

La chefferie traditionnelle en question

LE CMS (1) a pris l'initiative de vous inviter à tenir ces assises afin de vous signifier tout l'intérêt qu'il porte à la chefferie traditionnelle » déclarait le capitaine Amadou Seyni Maïga à l'ouverture des travaux de l'Assemblée des chefs traditionnels du Niger, le 28 octobre 1974 à Maradi. Faut-il y voir de la démagogie ou une sincérité politique ? On a de bonnes raisons de croire que le régime d'alors avait besoin du soutien de la chefferie, comme cela avait été le cas par le passé des gouverneurs coloniaux, du président du Conseil de gouvernement, Djibo Bakary, ainsi que du premier président de la République du Niger, Diori Hamani. Au Niger, faut-il le rappeler, la chefferie traditionnelle représente une institution clé de l'organisation du pouvoir et de l'administration des sociétés précoloniales. En face d'eux, les premiers militaires trouvèrent donc un pouvoir établi avec lequel ils devaient obligatoirement compter. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que c'est par l'envoi de Résidents auprès des chefs de Zinder et de Tessaoua que s'affirma la présence française dans la partie centrale du pays. « *L'administration indigène doit être réduite au minimum d'action directe, elle ne doit être en quelque sorte qu'un contrôle sur les actes des chefs ou des collectivités indigènes.* » Cette instruction, donnée par un administrateur militaire en 1901, résume bien l'esprit dans lequel fut abordé le rapport aux institutions politiques existantes (2). Au fil des années, l'assujettissement de l'ancien pouvoir au nouveau se fit plus étroit et plus pesant, mais sans jamais conduire à l'effacement du premier. A travers toutes les vicissitudes qu'elle a dû traverser et par-delà les conditions nouvelles introduites par la construction d'un État national et de son appareil de pouvoir, la chefferie a conservé un rôle non négligeable dans la vie sociale et politique nigérienne.

Un simple rouage de l'administration coloniale

Chef de guerre et protecteur ; garant du respect des lois et arbitre des conflits entre les individus ou les groupes ; administrateur des ressources collectives — notamment de celles de l'environnement —, agent des alliances avec les forces surnaturelles — et, à ce titre, dépositaire de la fertilité de son territoire et de ses sujets —, tels pouvaient être les principaux rôles joués par un chef et ceux qui l'entouraient, dans le cadre des structures de pouvoir traditionnelles. L'accent pouvait être mis, selon les sociétés, sur l'un ou l'autre de ces aspects mais, dans tous les cas, les fonctions du chef revêtaient de multiples dimensions. Peut-être est-ce dans le modèle haoussa — et dans les exemples qui s'en étaient inspirés — que l'organisation politique avait atteint la plus grande rigueur et la plus grande complexité. On pouvait réellement parler dans ce cas d'une structure d'État au plein sens du terme, qui assurait une parfaite articulation entre un pôle urbain — capitale politique, centre de commerce et d'artisanat, bastion fortifié — et les nombreux petits villages et hameaux où vivait et travaillait l'essentiel de la population (3).

Si la contrainte et les contrôles exercés par l'intermédiaire d'un appareil de pouvoir représentaient les garants de la sécurité militaire et de la prospérité économiques de ces États, leur cohésion sociale reposait essentiellement sur les investissements symboliques dont était l'objet la personne du chef, dans ses dimensions historiques et religieuses. Être un sujet, ce n'était pas seulement subir une force contre laquelle on ne pouvait pas se rebeller ; c'était, de façon beaucoup plus profonde, éprouver intimement l'impérieuse nécessité des liens entretenus avec le chef — liens qui permettaient de participer de la prospérité dont l'énergie émanant de celui-ci était la source (4).

Ce n'est pas sans résistances que le conquérant réussit à soumettre de tels adversaires. Les deux premières décennies de la présence coloniale furent marquées par un soulèvement du pays djerma et par la lutte farouche menée par les Touaregs sous l'impulsion de leur meneur, Kaocen, un Targui du Damergou (5).

(1) Conseil militaire suprême.

(2) Y. Rash, *Un établissement colonial sans histoire : les premières années françaises au Niger, 1897-1906*, multigr., Niamey, 1972 (342 p.).

(3) Voir en particulier la description de la chefferie de Maradi dans M.G. Smith, « A Hausa Kingdom : Maradi Under Dan Baskore, 1854-1875 », in *West African Kingdoms in the Nineteenth Century*, Kaberry et Forde eds, Oxford, Oxford University Press, 1967.

(4) Pour une analyse des représentations qui entourent la chefferie haoussa voir les travaux de G. Nicolas, en particulier *Dynamique sociale et appréhension du monde au sein d'une société haoussa*, Paris, Institut d'Ethnologie, 1975.

(5) Voir à ce sujet Y. Rash, *op. cit.* et E. Séré de Rivières, *Histoire du Niger*, Paris, Berger-Levrault, 1965.

Pour « pacifier » les populations (en d'autres termes pour les soumettre totalement), l'administration militaire exigea des chefs allégeance et déclaration de fidélité (6). En outre, pour mieux exercer son contrôle, elle imposa un découpage territorial en cantons et en provinces là où existaient naguère des réseaux, parfois géographiquement discontinus, liant les sujets à leur maître. Ce placage d'un nouveau schéma d'administration territoriale donna lieu à l'amputation de chefferies anciennes et, dans bien des cas, à la création *ex nihilo* de cantons qui n'avaient aucune réalité historique. Ces redécoupages, conjugués avec les révocations répétées des responsables traditionnels qui ne se montraient pas assez soumis, avaient pour objectif de transformer les chefs traditionnels en agents dociles de l'administration. Dans un territoire sous-administré, doté de moyens et de subsides modestes, la bureaucratie coloniale avait absolument besoin de ces auxiliaires pour exercer son contrôle sur des populations dispersées sur un vaste territoire, souvent difficilement accessibles et avec lesquelles, de surcroît, il était difficile de communiquer.

La chefferie, en tant qu'institution, aurait pu perdre tout crédit du fait du rôle que l'on cherchait à lui faire tenir. En effet, certains notables — généralement ceux qui ne devaient leur existence qu'au bon vouloir du colonisateur — acceptèrent de bon gré de faire ce que l'on attendait d'eux, profitant même de l'occasion pour pressurer à leur propre profit ceux qui étaient placés sous leur autorité. D'autres, au contraire, conscients des responsabilités anciennes qui étaient les leurs, s'efforcèrent de protéger de leur mieux leurs sujets et de se faire leurs défenseurs auprès de l'administration coloniale. Dans les grandes chefferies qui plongeaient leurs racines dans une histoire séculaire, la légitimité sociale et religieuse des chefs ne fut pas profondément entamée, en dépit de leur sujétion à l'égard d'un pouvoir étranger et des tâches impopulaires et dégradantes qu'on cherchait à leur faire remplir.

Un enjeu politique et une machine électorale

« Pactisez avec elle, vous gagnerez toute élection. » Telle pourrait être la leçon à tirer de l'examen du rôle et de la place de la chefferie durant les quarante dernières années. Après la Seconde Guerre mondiale, la formation du premier parti politique, le PPN (Parti populaire nigérien) en juin 1946, l'abrogation du code de l'indigénat, la création d'une Assemblée territoriale et l'introduction progressive d'élections formeront le premier décor du pay-

(6) I. Kimba, « Guerre et Société », *Études nigériennes*, n° 46.

sage politique naissant. Les chefs entrèrent sur la scène politique, à la demande du gouverneur Toby, pour soutenir ses candidats et faire ainsi pencher lourdement la balance en leur faveur. C'est ainsi qu'inspiré par la doctrine du « diviser pour régner », il suscita la création d'un nouveau parti, l'UNIS (Union nigérienne des indépendants et sympathisants), composé d'éléments dissidents du PPN ainsi que de chefs et notables traditionnels — formant une alliance hétéroclite et contre-nature (7).

L'appui de la chefferie fut déterminant dans l'orientation des suffrages lors des élections législatives de 1948 puisque l'UNIS les emporta aisément (8). Deux ans plus tard, aux législatives de 1951, Hamani Diori — candidat PPN — perdait son mandat de député à l'Assemblée nationale au profit des candidats soutenu par l'administration et la chefferie. L'année suivante, l'UNIS emportait 34 des 35 sièges dévolus au second collège de l'Assemblée territoriale.

La formation de l'Association des chefs traditionnels du Niger à la fin des années 40 (9) confirme bien la capacité de ces derniers à s'organiser en force constituée.

Le caractère décisif de l'appui électoral de la chefferie trouva confirmation lors des élections de 1957, dont devait sortir le premier gouvernement territorial institué par la loi-cadre. C'est le MSA (Mouvement socialiste africain) — ou *Sawaba* — formé du regroupement entre le parti le plus progressiste de la scène politique nigérienne, l'Union démocratique nigérienne de Djibo Bakary, et le Bloc nigérien d'action, formation constituée autour d'un des chefs de file des traditionalistes, Issoufou Saidou Djermakoye, qui emporta la majorité absolue. Djibo Bakary devint ainsi le vice-président du Conseil des ministres — dont le gouverneur était président en titre. En dépit du caractère spectaculaire et éminemment fragile de cette alliance de circonstance, c'était encore une fois le côté vers lequel pesait la chefferie qui sortait vainqueur de la confrontation électorale. La démonstration allait en être faite de manière éclatante lors du référendum concernant l'adhésion à la Communauté. Un nouveau renversement d'alliance s'opéra à cette occasion et la chefferie participa activement — aux côtés du PPN, cette fois — à la mobilisation populaire en faveur du « oui ». Certaines manipulations du scrutin aidant, en particulier dans la région d'Agades, les partisans de la Communauté l'emportèrent. Quelques mois plus tard, le 14 décembre 1958, Djibo Bakary perdit la majorité à l'Assemblée nationale du Niger et dut abandonner le pouvoir.

(7) F. Fuglestad, *A History of Niger 1850-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

(8) F. Fuglestad, *op. cit.*

(9) Les statuts de l'Association datent de 1949.

PPN et chefferie : alliance et conflits

Le parti de Diori, remportant les élections qui conduiront le pays à l'indépendance, se savait tributaire de la France, mais aussi de la chefferie. Son attitude vis-à-vis de cette dernière durant ses quinze ans de règne sans partage fut marquée d'une grande ambiguïté. Les notables traditionnels seront pour lui des relais tout indiqués. Une politique clientéliste sera alors mise en œuvre, associant au gouvernement de membres de la chefferie traditionnelle que leur niveau de formation scolaire rendait aptes à exercer de telles fonctions. Issoufou Saïdou Djermakoye fut dès le début de ceux-là, mais sa rivalité ancienne avec Hamani Diori conduisit celui-ci à l'éloigner, dès 1965, vers l'exil doré d'une représentation aux Nations Unies. Plusieurs chefs de canton seront ministres à diverses reprises. Certains notables seront au Bureau politique tandis que d'autres brigueront et obtiendront des mandats législatifs, notamment dans les régions du centre et de l'est. Plusieurs occupèrent des fonctions diplomatiques. On peut dire donc que l'aristocratie traditionnelle a occupé une place de premier rang dans l'appareil d'État pendant toute la période durant laquelle Hamani Diori a détenu le pouvoir.

Le second versant de la politique clientéliste menée par le pouvoir PPN à l'égard de la chefferie, peut-être le plus important, consistait à chercher à obtenir une légitimation populaire plus large et plus pertinente que celles des urnes. Dans un pays où la population est à 90 % rurale et non lettrée, avec un poids considérable de la religion et des mécanismes traditionnels de domination (chef/sujets ; maître/tributaire), toute légitimité vient après celle du chef et toute reconnaissance de la légitimité d'un autre pouvoir découle du discours que le chef tient sur celui-ci. En pays haoussa tout particulièrement, la teneur de ce discours était d'autant plus sensible pour le nouveau pouvoir PPN que le *Sawaba* y bénéficiait d'une forte implantation, comme on pouvait s'en rendre compte à travers les résultats de scrutins. Après les événements de Djiratawa en 1964 et la tentative armée des commandos *Sawaba* en 1965 (voir l'article introductif), il était devenu urgent pour Hamani Diori de consolider la fragile unité nationale dans la diversité des ethnies et, surtout, d'éviter toute convergence entre revendications ethniques et sympathie pour le *Sawaba*. Pour cela, il avait besoin de mobiliser la population, particulièrement celle des régions vulnérables du centre et de l'est, contre Djibo Bakary et les siens. Un soutien actif de la chefferie vis-à-vis du pouvoir et la dénonciation par elle de Djibo Bakary comme un dangereux terroriste était donc nécessaire. Ce résultat fut obtenu par une action soutenue conjuguant les pressions — les chefs récalcitrants

pouvant être révoqués — et les opérations de séduction dont les avantages d'ordre économique n'étaient pas parmi les moindres.

L'incertitude politique et les troubles armés qui accompagnèrent la période de conquête d'un pouvoir sans partage par Hamani Diori et le PPN exigea donc une attitude extrêmement conciliante à l'égard des institutions politiques traditionnelles et de leurs représentants. Avec l'élimination de la menace *Sawaba*, cette alliance se fit de moins en moins nécessaire pour Diori. Les rapports entre les deux partenaires commencèrent à évoluer, parallèlement aux dissensions qui apparaissaient à la tête de l'État et au sein du PPN entre une aile « conservatrice », regroupée autour de Boubou Hama et de Djibrilla Maïga, et une aile « progressiste », dont le président de la République était le chef de file. Cette dernière s'inspirait fortement d'une idéologie populiste qui puisait ses références dans l'expérience éphémère de coopératisme tentée par Mamadou Dia au Sénégal. Le maître mot en était le « développement participatif » ; les services de la Promotion humaine et de l'Animation rurale en constituèrent le vecteur et c'est à travers les coopératives que fut entreprise son application.

Parallèlement au réseau de comités du parti implantés dans chaque village et qui étaient étroitement contrôlés par les notables, des animateurs furent désignés par les paysans, soumis à des sessions de formation, alphabétisés en langue nationale pour certains d'entre eux et devinrent ainsi les interlocuteurs privilégiés des services de développement. Au prix d'un effort particulier auprès des jeunes et des femmes — considérés comme les éléments les plus opprimés et donc potentiellement les plus dynamiques du monde rural —, l'objectif était de bousculer les structures anciennes et de favoriser l'émergence d'une élite active. Si, dans une majorité de cas, le pouvoir traditionnel sut réagir en plaçant les siens aux postes clés, un certain nombre d'individualités marquantes n'en émergèrent pas moins ici et là. Les conflits de pouvoir se cristallisèrent autour de la mise en place des coopératives de commercialisation arachidière qui, à partir de la fin des années soixante, furent de plus en plus ouvertement présentées par les théoriciens du mouvement de la Promotion humaine comme un moyen d'affranchir les petits paysans de la dépendance dans laquelle étaient censés les tenir les peseurs et traitants d'arachide, eux-mêmes alliés à la chefferie (10). En bien des endroits, il se produisirent des affrontements déclarés entre la chefferie ou ses représentants — parfois soutenus par le député PPN local — et les élites naissantes encouragées par des fonctionnaires de

(10) Pour une analyse du mouvement coopératif au Niger et de ses implications sociales, voir D. Gentil, *Les coopératives nigériennes — traditions villageoises et modernisa-*

tion coopérative, Paris, École des Hautes Études, 6^e section, 1971, multigr. (Thèse de 3^e cycle).

l'Animation rurale, souvent enthousiastes et convaincus. Le fossé commença à se creuser entre la mouvance progressiste — plus ou moins perçue comme le « parti de Diori » — et l'institution politique traditionnelle, fréquemment présentée comme un frein au développement.

Les contradictions dont le régime de Diori se trouvait prisonnier accentuèrent encore son divorce avec la chefferie, permettant à ceux de ses membres qui étaient les plus conscients de leurs responsabilités de ne pas se laisser enfermer dans le rôle d'exploiteur du petit peuple et de renvoyer en quelque sorte la critique à ceux qui la lui adressaient. En effet, au fur et à mesure que la construction de l'appareil d'État exigeait des moyens accrus, les ponctions opérées sur le monde rural se firent de plus en plus lourdes. La contradiction entre un discours populiste et une pratique qui revenait à pressurer les paysans se fit de plus en plus évidente (cf. article introduction). Les chefs traditionnels, ceux du moins qui savaient s'appuyer sur une légitimité historique qui ne devait rien au pouvoir moderne, eurent beau jeu de se poser en défenseurs de ceux que l'on prétendait libérer de leur joug. Avec la sécheresse de 1973-1974 et la terrible famine qui lui fit suite, la situation paysanne s'aggrava encore, sans qu'il y eût pour autant relâchement des prélèvements de l'État (11). A la veille du coup d'État militaire, même si certains de ses représentants continuaient à participer au gouvernement, l'alliance entre la chefferie et le régime Diori était gravement compromise sur le terrain.

Chefferie et régime militaire : alliance et mutation

Au congrès de l'Association des chefs d'octobre 1974 que nous évoquions au début de cet article, les militaires affirmèrent à leur tour compter sur le soutien de l'institution traditionnelle, soulignant qu'ils entendaient en même temps la moderniser. A l'ouverture des travaux, le représentant du CMS, le capitaine Amadou Seyni Maïga, demandait aux chefs de canton, de province et aux sultans de donner l'exemple en toute chose et d'être « les yeux et les oreilles du gouvernement » (12). Les militaires rappelèrent les difficiles rapports que le régime défunt avait fini par entretenir avec l'institution. Ils s'engagèrent à « réhabiliter (la) profession en la rénovant » (13). Derrière ce discours de modernisation,

(11) Au moment où la sécheresse et la famine frappaient le plus durement, non seulement le paiement de l'impôt continuait à être exigé avec autant de rigueur, mais les paysans étaient aussi contraints à l'achat de

billets de la Loterie nationale dont le produit venait alimenter les caisses de l'État !

(12) *Le Sahel*, 29 et 31 octobre 1974.

(13) *Le Sahel*, 2 novembre 1974.

se dessinait une volonté de transformer profondément l'institution pour mieux la contrôler.

La modernisation commença par les règles concernant la nomination et la révocation des chefs. Un arrêté du 15 septembre 1981 les modifie considérablement en décidant que les chefs seront désormais désignés par une autorité administrative. Avant cette date, les chefs étaient élus par la population ou par un collège électoral coutumier dont la composition variait selon les chefferies. Désormais, le chef de canton, de groupement nomade ou de province « est nommé par un arrêté du ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet » (14). L'autorité administrative doit rechercher un consensus entre concurrents, autant que possible le désistement en faveur d'un seul. En cas d'échec, elle transmettra les dossiers au ministre de l'Intérieur avec ses appréciations et ses propositions. Ne peuvent néanmoins être candidats que les personnes qui peuvent y prétendre selon la coutume, c'est-à-dire généralement celles possédant un lien de filiation avec le chef défunt ou déchu. Quant au chef de village ou de tribu nomade, il est nommé par décision du sous-préfet, après enquête auprès des populations et consultation du chef de canton concerné. En ville, le chef de quartier est nommé par le maire selon un schéma voisin.

Les raisons officielles de cette lourde tutelle administrative tiennent à la crainte de voir élire des candidats qui auraient corrompu le corps électoral « grâce à des millions distribués à la volée » (15). C'est donc par la volonté de moraliser l'accès à l'institution politique traditionnelle que le pouvoir militaire justifie les mesures prises. Concernant les sanctions infligées aux chefs, elles sont décidées par le ministre de l'Intérieur. Lui seul peut le suspendre ou le révoquer, en fonction de la gravité du manquement et après enquête administrative (16). On observe, depuis 1974, qu'en cas de révocation d'un chef important, son intérim est assuré par un militaire ou un membre des forces paramilitaires, ce, jusqu'à la désignation d'un nouveau chef.

A travers les règles de nomination et les procédures de révocation s'exprime la volonté des militaires de s'assurer un contrôle sur l'institution de la chefferie traditionnelle. Bien qu'officiellement le profil du « chef moderne » n'ait été nulle part défini, on doit constater qu'un changement de titulaire est le plus souvent l'occasion de nommer à ce poste un agent administratif — infirmier, enseignant —, plus généralement un agent d'exécution (17).

Par ce système, les pouvoirs publics ne désignent en fin de compte que des personnes qui correspondent à leurs propres cri-

(14) Article 8 de l'arrêté du 15 septembre 1981.

(15) *Le Sahel*, 10 décembre 1981.

(16) Article 14 de l'arrêté du 15-09-1981.

(17) Le cas de Garba Sidikou, haut fonctionnaire, est à cet égard l'exception qui confirme la règle.

tères de choix. Le risque devient grand de nommer des titulaires qui — même s'ils satisfont aux exigences coutumières de filiation — sont socialement et culturellement coupés du milieu sur lequel ils sont censés exercer leur autorité. Le plus souvent, leur univers de référence est bien davantage celui des petits fonctionnaires urbains que celui de la population rurale dont ils doivent obtenir la confiance et le respect et parmi laquelle ils sont appelés à jouer le rôle d'arbitre. Rares sont ceux qui sont préparés à jouer les multiples rôles — religieux, sociaux, économiques — que doit remplir un chef traditionnel dans la pleine acception de sa fonction. Beaucoup plus que comme la clef de voûte de tout un système social — l'image identitaire d'un groupe —, ils se perçoivent comme des agents de terrain de l'administration, entourés d'un peu plus de lustre et d'égard ce qui flatte leur fierté.

Remplacer ainsi peu à peu des chefs imprégnés de tradition par des jeunes que l'on pense acquis aux idées nouvelles, c'est dans une certaine mesure, pour les pouvoirs publics, chercher à se doter de partenaires avec qui il est possible de collaborer. C'est surtout empêcher l'émergence de chefs puissants dont le prestige peut faire des sources autonomes de pouvoir, comme peuvent l'être le *Djermakoye* de Dosso ou le *Sarkin Katsina* de Maradi. Si le premier tire une partie importante de son pouvoir de l'alliance conclue par sa famille avec le colonisateur, le second est le représentant incontesté d'une puissante dynastie qui régnait naguère sur la ville de Katsina et qui plonge ses racines au cœur de l'histoire séculaire des Haoussas. En resserrant son contrôle sur la chefferie, en y plaçant ses hommes, le pouvoir actuel limite certes la concurrence potentielle dont cette institution est porteuse. Il risque cependant aussi de tarir une source de mobilisation populaire, et donc d'unité nationale, dont ses prédécesseurs avaient su si bien jouer.

Comme toujours, dans de tels cas, l'attitude du pouvoir est ambivalente. S'il cherche à limiter l'emprise de la chefferie sur le terrain, pas plus que le régime Diouri il ne néglige les possibilités d'alliance au sommet qui permettent de récupérer à son avantage la charge symbolique dont l'appartenance à l'aristocratie est investie. L'ex-président Seyni Kountche appartenait lui-même à la chefferie de Fandou. Plusieurs de ses ministres étaient issus de lignées de chefferie, notamment Douda Diallo, Moumouni Djermakoye, Hamit Algabid, qui fut Premier ministre pendant plusieurs années. Cela ne peut toutefois pas compenser un affaiblissement de l'institution elle-même.

★

★ ★

En guise de conclusion, on peut dire qu'il eût été facile, pour les pouvoirs publics, de mettre en place un système qui aurait permis d'invalider des élections douteuses sans remettre en cause les modes de désignation traditionnels. Mais le vertige de l'intégration a été plus fort.

Au moment où nous écrivons cet article, de nouvelles institutions se mettent en place dans lesquelles la chefferie est théoriquement appelée à jouer un rôle important. Ainsi, le président de l'Association des chefs traditionnels est-il membre de droit du Bureau exécutif national, instance suprême du nouveau parti unique — le Mouvement national pour la société de développement — et de l'État nigérien. Cela confirme la continuité de l'attention qui est accordée à une institution qui a fait la preuve, par le passé, de son poids politique. Mais on peut se demander s'il n'y a pas là une contradiction avec l'affaiblissement objectif que subissent l'image et le rôle de ses représentants dans les campements et les villages.

Souleymane Abba
Université de Bordeaux I