

Le Nigeria allie l'ancien et le nouveau

par Jean-Marc
Fleury

Depuis plus d'un an, le Nigeria traverse une nouvelle période d'effervescence politique. Le nombre d'États est passé de 12 à 19. Une nouvelle constitution est en chantier. On vient de choisir des milliers de conseillers qui dirigeront de tout nouveaux gouvernements régionaux. Et, plus récemment, les communautés traditionnelles devaient se donner des chefs dont les visages solennels remplissaient les pages des journaux.

Selon le chef du régime militaire nigérian, le lieutenant général Olusegun Obasanjo, tous ces efforts n'ont qu'un seul but: rétablir la démocratie sur des fondements solides, au Nigeria, d'ici le mois d'octobre 1979.

Au sein de ce bouillonnement de changements, une réforme pourrait servir d'exemple à d'autres pays africains selon les observateurs: c'est la création de nouveaux gouvernements régionaux nécessitant la participation des citoyens et la collaboration des chefs traditionnels. Le régime militaire fédéral nigérian a en effet accordé la priorité à la mise en place de nouvelles structures régionales qui serviront de lien entre l'autorité traditionnelle et le gouvernement central.

L'établissement des gouvernements régionaux constitue une innovation au Nigeria où les structures administratives régionales demeuraient les vestiges du pouvoir colonial britannique. Chaque État de la fédération nigériane était séparé en divisions, dirigées par un *District Officer* nommé par le gouvernement. Les *District Officers* britanniques avaient été remplacés par des Africains, mais il n'y avait toujours pas de place pour une participation des citoyens.

Le Nigeria a donc décidé de tester de nouvelles structures régionales. On a aboli les divisions et les postes de *District Officer* qu'on a remplacés par des conseils où se rencontrent l'autorité de l'État et la volonté des citoyens. Seulement un maximum de 25 p. 100 des conseillers du nouveau gouvernement régional sont nommés directement par l'État, les autres, la plupart du temps la totalité, sont choisis indirectement par

consensus ou directement lors d'élections. Le lieutenant général Obasanjo a lui-même insisté pour que la superficie couverte par chaque gouvernement régional rassemble les habitants et les ressources de plusieurs communautés de façon à devenir un des moteurs privilégiés du développement. Mais en même temps, le gouvernement régional demeurera assez circonscrit pour rester à l'écoute des véritables besoins de la population locale. Les gouvernements régionaux travailleront aussi en étroite collaboration avec les chefs traditionnels de façon à établir un pont entre les structures modernes et anciennes. Le général Obasanjo a aussi exprimé l'espoir que les élections aux gouvernements régionaux deviennent un moyen d'apprentissage du processus démocratique à petite échelle, et favorisent ainsi le succès de la démocratisation au niveau national.

En vue de mener à bien toutes ses réformes, le gouvernement avait sollicité l'avis des citoyens. La nombreuse communauté intellectuelle nigériane a répondu vivement à l'appel, soumettant de nombreuses suggestions touchant la nouvelle constitution. Une contribution de taille a été l'étude des structures régionales de trois États, menée par une équipe du département de sciences politiques de l'Université du Nigeria, à Nsukka (40 km d'Enugu), dirigée par le professeur Eme O. Awa, et financée par le CRDI.

L'équipe du professeur Awa a passé en revue les structures administratives régionales du "East Central State" (qui a été divisé en deux États: Anambra et Imo) et du "South Eastern State" (maintenant appelé "Cross River State"). Le rapport de l'équipe, publié en 1975, soit avant la communication des décisions du régime militaire énoncées dans les *Guidelines of Local Government Reform* pendant l'été 1976, comprenait plusieurs recommandations touchant l'organisation de nouvelles structures régionales des trois nouveaux États.

Au cours de leur enquête dans l'État de Cross River, les chercheurs ont d'abord examiné les structures administratives régionales instituées par le

gouvernement de l'ex-South Eastern State. Bien qu'elles aient été créées tout juste avant le début de l'étude, en 1975, les chercheurs ont rapidement constaté que les District Officers, principaux représentants de l'autorité gouvernementale dans les divisions, n'assumaient pas leurs responsabilités. Selon la loi, chaque division devait promouvoir l'agriculture, favoriser la création des petites entreprises et aider le commerce. Or, l'enquête a démontré que dans les faits, l'agriculture était presque complètement laissée pour compte et que l'Officer se cantonnait dans l'application routinière des directives de la capitale. De leur côté, sans appui officiel, les communautés traditionnelles villageoises entreprenaient plusieurs projets de développement, mais presque toujours dans le domaine des services: routes, hôpitaux, bureaux de poste, écoles et marchés. Les chefs traditionnels jouaient souvent un rôle de premier plan dans ces réalisations, de sorte que les relations se détérioraient parfois entre l'Officer et le chef traditionnel. De façon générale, conclut l'étude, les structures traditionnelles semblaient apporter plus aux populations que celles mises en place par les gouvernements. Il apparaissait donc aux chercheurs qu'une étude du gouvernement régional devait d'abord se pencher sur les structures traditionnelles avant d'élaborer de nouvelles structures régionales modernes.

L'équipe de l'Université du Nigeria, dont les enquêtes sur le terrain étaient dirigées par le professeur Mazi Ray Ofoegbu, commença donc par une étude en profondeur de l'autorité traditionnelle. Au cours des travaux, on découvrit qu'une certaine ambiguïté entachait alors la légitimité des chefs traditionnels, mêmes s'ils jouissaient encore de beaucoup de prestige. Par exemple, beaucoup affirmèrent que le règne des chefs était tout simplement révolu. Pour eux, l'institution de la chefferie avait été dévalorisée parce que dans certaines régions des individus avaient profité des bouleversements occasionnés par la guerre civile pour usurper la fonction de chef. De plus, la chefferie avait été dépréciée à cause des nombreux chefs institués par les colonisateurs, à l'encontre de la tradition. Enfin, depuis quelques années, plusieurs hommes d'affaires influents avaient littéralement acheté le titre de chef.

Malgré tout, les chercheurs constatèrent que 90 p. 100 des gens interrogés désiraient le maintien de la chefferie. Même la très grande majorité des District Officers se déclaraient en faveur de la conservation des chefs. Lorsque les enquêteurs demandèrent aux gens de donner les raisons pour lesquelles on devrait garder les chefferies, ils invoquèrent en premier lieu la responsabilité du chef dans l'administration de la justice et le maintien de l'ordre public. Plusieurs affirmaient que les communautés avaient absolument besoin d'un pa-

triarche (*father figure*) et que si les chefs s'en allaient, les communautés se désintégreraient. Certains disaient que l'institution des chefs était une tradition qu'il fallait conserver pour les générations à venir parce qu'elle ajoutait une touche humaine aux structures d'autorité et qu'elle garantissait la survie des traditions. Enfin, d'autres constataient que leur chef réprimait la corruption, favorisait la collecte des taxes et qu'en lui obéissant, les citoyens apprenaient à respecter les lois de leur pays.

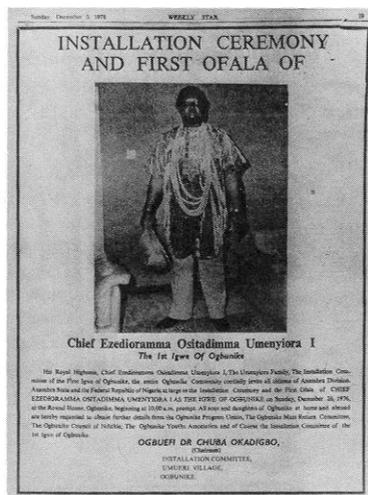
L'enquête a aussi fait ressortir le rôle d'agent de progrès souvent joué par les chefs. L'agaba ogbuzulu Okechikelu Constantinu Manu, chef de la ville d'Aku (près de Nsukka) depuis 1938, raconte comment il s'est efforcé d'inviter les missionnaires à construire une école dans sa ville, dès 1945. Il a ensuite fait en sorte que l'instruction soit gratuite pour tout le monde. Puis, il se souvient d'avoir recueilli 5 000 livres pour le forage d'un puits. Il vient d'ailleurs de terminer la reconstruction d'un collège et de lancer plusieurs projets de construction de routes. De même, M. Patrick E. Onwege, président du conseil urbain de Nsukka, raconte comment son père, asadu (chef) de Mameze (près de Nsukka), a donné de ses terres pour l'érection de l'université et comment il a invité les prêtres à construire une église et une école à Nsukka. L'histoire démontre que les chefs ont souvent rivalisé entre eux pour attirer les missionnaires et les professeurs et qu'ils ont été les premiers à envoyer leurs enfants à

l'école. Ainsi, il serait faux de les réduire à de simples protecteurs des traditions; les chefs ont joué et peuvent continuer à jouer un rôle important dans le processus de modernisation, concluait l'étude.

Dans le maintien de l'ordre public, par exemple, le chef peut appliquer les lois coutumières à la lumière des préceptes modernes afin de régler les conflits matrimoniaux et les querelles sur l'appartenance des terres. Le chef Constantinu Manu affirme que les gens préfèrent s'adresser à lui pour régler de semblables problèmes. Ses atouts sont sa grande disponibilité et sa connaissance intime des gens de son milieu qui lui permettent de donner une justice plus accessible à ses concitoyens que celle du magistrat formé à l'europpéenne. Même des membres du gouvernement régional de Nsukka, comme MM. Lawrence U. Asadu et Jérôme Oziodko, souhaitent que les chefs continuent de jouer un rôle important en appliquant la loi coutumière. Ils sont d'accord avec le Chef Constantinu Manu lorsqu'il demande que les chefs siègent dans les tribunaux de première instance pour appliquer la loi coutumière.

Les politologues de l'Université du Nigeria ont largement endossé les idées du chef Manu et ont recommandé que le chef moderne assume des responsabilités non seulement judiciaires, politiques et socioculturelles, mais aussi économiques. Les fonctions économiques du chef, en particulier, devraient être remplies en étroite collaboration avec les structures gouvernementales régionales. En effet, de ce côté, l'appui de l'autorité traditionnelle peut faire toute la différence entre la réussite et l'échec. A titre d'exemple, le P^r Ofoegbu raconte le cas d'un projet routier où l'on était sur le point d'arrêter les travaux, faute d'huile lourde. Ni le "District Officer" ni le président du conseil régional de l'époque ne pouvaient trouver d'huile. En dernier recours, les gens décidèrent de s'adresser à l'Obi, le chef du village. Deux heures plus tard, celui-ci fournissait deux barils d'huile lourde. Personne ne connaissait mieux que lui les disponibilités de chacun.

Pourtant, malgré son importance incontestable, les chercheurs constatèrent que l'institution de la chefferie ne peut se charger de tous les projets de développement en cours dans le Nigeria moderne. Il arrive vite un moment où ses ressources limitées ne peuvent plus garantir la réussite des projets d'envergure. La création d'une structure regroupant plusieurs communautés, située entre l'autorité traditionnelle et celle de l'État s'imposait. En effet, même si dans certaines régions, dans le Nord du Nigeria en particulier, il pouvait arriver que les communautés traditionnelles très peuplées coïncident avec les divisions régionales, la plupart des communautés ne pouvaient rassembler suffisamment de ressources pour devenir de véritables agents de développement.



Selon les observateurs, les vastes campagnes de nominations politiques au Nigeria ont connu un grand succès. Ici, le nouveau chef d'Ogbunike invite les citoyens de l'Etat d'Anambra à sa cérémonie d'installation.

L'équipe universitaire recommanda donc que l'on chapeaute les communautés par une nouvelle structure appelée gouvernement régional. Selon le rapport des universitaires, cette structure devait regrouper entre 50 000 et 200 000 personnes de façon à être d'une taille acceptable mais pas trop grande, car elle risquait alors de se couper du peuple. En même temps, et ceci résumait l'esprit général du rapport, il fallait que la nouvelle structure respecte les chefferies traditionnelles.

Dans ses *Guidelines of Local Government Reform*, le gouvernement a adopté le point de vue de l'équipe universitaire. Il a reconnu officiellement l'institution des chefs. Il a demandé à chaque communauté de se choisir un chef, à sa façon, et il s'est engagé à lui verser un salaire annuel de 1 200 naira (\$2 000). Il s'attend en retour à ce que les chefs accordent un soutien actif aux projets des nouveaux gouvernements régionaux.

Mis sur pied à la fin de l'an dernier, ces nouveaux gouvernements régionaux comptent de 150 000 à 800 000 personnes, fourchette abaissée à 100 000 et 350 000 dans les États d'Anambra et d'Imo, où les gens préfèrent vivre dans des communautés plus petites. Les politicologues de Nsukka avaient aussi recommandé que le gouvernement régional comprenne deux niveaux indépendants l'un de l'autre, le premier étant celui du conseil régional et le deuxième celui des communautés rurales ou urbaines. Le gouvernement n'a pas retenu cette structure à deux échelons. Selon le livre blanc, les communautés feront partie intégrante du gouvernement régional auquel elles seront subordonnées. Dans l'esprit des réformateurs gouvernementaux, cette intégration devrait favoriser une collaboration plus étroite entre les structures traditionnelles et modernes. En pratique, les chefs traditionnels serviront surtout de conseillers ad hoc en siégeant dans les tribunaux de première instance et en contribuant au succès des projets d'ordre économique.

Des collègues des chercheurs ont comparé le gouvernement régional aux communautés urbaines récemment créées dans plusieurs pays occidentaux. Au Nigeria, les gouvernements régionaux auront la responsabilité des centres sanitaires, de l'éducation primaire, de la vulgarisation agricole, des services d'aqueducs et d'égouts, des routes et de la collecte des impôts. Au début, on s'attend à ce que plusieurs de ces attributions continuent à relever pendant un certain temps encore des États. Plusieurs conseils ont cependant déjà commencé à s'occuper de l'enseignement primaire et de la collecte des taxes.

En ce qui concerne les revenus des gouvernements régionaux, le livre blanc du gouvernement est allé plus loin que les recommandations des universitaires, en accordant au conseil régional la

totalité des taxes perçues sur les propriétés, les véhicules à moteur et les permis de boisson.

Enfin, pour le P^r Ofoegbu, le gouvernement régional doit d'abord être l'occasion pour la collectivité d'assumer elle-même son développement à partir de ses propres ressources. De son côté, le régime militaire a voulu donner un important coup de pouce. Aussi a-t-il décidé d'accorder des crédits de 100 millions de nairas aux gouvernements régionaux pour leur première année de fonctionnement. Une grande partie de cette somme servira à payer les salaires fixés par le régime, entre 7 200 et 4 500 nairas, sommes relativement élevées qui indiquent à quel point le gouvernement militaire attache de l'importance à la réussite du gouvernement régional.

Le régime militaire avait fixé à la fin de décembre 1976 la date limite pour l'élection des conseillers régionaux. Chaque communauté devait ensuite se choisir un chef avant le 31 mars de cette année. Mais dans plusieurs États, le gouvernement a lui-même nommé une large fraction des conseillers. Il y a quand même eu plusieurs élections où des personnages influents ont mordu la poussière. Ces deux vastes campagnes de nominations politiques ont été considérées comme de grands succès par les observateurs. Elles marquent la réconciliation du Nigeria avec l'une de ses plus vieilles traditions, la chefferie, et son engagement dans la création de structures régionales entièrement nouvelles.

Le P^r Ofoegbu se dit fier de voir que plusieurs recommandations du groupe de recherche universitaire ont été appliquées par le régime. "Bien sûr, ce n'est pas encore la démocratie intégrale, dit-il, mais aujourd'hui on se dispute au sujet de la constitution et des élections. Avant, on ne parlait que de guerre. C'est tout de même un progrès!" □

M. Jean-Marc Fleury, rédacteur scientifique à la Division des publications du CRDI, a visité le Nigeria au début de l'année.

EN BREF

UN SYSTÈME AUTONOME

Le président Mao a déjà dit du porc qu'il était "comme une petite usine de fertilisant", description que tout éleveur s'empresserait de confirmer. L'élimination des déchets porcins pose cependant de sérieux problèmes dans le Bassin de Ponggol, à Singapour, où le gouvernement espère d'ici quelques années porter la population porcine de 250 000 à 750 000 têtes. Une telle hausse assurerait l'autosuffisance en porc mais entraînerait également la pollution du bassin.

Grâce à une subvention du CRDI, un projet pilote amorce aujourd'hui l'expérimentation d'une méthode de traitement des déchets dans une chaîne d'étangs. Le système se veut autonome: les algues poussant dans les étangs seront récoltées, filtrées et serviront de ration riche en protéines pour les porcs. L'eau purifiée sera recyclée dans la porcherie. Si l'exploitation de l'établissement pilote, déjà en construction, est aussi efficace que prévu, les coûts de traitement seront nettement moindres qu'avec une autre méthode.

Le problème de Singapour est peut-être unique, mais la réussite de cette expérience aurait d'importantes retombées dans les régions rurales tropicales, surtout si elle peut être adaptée à l'élimination des déchets humains. Son potentiel pour la production continue de rations animales peu coûteuses permettrait également à de nombreux éleveurs d'augmenter leurs troupeaux.

UN GOUVERNEUR DU CENTRE DÉCORÉ

Lors de son 45^e congrès, l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences décernait la Médaille Archambault au Professeur Roger A. Blais, vice-président du Conseil des gouverneurs du CRDI et président de son comité exécutif. Cette médaille est accordée annuellement pour reconnaître des contributions exceptionnelles dans les domaines de la technologie et de la recherche scientifique.

Géologue, le P^r Blais est directeur des services de la recherche à l'École Polytechnique de Montréal. Ses travaux scientifiques, comme chercheur et administrateur de re-