

**La gestion des autorités
traditionnelles par l'État namibien:
le cas des Herero**

Vincent Bertout
Université de Bordeaux

A integração das cheffias tradicionais na organização do Estado africano coloca um problema agudo. Consideradas até há bem pouco como uma sobrevivência arcaica ou como o resultado de uma manipulação colonial que o Estado pós-colonial não queria reconhecer, estas cheffias tornam-se hoje autoridades incontornáveis para enraizar o Estado democrático ao nível local. Este artigo explora as relações entre os líderes tradicionais otjilerero e os eleitos locais na Namíbia, mostrando que a normalização das autoridades tradicionais permanece difícil em razão das relações coloniais herdadas que neste país politizaram os líderes tradicionais. Apesar das tentativas de enquadramento feitas pela administração, estas relações voltam hoje a ter importância em razão da competição política.

The integration of the traditional authorities into the organisation of the African state poses an acute problem. While they were until recently considered as an archaic survival or as the result of colonial manipulation which the post-colonial state did not want to recognise, these authorities become today essential for any effort to create local roots for the democratic state. This article inquires into the relations between the traditional leaders otjilerero and the elected representatives in Namibia. It demonstrates that the normalisation of the traditional authorities remains difficult because of the inherited colonial relations which in this country have politicised the traditional leaders. Despite attempts by the administration at attributing a controlled space to the traditional authorities, these are today becoming more and more important in a context of political competition.

L'intégration des chefferies traditionnelles dans l'organisation de l'Etat africain pose un problème aigu. Considérées, il y a peu encore, comme une survivance archaïque ou comme le résultat d'une manipulation coloniale que l'Etat post-colonial ne voulait pas reconnaître, ces chefferies deviennent aujourd'hui des autorités incontournables pour enraciner l'Etat démocratique au niveau local. Cet article explore les relations entre les leaders traditionnels otjilerero et les élus locaux en Namibie. Il montre que la normalisation des autorités traditionnelles reste difficile à cause des relations coloniales héritées qui ont, dans ce pays, politisé les leaders traditionnels. Malgré les tentatives d'encadrement par l'administration, ces relations se trouvent ravivées aujourd'hui par la compétition politique.

La question des autorités traditionnelles est essentielle dans le contexte africain actuel dans la mesure où elle condense les enjeux qui sont communément dénoncés comme étant «les problèmes» de l'Afrique: difficulté à énoncer et à appliquer le droit, politisation des identités. Le contexte namibien nous paraît extrêmement intéressant à cet égard. Les années 90 ont été marquées, en Namibie comme dans beaucoup de pays africains, par la référence à l'Etat de droit, la démocratisation, le multipartisme. Mais pour la Namibie, ces années sont d'abord synonymes d'accès à l'indépendance. La démocratisation et l'accès égal à l'Etat n'en sont que des corollaires. Le gouvernement namibien a d'emblée été confronté à la gestion des autorités traditionnelles. Ceci s'explique évidemment par la nature de l'Etat colonial sud-africain qui a fait du «soutien» aux autorités traditionnelles une pierre angulaire de la reproduction de l'apartheid. Les Sud-africains avaient ainsi donné une existence légale aux autorités traditionnelles en légiférant à trois reprises, d'abord en 1924, puis dans les années 50 enfin dans les années 70 avec la *homelandisation*. Dans la continuité de cette politique, l'Etat namibien s'est prononcé en faveur d'une reconnaissance juridique des autorités traditionnelles. Il a néanmoins été confronté à la difficulté de définir légalement l'autorité traditionnelle. Pour le parti au pouvoir, la SWAPO, qui a fait de l'unité du pays le *leitmotiv* de son combat contre le colonisateur mais qui s'est en même temps prononcé pour la protection de la diversité culturelle du pays, la gestion des autorités traditionnelles devenait un exercice périlleux.

Nous allons concrètement analyser cette gestion en prenant comme objet d'étude «l'autorité traditionnelle herero» dans deux régions du pays, la région Kunene et la région Omaheke. Le cas de la minorité herero est particulièrement intéressant, ne serait-ce qu'à cause du génocide dont elle a été victime lors de la période coloniale allemande. Nous verrons que les conséquences de l'apartheid ont conduit l'Etat indépendant à œuvrer dans deux directions différentes pour définir le statut des chefs traditionnels herero: édicter une règle précise et dépolitiser les chefs traditionnels. Nous analyserons les résultats obtenus pour évaluer la réussite de ces politiques, à partir du cas des Herero..

Origines des légitimités traditionnelles Herero

a)- Les légitimités traditionnelles herero

Les populations (*ovaherero*), «parlant la langue herero» (*otjiherero*), sont issues de groupes de pasteurs ignorant toute forme de pouvoir politique centralisé. La vie sociale était réglée en grande partie par un système clanique qui n'est observé que dans des aires restreintes de l'Afrique (Sud-ouest de l'Angola, Namibie et quelques zones d'Afrique de l'Ouest) et est qualifié par les anthropologistes de «système unilinéaire double». Ce dernier se caractérise par le fait que chaque individu appartient

à deux clans: l'un appelé *eanda* (pluriel: *omaanda*) est matrilineaire, l'autre appelé *oruzo* (pluriel: *otuzo*) est patrilinéaire. Le matriclan confère le statut économique, le patriclan, l'identité politique et religieuse. Les fonctions du matriclan ont surtout rapport à l'héritage du bétail, richesse essentielle des *ovaherero*, avec pour conséquence la création de liens de dépendance vis-à-vis de l'oncle maternel. Les patriclans dirigent – en cela ils présentent a priori plus d'intérêt pour nous – la sphère politique et religieuse. Les aînés des clans avaient comme principal devoir le contrôle du respect des tabous fixés par les «fondateurs» de villages. Ce système, qui est encore en vigueur dans certaines zones du Nord de la Namibie, établissait une séparation stricte entre l'économique et le politico-religieux, les neveux héritant des richesses de l'oncle maternel et les fils des prérogatives rituelles du père. Selon Gibson¹, il a permis à la société herero – fondamentalement divisée en groupes locaux, repliée sur eux et indépendants politiquement – de maintenir une cohésion culturelle et sociale. Alors que les institutions liées aux *otuzo* avaient un effet divisif, les *omaanda*, par leurs règles d'héritage, de mariage et des droits des descendants, permettaient une interaction entre les composantes patrilinéaires².

Des divisions «ethniques» viennent se superposer à cette organisation clanique commune à toutes les populations de langue herero. Les Herero se répartissent en effet en *ovaherero* proprement dits, *ovambanderu* et *ovahimba*. La différenciation entre Herero et Mbanderu trouverait son origine dans les récits historico-mythiques. Le mythe d'origine herero veut qu'un groupe se soit détaché d'une population vivant dans la région des lacs de l'actuelle Zambie et ait migré vers le sud-ouest. Herero signifierait «ceux décidés (à partir)». Peu après, toujours issu de la même matrice de population, un deuxième groupe aurait suivi, prenant le nom de Mbanderu (littéralement: «hommes des roseaux»). La distinction établie entre ces deux groupes semble reposer également sur de plus grandes capacités attribuées aux Mbanderu réputés d'être meilleurs éleveurs, meilleurs sorciers, etc. Les Herero occupaient le centre de l'actuelle Namibie et les Mbanderu l'Est mais les mariages «interethniques» étaient nombreux. Le groupe Himba serait constitué de Herero rejetés des clans après avoir perdu leur bétail à la suite d'une grande sécheresse (*himba*: mendier). Bien que la filiation de ce groupe avec les Himba de la région Kunene du Nord de la Namibie actuelle ne soit pas clairement établie, on peut penser que les «mendiants» se seraient réfugiés dans le Nord du pays où ils auraient depuis reconstitué leurs troupeaux. Mais, l'important en ce qui nous concerne est que leur situation géographique les a fait échapper aux effets de la colonisation allemande, ce qui leur a permis de conserver un système clanique plus vivace et qui fait que l'existence d'une frontière ethnique entre les Himba et les autres Herero ne prend vraiment de sens qu'aujourd'hui.

¹ G. D. GIBSON (1956), «Double Descent and its Correlates among the Herero of Ngamiland», *American Anthropologist*, vol. 58, n.° 1, pp. 109-139.

² J. W. F. VAN ROOYEN, «A sociological study of ideology among the Herero of central Namibia», Mémoire de Thèse.

Un second élément vient interférer avec le système clanique, c'est la division sociale entre les riches (*ovahona*, singulier: *omuhona*) et les pauvres (*ovasyona*, singulier: *omusyona*). En effet, dans la société traditionnelle herero telle qu'elle a pu être observée par les premiers missionnaires, les villages ne regroupaient pas obligatoirement des individus relevant du même patriclan et avaient à leur tête un *omuhona* dont l'importance s'évaluait au nombre de têtes de bétail qu'il possédait. En effet, comme dans les autres sociétés pastorales africaines, la propriété du bétail prend une importance considérable chez les Herero à qui, par ailleurs, la notion de propriété de la terre est étrangère. Si l'élevage des chèvres et des moutons est d'ordre purement économique et si ceux des bovins uniquement élevés pour leur lait sont hérités en lignée matrilineaire, par contre, une partie du cheptel bovin est «sacrée» et propriété de l'*oruzo*. Différents rites religieux et les grandes étapes de la vie s'accompagnent de sacrifices ou d'échanges de bovins. Plus un individu possède un nombre important de ces derniers, mieux il pourra assumer ses fonctions religieuses au sein de l'*oruzo* et plus il pourra nouer d'alliances *via* polygamie. La «richesse» en bétail, symbole de la puissance d'un *omuhona*, sera une donnée essentielle lors de l'émergence, sous les pressions extérieures, de nouvelles formes d'autorité au sein de la société herero.

Avant même les premiers contacts directs avec les Européens, les Herero ont été soumis à des influences extérieures qui ont provoqué un début de transformation du système politico-social en favorisant la montée du pouvoir des *ovahona*. En effet, les Orlam et les Nama, des peuples du Sud de la Namibie, en contact depuis longtemps avec les Européens du Cap et armés par ces derniers soumettaient les Herero à des razzias continues, obligeant ces pasteurs à devenir de plus en plus des guerriers. Cette situation favorisa évidemment l'émergence, parmi les *ovahona*³, de «leaders» qui allaient bientôt former des *polities* autour de villages de taille plus importante que les villages patricaniques classiques, en attirant de plus en plus de populations à la recherche de protection.

C'est dans ce contexte que, dans les années 1840, les premiers Européens (les missionnaires et quelques aventuriers) s'installèrent dans le pays herero, notamment en un lieu qui est devenu aujourd'hui la capitale de la Namibie, Windhoek. A partir de cette époque, les destins des missionnaires et des *ovahona* de l'endroit allaient être irrémédiablement liés⁴. Pour les missionnaires, la proximité des villages et l'alliance avec les *ovahona* leur garantissaient des «âmes à sauver». Pour les *ovahona*, les missions et le développement du commerce *via* le réseau de la *Rheinische Missions-Gesellschaft* leur assuraient un accès aux marchandises européennes (armes, alcool, etc.).

3 L'étymologie du mot *omuhona* est intéressante parce qu'elle révèle que bien avant l'arrivée des Européens (ceci contre l'interprétation d'apartheid tel qu'elle a été véhiculée par Odendaal et contre l'interprétation fonctionnaliste classique). Ce mot vient du Nama (l'«Hottentot» pour les Européens) honkheob qui signifie «maître».

4 J. B. GEWALD (1999), *Herero Heroes: A socio-political history of the Herero of Namibia 1890-1923*, James Currey, Oxford.

La colonisation allemande commence véritablement à partir de 1885, après la Conférence de Berlin au cours de laquelle Bismarck avait réussi à faire valoir les «droits» de l'Allemagne sur le «Sud-ouest africain». L'influence déjà grandissante des *ovahona* s'accroît alors considérablement, jusqu'à remettre en cause le fonctionnement du système clanique. En effet, dans le cas des Herero, les *ovahona* sont naturellement les interlocuteurs privilégiés lors des traités de «protection» que les Allemands tentent de conclure avec les populations locales. Cette situation est la cause de l'émergence de nouvelles formes d'autorités traditionnelles. Les entorses à l'application des règles claniques présidant à la transmission de l'autorité traditionnelle prirent toute leur ampleur dans les années 90-94 lorsque les Allemands intervinrent directement dans la constitution des «chefferies» herero, ce qui aboutira à la reconnaissance d'un «Chef suprême» (*Paramount Chief*) des Herero. Cette *paramountancy*, type d'organisation politique totalement étrangère au système traditionnel herero, modifie profondément la nature de l'autorité traditionnelle. Il ne faudrait toutefois pas croire que l'invention de la *paramountancy* herero est le résultat de la seule volonté impérialiste allemande. Il s'agit plutôt, comme le pense Gewald⁵, de l'utilisation par un *leader*, Samuel Maharero, des représentations missionnaires et coloniales pour éliminer les prétendants au *leadership*. Après plusieurs années de lutte, l'organisation d'un système d'autorité unique sur les Herero s'acheva en 1896, du moins sur le plan formel. Samuel Maharero était chef suprême, les anciens *ovahona* étaient devenus ses subordonnés et les *ovambanderu* intégrés à la structure coloniale d'autorité.

Le génocide dont ont été victimes les Herero en 1905 fut suivi de la désorganisation de l'autorité traditionnelle forgée pendant la période allemande puis de la construction d'une nouvelle identité. Cette dernière, qui est pour une large part l'expression des stigmates de la destruction de la société herero, se traduit concrètement par la création d'organisations politico-culturelles comme l'*Otjiserandu*. C'est sur ce terrain que s'exercera la gestion de l'administration sud africaine consécutivement à la défaite allemande de 1915. Fidèles à l'*Indirect Rule* prévalant dans l'Empire britannique, les Sud-africains mirent en place dès 1924 des conseils de *headmen* dans les réserves et des conseils consultatifs dans les zones urbaines noires (*townships*). Cette législation reconnaissait les chefs comme des agents administratifs, mais donnait aux administrateurs coloniaux les mêmes prérogatives que les chefs suprêmes et rois traditionnels. En d'autres termes, les administrateurs avaient toute latitude pour définir et faire respecter les lois traditionnelles et avaient le pouvoir d'exiger la mise à disposition des «indigènes» et leur déplacement. La mise en œuvre de cette politique cristallisa l'opposition des Herero, aussi bien ceux des zones urbaines que ceux des zones rurales, et eut pour conséquence l'émergence de nouveaux leaders tels Hosea Kutako.

⁵ J. B. GEWALD (1999), op. cit., p. 61.

A la veille de l'indépendance, la situation des autorités traditionnelles herero était extrêmement complexe. Le pouvoir sud-africain avait regroupé sous le terme «représentants herero» des chefs ayant des statuts traditionnels différents. Dans le Nord-ouest, des *headmen* élus s'appuyant sur des relations claniques fortes détenaient l'autorité sur des populations identifiées sous l'appellation «Himba». Dans le centre et l'Est du pays, on trouvait des *headmen* bénéficiant de la légitimité du conseil des chefs qui organisait avec l'aide de l'*otjiserandu* les grandes cérémonies mettant en scène l'identité herero. Enfin des chefs de type *omuhona* étaient soit reconnus comme subordonnés, soit purement et simplement ignorés.

b)- Politisation des autorités traditionnelles herero

Cette diversité des autorités traditionnelles eut des répercussions non négligeables sur le plan politique. En effet, selon leur type de légitimité, elles furent amenées à se ranger dans des organisations politiques différentes. Les Sud-africains donnaient une prépondérance en termes de représentation aux *headmen* qui furent les seuls à participer au «changement contrôlé» et qui avaient un accès privilégié à l'Etat, laissant les *ovahona* à l'écart de ce processus.

Il est important de souligner que cette politisation s'est faite progressivement⁶. Dans les années 50, beaucoup d'organisations se développèrent dans toutes les catégories sociales namibiennes. Des associations créées par des jeunes étudiants comme la SWAPA (*South West Africa Progressive Association*) ou des jeunes travailleurs migrants telle l'OPO (*Owambo People's Organisation*) vont se transformer en SWANU (*South West African National Union*) pour la première et en SWAPO (*South West African People's Organisation*) pour la seconde. La SWANU regroupait des étudiants surtout d'origine herero et se présentait comme un parti politique national ayant vocation à coordonner les activités de toutes les associations namibiennes. Ainsi, la SWAPO, syndicat des travailleurs miniers et urbains, sera théoriquement dépendante de la SWANU. Cette dernière contacta Hosea Kutako et le conseil des chefs herero qui semblait à l'époque l'institution la mieux organisée pour s'opposer aux Sud-africains. Le conseil des chefs herero soutint le lancement de ces organisations, d'autant plus facilement que ces dernières, implantées en milieu urbain, ne remettaient pas en cause l'emprise des autorités traditionnelles sur le monde rural.

Face au développement de l'opposition de la part de ces associations, les Sud-africains organisèrent systématiquement la représentation de la société namibienne en la mettant sous le monopole des chefs traditionnels. Cette politique provoqua le divorce entre le conseil des *leaders* traditionnels et la SWANU-SWAPO. La SWANU et la SWAPO vont toutes deux se transformer en partis politiques nationalistes «modernisateurs», la SWAPO avec plus de succès que la SWANU surtout parce qu'elle s'adres-

⁶ T. EMMETT (1999), *Popular resistance and the roots of nationalism in Namibia: 1915-1966*, P. Schlettwein Publishing, Bâle.

sait à une partie plus large de la population, les Ovambo. Ce divorce amena le conseil des *leaders* herero à créer la NUDO (*National Unity Democratic Organisation*). Ce parti bénéficiait des relations existantes entre chefs qui constituaient l'armature du parti. Il fut aussi favorisé par le fait que, même s'il était critique envers l'*apartheid*, son refus de la violence le rendit respectable aux yeux des Sud-africains. Ceux-ci vont d'ailleurs dans les années 60-70 choisir la NUDO comme interlocuteur privilégié dans les négociations préparant la *homelandisation*.

La création des *homelands* renforça le pouvoir des chefs en zones rurales. La création de «l'administration herero» dans les deux *homelands* réservés aux Herero eut des répercussions sur la cohabitation entre chefs issus des légitimités de type *omuhona* et les *headman*. La direction des *homelands* fut monopolisée par Riruako, *headman* et président de la NUDO. Cette main mise de la NUDO et des *headmen* sur la représentation des Herero est à l'origine d'une prise de distance des *ovahona* vis-à-vis des Sud-africains et de la NUDO. Une illustration en est donnée par l'exemple de Munjuku Nguvauva, chef des Mbanderu. Né au Botswana dans les années 20, il est le fils d'un *omuhona* exilé après le génocide. Rentré en Namibie dans les années 60, il revendiqua son titre auprès des Sud-africains qui le reconnurent finalement comme *headman* d'Epukiro. Ils lui refusèrent néanmoins la direction des Mbanderu et le subordonnèrent aux *headmen* herero d'un point de vue administratif dans le cadre de la *homelandisation*. Cette attitude a conduit Nguvauva à critiquer la NUDO et à apparaître comme un opposant à l'*apartheid*, le rapprochant symboliquement des nationalistes SWAPO.

A la fin des années 70, les *headmen* étaient devenus, au niveau local, les représentants de la NUDO et les agents de «l'administration herero», cumulant les fonctions traditionnelle, politique et administrative. Cette confusion des rôles se trouva accentuée lorsque les Sud-africains préparèrent la transition vers l'indépendance. La *Turnhalle Constitutional Conference*⁷, organisée à cet effet de septembre 1975 à octobre 1977, reçut la participation de la NUDO et de tous les partis reposant sur une base ethnique, à la différence de la SWAPO qui la boycotta. En 1978, les partis ayant participé à cette conférence créèrent la DTA (*Democratic Turnhalle Alliance*) qui sera l'interlocuteur des Sud-africains dans toute la décennie 80. Elle participera en 1985 au *Transitional Government of National Unity*, dernière tentative des Sud-africains pour préparer une transition plus favorable à leurs intérêts. Malgré cette stratégie, on sait que la DTA n'a pas réussi, aux yeux de la communauté internationale, à construire une alternative crédible à la SWAPO.

La politisation des chefs traditionnels herero les plaçaient donc dans une situation particulière, risquant de leur faire perdre les bénéfices acquis lors de l'institutionnalisation de l'*apartheid*. La multiplicité des règles locales en ce qui concerne la fonction

⁷ A. DU PISANI (2000), «State and Society under South African Rule», in *State, Society and Democracy: a reader in Namibian Politics*, Keulder, Windhoek, pp. 49-77.

traditionnelle devenait un problème, surtout par le fait qu'elle avait entraîné une participation différentielle au niveau politique. Les *ovahona* conservaient leur influence sur un certain nombre de Herero mais avaient été écartés des prises de décision par les Sud-africains et étaient perçus comme des nationalistes pro-SWAPO. À l'inverse, les *headmen* avaient eu accès à l'Etat de manière privilégiée, conduisant à une confusion du traditionnel, du politique et de l'administratif et à la participation à la DTA qui devint le principal parti d'opposition lors des premières élections libres.

L'évolution de l'Etat indépendant promettait la séparation des différents domaines: traditionnel, politique et administratif. La Constitution de la Namibie consacra effectivement cette séparation⁸. Elle annonçait un changement du statut des chefs traditionnels en le circonscrivant à des secteurs mineurs et vagues: préservation des cultures et des traditions, alors que la plupart de leurs anciennes prérogatives seraient partagées par les fonctionnaires et les élus locaux.

La gestion des autorités traditionnelles herero

a)- Normalisation des autorités traditionnelles herero

Peu après l'adoption de la Constitution, le Président mit en place une «Commission présidentielle d'enquête sur les affaires tribales et traditionnelles» qui recommanda que le statut des *leaders* traditionnels soit confirmé par le Ministère du gouvernement local, régional et de l'habitat (MRLGH) et que tous les leaders traditionnels soient placés sous l'autorité de ce ministère qui leur verserait une pension et pourrait les révoquer. À la fin de l'année 1993, le MRLGH lança des consultations avec les conseils régionaux et organisa des rencontres entre leaders de différents groupes de population en vue de la constitution du Conseil des leaders traditionnels⁹. Cette politique de concertations n'évita pas l'intervention directe du MRLGH dans les conflits inhérents aux autorités traditionnelles. En ce qui concerne les Herero, la diversité des légitimités accumulées depuis le 19^e siècle fut une source de conflits. En mai 1992, le MRLGH organisa une conférence (*the All-Herero/Mbanderu Traditional Leadership conference*) dans le but d'édicter la loi coutumière herero. Elle conclut que la fonction de chef suprême était une invention coloniale allemande. Il fut décidé de supprimer cette institution qui ne correspondait à aucune loi traditionnelle et de créer un conseil des chefs, de 24 membres, représentant les «maisons royales» herero. Cette décision concernant les seuls Herero eut des répercussions nationa-

⁸ M. O. HINZ (1998), «The "traditional" of traditional government: traditional versus democracy-based legitimacy», in F. M. d'ENGLBRONNER-KOLFF, M. O. HINZ & J.L. SINDANO (eds.), *Traditional authority and democracy in Southern Africa*, University of Namibia, Windhoek, pp. 1-14.

⁹ J. B. FORREST (1998), *Namibia's post-apartheid regional institutions: the founding year*, University of Rochester Press, Rochester.

les puisqu'elle fut suivie en 1995 par l'adoption du *Traditional Authority Act*. Cette loi reconnaît formellement deux types d'autorité traditionnelle: la chefferie fondée sur l'héritage des titres (suivant le système de parenté) et l'*headmanship*, caractérisé par l'élection du chef¹⁰. Comme nous l'avons vu, ces deux formes d'autorités sont présentes chez les Herero et il était logique que l'Etat namibien les reconnaisse toutes deux et les fasse coexister. Ce ne fut pas le cas. Pour les Herero, le département des affaires traditionnelles du MRLGH chargé de l'enregistrement des chefs traditionnels et du paiement de leurs allocations ne reconnut que 6 «maisons royales», c'est-à-dire que la seule légitimité *omuhona* fut reconnue. Le ministère s'est appuyé sur l'interdiction de cumuler des charges publiques et des charges traditionnelles, une décision de l'*All-Herero/Mbanderu traditional Committee* qui était essentiellement constitué de descendants d'*omuhona*. La majorité des *headmen* – qui s'était engagée dans la DTA – se trouva donc éliminée mais une sorte de «consensus partiel» semblait avoir été trouvé.

En 1992, le gouvernement a décidé la mise en place du processus de décentralisation, d'abord sous la forme d'une simple déconcentration. Le *Local Authority Act* de 1992 établissait les responsabilités du gouvernement vis-à-vis des autorités locales: assistance technique et financière, développement des partenariats Etat-villes, mise à disposition des moyens nécessaires pour créer et contrôler l'administration des conseils municipaux élus. Une classification des autorités locales fut mise en place. Le classement était basé sur un critère de prétendues capacités techniques et financières des conseils municipaux. En analysant concrètement le fonctionnement des autorités locales depuis 1992, on observe un contrôle strict du MRLGH sur les autorités locales par l'intermédiaire du contrôle de ces capacités. Du point de vue des politiques publiques, le nœud de coordination devrait être les régions qui sont spécifiquement vouées au «développement» par l'intermédiaire de comités (les *Regional Development Coordinating Committee*) qui regroupent les représentants des ministères, des autorités locales, des ONG, des *Community Based Organizations* et des leaders traditionnels et qui doivent examiner et sélectionner les politiques prioritaires. D'après nos observations, il n'est pas sûr que ces comités remplissent leur mission. Comme pour les autorités locales, on assiste plutôt à un contrôle strict de la part du MRLGH qui utilise une argumentation, là encore, basée sur le respect des critères techniques et financiers. Sous la pression des conseillers régionaux réunis dans une association d'élus locaux (l'ARC, *Association of Regional Councillors*), de fondations telles la *Konrad Adenauer Stiftung* allemande et du MRLGH, le gouvernement a fait discuter une loi de décentralisation prévoyant une dévolution réelle du pouvoir qui est censée remédier aux contradictions qui conduisaient à une «recentralisation» sous couvert d'une politique de régionalisation et de déconcentration. En ce qui concerne les autorités

¹⁰ C. KEULDER (2000), *Traditional Leaders in State, Society and Democracy: A reader in Namibian Politics*, Gamsberg Macmillan Publishers, Windhoek, pp. 150-171.

traditionnelles, cette dévolution prévoit à long terme la dépossession des leaders traditionnels de leurs prérogatives au profit des conseils régionaux¹¹.

Néanmoins, pour l'instant, cette dévolution entraîne un besoin de clarification des rapports entre les services d'Etat et les leaders traditionnels, ces derniers constituant les autorités locales en zones rurales. Cette évolution qui semble donner plus de pouvoir de décision au niveau local rompt le «consensus partiel» qui avait été trouvé alors que les leaders traditionnels n'étaient considérés par le MRLGH que comme «des représentants de culture» et relance les «disputes» (pour employer l'euphémisme couramment utilisé par le MRLGH¹²). Ainsi, 47 *headmen* hereros dénoncent leur non-reconnaissance par le ministère. Pour se défendre, ce dernier s'appuie sur le comité chargé d'édicter la «loi coutumière». Mme Anyolo, l'*executive officer* à la tête du service des affaires traditionnelles (qui ne regroupe que trois personnes) fait sienne l'interprétation du comité et reconnaît qu'en tant qu'Ovambo, elle ne connaît pas la «culture herero». Elle reproche aussi aux *headmen* d'avoir «mal remplis» leur dossier de demande. Ils n'auraient pas indiqué leur lignée «royale» et n'auraient mentionné que leur lieu d'autorité. Cette «erreur» de la part des *headmen* est en fait significative de la manière dont le MRLGH a incorporé la loi coutumière reconnue par le comité. Pour les *headmen*, le lieu d'autorité est la source de celle-ci. Pour le MRLGH, un chef herero doit d'abord faire la preuve de son appartenance à une lignée pour être pris au sérieux et être reconnu. Un autre exemple, le conflit qui se développe autour du leadership de la *Mureti Royal House*, est encore plus significatif de la gestion des chefferies par ce service. Les discussions mettent en jeu l'historicité et les légitimités dans la société herero et montrent comment le processus de décentralisation remet en cause le discours conventionnel du ministère. La «dispute» oppose le chef Paulus Tjavara et le chef Vemutonda Mureti à propos du leadership de la chefferie d'Opuwo. Le chef Paulus Tjavara, pur produit de l'*headmanship*, se présente¹³ comme le chef de la *Mureti Royal House*, autorité traditionnelle de la région Kunene. En 1998, la *Mureti Royal House*, nom que Tjavara avait fourni aux fonctionnaires du service parce que Mureti avait été «le plus grand chef ayant vécu dans la région», fut reconnue comme autorité d'Opuwo. Vemutonda Mureti, quant-à-lui, a reconstruit sa généalogie à partir des données d'un missionnaire pour affirmer qu'il est le seul arrière-petit-fils de Mureti. Vemutonda s'appuie donc sur la légitimité *omuhona*, celle qui a été reconnue par l'Etat namibien. Appelé à trancher, le service des affaires traditionnelles du MRLGH est confronté à un cruel dilemme. L'application des règles qu'il a lui-même édictées devrait l'obliger à soutenir Mureti, en tant qu'héritier d'une «maison royale». Cette position facilement défendable il y a quelques années entre aujourd'hui en conflit avec le processus de décentralisation. Peut-

11 G. TÖTEMAYER (1992), *The reconstruction of the Namibian national, regional and local State*, Namibian Institute for Social and Economic Research, Windhoek.

12 Anyolo, entretien personnel.

13 Entretiens des 5 et 7 septembre 2001, Opuwo, région Kunene.

on en effet donner un titre de chef à un *omuhona*, certes, mais qui habite à 400 Km du territoire et des populations dont il aurait la charge, charge qui implique la participation à la mise en œuvre des programmes ministériels ? Pour tenter de sortir de l'impasse, le service des affaires traditionnelles du MRLGH organisa une réunion au cours de laquelle les deux parties s'engagèrent à se rencontrer à Opuwo et à fixer une date pour une nouvelle élection du chef. Mais, à peine l'accord conclu, Mureti le dénonça en arguant qu'il s'agissait d'une ruse de la part de Tjavara qui, étant proche de la DTA, était capable de mobiliser ses partisans contre lui lors de cette élection. L'argument de Mureti, qui est par ailleurs sûrement fondé, se retourna contre lui. En effet, le fait d'introduire le politique dans une réunion ayant trait à l'interprétation des lois coutumières lui fit perdre tout crédit aux yeux des agents présents du MRLGH. Selon eux¹⁴, il est étonnant qu'un chef qui demande à être reconnu refuse de se rendre dans la région où il prétend avoir des droits à exercer le pouvoir. De plus, Mme Anyolo juge¹⁵ que même si c'est le droit de Mureti d'utiliser des arguments politiques, en tant que fonctionnaire, elle n'a pas à juger de leur bien fondé. L'irruption discursive du politique dans cette réunion a permis au MRLGH de réaffirmer sa non-politisation et de réfuter implicitement l'accusation des *headmen* non-reconnus qui voient dans la reconnaissance de certains *leaders* un acte politique de la SWAPO. Cette réunion a également permis au ministère d'affiner sa définition de l'autorité traditionnelle herero. En effet, Mme Anyolo résume ainsi ce qui pourra devenir la ligne de conduite du MRLGH: «Je comprends mieux la culture herero... Les Herero donnent à leur communauté le nom de leur *leader* le plus important, ce qui veut dire qu'il y a une «maison» royale et une «famille» royale. La famille royale est constituée des descendants directs du *leader*, la maison royale par les descendants directs des partisans de ce *leader*. Toutes les personnes d'un lieu appartiennent à la maison royale, mais pas toutes à la famille royale. Cela ne veut pas dire que les membres de la maison royale ne peuvent pas commander». Cette interprétation permet, dans le contexte d'Opuwo, de justifier le fait que ce n'est pas le descendant direct de Mureti qui dirige la *Mureti Royal House* et finalement d'affirmer que la légitimité «descendant d'*omuhona*» et la légitimité «*headmanship*», *a priori* inconciliable, peuvent cohabiter sans problème.

Ce conflit, par la manière dont le MRLGH l'a géré, est significatif à plus d'un titre. Il montre d'abord comment l'administration réagit aux événements en intégrant tout nouveau consensus dans son discours de référence. Il trahit par ailleurs le malaise avec lequel le ministère traite la référence au politique en ce qui concerne les autorités traditionnelles.

¹⁴ Entretien du 17 juillet 2001.

¹⁵ Entretien du 10 juillet 2002.

b)- Autorités traditionnelles herero et partis politiques

L'exemple précédent est révélateur de l'image stéréotypée que les fonctionnaires du MRLGH conservent des chefs traditionnels, voyant en eux des acteurs totalement déconnectés de la vie politique nationale. En fait, les autorités traditionnelles ont accès aux informations, mais dans un système parallèle lié aux partis politiques. Ce système s'est mis en place au cœur même des activités des chefs traditionnels, c'est-à-dire les cérémonies en l'honneur des ancêtres.

Les cérémonies en l'hommage des ancêtres sont les principales commémorations annuelles des hereros ; elles se déroulent tout le long du mois d'août dans les régions à forte population herero. Nous analyserons deux de ces cérémonies¹⁶, qui se déroulent l'une à Okahandja (région Khomas), l'autre à Okeseta (région Omaheke). L'intérêt d'étudier ces deux manifestations réside dans le fait qu'elles diffèrent *a priori* parce qu'elles sont l'œuvre de deux organisations culturelles différentes, respectivement l'*Otjiserandu* et l'*Otjigrine*. La première est, comme nous l'avons vu, typiquement le produit de la reconstruction de l'identité herero à la suite du génocide. La seconde a été créée plus tardivement, sur le modèle de l'*Otjiserandu*, par les Mbanderu. Ces deux organisations fournissent une parfaite illustration de la diversité des choix opérés par les autorités traditionnelles herero lors du processus de politisation. Ainsi, la cérémonie d'Okahandja, organisée par l'*Otjiserandu*, est le lieu d'expression des *headmen* de la période sud-africaine et des supporters de la DTA. Celle d'Okeseta, organisée par l'*Otjigrine*, est dédiée aux chefs de la famille Nguvauva dont nous avons vu que le représentant actuel, Munjuku Nguvauva, peut se prévaloir à la fois d'une légitimité d'*omuhona* et de *headman* et dont les démêlés avec l'administration sud-africaine l'ont fait apparaître comme un supporter de la SWAPO. La différence entre ces deux manifestations est surtout sensible dans la nature des participants. A Okeseta, qui se situe dans une zone rurale éloignée, on trouve majoritairement des *ovambanderu* reconnaissables à la couleur verte de leur costume et qui arborent parfois des écharpes aux couleurs de la SWAPO. A Okahandja, où la cérémonie se déroule en l'honneur de la famille Maharero, on trouve des représentants de cette maison royale, mais aussi et surtout des *headmen* et leurs entourages arborant l'emblème de la DTA, ainsi que des élus de ce parti aux différentes assemblées locales et nationales.

Néanmoins, le déroulement de la cérémonie est remarquablement identique dans les deux cas. Ceci est vrai – comme on pouvait s'y attendre – pour la partie proprement «traditionnelle» de la manifestation. Elle débute avec l'arrivée des intermédiaires avec les ancêtres – seuls représentants des *otuzo* ayant réussi à maintenir le feu sacré malgré le génocide – qui bénissent le lieu de la cérémonie. On procède ensuite à des sacrifices de bétail dont la viande sera distribuée le soir à tous les participants. Le lendemain, on se rend sur les tombes des chefs et on s'y recueille. Avec les prises de parole qui se déroulent à partir de ce moment-là commence la partie plus politi-

¹⁶ Observations à Okeseta, 18-19 août 2001 et Okahandja, 25-26 août 2001.

que de l'évènement. Mais là encore les valeurs propagées sont comparables dans les deux cérémonies. Les porte-parole et le chef de l'autorité traditionnelle se présentent comme ayant participé au combat pour l'indépendance et comme garants de l'unité du pays. Ils diffusent ainsi un discours selon lequel la défense de la tradition dans tous les groupes culturels renforce la vitalité de la Nation namibienne, selon la maxime: «le tout n'est fort que par la force des parties». Ainsi, à Okeseta, Munjuku Nguvauva appelle à participer aux cérémonies Mbanderu d'abord, mais aussi à honorer les autres chefs herero et les cérémonies plus «séculières» de l'Etat namibien. Les mêmes propos sont tenus par les chefs d'Okahandja bien que, par un malencontreux concours de circonstance, leur cérémonie se déroule en général le même jour que le «*Heros day*», fête nationale dédiée aux héros de l'indépendance. Ces discours sont souvent entrecoupés de danses¹⁷ et de rappels historiques.

Les chefs traditionnels ne sont pas les seuls à intervenir. Les élus locaux, régionaux et nationaux sont invités le plus souvent à prendre la parole et rappellent ainsi l'objectif de leur parti, les actions qu'ils ont entreprises, les lois qu'ils ont faites voter et qu'ils ont discutées. Ces cérémonies sont donc un moyen pour les partis d'être en prise directe avec la population. L'aura des conseillers régionaux est renforcée par le fait qu'ils entretiennent des liens privilégiés (ils sont membres de la seconde chambre législative) avec les institutions de la capitale, ce qui leur confère un avantage en terme d'information. Ainsi, en 2001, à Okeseta comme à Okahandja, les conseillers régionaux ont informé la population sur les procédures à suivre lors du recensement national qui était en cours. D'autre part, leur présence aux cérémonies traditionnelles permet à ces politiciens de rappeler leur position lignagère et généalogique, et d'accroître ainsi leur audience.

L'analyse des rapports entre autorités traditionnelles herero et partis politiques qui se manifestent lors des cérémonies traditionnelles permet donc de montrer que les caractéristiques de ces rapports sont indépendantes d'une part de la nature de la légitimité des chefs traditionnels (qu'elle soit de type *headman* ou de type *omuhona*), d'autre part du parti politique concerné (DTA ou SWAPO). Quelle que soit leur affiliation, les chefs traditionnels trouvent un soutien dans la présence des politiciens et *vice versa*. Pour les chefs traditionnels, la présence d'hommes politiques est un facteur essentiel de mise en scène de leur autorité dans un contexte où, à cause de la politique de reconnaissance suivie par le MRLGH, leur légitimité peut sembler factice. Ceci est tellement important que, en particulier dans la région Kunene, les chefs traditionnels sont les principaux collecteurs de fonds pour la DTA. En ce qui concerne les élus, ces cérémonies sont le seul moment où ils peuvent communiquer et rendre compte à leurs électeurs, leur emploi du temps les accaparant le plus souvent dans les capitales nationale ou régionale. Ce soutien réciproque est la principale raison de

¹⁷ Notamment des *ombili* (encouragements): chants et danses exécutés traditionnellement par les guerriers avant les batailles.

l'intérêt porté par les politiciens et les chefs à ces cérémonies et explique les liens forts établis entre ces acteurs. Ces liens se sont toujours étalés au grand jour en ce qui concerne les *headmen* et la DTA, leur histoire commune les empêchait en effet de les occulter. Le fait nouveau est que des chefs issus des «maisons royales» n'hésitent pas à reconnaître leur soutien à la SWAPO, à l'exemple de Mureti et de Nguvauva.

Ces relations sont évidemment la caractéristique principale de la «démocratie namibienne» au niveau local. Ils expliquent également les difficultés rencontrées par le MRLGH. Les fonctionnaires tentent de trouver une place adéquate aux *leaders* traditionnels en la justifiant par un statut net et précis. Malgré leur bonne volonté, leur tentative semble illusoire. En effet, les *leaders* traditionnels ont déjà trouvé leur place dans l'armature de l'Etat namibien avec l'aide des partis politiques. La décentralisation ne vient que renforcer cette tendance ; elle fournira, en définitive, une organisation administrative «en dur» à une organisation informelle qui avait été reconduite lors de l'indépendance. La volonté affichée par l'Etat de distinguer l'autorité traditionnelle et la politique butte donc devant la réalité primordiale du multipartisme et de la démocratie qui est de séduire l'électeur. Devant cette nécessité, ni la DTA ni la SWAPO ne peuvent prendre le risque de se passer des *leaders* traditionnels.