission spéciale de réflexion était chargée d'en rédiger le texte. La rédaction en était achevée en 1986. Elle fut adoptée par un référendum populaire le 14 juin 1987. Ses orientations déterminaient le sens du régime politique fondé sur la « démocratie participative » : « *Il s'agit de faire en sorte que tous les citoyens soient partie prenante dans la gestion des affaires publiques, de permettre aux Communautés de base de prendre en charge leurs propres affaires et de donner à tous la possibilité de s'exprimer sans discrimination ni exclusive aucune* » (titre I, chap. 1, section 4).

En aval de la Charte, devait être élaborée une nouvelle Constitution faisant place à un pouvoir civil. En juin 1987, peu avant le référendum, le Niger avait pris l'initiative d'organiser à Niamey, avec le concours de l'OUA et de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique, un grand « Symposium africain sur le développement à la base ». Plus de trente pays y participèrent. La déclaration finale affirmait avec force, en conformité avec la « ligne nigérienne » : « *Il convient de définir, de renforcer, de mettre en œuvre des politiques de développement fondées sur la participation responsable des Communautés de base à tous les projets, programmes et Plans de développement, qui doivent prendre pour objet de répondre aux attentes de ces communautés, des populations rurales et urbaines de la base et reconnaître leur aptitude et leur droit à exprimer leurs propres problèmes. Là semble être le véritable visage de la démocratie africaine, loin des modèles importés de l'extérieur. Les participants sont convaincus que cette voie de démocratisation est la condition essentielle du développement.* »

Mais le 10 novembre 1987, le président Kountche mourait sans que le processus soit parvenu à son terme. Figure populiste populaire gardant jusqu'au bout un contrôle ferme sur la vie politique avant de desserrer les freins et de laisser se mettre en marche la dynamique démocratique concrète, Kountche apparaît aujourd'hui comme un moralisateur méritoire, parfois dupe d'un



entourage plus douteux, laissant après lui une situation difficile mais porteuse d'espairs.

### **L'après Kountche : la marche difficile vers la démocratie**

---

Le colonel Ali Saibou, numéro deux du pouvoir militaire, succédait à Seyni Kountche. Il apparaissait à la fois comme un homme d'ordre, de continuité et d'ouverture. Il laissa se poursuivre l'évolution voulue par son prédécesseur. L'élaboration de la nouvelle Constitution nigérienne cheminait tout au long de l'année 1988, alors que le Conseil supérieur d'orientation nationale remplaçait le Conseil militaire suprême et qu'était créé un parti unique, le Mouvement national pour la Société de développement (18 mai 1988). Le colonel, devenu général Saibou, semble appliquer scrupuleusement le testament de Kountche. La Constitution est votée en septembre 1989 et le général est élu Président en décembre, en même temps qu'une Assemblée nationale. On revient ainsi complètement à un État de droit.

Mais, dans les faits, comment se porte la démocratie nigérienne ? Tout d'abord, elle doit faire face à une situation économique et financière difficile. Dans un tel contexte, la gestion économique et sociale, qui reste très tendue, porte la marque d'une rigueur accrue contredisant les « attentes de développement » populaires. En second lieu, on constate que la mise en place des structures de la Société de développement ne s'est pas, jusqu'à présent, accompagnée de l'appropriation par elle des moyens de réalisation des projets et programmes, qui restent pour une très grande part sous le contrôle des administrations d'État. Le déséquilibre est sérieux entre structures administratives et structures de participation. Le fossé est loin d'être comblé entre l'appareil d'État et la « société civile », ce qui demeure le problème majeur de l'Afrique contemporaine. L'inégalité tient non seulement aux statuts des institutions représentatives, mais aux moyens effectifs, et spécialement aux moyens humains. En effet, ce qui manque à la Société de développement, initiative originale et heureuse, ce sont les moyens de ses ambitions, c'est-à-dire, au premier chef, la compétence et la formation. Là se jouera probablement la chance de l'avenir, selon que les responsables nigériens et leurs partenaires des coopérations extérieures sauront ou non réaliser des investissements judicieux et considérables dans le domaine des ressources humaines.

Enfin, toujours dans le champ des ressources humaines, le « malaise » — en fait la crise aiguë qui caractérise les relations entre le pouvoir et son système éducatif — soldé par de récents mouve-

ments de protestation où le sang a coulé, incite à l'inquiétude. Il serait tragique que ne soit pas trouvé le nouveau souffle d'une stratégie qui se proposait de fonder le développement sur la démocratisation, expérience précieuse pour une Afrique qui se porte très mal et, de surcroît, doit faire face à de vives concurrences incitant les pays industrialisés à s'engager davantage à l'Est.

**Roland COLIN**

*Observatoire français des  
conjonctures économiques*



**ANNUAIRE DE L'AFRIQUE DU NORD  
TOME XXVI/1987**

**Publication du Centre de Recherches  
et d'Études sur les Sociétés  
Méditerranéennes du CNRS**

Dans un contexte de crise généralisée, une des mutations les plus difficiles qui s'opèrent actuellement au Maghreb est celle des économies, liée à des réajustements du capitalisme d'État. Cette mutation est le thème traité cette année.

Outre ce problème de fond, l'annuaire rend compte des questions d'actualité comme la participation des femmes tunisiennes à la vie politique ou encore la situation politique en Libye.

Des chroniques, des documents et des bibliographies complètent ce panorama sur l'Afrique du Nord.

**16 × 24 - 954 pages - Prix : 495 F  
ISBN 2-222-04338-7**

**LES PRESSES DU CNRS DIFFUSENT EN EXCLUSIVITÉ  
LES ÉDITIONS DU CNRS**

**BON DE COMMANDE**

à compléter et à retourner accompagné de votre règlement aux PRESSES DU CNRS, 20-22, rue Saint-Amand, 75015 PARIS

NOM .....

ADRESSE .....

Ouvrage commandé	Quantité	Prix unit.
.....	.....	.....
.....	.....	.....

Participation aux frais d'envoi :  
15 F

Total .....

Règlement par :

Chèque bancaire  
à l'ordre des Presses du CNRS

Mandat-lettre

20/22, RUE ST. AMAND  
75015 PARIS, FRANCE  
TEL.: (1) 45 33 16 00  
TELEX 200 356 F  
R.C. PARIS B 334 317 021  
S.A. CAPITAL: 300000 DE F  
C.C.P. PARIS 24 735 14 H