

## « Dépolitiser » la chefferie traditionnelle au Burkina Faso ? Les leçons de l'expérience ratée du Niger

Abdoul Karim SAIDOU \*

### Introduction

Cet article est la contribution d'un citoyen nigérien sur le débat politique au Burkina Faso relatif au statut politique de la chefferie traditionnelle. Ce débat divise les intellectuels burkinabés, la classe politique et la société civile, et aussi les chefs eux-mêmes. La place de la chefferie traditionnelle dans l'État post colonial africain pose en effet, comme le souligne le Pr Ki-Zerbo, un « *problème d'intrusion ou d'inclusion du système traditionnel dans le système républicain et démocratique* »<sup>1</sup>. Pour l'éminent historien, la complexité du problème réside dans la contradiction entre le système traditionnel de type féodal et l'État moderne fondé sur la République, consacrant l'égalité des citoyens devant la loi<sup>2</sup>.

On peut identifier au moins trois thèses sur ce sujet ; les deux premières se résument dans la pensée du Pr Basile Guissou. D'abord, dans une posture « légaliste », il estime qu'en vertu du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, interdire aux chefs de s'investir dans la politique partisane serait mal fondé, sinon illégal<sup>3</sup>. Cet intellectuel burkinabé défend aussi une position « réaliste ». Pour lui, l'adoption d'un tel statut serait superfétatoire, car, par essence, la chefferie traditionnelle est politique<sup>4</sup>. En substance, le statut pour la chefferie serait non seulement juridiquement irrecevable, mais aussi sociologiquement inefficace.

Cette thèse est battue en brèche par le Pr Augustin Loada qui estime que, pour la propre crédibilité de la chefferie et pour éviter de biaiser la compétition électorale, un statut devrait être adopté sur le modèle du Ghana. Opposant un regard critique à la perspective « légaliste », le Pr A. Loada invoque l'argument que l'égalité juridique consacrée par la constitution n'a pas d'épaisseur sociologique dans nos sociétés traditionnelles. Il soutient la thèse que la politique partisane n'épuise pas le sens de la politique, servir le bien commun en transcendant les intérêts partisans est aussi une forme de participation politique, sinon la plus noble. Cette conception politique est d'ailleurs partagée par le Pr Mahamadé Savadogo, dans une démarche *universaliste* (et non *positive*)<sup>5</sup>.

Sans nous aventurer dans ce débat de maîtres<sup>6</sup>, notre ambition dans ce texte est d'enrichir le débat à partir de l'expérience du Niger. Nous voudrions soutenir l'idée que si le Niger et le Burkina Faso ont

---

\* Doctorant en science politique (Université OUAGA II), Chef du service des opérations, Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), Ouagadougou, Burkina Faso, [akarims40@yahoo.fr](mailto:akarims40@yahoo.fr)

<sup>1</sup> Ki-Zerbo, Joseph, *A quand l'Afrique. Entretien avec René Holenstein*, Paris, Editions de l'Aube, 2003, p. 87.

<sup>2</sup> Ibid., 86.

<sup>3</sup> Dans un entretien accordé au journal *Le Regard* (n°0179 du 29 juillet au 25 août 1996, p. 25) le Pr Basile Guissou affirmait : « ...Chaque citoyen a le droit d'élire et de se faire élire. Le choix appartient exclusivement au citoyen. Et le chef est un citoyen. Son choix lui appartient aussi. En tant que citoyen et démocrate, je m'interdis d'interdire à autrui de jouir de tous ses droits tels qu'ils sont consignés dans la loi fondamentale du Faso, que j'ai votée, le 2 juin 1992, au référendum » cité par B. Guissou, « La chefferie traditionnelle est politique » <http://www.petiteacademie.gov.bf/cahier/article6.htm> (consulté le 3 septembre 2008), p. 12.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> M. Savadogo, *La parole et la cité : Essais de philosophie politique*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 257

<sup>6</sup> Les trois chercheurs cités sont en fait mes maîtres. Le Pr B. Guissou a été mon professeur de sociologie politique et directeur de mémoire en DEA (science politique), le Pr Loada est mon directeur de thèse et m'a tenu dans plusieurs matières en DEA (politiques publiques, Droit constitutionnel etc.). Le Pr M. Savadogo a été mon professeur de philosophie politique en DEA.

emprunté des voies différentes sur le statut de la chefferie traditionnelle, il demeure que, paradoxalement, malgré cette différence de choix politiques, la chefferie joue aujourd'hui la même fonction politique dans des décors différents : la légitimation du pouvoir d'Etat.

L'analyse montre que si les trajectoires politiques de la chefferie dans les deux pays ont été différentes, avec l'avènement de la démocratie électorale dans les deux pays, cette institution est utilisée par les élites au pouvoir pour asseoir leur pouvoir. Cet article se fonde sur l'expérience ratée du Niger en matière de « dépolitisation » de la chefferie pour nuancer la pertinence de l'idée d'un statut pour la chefferie au Burkina Faso. L'hypothèse qui sous-tend cet argument est que la « dépolitisation » de la chefferie au Burkina Faso aura pour effet de consolider l'emprise du parti au pouvoir sur cette institution et de la dépouiller de toute autonomie politique.

### **A quoi sert le statut de la chefferie traditionnelle au Niger ?**

Il est aujourd'hui légitime de se poser la question de savoir si l'idéal de neutralité politique recherché par le statut de la chefferie traditionnelle a été atteint. Cette interrogation est d'autant plus pertinente lorsqu'on observe l'ampleur de la politisation de cette institution avec le retour de la démocratie électorale depuis 1990. En termes de bilan, s'il est loisible de constater que le statut juridique de la chefferie a indubitablement contribué à promouvoir l'idéal de sacralisation de cette institution, un regard critique révèle que le rôle des chefs n'a pas fondamentalement changé depuis l'époque coloniale. La chefferie est avant tout un instrument de diffusion de l'hégémonie du pouvoir d'État.

#### ***L'idéal de la sacralisation de l'institution***

Il est aujourd'hui indéniable que si la chefferie a pu être sauvegardée comme patrimoine culturel et institution sacrée, c'est en partie grâce au statut juridique qui l'a placée au dessus des considérations partisans. Cela n'était pas évident à l'indépendance avec l'implication des chefs traditionnels dans les partis politiques. En effet, dans la vie politique pré-indépendance, la chefferie a été, par son influence politique et sa capacité d'encadrement des populations, un acteur décisif dans les luttes politiques opposant les élites politiques de l'époque. Malgré les tentatives de l'État colonial de la transformer en agent servile et docile de l'administration par les redécoupages territoriaux et les répressions contre les chefs récalcitrants, l'institution a pu, tant bien que mal, sauvegarder sa légitimité sociale<sup>7</sup>.

Comme l'a soutenu S. Abba, « à 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 »<sup>8</sup>. Dès la naissance en 1946 du premier parti politique au Niger, le *Parti Progressiste Nigérien/Rassemblement Démocratique Africain* (PPN)/RDA, c'était un aristocrate issu de la chefferie de Dosso, Issoufou S. Djermakoye qui fut désigné premier responsable. Mais face au discours radical de ce parti, l'administration coloniale suscita la création de *l'Union des Nigériens Indépendants et Sympathisant* (UNIS) en 1948, un parti soutenu par la chefferie traditionnelle qui supplanta le PPN/RDA sur l'échiquier politique.

Organisés autour de *l'Association des Chefs Coutumiers* créée dès janvier 1949, les chefs joueront un rôle décisif dans la victoire du *Mouvement Socialiste Africain* (MSA) *Savaba* de Djibo Bakary, lors des élections de 1957 en vue de la formation du gouvernement territorial institué par la loi-cadre. Le parti *Savaba* avait bâti son assise électorale dans l'est du Niger grâce au soutien des grandes chefferies de cette zone, notamment celles du *Gobir*, du *Katsina* et le *Sultanat* du *Damagaram*. Si les chefs étaient à l'origine du

---

<sup>7</sup> S. Abba, « La chefferie traditionnelle en question » in *Politique africaine* n°38, juin 1990, p. 53.

<sup>8</sup> Ibid., p. 51.

succès électoral du *Samaba* de D. Bakary contre le PPN/RDA de H. Diori, c'est également la chefferie qui, changeant d'alliance, allait contribuer à la victoire de ce dernier parti qui battit campagne en faveur du « oui » lors du référendum constitutionnel de 1958<sup>9</sup>.

Pendant les régimes autoritaires de H. Diori (1959-1974) et S. Kountché (1974-1987), avec le monolithisme politique et la « dépolitisation de la société » (C. Ake), la question de la neutralité politique de cette institution se posait avec moins d'acuité. En l'absence de vie politique compétitive, le rôle des chefs se confinait à des fonctions sociales et d'agent auxiliaire de l'État. Dans les régimes autoritaires, la *politique* étant transformée en *administration*, les choix politiques étaient l'apanage exclusif des élites au pouvoir, le rôle du peuple se résumant à appliquer les politiques dégagées par les gouvernants. Mais ces régimes s'appuieront fortement sur la chefferie pour consolider leur pouvoir. L'État autoritaire a beaucoup exploité la légitimité traditionnelle pour asseoir son hégémonie. Ainsi, les élites issues de l'aristocratie traditionnelle occuperont des postes clés dans l'appareil d'État (gouvernement, postes diplomatiques, parlement etc.).

Au-delà de son rôle politique, la chefferie a accompli des fonctions sociales incontestables. Dans la région de Maradi par exemple, le Chef de province du *Katsina*, le charismatique *Sarki* Bouzou s'était distingué comme défenseur des pauvres, moraliste et garant des valeurs traditionnelles. La chefferie a été également acteur clé du développement. Des institutions onusiennes (telles que l'Unicef) avaient construit un partenariat fécond avec les chefs dans le cadre de leurs actions de développement sur des questions telles que l'éducation de la jeune fille, la lutte contre l'excision, le mariage forcé et précoce etc. Même avec l'avènement de la démocratie, la chefferie a été au secours de l'État dans des situations difficiles.

En 2005, face à la résistance manifestée contre la campagne de vaccination contre la poliomyélite, le président Tandja s'était appuyé sur les Chefs religieux et traditionnels pour convaincre les populations. La chefferie a éminemment contribué à l'éducation civique des masses rurales. Par exemple, en matière fiscale, l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle dispose que le chef a seul la responsabilité de la collecte des impôts et taxes frappant sa communauté (art 12 alinéa 2)<sup>10</sup>.

Dans le cadre de sa politique de « modernisation de la chefferie », le régime militaire de S. Kountché érigea les chefs en magistrats de l'ordre administratif par un arrêté du 15 septembre 1981. Aussi, à partir cette période, la nomination des chefs devint l'affaire de l'État. D'ailleurs, depuis 1974, lorsqu'un chef puissant est révoqué, son intérim est assuré par un militaire ou un gendarme jusqu'à la nomination d'un nouveau chef. Le régime du Général S. Kountché adopta le décret n°83-139/PCMS/MI du 13 octobre 1983 portant statut de la chefferie traditionnelle et, avant et après ce décret, plusieurs textes réglementaires.

A travers le statut, l'État confère plusieurs attributions à la chefferie : pouvoir fiscal, pouvoir de conciliation en matière coutumière, civile et coutumière, maintien de l'ordre public etc.<sup>11</sup>. En contrepartie de l'interdiction qui leur est faite d'adhérer aux partis politiques, le statut donne beaucoup d'avantages financiers et matériels aux chefs. Ils bénéficient par exemple d'allocations annuelles fixées selon la catégorie des chefferies et de certaines indemnités liées à leur fonction. En outre, les chefs sont pris en charge en cas d'hospitalisation et d'évacuation au même titre que les agents de l'État ; ils ont également droit aux familiales dans la limite de six (6) enfants<sup>12</sup>. Mais l'administration dispose d'un pouvoir

---

<sup>9</sup> Kimba Idrissa, « La dynamique de la gouvernance : administration, politique et ethnité » in Kimba Idrissa (dir), *Niger : État et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 36-40

<sup>10</sup> *Journal Officiel de la République du Niger*, Spécial n°13 du 1<sup>er</sup> juillet 1993, p. 2.

<sup>11</sup> Kimba Idrissa, op cit.

<sup>12</sup> Décret n°93-85/PM/MI du 15 avril 1993 portant modalités d'application de l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger, *Journal Officiel de la République du Niger*, op cit, p. 4.

disciplinaire sur les chefs, allant de l'avertissement à la destitution en passant par le blâme et la suspension partielle et temporaire de l'allocation annuelle de fonction.

Avec l'avènement de la démocratie, les chefs ont été impliqués dans la vie institutionnelle et politique, sans être partie dans la compétition électorale. Déjà, sous la deuxième république (1989-1991), le président de l'*Association des Chefs Traditionnels* (ACT) est membre de plein droit du *Bureau Politique National* du MNSD, parti-État. Il est vrai qu'à un certain moment, l'idée de supprimer la chefferie par extinction a été envisagée au Niger<sup>13</sup>. La chefferie a aussi été marginalisée lors de la *Conférence Nationale Souveraine* en 1991 où elle n'avait que deux (2) représentants alors que l'*Union des Scolaires Nigériens* (USN) en avait cent (100) ! En général, l'association a été associée à tous les cadres politiques de dialogue. Dans la constitution de la 5<sup>e</sup> République, le président de l'ACT est membre du *Conseil de la République*, une institution constitutionnelle chargée de désamorcer les crises politiques et institutionnelles<sup>14</sup>.

Les Chefs sont également membres de plein droit des organes délibérants mis en place dans le cadre de la décentralisation. Ils ont été également fortement associés dans le *Haut Conseil des collectivités Territoriales* (HCCT) sous la 5<sup>e</sup> République. Avec la 6<sup>e</sup> République née le 4 août 2009, le président M. Tandja entend associer les Chefs dans le travail législatif à travers une représentation au Sénat. Cette formule était déjà envisagée sous la 4<sup>e</sup> République avec le président I. M. Baré. Placés au dessus des intérêts partisans, les Chefs ont contribué à la prévention et à la gestion des conflits au Niger. Ils ont par exemple concouru au règlement des rébellions touarègues et toubous depuis 1990.

Mais s'il est vrai que le statut juridique a été un facteur déterminant dans la performance positive que les chefs ont réalisée dans la vie nationale, il faut reconnaître également le rôle de certains facteurs sociologiques. La chefferie des années 60-80 n'est pas la même que celle d'aujourd'hui. La respectabilité dont bénéficiait la chefferie ne s'expliquait pas seulement par ce facteur juridique. Le changement dans la composition sociologique de la chefferie a participé à éroder sa légitimité. Les anciens chefs à l'image du sultan d'Agadez, le *Djermakoye* de Dosso, le chef de province de *Gobir*, du *Katsina* étaient à la fois craints et respectés par les populations et les élites politiques. Craints parce que la société leur prêtait des pouvoirs surnaturels puissants, respectés parce qu'ils avaient le sens de l'honneur et étaient solidement attachés aux valeurs traditionnelles<sup>15</sup>.

Par contre, beaucoup des nouveaux chefs sont des gens instruits, moins attachés aux rites traditionnels et parfois cupides, prêts à sacrifier les valeurs morales pour le bien matériel. Cette nouvelle race de chefs n'est ni crainte, ni respectée. Pour l'essentiel, ils sont arrivés à la tête des chefferies par cooptation. En effet, la politique de « modernisation » de la chefferie initiée par le régime militaire de S. Kountché a consisté en partie à coopter les agents administratifs (enseignants, infirmiers etc.) parmi les princes chaque fois qu'une succession était ouverte<sup>16</sup>. Il s'agissait pour les militaires d'étouffer l'émergence de chefs puissants capables de se constituer en contre-pouvoirs, suivant en cela les stratégies de l'État colonial<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Cette idée a émergé sous la Seconde République avec l'avènement du MNDS, parti-État. La suppression par extinction signifie ne plus procéder au remplacement d'un chef après décès ou révocation. Cf Kimba Idrissa, *ibid.* p. 40.

<sup>14</sup> *Constitution du 9 août 1999*, article 56.

<sup>15</sup> Par exemple, à l'époque des anciens chefs, quand le chef de l'État est en visite dans leur région, c'est lui-même qui se rend au Palais du Chef pour transmettre ses respects ; aujourd'hui ce sont les chefs qui se déplacent à l'aéroport.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 58

<sup>17</sup> M. Tidjani Alou, «La dynamique de l'État post colonial au Niger » in Kimba Idrissa, *op cit*, pp. 95-96.

Les élites politiques se sont donc ingérées à outrance dans la « politique » des chefferies pour imposer par divers stratagèmes leur candidat en cas de compétition pour la succession des chefs. Or, la selon la loi, l'État devait se contenter de superviser les « élections », garantir l'ordre public et veiller à ce que le droit coutumier soit respecté. Avec la démocratie, les partis politiques ont reproduit les mêmes pratiques d'ingérence dans les affaires de la chefferie, et ont même innové en introduisant l'argent comme ressource dans la compétition.

Le principe de neutralité auquel la chefferie a été astreinte de par son statut et la qualité du leadership traditionnel expliquent largement le rôle hautement positif que cette institution a joué dans l'évolution politique du Niger. L'institution a incarné la sagesse, l'honneur, le sens de la modération et contribué à promouvoir ces valeurs au sein des populations. Ils ont aussi apporté leur pierre dans l'édification nationale par leur rôle socio-économique. En cela, les chefs ont pratiqué la « politique noble », celle qui transcende les intérêts particuliers pour rechercher le bien commun. Cela atteste l'idée que la politique partisane n'épuise pas le sens de la politique.

Cet argument est mobilisé par certains intellectuels burkinabés pour réclamer un statut pour les Chefs. Mais l'expérience du Niger montre que si le législateur a confiné la chefferie dans la sphère de la « politique noble », cela n'a pas empêché aux élites politiques d'instrumentaliser cette institution à des fins bassement politiciennes.

### ***La fonction idéologique de la chefferie traditionnelle***

Si de par son statut, la chefferie a été érigée en institution neutre et sacrée, il n'en demeure pas moins qu'elle a également été un instrument de légitimation du pouvoir. Tous les régimes qui se sont succédé au Niger se sont servis de la chefferie pour asseoir leur pouvoir. Pendant les régimes autoritaires de H. Diouri et S. Kountché, les chefs étaient embrigadés comme toutes les institutions et associations autorisées à exister. La chefferie jouait le même rôle qui lui était assigné sous la colonisation, celui d'auxiliaire de l'administration et d'instrument de l'État. La chefferie fut un des piliers importants sur lequel se basaient ces régimes.

La question de la neutralité politique ne se posait pas dans la mesure où le système politique était monolithique. Le régime militaire usait des diverses stratégies pour embrigader les chefs traditionnels. Par exemple, S. Kountché, lui-même issu de la chefferie de *Fandou*, cooptait les princes des grandes chefferies pour s'assurer du soutien de cette institution. Il avait aussi noué des relations amicales avec beaucoup de chefs puissants tels que le charismatique *Sarki Bouzou* de Maradi et le *Sarkin Wasba* (région de Zinder). Les chefs traditionnels étaient au centre du système de la *Société de Développement* mis en place par S. Kountché à partir des années 80.

Avec le multipartisme, le contrôle de la chefferie par les partis politiques est devenu un enjeu stratégique de taille. Les élites politiques ont usé de tous les moyens (argent, intimidation etc.) pour gagner le soutien des chefs. L'apolitisme des chefs et la neutralité politique que leur impose leur statut n'a été de façade. Pour leurs propres intérêts, des Chefs n'ont pas hésité à s'engager en catimini dans la propagande partisane au profit de certains partis politiques. Dans les villages, les Chefs ont été mobilisés pendant les propagandes politiques au mépris des valeurs traditionnelles et de leur statut juridique. Les élites au pouvoir ont instrumentalisé le statut des chefs pour asseoir leur pouvoir. Le statut de chefs confère aux gouvernants des ressources politiques.

Ces derniers se sont servis de leur pouvoir d'injonction pour soumettre les chefs à leur volonté. Avec le pouvoir hiérarchique que l'Etat exerce sur la chefferie, il était devenu facile pour les élites dirigeantes de mettre la chefferie au pas. Cela était d'autant plus aisé avec la dégradation qualitative du

leadership au sein de la chefferie. Les élites utilisent alternativement le bâton et la carotte pour manipuler cette institution. Sous prétexte de soutenir une institution ancestrale, les élites usent des moyens de l'État pour accorder des privilèges aux chefs. Par exemple, sous le régime de Baré, le pouvoir a réfectionné tous les palais de grands chefs (sultans, chefs de provinces etc.). Si cette action s'inscrit officiellement dans le cadre de la valorisation de l'institution de la chefferie, il n'en demeure pas moins qu'elle s'apparente à une pression morale, voire à la corruption pure et simple. La décision de Tandja dans le cadre de son *Tazartché*<sup>18</sup> d'accorder des salaires à tous les chefs de village procède de cette logique.

Les élites recourent également à la méthode forte contre les chefs en cas de besoin. Le cas de la destitution du Sultan de Zinder en 2001 est illustratif. Abusant de ses ressources juridiques, le pouvoir s'est attaqué à une des chefferies les plus prestigieuses du pays. En fait, si le statut confère beaucoup d'avantages symboliques et matériels à la chefferie, il constitue aussi un instrument de contrôle politique de cette institution par les élites politiques. La consécration d'un statut pour la chefferie est hautement symbolique ; cela semble même procéder d'une démarche *réflexive*. Contrairement au cas burkinabé où la constitution ignore la chefferie, l'État nigérien reconnaît cette institution et lui assigne un rôle politique important.

La chefferie, en tant que partie de l'administration, bénéficie de ressources étatiques. En leur accordant les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission, l'État les met donc à l'abri de la précarité matérielle. Mais ces avantages ont un coup important car les chefs doivent soumission au pouvoir. L'instrumentalisation de la chefferie a pris une ampleur plus grande avec le *Tazartché* de M. Tandja depuis 2008. Les chefs ont été forcés de se mobiliser pour soutenir le coup d'État constitutionnel. Dans les marches publiques appelant le président à rester pour achever ses « chantiers », les grandes chefferies ont été forcées à y prendre part. Le pouvoir les a aussi forcés à prendre part à toutes les cérémonies de pose de première pierre sur les « chantiers » de Tandja. Pourtant, la loi interdit strictement aux chefs, tout comme les magistrats ou les militaires, de s'engager dans les partis politiques.

En réalité, c'est le statut juridique des Chefs qui est à l'origine de cette dynamique d'embrigadement. Les chefs ne peuvent d'eux-mêmes décider de violer leur statut au risque de subir la rigueur de la loi. Il n'est pas réaliste de penser que le soutien des chefs au coup d'État constitutionnel était spontané. Tant que l'administration le leur demandera, les chefs participeront aux marches politiques, sous peine de subir la « loi », c'est-à-dire le sort du Sultan de Zinder. Comment un chef traditionnel peut-il refuser d'exécuter les instructions du tout puissant ministre de l'Intérieur ou du Chef de l'État ? Il est vrai que la constitution nigérienne de la 5<sup>e</sup> République (art 13) consacre le principe selon lequel nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal, mais il serait aventureux et suicidaire pour un chef de se prévaloir de cette disposition dans un pays où l'indépendance de la justice est encore en chantier.

En résumé, au Niger, le statut de la chefferie n'a ni empêché aux chefs de faire de la politique partisane, ni contribué à les émanciper des élites au pouvoir. Le Niger n'est donc pas aussi différent du Burkina Faso en la matière. « Dépolitiser » la chefferie au Burkina Faso, en tout cas, selon la formule nigérienne, pourrait décevoir...

### **Quel enseignement pour le Burkina Faso ?**

L'adoption d'un statut qui « dépolitiserait » la chefferie traditionnelle au Burkina Faso pourrait être porteuse de risques pour cette institution. Comme le montre le cas du Niger, le statut entraîne

---

<sup>18</sup> Ce mot haoussa signifie continuité. Il est importé du Nigéria voisin où il fut utilisé comme slogan de campagne en faveur du Général Sani Abacha qui organisait un simulacre d'élection pour se succéder à lui-même en 1998. Au Niger, M. Tandja l'a repris à son compte pour légitimer son coup d'État constitutionnel.

inévitablement une tutelle administrative sur l'institution que les élites pourraient manipuler pour s'ingérer dans les affaires internes de la chefferie. Pire, l'élaboration d'un statut, par les avantages qu'il conférerait aux chefs pourrait consolider l'assise politique du parti au pouvoir, et donc, maintenir le rapport de force sur l'échiquier politique.

### ***Le risque d'embrigadement politique***

Si le Burkina Faso doit adopter un statut pour la chefferie traditionnelle, s'inspirer du modèle nigérien pourrait comporter des risques d'embrigadement de cette institution par les gouvernants. Déjà, dans les deux pays, la forte implication des Chefs dans les affaires politiques érode considérablement sa légitimité. La chefferie au Burkina Faso est si associée au parti au pouvoir que certains intellectuels à l'image du Pr J. Ki-Zerbo récuse même l'idée de la classer dans les associations de la société civile<sup>19</sup>. D'autres estiment qu'en soutenant le parti au pouvoir, la chefferie trahit sa mission coutumière qui lui commande de transcender les intérêts partisans. C'est le cas du Pr L. Bado<sup>20</sup>. Bref, l'implication des Chefs dans la politique partisane fait l'objet de vives critiques dans l'opinion publique burkinabé.

Au Niger, la chefferie fait face au même phénomène d'érosion de légitimité. Fortement engagés aux côtés du Président Tandja dans le cadre son projet de restauration autoritaire, les Chefs traditionnels ont beaucoup perdu en crédibilité. Le saccage du prestigieux palais du Chef de province de Dosso par les populations en 2009 est symptomatique de cette crise de légitimité. Cet événement inédit dans la vie politique nigérienne a été provoqué par le mécontentement des populations face au soutien que la Chefferie apportait au président Tandja. L'opposition au projet de Tandja mobilisa les populations pour s'attaquer au symbole de la chefferie. Or, selon l'esprit du statut de la chefferie, cette institution devait être au dessus de la mêlée pour désamorcer les crises sociales et politiques. Que peut faire la chefferie aujourd'hui pour contribuer à la résolution de la crise politique au Niger, du moment qu'elle est partie dans le conflit?

Au Burkina Faso, l'interdiction pour les chefs de faire la politique partisane sur le modèle nigérien pourrait se traduire par un amenuisement de son pouvoir d'influence sur le système politique. En effet, le statut met l'institution sous la tutelle du ministère de l'administration territoriale. Pour le cas du Niger, l'administration dispose d'un pouvoir de sanction sur les Chefs en cas de violation de son statut. Par exemple, lorsqu'un Chef est pris en flagrant délit dans des activités partisans, l'administration pourrait le suspendre, voire le destituer. L'intéressé a bien sûr la possibilité de contester la décision devant la justice administrative pour défendre ses droits. L'esprit du texte était de moraliser l'institution. Par exemple, dans la législation nigérienne, un prince qui ne jouit pas de ses droits civiques et politiques, ne peut prétendre au trône, même si la coutume le lui permet. Mais ce qui s'observe au Niger, c'est que l'Etat utilise cette disposition pour mettre la chefferie à ses ordres.

Cette instrumentalisation a été facilitée par la recombinaison sociologique de l'élite des chefs traditionnels. En effet, avec la disparition des anciens chefs et la cooptation de chefs acquis au pouvoir, les gouvernants n'ont pas en face d'eux des chefs crédibles, influents et redoutables. D'ailleurs, beaucoup de ces chefs doivent leur « élection » aux politiciens. C'est le cas du nouveau Sultan de Zinder. En outre, il faut souligner que le statut de la chefferie au Niger a favorisé l'interférence de l'État dans les affaires coutumières, notamment par le truchement de la gestion des successions. A chaque fois que la succession d'un Chef est ouverte, l'administration supervise l'élection du nouveau chef qui censée se faire selon la coutume propre à la chefferie concernée. Et quelque soit l'issue de la compétition, les résultats de

---

<sup>19</sup> Ki-Zerbo, op cit, pp.139-140

<sup>20</sup> Entretien avec A. Barry, *L'invité du jour*, Emission télévisée sur la chaîne *Africable*, octobre 2009).

l'élection doivent être entérinés par l'administration. L'État dispose d'un pouvoir de dernier ressort en la matière.

Pour leurs intérêts stratégiques, les élites au pouvoir se sont souvent ingérées dans les successions en manipulant les règles coutumières en leur faveur. Cette situation a été à l'origine de beaucoup de crises « politiques » dans certaines chefferies où le pouvoir a imposé un chef au mépris des pratiques coutumières. L'institutionnalisation d'un statut juridique pourrait donc constituer un risque de perte de capacité d'influence et d'autonomie pour la chefferie. A travers le monde et de par l'histoire, les élites politiques se sont toujours distinguées par leur propension à instrumentaliser le droit. Au Burkina Faso, si les élites au pouvoir n'ont pas mis cette question sur l'agenda, c'est essentiellement parce que le parti au pouvoir bénéficie du statut quo. Dans le même sens, la revendication de certains opposants militant pour la « dépolitisation » de la chefferie est moins une position philosophique et idéaliste qu'une démarche stratégique.

Etant donné la forte influence du parti au pouvoir sur les chefs, il est naturel que les opposants plaident pour un statut « dépolitisant » la chefferie. Inversement, il serait stratégiquement maladroit et même suicidaire pour le parti au pouvoir d'inscrire par lui-même cette question sur l'agenda institutionnel. Pour les Chefs, la question ne se pose pas autrement. Depuis l'indépendance, la chefferie a toujours été une force politique incontournable. Elle a survécu à toutes les situations politiques. En fins stratèges, les Chefs se sont adaptés à tous les régimes et résisté à tous les assauts. Dans la configuration actuelle, certains tirent leur épingle du jeu par leur affiliation au CDP, mais la question se pose de savoir si les chefs sont confortables dans cette situation. Ne s'agit-il pas du pragmatisme plutôt que de la conviction politique ? Sous la Révolution, les chefs ne s'étaient-ils adaptés à ce système qui les ignorait en « infiltrant » les fameux CDR ?

En l'absence de statut leur accordant les ressources pour exercer leurs fonctions et d'éviter la précarité matérielle, les chefs n'ont pas d'autres choix de s'engager dans le parti au pouvoir pour « se chercher ». En clair, la participation politique des chefs apparait relève de la *realpolitik* dictée par les circonstances. Donc, il n'est pas réaliste de vouloir interdire la politique aux chefs sans leur garantir en contrepartie les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission sociale. D'ailleurs, l'enquête afro baromètre conduite en 2008 par le CGD a révélé que la majorité des citoyens burkinabé sont favorable à cette option.

Un statut pour les chefs pourrait théoriquement être dans l'intérêt de la chefferie pour deux raisons au moins. D'abord, elle gagnera en crédibilité en ce qu'elle s'émancipera du pouvoir et cessera d'apparaître comme un appareil « idéologique » du parti au pouvoir. Les chefs seraient ainsi réhabilités dans leur rôle noble d'acteurs désintéressés du développement et garant de la cohésion sociale. En ce moment, même Gramsci les admettrait comme partie de la société civile ! Ensuite, la chefferie bénéficierait d'avantages matériels et financiers dans la mesure où les principaux chefs auront des indemnités pour les services sociaux qu'ils rendent à la communauté.

Mais il est possible que l'adoption d'un statut, comme le montre l'expérience du Niger, s'avère dangereuse pour la chefferie si les aménagements juridiques adéquats ne sont pas faits pour la protéger des vellités d'instrumentalisation par les gouvernants. On peut même se demander si le vide juridique n'est pas plus profitable pour les chefs à certains égards. Si le CNR n'avait pris aucun texte contre la chefferie « féodale » sous la Révolution, n'est-ce pas en partie parce qu'il y avait rien à abroger juridiquement ? L'acte du président M. Yaméogo en destituant par décret le *Tenkoudougou Naaba* (Tenkodogo)<sup>21</sup> a été jugé

---

<sup>21</sup> Cf. Basile Guissou, op cit, p. 7



juridiquement sans fondement. Et pour cause. Quel est le décret de nomination qui est ainsi abrogé par cette mesure? Le droit permet-il à une autorité de destituer un chef qu'elle n'a pas nommé ?

Il est donc possible que le statut de la chefferie soit un moyen supplémentaire pour contrôler les chefs et les instrumentaliser selon les humeurs de l'élite au pouvoir. Le droit étant un rapport de force, il est fort probable que le parti au pouvoir s'octroie un texte sur mesure qu'il pourra exploiter à des fins politiques. Et même dans l'hypothèse où la loi est issue d'un processus consensuel, la possibilité de détourner l'esprit de la loi et de manipuler les règles normatives demeure.

Au fond, avec le mauvais exemple du Niger, on peut pousser la réflexion pour se demander si le statut de la chefferie n'aura pas pour conséquence de renforcer l'emprise du parti au pouvoir sur les Chefs traditionnels.

### ***Un renforcement du parti au pouvoir ?***

Est-il aujourd'hui réaliste de penser qu'après des décennies de vie politique active, on peut « dépolitiser » la chefferie traditionnelle par décret? On pourrait en douter, car la chefferie est par essence politique, comme le soutient le Pr B. Guissou. Le statut de la chefferie au Niger n'a pas empêché aux Chefs de faire la politique au service du prince du moment, à telle enseigne qu'on se demande s'il ne faut pas carrément abroger ce texte inutile. Au Burkina Faso, il est un fait que beaucoup de Chefs sont aujourd'hui fidélisés par le CDP. Il serait illusoire de penser que leur allégeance à ce parti pourrait être brisée par simple décret. Au contraire, la formalisation de l'interdiction pour les Chefs d'adhérer aux partis politiques pourrait être une ressource politique au profit du parti au pouvoir. En effet, il est possible que les élites burkinabés s'inspirent des stratégies des politiciens nigériens en la matière. Ces derniers se sont, comme on l'a montré, tantôt appuyés sur le bâton, tantôt sur la carotte pour instrumentaliser la chefferie.

En raison du pouvoir disciplinaire à eux conféré par la loi, les gouvernants nigériens ont transformé le statut de la chefferie en un instrument de pression politique sur cette institution. Cela pourrait se répliquer au Burkina Faso si le législateur adopte le même système. Sous prétexte de soutenir l'institution au nom de la sauvegarde de l'héritage ancestral, les gouvernants pourraient consolider leur assise auprès des Chefs en leur faisant bénéficier de beaucoup de privilèges matériels et financiers. Au Niger, tous les présidents qui se sont succédé ont adopté la même stratégie. En construisant des nouveaux palais par exemple, ou en distribuant des véhicules de fonction pour les Chefs, les gouvernants construisent indirectement leur base politique sous le fallacieux prétexte de valoriser une institution traditionnelle et de la doter des moyens pour accomplir sa mission.

Ce qui est sournois dans cette stratégie, c'est le fait d'utiliser l'argent public indirectement à des fins politiques. Dans le cadre burkinabé, si actuellement le CDP se contente d'utiliser ses ressources propres pour fidéliser les Chefs, avec l'instauration d'un statut, le parti pourrait puiser légalement dans le trésor public pour soutenir la chefferie. Au Niger, M. Tandja n'a-t-il pas décidé d'accorder des salaires à tous les chefs de villages ? Cette décision est officiellement justifiée par le désir de rendre justice à la chefferie traditionnelle pour le rôle qu'elle joue dans la société. Mais, en réalité, la décision est motivée par des raisons politiques. Il en est de même de l'idée d'impliquer les Chefs traditionnels dans le travail législatif dans le cadre de la controversée 6è République.

Avec un statut juridique, les gouvernants burkinabés ne pourront-ils pas par exemple payer des véhicules de fonctions à tous les grands chefs traditionnels du Burkina Faso ? Imaginons aussi qu'à l'instar de Tandja, que l'État burkinabé décide d'accorder des salaires à tous les chefs de villages du Burkina Faso. Si cette politique peut se justifier moralement, on pourrait se demander à qui elle profitera politiquement ?

Certainement pas aux partis d'opposition. En effet, les élites au pouvoir ne vont jamais présenter cette mesure comme une action désintéressée de l'État, sans intérêts partisans.

Au contraire, dans les villages, le message qui serait véhiculé sera sans ambages : le CDP accorde des salaires aux chefs. Et les villageois retiendront, tout comme au Niger, que depuis l'indépendance, ils n'ont jamais été honorés et récompensés de manière aussi solennelle. Combien de temps prendra-t-il pour expliquer aux masses rurales que les avantages accordés aux chefs ne sont pas des dons du parti au pouvoir, qu'il s'agit d'une mesure de l'État pour assainir le champ politique et crédibiliser la chefferie ? Il est difficile aujourd'hui de convaincre les paysans nigériens que l'octroi des salaires par M. Tandja est une stratégie démagogique pour asseoir sa dictature. Ce faisant, l'esprit de la loi aura été trahi. La politique partisane aura pris le dessus sur l'idéal poursuivi par la « politique noble ».

Par ailleurs, régir la chefferie par un statut, dans le modèle nigérien, reviendrait à conférer à l'État un pouvoir disciplinaire sur les Chefs. Les politiciens au pouvoir n'ont jamais hésité à user de cette prérogative pour exercer des pressions sur les Chefs. Il est vrai que cela ne va pas de soi, car les Chefs n'ont pas le même pouvoir d'influence. Les relations entre la chefferie et l'État, même au Niger, ont toujours été régies par des rapports de force. La consécration d'un pouvoir de destitution ne signifie nullement que les Chefs soient à la merci de l'administration. Certains Chefs au Niger étaient si puissants qu'on avait l'impression que leur royaume était un État dans l'État nigérien<sup>22</sup>. Par conséquent, même si le pouvoir de sanction est consacré par le législateur burkinabé, il n'est pas évident que les Chefs soient instrumentalisés. Toutefois, si les Chefs puissants peuvent être à l'abri des tentatives d'intimidation, il n'en demeure pas moins que les chefs de villages, moins outillés en ressources politiques, pourront être manipulés.

En outre, avec la tutelle administrative, l'État sera de plus en plus regardant sur les procédures de nomination des chefs, étant donné que l'institution bénéficie des ressources étatiques. Ainsi, pour avoir un contrôle sur le personnel de la chefferie, l'administration aura à superviser les élections de nouveaux chefs en cas de vacance de trône. N'est-il pas bien normal et rationnel que l'État ait un œil vigilant sur ses agents ? Tout comme l'État s'intéresse à la question de l'effectif de ses agents (fonctionnaires, auxiliaires etc.), il devra contrôler la circulation des élites au sein des chefferies, au moins pour moraliser l'accès à la fonction. Au Niger, c'était sous prétexte justement de moraliser l'institution que les militaires avaient introduit la tutelle administrative.

Il est difficile d'imaginer que l'État burkinabé accorde des salaires ou indemnités aux chefs sans contrôler l'accès à la fonction. Par exemple, l'État permettra-t-il à une personne sans scrupules, de moralité douteuse d'occuper un trône et bénéficier des ressources publiques ? Il est vrai qu'une telle hypothèse est improbable du fait des filtres propres à la chefferie elle-même. Mais il faut reconnaître que l'institution a connu des mutations profondes. Au Niger, l'usage abusif de l'argent et du népotisme politique sont très déterminants dans la compétition électorale au sein des chefferies; les valeurs coutumières connaissent un déclin indiscutable.

Par ailleurs, comme dans le cas du Niger, l'État burkinabé ne peut pas interdire aux chefs de faire la politique sans leur donner les ressources pour accomplir leur mission. Mais si cela est légitime et normal, cette politique peut générer des effets latents et pervers. Il est fort probable que le renforcement en ressources de la chefferie exacerbe les compétitions entre princes pour la conquête du trône, voire même

---

<sup>22</sup> Le cas de *Sarki* Bouzou de Maradi est très édifiant. Au pouvoir de 1947 à 2005, le Chef haoussa était très redouté de tout le monde. Il pouvait demander le départ de n'importe quel fonctionnaire affecté dans sa région, la justice n'avait aucun pouvoir de réviser un procès sur une affaire qu'il a tranchée, il pouvait envoyer en prison des personnes sans jugement, il ordonnait même aux magistrats de délivrer des certificats de nationalité nigérienne à des étrangers !

généraliser des coups d'État. Les avantages que l'État accordera auront un impact incitatif en rendant la fonction de chef matériellement attractive. Au Niger par exemple, lorsqu'un fonctionnaire de l'État est élu chef, il a la possibilité de conserver son salaire et tous ses avantages en tant qu'agent de l'État. Il faut voir l'intérêt que les élites bureaucratiques manifestent pour la fonction pour mesurer la forte convoitise dont la chefferie est l'objet au Niger.

Des hauts fonctionnaires comme Issoufou S. Djermakoye, premier bachelier du Niger, ancien haut fonctionnaire onusien, a été chef de province de Dosso. Après son décès, c'est son frère Maidanda Djermakoye, premier pharmacien du Niger qui occupe ce trône. Un autre de ses frères Djermakoye, M. Adamou, militaire de carrière, diplomate et politicien, ancien président de l'Assemblée Nationale et président de la Haute Cour de Justice, aurait convoité le prestigieux trône de Dosso. On peut citer aussi l'exemple de Moutari Moussa, deux fois président de l'Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> république), aujourd'hui chef de canton dans la région de Zinder.

Donc, matériellement, les élites bureaucratiques issues de l'aristocratie traditionnelle ne perdent pas en ressources une fois au trône. Mieux, elles consolident leur source d'accumulation et gagnent aussi en ressources symboliques. L'idée ici, c'est que, en accordant des avantages matériels aux chefs, il se présente la possibilité d'une accentuation des luttes de succession en vue du contrôle du trône. Plus l'État déploie des ressources au profit de la chefferie, plus le pouvoir traditionnel devient alléchant. Par conséquent, la politique dans l'arène traditionnelle se transformera en *zero sum game* (jeu à somme nulle). Si cette hypothèse se confirme au Burkina Faso, l'État sera contraint d'arbitrer les successions des chefs. Et en la matière, l'expérience du Niger a montré la tendance des politiciens à abuser de cette ressource juridique.

Tout comme l'État nigérien, l'État burkinabé est faiblement autonomisé et insuffisamment différencié des élites dirigeantes. Sa forte identification au CDP ne lui permet pas de transcender les intérêts particularistes et servir le bien commun. Avec cette configuration, peut-on imaginer l'État burkinabé sanctionner un chef traditionnel acquis au CDP qui aurait violé son statut ? On peut en douter. Tout comme on peut douter si le régime de Tandja peut sanctionner un chef qui aurait battu campagne pour le *Tazartché*. Par contre, dans les deux pays, on peut être certain que le chef qui aurait violé son serment de neutralité en soutenant un parti d'opposition subira les rigueurs de la loi.

## **Conclusion**

Ce qui est frappant dans les trajectoires de la chefferie traditionnelle au Niger et au Burkina Faso, c'est le fait que cette institution joue fondamentalement la même fonction idéologique, nonobstant qu'elle opère dans des décors juridiques différents. Le statut de la chefferie au Niger visait à soustraire les chefs du champ de la politique partisane (celle qui divise) pour qu'ils s'investissent dans la « politique noble » (celle qui unit). L'idéal de neutralité de la chefferie à l'égard des passions politiques a été lamentablement déçu. Sans statut leur interdisant la politique active depuis l'indépendance, la chefferie traditionnelle au Burkina Faso a aussi brillé par sa forte implication dans le jeu politique.

Dans les deux pays, la participation publique ou clandestine des chefs dans les activités des partis politiques biaise considérablement le jeu politique. Pire, elle désacralise et décrédibilise l'institution. Le problème de la chefferie constitue un véritable dilemme pour les États post coloniaux.

Le Pr J. Ki-Zerbo exprimait ce dilemme en ces termes : « *En ce qui concerne la place à accorder aux autorités traditionnelles, il est évident qu'on se trouve ici devant une sorte de contradiction, puisque l'État moderne n'est pas un État féodal. Or, le système traditionnel est un État de type féodal qui considère que les populations sont composées de*

*sujets du chef ; la structure des chefs n'admet pas que tous soient des citoyens égaux. C'est pourquoi, je crois qu'il y a une incompatibilité théorique entre cette chefferie traditionnelle et la République »<sup>23</sup>.*

Plus loin, il ajoute : « ... Nous n'avons pas intérêt à liquider la chefferie traditionnelle, à condition qu'elle accepte de se soumettre aux lois de la République. Beaucoup d'expressions culturelles, esthétiques et religieuses dont on ne peut pas se passer, sont liées à la chefferie. On pourrait parler de la musique des mossis qui est liée à la chefferie, de même que les habillements des griots et des tambouriniers. On ne peut pas détruire cela et croire qu'on pourra garder le patrimoine culturel tel qu'il est. »<sup>24</sup>

Au Burkina Faso, beaucoup proposent, pour sortir de ce dilemme, de doter la chefferie d'un statut qui la « dépolitiserait » afin qu'elle joue un rôle plus noble au profit du bien commun. Mais l'analyse comparée du Niger et du Burkina Faso montre que, avec ou sans statut, les chefs ont été mobilisés sur le terrain partisan. Dans ce cas, l'adoption d'un statut pour la chefferie risque de décevoir ceux qui militent pour cette option au Burkina Faso.

En clair, la politique de « dépolitisation » de la chefferie pourrait avoir des effets contre-productifs. D'une part, l'idéal d'émancipation de la chefferie du pouvoir d'État risquerait d'être déçu car, par leur capacité distributive, les élites dirigeantes pourraient renforcer leur emprise sur la chefferie. D'autre part, l'idéal de changement de rapport de forces entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition serait également être un rêve creux, en ce sens que le CDP pourrait, à l'exemple de Tandja, mobiliser en toute légalité les ressources étatiques pour consolider son assise auprès de la chefferie. Il se pose donc à la fois un risque de perte de crédibilité et d'autonomie pour la chefferie et le danger d'affaiblissement de l'opposition politique.

Le parti au pouvoir est mieux positionné pour tirer profit du statut de la chefferie traditionnelle. L'immobilisme politique risquerait d'être consolidé avec le probable affaiblissement des partis d'opposition. Ce risque est d'autant plus réel que l'État burkinabé est faiblement différencié du parti au pouvoir. En définitive, le grand gagnant serait le CDP au pouvoir, du moins si le législateur n'évite pas l'expérience ratée du Niger.

Article publié par *Hakili*, n°11, février 2010

---

<sup>23</sup> Op cit, p. 86

<sup>24</sup> Ibid, p. 87-88