

Trop inflexibles (projet FED-Kara) ou trop unitaires (projets Togo-Nord et vivrier), les stratégies proposées aux paysans kabyè cloisonnent à outrance d'un côté (empêchant les réseaux de se reconstituer et le courant de passer), agissent en marge du terroir de l'autre (négligeant de faire les connexions qu'il faudrait pour que l'étincelle jaillisse).

Est-ce parce qu'ils la trouvent trop subversive que les responsables ne tiennent pas compte de cette

interdépendance qui existe entre l'exploitant et son espace? Les migrants kabyè ont bien montré ce que représentait pour eux l'appel des grands horizons: une façon d'être plutôt qu'une façon d'avoir. Mais pourquoi, après tout, l'intensification et la modernisation de l'agriculture ne passeraient-elles pas par là? Ceux qui veulent les imposer n'ont pas le choix, de toutes les façons.

Anne-Marie Pillet-Schwartz

L'administration locale au Nigeria

AU vu de son système d'administration locale, le Nigeria peut-il légitimement être considéré comme un régime fédéral? L'essence du fédéralisme, on le sait, implique la coexistence d'États membres qui conservent une très large autonomie par rapport au gouvernement fédéral, censé s'occuper d'un nombre limité de tâches, généralement déterminées par la Constitution. En ce qui concerne l'administration des collectivités locales, la règle est habituellement de laisser chaque État (ou province, ou canton) décider de son ou de ses types d'organisation, en fonction de ses traditions et de ses particularismes.

Un système ambigu

Rien de tel au Nigeria! La grande réforme de 1976 a en effet imposé un modèle unique, standar-

disé, de gouvernement local à l'ensemble du pays, et cette uniformisation relèverait plutôt de la logique d'un État unitaire. Il semble que les dirigeants de Lagos/Abuja n'aient jamais été disposés à jouer jusqu'au bout la carte de la diversité et du fédéralisme, ni à accepter tous les corollaires liés en principe au type de régime dont ils ont voulu doter le Nigeria. On pourra invoquer la nécessité de renforcer l'unité nationale (encore fragile de nos jours) et dire qu'un développement rapide présuppose harmonisation et centralisation. Pourtant, et ce n'est pas là un de ses moindres paradoxes, la réforme de 1976 véhiculait aussi toute une idéologie de démocratie « à la base », de décentralisation, et l'idée que du niveau local devrait partir une impulsion nouvelle, susceptible d'accélérer considérablement le processus de modernisation. Pour ce faire, on reconnaissait officiellement aux col-

lectivités locales un statut de troisième échelon de gouvernement dans l'édifice fédéral. On voulait que, plus proches des populations, les administrations mises en place deviennent un véritable instrument autonome de développement. On chercha à donner aux quelque trois cents nouvelles « collectivités locales » des moyens suffisants (financiers et humains) de façon qu'elles puissent remplir valablement leurs fonctions de pourvoyeuses de services à l'égard des communautés et de bons gestionnaires des ressources locales. Un effort a été fait pour qu'elles aient une population comprise entre 180 000 et 800 000 habitants, mais ces seuils peuvent ne pas avoir été respectés dans le cas de très grandes agglomérations ou de zones rurales dépeuplées. Chaque administration est pourvue de fonctionnaires (dont un secrétaire de rang hiérarchique élevé) ; par ailleurs, des conseillers devaient être élus par la population, mais aucune élection ne pourra être organisée sous la deuxième République (1979-1983).

Durant cette période, en raison de l'absence d'élections au niveau des collectivités locales, celles-ci ne sont pas autre chose que les instruments, les prolongements des administrations étatiques. Il y a déconcentration, certes, mais sûrement pas décentralisation. Fin 1983, le retour des militaires au pouvoir n'a fait qu'accentuer cette tendance. Les nouveaux dirigeants mettent fin en partie aux expériences engagées. La Constitution est suspendue et toute activité politique interdite. A la tête de chaque État, on trouve un gouverneur militaire et, à l'échelon des « collectivités locales », un fonctionnaire unique (*sole administrator*), désigné directement par le gouverneur et chargé à lui seul de

la direction du gouvernement local, des fonctionnaires de rang inférieur étant placés sous ses ordres. Le système implique une totale allégeance des collectivités locales au gouverneur militaire, qui, lui-même, a des comptes à rendre à ses supérieurs hiérarchiques au pouvoir dans la capitale, d'où une organisation parfaitement centralisée. Ce système autoritaire sera légèrement assoupli en 1986 avec l'introduction de conseillers civils, toujours nommés par le gouverneur militaire, l'ancien *sole administrator* occupant désormais les fonctions de Président du conseil.

On est entré, en 1988, dans une ère nouvelle, car c'est seulement à partir de cette année qu'il devient pertinent de parler de décentralisation, c'est-à-dire d'un transfert de pouvoir de l'administration à des conseillers élus par la population et la représentant.

Les élections locales de décembre 1987

Bien que l'on ne dispose pas d'un recul suffisant pour analyser en détail la situation nouvelle engendrée à la suite des élections de la fin 1987, il semble toutefois possible de présenter ici quelques tendances majeures sur la base de nos premières recherches et observations.

Ces élections, qui constituaient un véritable test (pour les militaires comme pour les civils), se sont déroulées dans un calme relatif. Il faut dire que des mesures draconniennes avaient été prises : il était ainsi strictement interdit de circuler d'une ville à l'autre le jour des élections. La plupart des résultats ont finalement été validés. A Lagos, de nombreux incidents ont toutefois

conduit à une annulation de l'ensemble des résultats dans cet État. Il en a été de même pour un certain nombre d'autres collectivités locales disséminées à travers le pays, soit que des fraudes aient été alléguées, soit qu'il y ait eu des problèmes apparemment techniques (erreurs dans les listes électorales, manque de bulletins de vote, etc.).

Le profil des quelque 6 000 nouveaux élus paraît assez hétérogène. Un clivage villes/campagne se dessine assez nettement : dans les collectivités urbaines (y compris à Lagos, où les élections ont été reconduites au printemps, cette fois-ci avec succès), on trouve des conseillers plus jeunes, plus dynamiques, mieux éduqués aussi (des avocats, des hommes d'affaires, quelquefois d'ex-hauts fonctionnaires, des universitaires...) que dans les collectivités rurales, où prédominent de riches propriétaires généralement plus âgés et rarement diplômés.

Il nous faut signaler également l'importance du népotisme. Beaucoup d'anciens politiciens (bannis) de la 1^{re} ou de la 2^e République ont poussé un de leur fils, parfois extrêmement jeune (une vingtaine d'années), à se présenter et, quoique complètement inconnus en tant qu'individus, ces derniers ont été fréquemment élus en raison de la personnalité de leur père.

De nombreux conflits ont rapidement éclaté entre les conseillers néophytes et les administrateurs locaux, soit que les premiers se croient tout permis et se mettent à régner en monarques absolus sur leurs collectivités locales, soit que les seconds, attachés à conserver leur domination sur le processus décisionnel au niveau local, outrepassent leurs droits. Ceci a conduit le gouvernement fédéral à confier

rapidement aux trois départements chargés de la formation des fonctionnaires locaux (Ife, Nsukka, Zaria) la tâche d'organiser dans chaque État un séminaire d'information et d'orientation à l'intention des nouveaux élus afin de mieux leur expliquer leur rôle, leurs prérogatives, mais aussi les limites de leur fonction (1).

Une méfiance réciproque caractérise depuis le début de l'année les relations entre l'administration étatique ou fédérale (toujours sous la coupe des militaires) et les conseillers locaux. Ces derniers souhaiteraient pouvoir réaliser rapidement les objectifs qu'ils se sont fixés, respecter leurs programmes dans la perspective d'une réélection future. Mais ils se heurtent constamment aux contrôles encore très lourds d'une administration qui ne leur fait que partiellement confiance et soupçonne presque systématiquement des pratiques de corruption, notamment dans le cadre de l'allocation des contrats à des entreprises privées.

Un débat tendu et permanent s'est instauré, qui a soudain atteint son paroxysme en septembre dernier quand le président de la collectivité locale d'Enugu (capitale de l'Anambra) a été démis de ses fonctions par le gouverneur de l'État sur ordre du pouvoir militaire central. Un individu démocratiquement élu peut-il être évincé par un gouvernement qui, lui, s'est imposé par la force ? Telle est la question qui a été maintes fois reprise dans la presse et qui illustre bien l'ambivalence de la conjoncture actuelle.

(1) Dans le cadre de ses fonctions au sein du département d'administration locale d'Ife (OAU), l'auteur a participé activement à l'organisation et à l'animation de séminaires d'orientation.

Si les rapports entre les conseillers locaux et les échelons supérieurs du pouvoir sont loin d'être idylliques, au sein des collectivités locales elles-mêmes la situation est souvent explosive. A cet égard, bien des cas de figure se présentent. Sans revenir sur les heurts fréquents entre le canal politique et le canal administratif déjà évoqués, indiquons les conflits répétés qui naissent souvent entre le cabinet, composé du *chairman* et des conseillers permanents à portefeuille qu'il a désignés parmi les élus, et le reste des conseillers : les seconds reprochant aux premiers de se réserver le monopole de l'allocation des contrats. Comme à Ilorin, on peut observer des oppositions entre de jeunes *chairmen* très diplômés, entreprenants, ambitieux, et des conseillers âgés, presque illettrés mais très riches et aux conceptions fort différentes. En cas de blocage total, on a quelquefois recours à l'arbitrage d'un chef traditionnel important (oba, émir, etc.). Ces derniers, quoique relativement délaissés par le présent système, retrouvent ainsi une certaine importance

en qualité de conciliateurs, mais certains conseillers se tourneront plutôt vers le gouverneur ou le *commissionner* (ministre chargé de l'Administration locale au niveau de l'État).

Il existe aussi des collectivités locales dans lesquelles un impressionnant consensus semble régner en général, car le *chairman* y est suffisamment puissant pour s'attacher la bienveillance des autres conseillers et des autres élites : traditionnelles, militaires, économiques et politiques.

Alors que la mise en œuvre du programme de retour à un régime civil se poursuit conformément aux promesses faites, plus d'un conseiller local ne cache pas son ambition de briguer un siège à un niveau supérieur (des États ou de la Fédération) dès que la compétition sera ouverte. A court terme, les prochaines échéances seront les élections locales partielles de décembre 1989 ; alors certains sièges devront être renouvelés, mais cette fois-ci dans un contexte bipartisan.

Jean-Pascal Daloz