

## Les effets pervers du fédéralisme nigérian

**L**E fédéralisme nigérian présente de nos jours quatre caractéristiques notoires : une atomisation de l'espace géo-politique consécutive à plusieurs redécoupages successifs des États ; un accent mis sur les principes d'équité et sur la démographie dans les formules de répartition des revenus de la Fédération entre les États ; l'évolution du pays vers un État unitaire à forte composante décentralisatrice ; enfin, une institutionnalisation du principe du « caractère fédéral ».

### Un fédéralisme scissipare

---

La multiplication du nombre des États, porté par étapes de 3 à 4, puis à 12, 19 et 21, est le fruit de leurs redécoupages successifs. Depuis l'échec sanglant de la tentative unitaire de 1966, les gouvernants ont voulu remédier aux faiblesses de la dynamique fédérative initiale en accroissant le polycentrisme de l'espace national. Au fil des années, le Nigeria s'est érigé en modèle d'un fédéralisme que l'on pourrait qualifier de scissipare. En effet, l'accroissement du nombre des États a procédé exclusivement de la fragmentation d'entités préexistantes qui, une fois divisées, ont acquis des caractéristiques fonctionnelles rigoureusement identiques ou en ont été dotées. Le développement du fédéralisme nigérian n'est pas intervenu par agrégat et incorporation d'unités extérieures à un ensemble initial. La notion d'États fédérés n'y a aucun sens.

Qu'il s'agisse des États-Unis, du Canada ou de l'Inde, lorsque des États ont été établis à l'issue de redécoupages, leur viabilité économique a toujours constitué un élément déterminant pour la

prise en compte des revendications visant à leur établissement. Au Nigeria, grâce aux revenus de la rente pétrolière, la création de nouveaux États a pu aller de pair avec une dépendance financière croissante envers l'État fédéral. De fait, depuis 1970, les formules retenues pour la distribution des revenus de la Fédération entre les États ont toutes mis l'accent sur les critères d'équité et de démographie aux dépens d'une prise en compte des revenus internes des États (principe de dérivation). Il en est résulté une centralisation et une hiérarchisation accrues des rapports entre les États et l'échelon fédéral.

De manière générale, nombre des domaines de juridiction qui, durant les années soixante, relevaient de la responsabilité des régions ont été progressivement transférés au gouvernement fédéral dans la décennie suivante. Très récemment, en 1988, le Conseil de direction des forces armées (AFRC) a annoncé que les versements du compte de la Fédération aux collectivités locales leur parviendraient directement et non plus par l'entremise des États. En retirant à ces derniers leur rôle antérieur de gardien de ces fonds, cette mesure ne manque pas d'affaiblir la capacité d'intervention des États dans les affaires locales et, indirectement, leur autonomie vis-à-vis du pouvoir fédéral.

Au fil des quinze dernières années, le Nigeria s'est acheminé vers une pratique de gouvernement unitaire à forte composante décentralisatrice. Quoique incontestable, cette mutation s'est effectuée d'une manière remarquablement discrète, qu'il convient de comprendre dans le contexte de l'histoire récente du Nigeria, où la notion d'unité demeure porteuse d'une forte ambivalence symbolique et émotionnelle : c'est le spectre de la transformation du Nigeria en un État unitaire qui, en 1966, a déclenché dans le Nord le cycle de violences contre les populations de la région Est ; mais c'est aussi au nom de l'unité que le gouvernement fédéral a combattu la sécession du « Biafra ». Pour nombre de Nigériens, le fédéralisme est seul à même de respecter la nature plurale de la société. De manière caractéristique, c'est là l'idée que sous-tend la référence au principe dit du « caractère fédéral ». A l'inverse, la notion d'État unitaire suscite la méfiance, et ce bien que le mode de gouvernement du pays n'ait cessé d'évoluer dans ce sens depuis les années soixante-dix.

L'extension des compétences du pouvoir central est allée de pair avec la mise en place de mécanismes butoirs, destinés à faire en sorte qu'« aucune prépondérance ne soit accordée à des personnes (...) originaires d'un petit nombre d'États, ou d'ethnies, ou d'autres groupes minoritaires, dans le gouvernement ou dans l'un de ses organes » (1). Ainsi a-t-on pensé prévenir tout retour aux excès des années soixante et à la violence qui en était résultée.

(1) Federal Republic of Nigeria, *The Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1979*, Lagos, Federal Ministry of Information, p. 8.

Cette prise en compte du « caractère fédéral » de l'État n'était pas une idée véritablement nouvelle lorsque la formule a été lancée par Murtala Mohammed dans son discours au CDC (*Constitution Drafting Committee*), en octobre 1975. La Constitution de 1960, si elle interdisait toute discrimination contre « une communauté, une tribu, un lien d'origine, une religion ou une opinion politique », autorisait indirectement la mise en œuvre de politiques régionales en matière de recrutement de la main-d'œuvre (2). Les régimes Mohammed/Obasanjo ont introduit un changement en ce qu'ils ont accéléré la codification et la formalisation des mécanismes d'application du principe.

C'est ainsi que, depuis 1977, le JAMB (*Joint Admissions and Matriculation Board* — Comité commun d'admission aux universités) est chargé de « corriger les inégalités géographiques » entre les candidats à des études de premier cycle (3). Il s'agit ainsi de tenter de réduire l'écart considérable entre les États en matière d'éducation. L'admission dans toutes les institutions fédérales d'enseignement fait depuis cette époque l'objet de directives précises : dans les collèges d'enseignement technique, les écoles normales d'instituteurs et de formation des enseignants du secondaire, les polytechniques (équivalents de nos IUT) et les facultés de lettres et sciences, 20 % du total des admissions peuvent reposer sur le critère du mérite (4). Les 80 % restant doivent être équitablement répartis entre les États. Dans les écoles secondaires fédérales, 20 % des candidats sont recrutés selon le critère du mérite, 50 % en accordant une représentation équitable à tous les États, et 30 % en prenant en compte l'environnement, « le critère de qualification étant le lieu de résidence plutôt que l'État d'origine de l'étudiant » (5).

La Constitution en vigueur depuis 1979 a tendu à formaliser et à généraliser l'application du principe du caractère fédéral qui en constitue la clé de voûte (6). Le principe était applicable en premier lieu aux conditions de formation des partis et d'organisation des consultations électorales. Pour être autorisés à faire campagne, les partis devaient avoir leur siège dans la capitale fédérale, leurs programmes, sigles, emblèmes et slogans ne devraient comporter

(2) Articles 27 (1) et (2) de la Constitution de 1960 in Odumoso O.L., *The Nigerian Constitution*, Londres, Sweet et Maxwell, 1963, pp. 328-329. Sur la politique de « nordisation », cf. Nwosu H., *Political Authority and the Nigerian Civil Service*, Enugu, Fourth Dimension, 1977, pp. 52-53.

(3) Aminu J., *Quality and Stress in Nigerian Education*, Maiduguri, Northern Nigerian Publishing Company, 1986, p. 56, ainsi que Beckett P. and O'Connell J., *Education*

*and Power in Nigeria*, London, Hodder et Stoughton, 1977, p. 29.

(4) D'après Oyovbaire S.E., « Structural Change and Political Processes in Nigeria », *African Affairs*, janvier 1983, p. 24.

(5) *Ibid.*

(6) Cf. Kirk-Greene A.H.M., « Ethnic Engineering and the "Federal Character" of Nigeria : Boon of Contentment or Bone of Contention ? », *Ethnic and Racial Studies*, VI, 4 (1983), pp. 457-476.

aucune connotation ethnique, religieuse ou régionale. Les dirigeants, enfin, devaient être démocratiquement élus et originaires de plus des deux tiers des États. Pour être élu président, un candidat devait avoir recueilli la majorité relative des voix et au moins 25 % des suffrages exprimés dans chacun des deux tiers des États de la Fédération. Des dispositions comparables et tout aussi précises régissaient l'élection des gouverneurs des États.

Toujours en vertu du principe du caractère fédéral, le cabinet présidentiel devait comprendre au moins un ministre originaire de chacun des 19 États. Les nombreuses nominations dont la responsabilité incombait au chef de l'exécutif étaient également assujetties à la prise en compte du caractère fédéral du Nigeria, qu'il s'agisse des représentants du pays à l'étranger, des dirigeants des entreprises mixtes ou des membres de différents conseils et commissions prévus par la Constitution. Des dispositions identiques étaient applicables à l'échelon des États (7). Enfin et de manière générale, la « composition du corps des officiers et des autres rangs des forces armées » (8) ainsi que le recrutement dans la fonction publique et les institutions fédérales devaient refléter le « caractère fédéral » de l'État.

### **L'atomisation de l'espace politique interne**

En 1975, le gouvernement fédéral a approuvé avec force la Commission Irikefe, qui, chargée de présenter des recommandations sur la création de nouveaux États, rejetait « le principe de créer des États en suivant les clivages ethniques » (9). De fait, comme l'ont démontré les historiens nigériens, les données historiques ou ethniques invoquées par les partisans de la création de nouveaux États procèdent d'une distorsion du passé précolonial de la Fédération (10). Élités et notables n'en continuent pas moins à se situer sur ce terrain pour tenter de justifier la création de nouvelles entités territoriales. L'ethnicité demeure un moyen infaillible de susciter la loyauté et la participation active des populations locales, dont le soutien est indispensable.

Accumulation et enrichissement sont devenus les maîtres mots et l'ultime justification du processus de création de nouvelles entités territoriales. La création d'un nouvel État signifie l'établisse-

(7) Article 14 (4) de la Constitution de 1979.

(8) *Ibid.*, article 197 (2).

(9) Federal Republic of Nigeria, *Federal Military Government Views on the Report of the Panel on Creation of States*, Lagos, Federal Ministry of Information, 1976, p. 11.

(10) Ikime O., *In Search of Nigerians: Changing Patterns of Inter-Group Relations in an Evolving Nation State*, Presidential Inaugural Lecture delivered at 30th Congress of the Society on 1 May 1985, Ibadan, Impact Publishers, 1985, p. 5.

ment d'une fonction publique locale, la distribution de contrats pour la construction d'un nouveau secrétariat, de nouvelles routes et infrastructures, d'hôpitaux, d'écoles, de logements, voire d'une université, sans parler de la mise en place d'entreprises étatiques, d'une station de télévision et d'un quotidien.

Depuis 1970, le mode de redistribution des revenus fédéraux incite à la division des États, car les composantes issues de ces derniers sont assurées de revenus statutaires proportionnellement supérieurs à ceux précédemment perçus par l'État dont ils sont issus (11). La viabilité économique d'un nouvel État, sa capacité à engendrer des revenus internes substantiels, et partant à disposer d'une relative autonomie, sont considérées comme d'un intérêt mineur. Indépendamment de ses attraits financiers, la création d'un nouvel État ouvre aux élites locales des perspectives de participation accrue à la vie politique nationale et un meilleur accès aux institutions fédérales. Le principe du « caractère fédéral » garantit statutairement à tout nouvel État une protection de ses intérêts, tantôt sur la base de quotas démographiques, tantôt sur celle d'une représentation à parité égale.

Pour toutes ces raisons, de 1979 à 1983, l'agitation en vue de la création de nouveaux États, ou de nouvelles collectivités locales, a acquis des proportions sans précédent, sous l'effet conjugué du retour à un régime civil multipartite et de la constitutionnalisation du principe du caractère fédéral. Le Congrès nigérian a été saisi d'une avalanche de propositions, visant à la création d'une cinquantaine d'États. L'établissement d'une quinzaine d'entre eux paraissait acquis lorsque l'intervention des militaires a gelé toutes les négociations en décembre 1983. Il en a été de même pour les nombreuses collectivités locales que les gouverneurs des États avaient unilatéralement créées. Après leur élection, ils avaient, en effet, procédé à la dissolution des conseils des collectivités locales et remplacés ceux-ci par des comités de gestion, conçus comme un moyen de distribution du « patronage », et/ou d'élargissement des soutiens électoraux. Par le biais de multiples redécoupages, le nombre des collectivités locales ainsi établies avait été porté de 301 à près de 1 000 entre 1979 et 1983 (12). L'intervention des militaires a mis fin à une situation devenue anarchique, l'administration Shagari n'ayant pas entériné les initiatives des gouverneurs, sans pour autant leur imposer un rétablissement du *statu quo*.

(11) Depuis 1982, les 32,5 % affectés aux États leur sont redistribués selon une pondération de critères parmi lesquels figurent toujours au premier rang l'égalité entre les États (40 %) et l'importance de leur population (40 %).

(12) Bello-Iman, « The Future of Local Governments in Nigeria », in Olugbemi, *op. cit.*, pp. 322-323. Voir aussi Nwanko G.O., « Management Problems of the Proliferation of Local Governments in Nigeria », Nsukka, 1983, multigr.

Les garanties statutaires d'accès au « gâteau national » apportées aux États et aux collectivités locales par le principe du caractère fédéral et le mode de répartition des revenus de la Fédération incitent à la multiplication de leur nombre par scissiparité. Le processus relève désormais d'une dynamique auto-entretenu, car la création d'un État engendre une modification concomitante des réseaux d'alliances entre les élites locales : « De nouvelles majorités apparaissent tandis que de nouvelles minorités préparent l'organisation de nouvelles demandes de fragmentation » (13). De ce fait, la recherche d'une représentation « adéquate » des majorités/minorités demeure un sujet inépuisable. Récemment, l'annonce de la création des États de Katsina et d'Akwa Ibom, loin de contribuer à un meilleur équilibre entre les composantes de la Fédération, n'a fait qu'aviver certaines attentes et frustrations.

Aussi longtemps que les enjeux politico-financiers de la création de nouveaux États demeureront inchangés, aucune législation ne pourra triompher des pressions exercées par les élites locales et leurs représentants à l'échelon fédéral. Il n'est guère surprenant que l'effet d'annonce lié à la création de nouveaux États soit devenu l'un des instruments les plus ambivalents dont le gouvernement fédéral dispose pour résorber à court terme les tensions internes. Le principe de la création de nouveaux États engendre un consensus aussi vaste que les nouvelles tensions suscitées par sa mise en œuvre. Néanmoins, à quelques rares exceptions près (14), le processus tend à être considéré comme l'équivalent d'une stratégie de développement à même de mieux répartir les ressources nationales, tout en rapprochant l'administration des populations locales.

Loin de promouvoir la construction d'une communauté nationale, l'établissement de nouveaux États a encouragé la montée de « l'étatisme » (*statism*), aux manifestations souvent aberrantes (15), ainsi que l'accentuation, voire l'émergence pure et simple, des cliques inter et sub-ethniques.

### « Nationalité et citoyenneté »

En 1967, la création des 12 États s'avérait justifiée au regard

(13) Federal Republic of Nigeria, *Report of the Panel Appointed by the Federal Military Government to Investigate the Issue of the Creation of More States and Boundary Adjustments in Nigeria*, p. 45.

(14) Le cas d'Udo Udoma, ancien président de la première Assemblée constituante, est aussi inhabituel que célèbre. Bien qu'originaire de l'État d'Akwa Ibom, il n'a pas hésité

à condamner publiquement sa création en juin 1987, ce qui lui a valu des critiques unanimes ; *African Concord*, 23 juillet 1987, p. 42.

(15) Fin 1983, la sécheresse ayant affecté la récolte de plusieurs États du Nord, le gouverneur de Sokoto State a ordonné l'arrestation de quiconque tenterait de transporter des produits vivriers à l'extérieur de l'État ; *West Africa*, 6 février 1984, p. 258.

des exigences de renforcement de l'unité nigériane, alors dans une passe critique. Depuis, la création d'États aux dimensions de plus en plus restreintes a favorisé la montée de politiques et pratiques discriminatoires à l'encontre du nombre, naturellement croissant, de Nigériens « étrangers » aux nouvelles entités établies. En effet, une distinction entre citoyens nigériens « indigènes » et non indigènes a été entérinée par la Constitution de 1979, qui fait tantôt référence aux « indigènes d'un État », tantôt aux « populations qui appartiennent (...) à un État », c'est-à-dire aux citoyens nigériens « dont l'un des deux parents ou l'un des grands-parents a été membre d'une communauté indigène de cet État » (16). Le *jus sanguinis* détermine exclusivement l'État d'appartenance, la « nationalité » — selon la formule du Bureau politique — d'un individu, sans qu'intervienne le critère du lieu de résidence, habituellement admis dans la plupart des fédérations. Le qualificatif d'ethniste mérite d'être accolé à une telle approche, qui refuse toute prise en compte de l'assimilation ou de l'identification culturelle d'un individu à une communauté ou une région autre que celle de ses ascendants.

La formalisation du principe du caractère fédéral et le retour à un régime civil multipartite de 1979 à 1983 ont accentué les effets discriminatoires de la distinction entre citoyens nigériens « indigènes » et « étrangers » à un État. De nos jours, les Nigériens considérés comme « non-indigènes » de l'État où ils résident, travaillent et paient leurs impôts, tendent à y être traités comme des citoyens de second rang. Devant la montée des pratiques discriminatoires dans les États, la nécessité d'une redéfinition des statuts d'indigène et de non-indigène a été publiquement et solennellement soulignée dans une résolution adoptée, en août 1985, par l'Association nigériane de science politique afin que « les Nigériens disposent de la pleine et entière citoyenneté quel que soit leur lieu de résidence dans le pays » (17).

Plusieurs politistes particulièrement conscients du problème figuraient parmi les membres du Bureau politique, mis en place l'année suivante. Un chapitre intégral de leur rapport est d'ailleurs consacré aux relations entre « citoyenneté et nationalité ». Sa principale recommandation concerne l'attribution de « droits intégraux de résidence » (*sic*) à tous les citoyens nigériens établis depuis dix ans dans un État (18). Cette proposition, que le gouvernement fédéral a entérinée, risque de ne guère infléchir les tendances en cours, car la période de résidence retenue demeure très longue et les conditions

(16) Article 277 (1) de la Constitution de 1979.

(17) Nigerian Political Science Association, « Communiqué of the Seminar to Mark the Silver Jubilee of Nigeria's Independen-

dence », in *Journal of the Nigerian Political Science Association*, 4 (1985), p. 27.

(18) Federal Republic of Nigeria, *Report of the Political Bureau*, p. 198.

de son application imprécises (19). Aux États-Unis, au Canada ou en Australie, le critère de résidence, qui définit seul l'appartenance à un État, n'est en moyenne que d'un an. En Inde, depuis la fin des années soixante, la montée des « *son-of-the-soil movements* » dans les États les a incités à adopter des directives invitant les employeurs et les universités à favoriser les candidats ayant une durée de résidence de 5 à 15 ans, selon les États (20). Toutefois, contrairement au Nigeria, ces pratiques n'ont en aucune façon été légalisées et encore moins encouragées par le pouvoir central. Le cas nigérian demeure unique : c'est la constitution fédérale qui a fourni aux États la base légale sur laquelle ils ont pu s'appuyer pour justifier leurs pratiques discriminatoires.

### **Vers une « doctrine » du caractère fédéral**

La non-transparence des quotas et barèmes utilisés pour la mise en œuvre du principe du caractère fédéral a toujours été source de critiques. La question recouvre en fait celle de l'impossibilité de parvenir à des critères sinon objectifs, du moins consensuels, auxquels il pourrait être systématiquement fait référence. Les données de population ne sont guère plus satisfaisantes que le principe de la parité égale dans la représentation des États. Au Nigeria, les informations sur la démographie sont largement spéculatives, du fait de l'échec de toutes les tentatives de recensement depuis l'indépendance. Le critère de la répartition équitable entre les États n'est guère plus acceptable si l'on considère les controverses que suscite la redéfinition des frontières et du nombre d'États, sans parler de leur « contrôles » par tel ou tel groupe ethnique.

Les domaines de l'activité sociopolitique auxquels s'applique le principe du caractère fédéral n'en tendent pas moins à s'accroître de façon irréversible. Le principe détermine, en fonction de leur État d'origine, le niveau requis des futurs cadres que sont les étudiants des universités, puis affecte, ouvertement ou non, leurs perspectives d'embauche et plus tard de promotion dans le secteur public comme dans le privé. Le principe du caractère fédéral ne peut en rien être comparé à ces dispositions qui, dans la Constitution indienne par exemple, visent à assurer un traitement préférentiel à des catégories socioculturelles défavorisées de la population, en

(19) Au Nigeria, une innovation notable est cependant intervenue pour les élections locales de décembre 1987. Le droit de vote et l'éligibilité ont été liés au seul critère de résidence dans la circonscription locale durant les 12 derniers mois.

(20) Fainso Katzenstein M., « Preferential Policies, the Courts and National Integration in India », in Israel M., *National Unity, The South Asian Experience*, New Delhi, Promilla, 1982, pp. 135-164.



l'occurrence certaines castes ou les Anglo-Indiens (21). Le caractère fédéral tel qu'il est pris en compte au Nigeria encourage l'émergence de nouvelles tensions, de nouveaux clivages de différenciation, sans pour autant contribuer à un assouplissement de ceux antérieurement en vigueur.

\*

\* \*

Au Nigeria, les politiques mises en œuvre afin de gérer le pluriculturalisme de la Fédération sont contre-productives à double titre. D'une part, elles ne contribuent plus à la consolidation de l'unité nigériane, au nom de laquelle elles furent pourtant mises en place. La pratique nigériane du fédéralisme favorise un durcissement et une multiplication des lignes géo-ethniques de clivages, érigées en critères institutionnels de discrimination positive ou négative. Loin de constituer un facteur de socialisation et de construction nationale, ceci tend à induire une désintégration par le bas. On avive la conscience que peut avoir le citoyen d'appartenir à une communauté qualifiée de « nationalité » et définie selon des termes devenus de plus en plus restrictifs, en ne tenant guère compte du lieu de résidence ou de l'identification culturelle à une communauté autre que celle des ascendants. La multiplication du nombre des États n'a fait que susciter l'apparition de nouvelles majorités et de nouvelles minorités. La mise en avant et la constitutionnalisation du principe du caractère fédéral ont consolidé la montée de préjugés « étatiques » et pérennisé les dichotomies Nord/Sud et Nord/Est/Ouest ou le poids de la variable religieuse.

En pratiquant un tel mode de gestion des ressources économiques et humaines du pays, l'État nigérian entrave d'autant sa capacité à concrétiser les potentialités dont il est considéré comme porteur sur le continent africain. On fait fi des effets d'entraînement à même d'être attendus de l'échelle ou des ressources économiques et humaines du pays. Le Nigeria est là encore confronté aux effets boomerang d'une pratique du fédéralisme développée et poursuivie pour répondre à des motivations à court terme, sans que soient pris en compte l'avenir et les intérêts réels du pays (22).

**Daniel C. Bach**

*Centre d'étude d'Afrique noire, Bordeaux  
CNRS*

(21) Fainso Katzenstein, *art. cit.* Un « Osu » serait l'équivalent nigérian des catégories sociales visées par la Constitution indienne.

(22) Cet article est extrait du compte

rendu de fin d'étude d'une recherche financée par le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (Action thématique programmée/CNRS : Tiers monde).