



Le fédéralisme en Afrique

Un essai sur les effets de la diversité culturelle,
du développement et de la démocratie

Michel Burgess

Directeur et Professeur des Études sur le fédéralisme
Université de Kent

Janvier 2012



L'IDÉE FÉDÉRALE

Réseau québécois de réflexion sur le fédéralisme

Sommaire exécutif	3
Introduction	4
Caractéristiques particulières du contexte africain	5
L'expérience fédérale africaine	7
Le fédéralisme postcolonial : les années 1960	9
Nigeria : Les causes du succès	13
Le Nigeria dans une perspective comparée : Succès et échec	17
Conclusion: l'héritage vivant du fédéralisme en Afrique	19

SOMMAIRE EXÉCUTIF

L'image du fédéralisme en Afrique est plutôt négative. Ses succès sont imparfaits alors que ses échecs sont manifestes. Il n'existe en ce moment que trois systèmes politiques fédéraux parmi les 54 États africains : le Nigeria, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud. Toutefois, le fait qu'il existe peu d'exemples contemporains de systèmes fédéraux qui fonctionnent ne devrait pas porter à conclure que le fédéralisme en Afrique est dépassé. Au contraire, il est toujours actuel dans le cadre de la réflexion sur la nature de l'autorité politique dans plusieurs États non fédéraux, comme la Somalie, le Soudan et la République démocratique du Congo.

Ce texte propose un survol de l'expérience fédérale africaine et démontre que plusieurs expériences fédérales des années 1960 et 1970, qui n'ont pas survécu, ont néanmoins offert d'importantes leçons aux leaders africains qui ont travaillé fort pour arriver à construire de nouveaux États-Nations qui, à leur tour, doivent lutter pour réunir des sociétés qui demeurent grandement divisées.

Empêtré dans une dynamique de culture, de développement et de démocratie qui influence encore aujourd'hui la perception de la construction et de l'intégration nationale sur tout le continent, le fédéralisme a dû s'adapter et s'ajuster à des objectifs différents et parfois contradictoires. En Afrique, différents politiciens ont usé et abusé de l'idée fédérale à différents moments de l'histoire. Le fédéralisme s'est fait le champion de l'unité dans la diversité à l'intérieur des États – sa dimension intra étatique – et a permis à des États établis de tenter de bâtir une relation privilégiée entre les États – sa dimension interétatique. La première forme a été un phénomène transitoire avec de rares expériences durables, tandis que la deuxième a eu une carrière en dents de scie en ce qui a trait à la création d'unions régionales d'États, principalement de nature économique.

Les principaux effets de la culture, de la démocratie et du développement sur les expériences fédérales ont permis d'illustrer à la fois la polyvalence et la vulnérabilité de l'idée fédérale sur un continent qui est largement dominé par les gouvernements à parti unique et les dictatures militaires. Ces régimes qui semblent inamovibles sont le symbole des obstacles que rencontrent les régimes fédéraux et permettent de comprendre l'échec du processus de démocratisation propice à l'idée fédérale. La conclusion de l'étude souligne les héritages vivants du fédéralisme en Afrique qui pourront servir d'inspiration à de futures expériences constitutionnelles novatrices.

INTRODUCTION

Cet essai examine le fédéralisme africain dans une perspective comparée. Il est divisé en six courtes sections. La première offre une vue d'ensemble des caractéristiques particulières du contexte africain. La seconde présente ce que j'appelle « l'expérience fédérale africaine » et décrit brièvement les différents types d'expériences fédérales et leurs conséquences. La troisième partie souligne les efforts postcoloniaux importants déployés dans les années 1960 pour l'instauration de fédérations et d'unions de type fédéral. La section quatre propose une courte étude de cas sur la République fédérale du Nigeria. La cinquième partie présente une perspective comparée du cas nigérian dans le contexte africain et, finalement, la sixième section propose une conclusion avec une évaluation de la diversité culturelle, de la démocratie et du développement.

Avant d'entreprendre notre réflexion, il serait intéressant de faire quelques remarques préliminaires sur la nature du fédéralisme en tant que concept politique et sur la façon dont on devrait le traiter dans le contexte spécifique de l'Afrique. Dans les textes portant sur le fédéralisme, on considère généralement que dans le *fédéralisme* (ou de « l'idée fédérale »), il est reconnu que la différence et la diversité sont des moteurs de la *fédération* (ou de l'État fédéral) qui constitue l'expression institutionnelle tangible de cette idée. Plus simplement, ce sont la différence et la diversité qui produisent le fédéralisme, et le fédéralisme qui produit la fédération. Mais tout comme il existe différents types d'États, il y a également plusieurs formes de fédéralismes et de fédérations. En fait, il est tout à fait possible d'avoir un fédéralisme sans qu'il existe de fédération concrète, puisque certains fédéralismes n'aboutissent pas à une fédération à part entière, mais donnent plutôt naissance à des États fortement décentralisés qui permettent une grande autonomie sur le plan local.

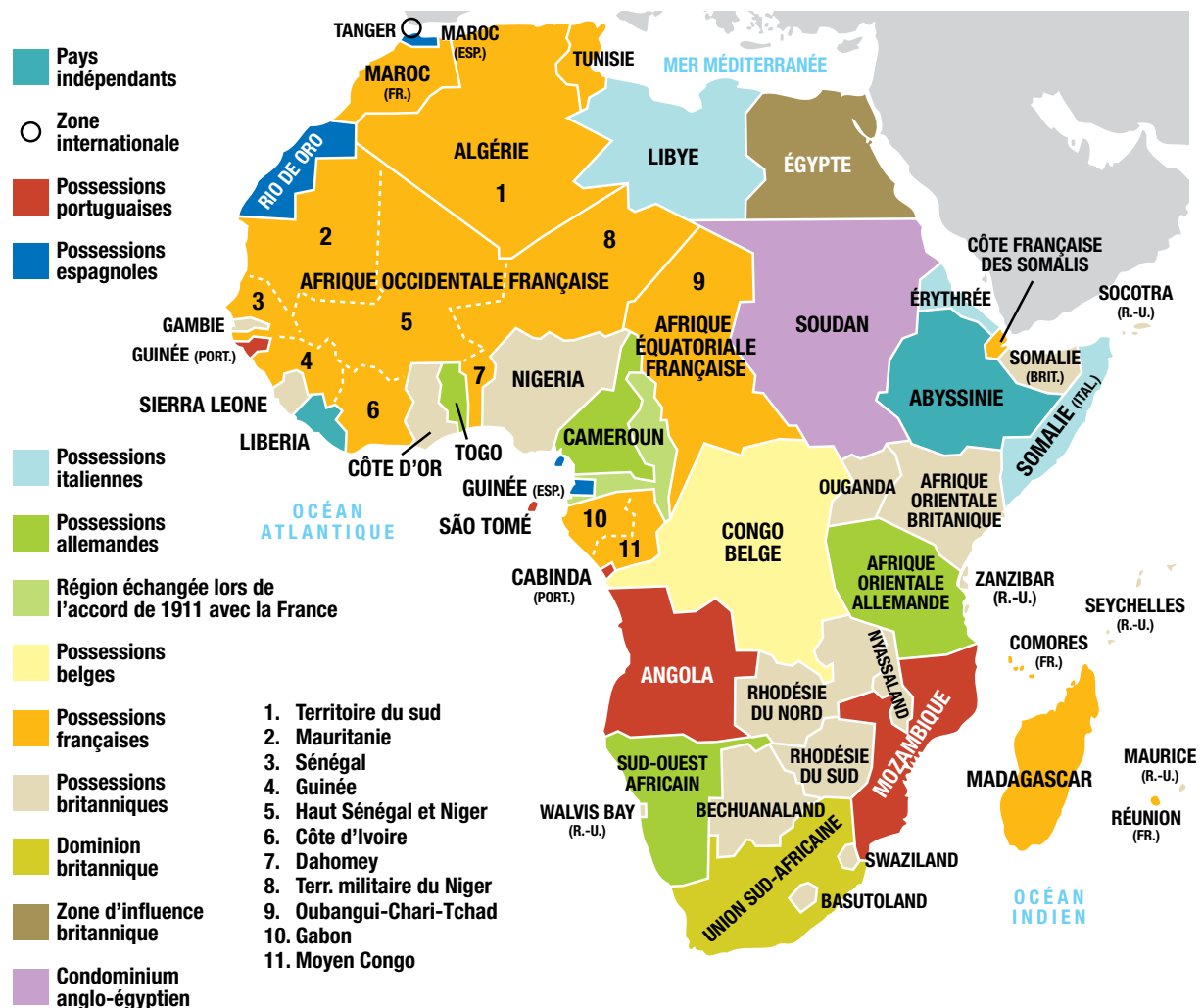
La caractéristique distinctive d'une fédération est l'insertion dans la constitution de l'autonomie à certains niveaux de l'élaboration des politiques ainsi qu'une représentation garantie dans le processus décisionnel institutionnel central. La principale distinction qui existe entre une *fédération* et une *confédération*, c'est que dans le premier cas, différents ordres de gouvernement ont un effet direct sur un **seul** peuple (*demos*) dans l'État, tandis que dans le deuxième cas, il n'y a pas d'État unique, mais bien une **union d'États**. Ainsi, les décisions ont un effet direct sur les États qui constituent l'union et non sur les peuples (*demos*). Dans une confédération, le gouvernement général n'influe qu'indirectement sur la population à travers ses gouvernements constitutifs.

Ces observations préliminaires sont importantes si on veut examiner l'expérience fédérale africaine. Nous allons parler dans certains cas de fédéralisme intra étatique lorsqu'il sera question de relations au sein de l'État fédéral, et dans d'autres cas, de fédéralisme *interétatique*, lorsqu'il sera question des relations entre les États, comme dans les cas d'arrangements de type confédéral. Au fur et à mesure de notre exposé, il deviendra évident qu'il existe de nombreuses variations sur le thème fédéral qui ne se conforment pas toujours à des définitions bien nettes ou à une analyse conceptuelle. Si nous voulions nous en tenir à des définitions nettes et ordonnées, nous aurions de la difficulté à trouver des exemples à étudier en Afrique. Les expériences fédérales africaines ne sont pas nettes et ordonnées. Au contraire, elles sont désordonnées et confuses. Et cela tient en partie aux caractéristiques particulières du contexte africain.

CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DU CONTEXTE AFRICAIN

Il est important de prendre conscience non seulement de la grande hétérogénéité sociale qui existe dans les sociétés africaines, mais aussi du passé historique toujours présent en ce qui concerne les différentes formes de gouvernance traditionnelle. En Afrique, les centres de pouvoir se formaient autour de groupes familiaux ou de royautes, et parfois, les unités politiques avaient une taille importante. La relation qui existait entre les autres autorités de la région et le dirigeant du système en était toutefois une de subordination. Parfois, c'était une subordination totale, lorsque le dirigeant local était l'outil et le serviteur loyal du dirigeant central, comme au Bénin ou au Nigeria, où chaque citoyen était vu comme un « homme de l'Oba ». Dans certains cas, la subordination était plus indirecte, dans une sorte de relation d'allégeance féodale, comme chez les Haoussas, dans la relation d'un dirigeant local avec un grand Émir ou avec le Sarkin Musulmi, le dirigeant de l'Empire de Sokoto dans le nord du Nigeria. Dans d'autres cas, la relation était assez libre, symbolisée par l'offrande d'un tribut annuel, ou parfois par un important objet cérémoniel.

L'AFRIQUE SOUS DOMINATION EUROPÉENNE EN 1914



Ce contexte de hiérarchie sociale dans les sociétés africaines a été perturbé par « la Ruée vers l'Afrique » à la suite de la Conférence de Berlin (1884-1885) qui a permis à certaines grandes puissances comme la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Portugal et l'Espagne de se diviser tout le continent africain jusqu'en 1914, mais il n'est jamais tout à fait disparu. Il y avait et il existe toujours une grande variété de formes traditionnelles de gouvernance qui coexistent avec l'autorité politique moderne et séculière et qui sont encore consultées par cette dernière. Au Nigeria, par exemple, il existe toujours une hiérarchie d'Anciens et de Chefs qui représentent des tribus, des clans et des communautés et qu'on doit consulter avant l'instauration de politiques publiques qui les toucheront directement. Dans certaines situations, leur coopération est essentielle pour qu'une politique puisse être efficace. C'est une autorité politique qui évolue dans une sorte d'univers parallèle et qu'on pourrait appeler gouvernance plutôt que gouvernement, pour éviter de donner l'impression qu'elle fait concurrence à l'autorité séculière.

Il existe donc un héritage historique de hiérarchie sociale en lien avec l'autorité politique qui a une importance variable selon les régions et dont il faudra tenir compte quand nous examinerons l'expérience fédérale africaine dans la prochaine partie.

Quand les circonstances ont permis à ces types d'autorités ou de gouvernance informelles de survivre, elles se sont adaptées avec succès et ajustées à l'ère postindépendance parce que, une fois l'autorité centrale solidement établie, le pouvoir unitaire devait souvent compter sur ces communautés familiales et leurs relations avec ce qu'on pourrait appeler des éléments « quasi fédéraux » sous la forme d'une reconnaissance de l'identité de différentes entités territoriales, ethniques ou historiques.

Même les pouvoirs unitaires locaux se devaient de reconnaître la diversité sociale afin que des identités distinctes acceptent que la négociation et la coopération des uns avec les autres fassent partie intégrante de l'autonomie traditionnelle. La reconnaissance et la préservation de petites et de grandes différences ethnoculturelles ont été reprises par la nationalité territoriale moderne, créant ainsi un patchwork complexe de communautés culturelles qui ne sont pas toutes engagées auprès de l'autorité politique séculière de l'État.

L'EXPÉRIENCE FÉDÉRALE AFRICAINNE

Quand on discute de fédéralisme au sens large, il y a toujours un risque de jongler avec des abstractions ou d'inventer des concepts qui ne reposent pas sur la réalité. Dans le cas du continent africain, c'est une tentation constante, principalement à cause de son passé colonial. Il est impératif de garder à l'esprit les liens importants entre le passé, le présent et l'avenir de l'idée fédérale. Ainsi, il est utile de faire une distinction entre l'Afrique précoloniale, coloniale et postcoloniale parce qu'il est possible d'identifier des arrangements fédéraux, confédéraux et quasi fédéraux au cours de ces trois périodes.

Cette introduction à ce que j'appelle « l'expérience fédérale africaine » a pour but de présenter la nature essentiellement fragmentaire et désordonnée de l'idée fédérale. Cette idée politique a d'abord été exportée en Afrique par les Britanniques et, à l'occasion, par les autorités impériales françaises, et mise en pratique de différentes façons. Il n'est donc pas surprenant qu'aujourd'hui, les élites politiques et le grand public aient une perception distincte de l'idée fédérale en lien avec différents objectifs dans différentes parties de l'Afrique postcoloniale. La perception et la réalité sont souvent en contradiction, et l'expérience fédérale s'est manifestée de différentes façons à différents moments de l'histoire.

La meilleure façon de répondre au risque mentionné ci-dessus au sujet de l'impraticabilité du fédéralisme dans certaines régions d'Afrique est de présenter une courte étude conceptuelle et historique. Si l'on écarte les expériences fédérales indigènes précoloniales, comme la confédération Ashanti, il est intéressant de commencer cette étude en faisant référence à l'héritage fédéral impérial colonial qui a coloré l'ère postcoloniale (à partir des années 1950-1960). Cet héritage nous permet d'établir quatre catégories conceptuelles qui ont laissé leur marque sur le continent africain par :

- La convenance administrative et politique impériale;
- Les liens impériaux avec la « mère-partie »;
- L'entreprise commerciale de coopération économique pour le renforcement des liens commerciaux intra africains;
- Les processus de construction d'États et de (multi)nations.

Si nous tenons compte des circonstances particulières de chaque cas, nous pouvons conclure que l'idée fédérale s'est exprimée, en Afrique, avec une grande flexibilité et de différentes manières qui se sont chevauchées et entremêlées pour donner lieu à une mosaïque qui constitue aujourd'hui son expérience fédérale. Une des plus anciennes illustrations de la première catégorie – la convenance administrative et politique impériale —, c'est l'influence britannique sur le Nigeria lors de l'unification de 1914, au cours de laquelle trois régions territoriales ont été réunies. Un exemple plus récent de convenance politique est la création de la Fédération d'Afrique centrale (CAF) qui a duré dix ans (1953-1963) et a soudé ensemble trois territoires coloniaux britanniques très différents, la Rhodésie du Nord, la Rhodésie du Sud et le Nyassaland. Les Français ont aussi adopté une approche purement administrative pour l'Afrique-Occidentale Française (AOF) – Sénégal, Guinée, Haute-Volta, Dahomey, Côte d'Ivoire, Niger, Soudan (aujourd'hui Mali) et Mauritanie – et pour l'Afrique-Équatoriale Française (AEF) – Gabon, Tchad, Congo-Brazzaville et République centrafricaine – dans les années 1950.

Des liens avec la « mère patrie » sont établis entre l'Union française de la IV^e République (1946-1958) et la Communauté française de la V^e République dans la France du général de Gaulle. Cela a donné naissance à un phénomène intéressant : le fédéralisme à deux niveaux, où l'AOF et l'AEF forment le premier niveau, et représentent les unités constitutives de l'Union française, une plus grande fédération.

Le troisième exemple, celui d'une union douanière avec possibilité de déboucher sur un marché commun, est la tentative de créer en 1963 une Fédération d'Afrique de l'Est comprenant le Kenya, l'Ouganda et le Tanganyika. Ce projet tire son origine d'une première forme d'union douanière datant de 1917 et qui promouvait le libre échange entre les trois territoires coloniaux. Cette idée était encouragée par les Britanniques qui considéraient qu'on pourrait, en regroupant les trois colonies en une fédération, améliorer l'efficacité administrative et donner naissance à un grand marché intérieur est-africain bénéfique pour le développement économique. L'expérience a permis de mettre en place plusieurs éléments importants d'un marché commun et de donner un bon coup de pouce au côté financier, et de créer une Assemblée législative, mais le coup d'État d'Idi Amin Dada, en 1971, a sérieusement ébranlé le projet.

Même s'il existait encore une grande volonté en faveur de l'idée fédérale et des arrangements économiques et politiques solides au sein des élites politiques et dans le monde financier, l'EACSO (East African Common Services Organisation) s'est graduellement affaiblie, et le retrait du Kenya en 1977 a signé son arrêt de mort.

En ce qui concerne la dernière catégorie et la formation d'une (multi)nation, il faut se tourner vers l'exemple du Nigeria (1999) et, plus récemment, ceux de l'Éthiopie (1995) et de l'Afrique du Sud (1996). Dans le premier cas, le discours dominant au sujet d'une fédération nigériane remonte au moins à 1946, pendant l'ère coloniale britannique, avec l'application du principe fédéral en vue de la réorganisation de trois « régions » ethno-religieuses, avec des gouvernements et des assemblées distincts, au sein de la constitution Richards. En Éthiopie, l'héritage de l'idée fédérale remonte à la fédération Éthiopie-Érythrée (1952-62). Par la suite, l'empereur Hailé Sélassié a travaillé avec acharnement à transformer le pays en un État unifié et fort. Au cours de la dernière période qui a précédé la création d'une Éthiopie fédérale séparée, le régime militaire marxiste du Derg a été mis en place en 1974 et est resté au pouvoir jusqu'en 1992. Cette étape historique permet de comprendre pourquoi la fédération ethno-linguistique-territoriale d'aujourd'hui possède encore certains relents d'un fédéralisme socialiste non territorial. Finalement, en Afrique du Sud, même si ce n'est pas officiellement un État fédéral, le fédéralisme remonte à beaucoup plus loin que celui des deux autres exemples, jusqu'au Mémoire de Selborne, en 1906, qui était une initiative impériale britannique.

Des éléments fédéraux ont toujours été présents dans la culture politique sud-africaine, même dans les années noires de l'Apartheid (fin des années 1940 jusqu'au début des années 1990). Ainsi, aujourd'hui, les minorités ethniques afrikaner et zoulou occupent un espace constitutionnel au sein de l'État. Cependant, on n'est pas surpris d'apprendre que le Congrès national africain (ANC), parti de la majorité noire, considère que le fédéralisme a été sérieusement contaminé par la politique des « États bantous noirs » menée vers la fin des années 1950 par le Dr. Verwoerd ainsi que par la création d'une « confédération » par le Dr. Botha, vers la fin des années 1970, qui permettait d'établir un lien entre les États bantous indépendants et le reste de la République, avec la reconnaissance constitutionnelle des Blancs, des Noirs et des Indiens au sein d'un Parlement tri caméral. L'ANC n'était pas partisane de l'idée fédérale.

LE FÉDÉRALISME POSTCOLONIAL : LES ANNÉES 1960

La fin des années 1950 et les années 1960 représentent une période à part, celle de la décolonisation. Quelle relation y a-t-il entre ces événements et la popularité de l'idée fédérale? Comme nous le verrons ici, cela a été très complexe, avec beaucoup de rebondissements et de revirements de situation. Au début des années 1960, le fédéralisme est apparu comme de plus en plus séduisant, en tant qu'approche modérée entre les deux extrêmes que sont le centralisme unitaire et l'indépendance complète. Mais à la fin de la décennie, l'optimisme a fait place au pessimisme après l'effondrement de plusieurs fédérations africaines.

Pour esquisser une réponse, commençons par examiner deux types de constructions fédérales, à savoir la fédération intra étatique et la fédération interétatique. La première catégorie se rapporte à des structures fédérales au sein d'un État, comme au Nigeria, au Kenya, en Ouganda et au Zaïre, alors que dans le deuxième cas, il est question de relations fédérales entre des États, comme entre le Cameroun français et le Southern Cameroons britannique, l'Éthiopie et l'Érythrée, le Sénégal et le Soudan français (aujourd'hui Mali), le Tanganyika et le Zanzibar, ainsi qu'à la proposition d'arrangement quasi fédéral entre le Ghana, le Mali et la Guinée. Le fédéralisme a été prôné pour différentes raisons par les forces d'opposition au Ghana, en Zambie et au Tanganyika, tandis qu'une multitude de plans ont vu le jour en faveur de relations régionales interétatiques de nature fédérale avec la Confédération de Sénégambie, la Communauté de l'Afrique de l'Est (en anglais EAC) et même certains projets panafricains qui refont régulièrement surface.

Habituellement, l'idée fédérale est utilisée pour résoudre les tensions liées à l'unité et à la diversité et, dans le contexte africain, le fédéralisme intra étatique a été présenté comme la seule façon de concilier la diversité tribale, ethnique et linguistique dans un seul système politique. L'idée a moins à voir avec les concepts de la démocratie libérale d'autonomie locale et de partage des pouvoirs qu'avec le désir d'empêcher des situations où un groupe en tyrannise un autre et de refléter, d'articuler et de protéger les qualités fédérales d'une société hétérogène. Les fédéralistes kenyans, par exemple, cherchaient à protéger les minorités ethniques davantage que les minorités idéologiques; le Sudanese Southern Front (SF) avait pour but d'empêcher la prise de pouvoir par un gouvernement arabe plutôt que l'établissement d'une démocratie libérale; le parti Kabaka Yekka, en Ouganda, cherchait davantage à garantir la survie du Royaume du Buganda qu'à montrer sa loyauté aux valeurs occidentales; et le Congrès des peuples du Nord (NPC) au Nigeria ainsi que l'alliance de l'Union démocratique africaine du Kenya (KADU) étaient davantage préoccupés par les intérêts des ethnies et des régions sous-développées que par la notion de liberté chère aux Occidentaux. De plus, les riches fédéralistes du Katanga (CONAKAT), le Groupe Action (AG) au Nigeria et le Tanganyika Federal Independence Party (TFIP) considéraient tous le fédéralisme comme un moyen permettant d'éviter la redistribution des richesses à l'intérieur d'un État unitaire. Comme on peut le voir, les raisons pour envisager l'idée fédérale au début des années 1960 étaient très différentes d'un endroit à l'autre du continent africain.

La tendance derrière tous ces projets de promotion du fédéralisme était claire : cela reposait sur un équilibre des pouvoirs ethniques et non institutionnels ou idéologiques; sur l'autonomie ethnique plutôt que sur la souveraineté démocratique; et sur le rejet des lois dictées par une seule tribu et non celui du parti unique. L'idéal était d'instaurer une nation fédérale, mais pas forcément une nation fédérale démocratique. Si l'on considère habituellement que le fédéralisme aux États-Unis découle du modèle madisonien et de sa terminologie en lien avec la légitimité de la diversité sous toutes ses formes, en Afrique, celui-ci est quasi uniquement centré sur la dimension ethnoculturelle de la diversité. Il est important de reconnaître deux facteurs importants pour expliquer

l'attrait du fédéralisme en Afrique, tous deux liés aux héritages laissés par les empires. Premièrement, il est nécessaire de souligner la complexité du patchwork d'identités ethniques que l'on retrouve un peu partout en Afrique. Celui-ci est le résultat du retrait des puissances impériales qui ont laissé, comme héritage colonial, des frontières territoriales qui ne correspondaient pas aux réalités tribales. Elles ne se sont pas préoccupées des conflits ethnoculturels qui risquaient d'être le fruit de leur gouvernance impériale. Deuxièmement, la nature de la construction fédérale dans ces nouveaux États était essentiellement *dévolutive* (léguée par les puissances impériales) et non le résultat d'une union à laquelle des États auparavant indépendants ont consenti. Il n'est donc pas étonnant que certains d'entre eux aient perçu l'idée fédérale comme une solution conjoncturelle dont il fallait se débarrasser à la première occasion.

Alors, dans le contexte de la décolonisation, qu'est-ce qui n'a pas fonctionné pour l'idée fédérale ? Pourquoi est-ce que son charme s'est estompé si rapidement après des débuts si prometteurs ? Les raisons de l'échec du fédéralisme en Afrique au cours de cette époque sont nombreuses et variées. Différentes combinaisons de facteurs ont joué un rôle dans chacun des cas que nous examinons. Il peut être utile de les identifier de la façon suivante :

- Déséquilibres économiques entre les groupes et les communautés riches (développés) et pauvres (sous-développés);
- Déséquilibres dans la taille des éléments composant la fédération;
- Différends idéologiques entre les partenaires de la fédération;
- Différences dans les structures sociopolitiques des éléments de la fédération;
- Animosités personnelles et leadership politique faible ou divisé;
- Force des identités territoriales et nationales;
- Perception du fédéralisme comme simple moyen d'atteindre l'indépendance ou la sécession;
- Absence des conditions socioéconomiques nécessaires à la démocratie libérale;
- Manque d'attachement aux valeurs fédérales.

Si l'on examine ces facteurs un par un, il est frappant de voir que les raisons économiques expliquent l'échec de plusieurs fédérations et expériences de nature fédéraliste en Afrique. L'AOF et l'AEF, dont nous avons déjà parlé, ont éclaté à cause de la révolte de la Côte d'Ivoire et du Gabon, deux pays riches qui ont refusé de financer leurs partenaires pauvres. L'opposition au fédéralisme en Ouganda, en Éthiopie et dans le Nigeria d'avant 1966 tire son origine du ressentiment du Buganda, des Érythréens et du peuple Ibo, à l'économie modernisée, envers les communautés Lango-Acholi, Amhara et Haoussa-Peul, moins développées.

Si l'on considère le facteur de la taille relative des unités constituantes des fédérations, grandement étudié dans la documentation sur le fédéralisme comparé, nous pouvons ajouter la domination du Cameroun français, de l'Éthiopie, du Nigeria du Nord et de la Rhodésie du Sud comme facteurs qui ont contribué à l'effondrement de la République fédérale du Cameroun, de la fédération Éthiopie-Érythrée, de la fédération « régionale » du Nigeria d'avant 1966 et de la Fédération d'Afrique centrale. Certaines fédérations africaines de cette époque étaient des dyarchies, c'est-à-dire des fédérations composées de deux parties. Ce type de fédération est reconnu pour son instabilité soit parce qu'on se trouve dans une situation gagnants-perdants où l'un des deux côtés domine l'autre, soit parce que l'utilisation d'une formule de parité donne lieu à une paralysie politique. L'Éthiopie, le Cameroun et le Mali en sont des exemples.

En ce qui concerne les contradictions idéologiques des expériences fédérales, il n'est pas étonnant que des problèmes surgissent lorsqu'un Mali « marxiste-nationaliste » (appelé à l'époque Soudan français) tente de s'unir à un Sénégal libéral, capitaliste et profrançais, comme il risque d'être compliqué pour une Tanzanie au socialisme version chinoise de construire une relation de type fédéral avec un Kenya capitaliste et anglo-saxon, ou encore,

pour une Rhodésie du Sud suprématiste blanc de s'unir avec un Nyassaland nationaliste noir. De telles expériences étaient purement et simplement vouées à l'échec.

Des différences dans les structures sociopolitiques représentent un autre obstacle pour une unité fédérale viable en Afrique. En rétrospective, il était illusoire de croire que l'Éthiopie absolutiste et la démocratie constitutionnelle de l'Érythrée pouvaient être compatibles sur le plan politique. Il est aussi absurde de croire que les structures raciales de la Rhodésie du Sud (semblables à celles de l'Afrique du Sud) et les pratiques politiques autorisées par les Britanniques en Rhodésie du Nord et au Nyassaland auraient pu fonctionner côte à côte pendant une longue période de temps. En fait, il est même remarquable qu'elles aient pu survivre pendant une décennie et on peut dire que le mérite en revient aux Britanniques qui ont tenu à protéger les Noirs de l'imposition de politiques raciales par les Rhodésiens du Sud. Le même genre d'incompatibilité structurelle existait entre les régimes à parti unique du Kenya et de Tanzanie et le gouvernement militaire de l'Ouganda, rendant très peu probable la réussite d'une union (con)fédérale.

Les rivalités et les animosités personnelles ajoutées à la nature du leadership politique élitare ont également été des facteurs cruciaux tant du succès que de l'échec de certains cas. Il est indéniable que l'Afrique a produit des chefs politiques très déterminés avec des personnalités fortes qui ont su façonner les perspectives politiques de l'idée fédérale. Parmi les rivalités et animosités connues, il y a celle du président sénégalais Léopold Senghor et de Modibo Keita, président du Mali (appelé alors le Soudan français), ainsi que la compétition cachée qui existait entre Jomo Kenyatta du Kenya et Julius Nyerere de Tanzanie, sans oublier la haine viscérale que se vouaient Nyerere et Amin Dada. Tous ces duels personnels ont participé à la destruction de la Fédération du Mali et à la réduction des chances de réussite de la CAE.

L'échec de certaines fédérations peut être en partie attribué à la montée de l'identité tant territoriale que nationale. Il ne faut pas oublier que, dans les années 1960, l'idée politique principale de la majorité des États indépendants d'Afrique était d'établir la polarité du pouvoir dans le centre dans le but de « bâtir la nation ». On avait peur que si l'attention n'était pas surtout tournée vers l'autorité centrale, il serait impossible de bâtir une nation unie. Le pouvoir se trouvait réifié, et l'idée fédérale était présentée comme risquant de mener à la dilapidation des énergies et des ressources et à l'affaiblissement de l'État par la division ou le morcellement du pouvoir, ce qui empêcherait une prise de décision efficace et rendrait difficile de bâtir la nation rapidement. La souveraineté nationale et l'identité territoriale allaient de pair.

Une autre considération était l'aspect utilitaire de l'idée fédérale. Le fédéralisme était considéré par plusieurs de ses partisans non pas comme un but en soi, mais plutôt comme une étape en vue de la sécession ou de l'indépendance finale. Il existe plusieurs exemples concrets de cette situation, et il est manifeste que la structure organisationnelle de la fédération a fourni la base à la fois à l'unité et au droit au caractère distinct. En accordant une autonomie constitutionnelle aux unités constitutives, on a renforcé l'unité fédérale grâce au partage des pouvoirs et à la création d'une autonomie territoriale, mais par la même occasion, on a fourni un tremplin pour que le droit au caractère distinct devienne séparatisme et sécession. Il n'est pas étonnant que cette qualité paradoxale de l'idée fédérale ait été utilisée par ses opposants pour détruire les arguments en faveur d'une fédération comme moyen d'obtenir l'unité dans la diversité. La tentative du Katanga, au début des années 1960, de se séparer de ce qui était alors le Congo (devenu par la suite Zaïre et maintenant, République démocratique du Congo) et la guerre civile (1967-1972) qui s'est déroulée au Soudan sont venues confirmer la réalité de ce danger.

Comme il est important pour les politicologues d'examiner les conditions requises pour la mise en place d'une fédération en Afrique, il est aussi nécessaire d'examiner les conditions socio-économiques nécessaires pour la

mise en place d'une démocratie libérale. Pour une raison bien simple : on considérait qu'il était impossible d'instaurer, de développer et de maintenir des valeurs et des principes fédéraux sans un engagement préalable envers les concepts principalement occidentaux de démocratie. Il n'y a pas de quoi s'étonner que plusieurs fédérations africaines se soient effondrées à la suite de la chute des gouvernements parlementaires de type Westminster. S'il paraissait logique d'allier les valeurs fédérales telles que la dignité humaine, l'égalité, la liberté, l'empathie politique et la tolérance aux *principes* fédéraux de partenariat (partage des pouvoirs), d'autonomie, de compromis, de réciprocité et de confiance, en pratique, celles-ci ne pouvaient être garanties dans des États autoritaires avec un gouvernement à parti unique et des cliques militaires et où les libertés et les droits humains étaient piétinés. Les pays prêts à instaurer différentes formes de démocraties libérales avec un engagement ferme envers le pluralisme politique, le respect des droits humains et des libertés, ainsi que les économies capitalistes sont les seuls où la tyrannie de l'État centralisé pouvait être contrecarrée et où l'idée fédérale pouvait s'épanouir dans le respect de la dignité humaine.

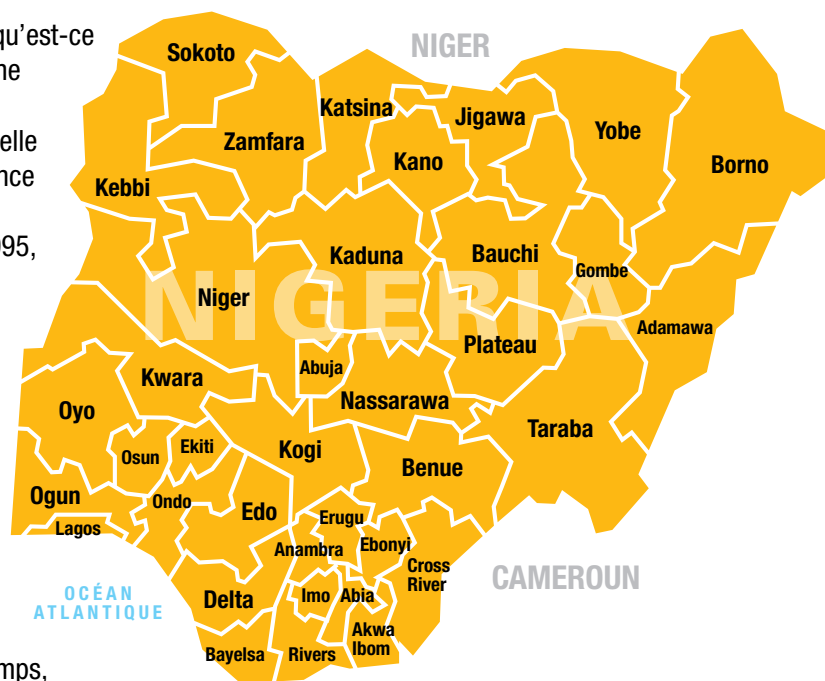
Par conséquent, le fédéralisme et la démocratie doivent aller de pair pour que la démocratie *fédérale* puisse devenir une réalité en Afrique. Pourtant, comme nous venons de le voir, les chances de la démocratie étaient minces parce que les racines de la démocratie de type occidental étaient peu profondes. Les forces élémentaires menant à la création d'un État, à l'intégration nationale, au développement économique, à la démocratisation et à la fédéralisation ont engendré un beau mélange de défis pour les États postcoloniaux. Dans notre description de chacun de ces facteurs identifiés ci-dessus de manière chronologique, il est important de tenir compte des conclusions de l'enquête novatrice de Thomas Franck sur les « préalables d'un fédéralisme réussi », publiée en 1968 sous le titre *Why Federations Fail*. Franck et ses collègues du Centre for International Studies de l'université de New York ont conduit ce qui s'est avéré un post-mortem de quatre tentatives d'unification régionale par le fédéralisme : dans les Antilles, en Afrique de l'Est, en Malaisie et en Rhodésie-Nyassaland. Ils ont étudié le rôle joué par la constitution et les formules utilisées pour séparer le pouvoir entre le gouvernement central et les unités constitutives de la fédération. Ils ont également examiné l'importance relative de divers facteurs sociaux non constitutionnels comme la région, la culture, la langue et la distribution des ressources. Ils ont tenté d'évaluer le poids de facteurs psychologiques et personnels liés au leadership politique : le charisme, l'engagement, l'amitié, la rivalité et les ambitions personnelles. Leurs conclusions empiriques ont permis de reconnaître l'importance de ces facteurs, mais aussi de conclure que la principale cause de l'échec, total ou partiel, de chacune des fédérations étudiées ne pouvait être trouvée par l'analyse des statistiques économiques et un inventaire de la diversité sociale, culturelle ou institutionnelle. La seule vraie raison était l'absence d'engagement politico-idéologique au concept de base ou à la valeur de la fédération. Le fédéralisme doit être considéré comme un objectif en soi.

Dans chacun des cas, on a conclu que l'engagement à l'idée fédérale en tant que but premier n'existait pas au moment de la création de la fédération et n'a pas ensuite été généré. Il est apparu que la présence de certains facteurs secondaires, identifiés ci-dessus, comme un héritage colonial commun, une langue commune et la perspective d'avantages économiques complémentaires était utile, nécessaire même, mais pas suffisante pour assurer le succès de la fédération. Leur valeur combinée réside dans leur capacité à engendrer un engagement commun au but premier de la fédération, mais ils ne suffisent pas en eux-mêmes à créer et à maintenir l'engagement. Pour que ce soit possible, il fallait un engagement *idéologique* à la fédération, non seulement en tant que moyen – pour parvenir à l'indépendance ou à la stabilité financière –, mais aussi à la fédération en tant que fin en soi, à la valeur intrinsèque de celle-ci.

NIGERIA : LES CAUSES DU SUCCÈS

Notre survol des expériences fédérales africaines dans les années 1960 a montré que, dans l'ensemble, le fédéralisme a été un échec en Afrique. L'attrait que constituait l'idée fédérale pour plusieurs groupes et communautés dans des États qui venaient d'acquiescer leur indépendance s'est rapidement estompé et, au début des années 1970, il était pratiquement disparu. La fédération congolaise (Zaïre; 1960-1965) a été abrogée en 1965, le système fédéral ougandais (1962-1966), conçu au départ pour satisfaire le royaume du Buganda, a connu la même fin en 1966, et le projet anglo-français de fédération camerounaise (1962-1972) a pris fin en 1972. Des expériences fédérales au Kenya, au Soudan et en Éthiopie ont aussi été minées, ne laissant que le Nigeria et la Tanzanie – qui forme, avec les îles de Zanzibar et de Pemba (pour 5 % de la population totale) une union à la limite du fédéralisme – comme uniques fédérations survivantes dans les années 1970.

Étant donné le faible taux de succès, qu'est-ce qui nous permet d'avoir aujourd'hui une vision optimiste de l'idée fédérale en Afrique? Quels sont les problèmes qu'elle peut régler? La plus ancienne expérience fédérale toujours en place est celle du Nigeria, à laquelle s'est ajoutée, en 1995, l'Éthiopie en tant que fédération multinationale (ou multiethnique) et, en 1996, l'Afrique du Sud qui, si elle n'est pas officiellement une fédération, contient néanmoins d'importants éléments fédéraux dans sa constitution. Dans cette section, nous allons nous intéresser à la plus réussie de ces expériences fédérales, celle du Nigeria, dans le but de déterminer ce qu'on entend par « réussite » et, en un deuxième temps, aux raisons de cette réussite.



Le pays, qui tient son nom du fleuve Niger, est situé sur la partie sud de la côte de l'Afrique de l'Ouest. Il a des frontières avec le Cameroun et le Tchad, à l'est, le Bénin à l'ouest et le Niger au nord. Celui qu'on appelle parfois le « géant de l'Afrique » possède un immense territoire qui a un peu plus que deux fois la taille de la Californie et, avec sa population de 120-130 millions de personnes (le dernier recensement, en 2005, a été largement contesté), c'est le pays le plus peuplé d'Afrique. Le pays est la plus grande puissance militaire et économique de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) et, depuis son indépendance officielle de l'Empire britannique en 1960, a connu différentes incarnations de régime politique fédéral.

Actuellement, sa dernière incarnation fédérale est enchâssée dans la constitution de mai 1999, qui a été approuvée et présentée au peuple par le pouvoir militaire après sa dernière période de gouvernement autocratique (1983-99). Cette constitution tire son origine de la constitution de 1979 qui avait été éprouvée et offrait le meilleur point de

départ pour le rétablissement du constitutionnalisme au Nigeria. La principale caractéristique institutionnelle de la constitution de la République fédérale du Nigeria, c'est qu'elle conserve un gouvernement présidentiel et un système fédéral avec trois ordres de gouvernements : un gouvernement fédéral fort, 36 États constitutifs et 774 administrations locales. Dans la fédération, le pouvoir constitutionnel est principalement entre les mains du gouvernement fédéral d'Abuja dont la tâche première est, selon les élites politique et militaire, de veiller à l'unité du pays.

Avec six constitutions écrites depuis 1960, le Nigeria vient de célébrer un demi-siècle de démocratie libérale. Le pays possède une des expériences de démocratie les plus turbulentes de toute l'Afrique. L'apogée de la stabilité gouvernementale a été atteinte récemment, en 2007, quand les Nigériens ont connu un premier passage d'un gouvernement à un autre après des élections sans aucune forme d'intervention militaire. En plus d'être le plus grand État africain, le Nigeria constitue aussi une nation pluraliste avec une grande diversité. On y trouve trois identités ethniques fortes très concentrées sur le plan territorial – les Yorubas, les Haoussas-Peuls et les Ibos – ainsi qu'environ 250 minorités sous-ethniques tribales, religieuses et linguistiques disséminées dans le pays. Si on ajoute à cette division sociale fondamentale les grandes divisions sociales liées à la religion, à l'identité territoriale et à d'importantes différences socio-économiques ainsi qu'une mauvaise distribution des ressources, la dépendance au pétrole, une corruption généralisée et l'omniprésence des militaires, on comprend facilement pourquoi il y a toujours eu plus d'une ligne de fracture dans cette société civile très morcelée. Au début de son histoire, le pays a connu régulièrement des menaces de sécession issues de différentes régions et, à peine sept ans après l'indépendance, le sud-est a voulu se séparer du reste du pays. Ce qui a donné lieu, de 1967 à 1970, à une fédération fracturée par sa première et jusqu'ici unique guerre civile, quand le Biafra, dirigé par les Ibos, a plongé le Nigeria dans une longue guerre sanglante, où violence, torture et famine ont déchiré le pays. La guerre s'est terminée par la défaite des séparatistes et a servi de leçon : pour que continue d'exister le Nigeria en tant qu'entité multi ethnique et nationale, il doit constituer une unité fédérale.

Au cours de ses 50 années d'indépendance, le Nigeria a été pendant 28 ans dirigé par un gouvernement militaire. La dernière période militaire s'est terminée en 1999 et depuis, le pays lutte pour maintenir sa stabilité démocratique durement acquise, alors que les vieilles divisions régionales et ethniques se sont transformées dernièrement en une polarisation basée sur la religion, plus dangereuse celle-là : les musulmans contre les chrétiens. Depuis les débuts de la fédération en 1960, on ne connaît pas précisément le ratio musulmans/chrétiens, mais l'on considère habituellement qu'il y a 48-50 % de musulmans et 34-36 % de chrétiens dans la population. La distribution territoriale a une grande importance ici. Les musulmans sont presque uniquement installés dans les États du Nord, tandis que les chrétiens se trouvent principalement, mais pas exclusivement, dans les États du Sud et du Sud-Ouest du pays. Des tentatives concertées pour calmer et désamorcer les tensions religieuses, qui représentent une menace pour l'unité nationale, ont mené à l'élaboration de la constitution de 1999, laquelle comprend une réorganisation territoriale à grande échelle de la fédération. Le nombre d'unités constitutives a augmenté, passant à 36, dans le but de prévenir la domination d'un des États par une religion en particulier. Nous reviendrons un peu plus loin à cet important défi posé au régime politique fédéral.

Le Nigeria, en tant que fédération multinationale, multireligieuse et multiculturelle, qui possède une histoire immensément complexe, s'est aussi heurté à l'épineuse question de la dépendance au pétrole qui représente un défi à facettes multiples pour la fédération. Située dans le sud du pays, la région du delta du Niger est riche en pétrole et connaît, depuis les années 1970, une grande violence politique, ainsi que corruption et criminalité. On y assiste à des prises d'otage, à des attaques du personnel des compagnies pétrolières, à la destruction d'oléoducs appartenant au gouvernement, au sabotage d'installations de compagnies pétrolières, et les conflits intergroupes en lien avec des ressources liées au pétrole sont devenus monnaie courante dans le delta du Niger. Mais le plus grand problème sociopolitique du Nigeria, c'est la profonde désillusion des groupes ethniques minoritaires des

régions productrices de pétrole qui, tout en vivant au milieu de cette immense source de richesse, se sont appauvris dans une région qui demeure plus pauvre que la moyenne nationale. Cette triste situation est aggravée par les dommages environnementaux et écologiques liés à l'exploration et à la production pétrolière menées de façon irresponsable par les pétrolières multinationales (plus particulièrement Shell). Cela a également soulevé de nombreuses questions concernant les violations des droits de l'homme au Nigeria.

Le gouvernement fédéral, qui exerce une domination sur les États et les gouvernements locaux, est aussi l'unique propriétaire du pétrole et des minéraux solides. La constitution a instauré un Compte fédéral où sont déposés tous les revenus encaissés par le gouvernement fédéral ainsi que des procédures qui visent à améliorer la situation des États fédérés d'où sont extraites ces ressources en garantissant qu'une allocation minimale de 13 % du revenu généré par l'exploitation des ressources naturelles dans un État lui soit retournée. Ce « principe de dérivation » remonte aux années 1960, mais avait par la suite perdu de la force au fur et à mesure que les revenus de l'exploitation pétrolière augmentaient dans les années 1970. Plusieurs facteurs sont responsables de cet affaiblissement : l'effet centralisateur du gouvernement militaire; l'influence politique limitée des communautés minoritaires productrices de pétrole en comparaison avec les trois principaux groupes ethniques; et la nécessité d'éviter de trop grandes disparités entre les régions riches en pétrole et le reste de la fédération. Les dernières tendances et les événements récents tendent à démontrer que la lutte des communautés minoritaires du delta du Niger pour recouvrer leurs anciennes sources de revenus – ou pour obtenir le contrôle total de leurs ressources – a peu de chance de réussir, car cela représenterait une menace pour le fédéralisme distributif centralisé du Nigeria. Mais ces circonstances difficiles ont donné naissance à de nouveaux mouvements séparatistes, à des gangs armés et à des groupes de justiciers qui visent ce qu'ils croient être une justice régionale.

Pour en revenir à la question du conflit religieux dans le pays, celui-ci a été déclenché par la réintroduction et, par la suite, par l'extension de la loi islamique dans le Nord musulman. Sur le plan religieux, la société nigérienne est divisée en trois avec l'islam, la chrétienté et les religions indigènes traditionnelles. Les musulmans se trouvent surtout dans le nord (Haoussas-Peuls), les chrétiens dans le sud/sud-est (Ibos) et le bicommunisme religieux dans l'ouest (Yorubas) où les religions traditionnelles africaines sont dispersées un peu partout dans la région. Il ne faut pas oublier qu'il existe environ 250 identités minoritaires ethno-religieuses-linguistiques qui ne s'inscrivent pas dans les groupes et communautés majoritaires et qui sont, par le fait même, invisibles. Mais le problème de la coexistence interreligieuse fait partie intégrante du fédéralisme nigérien depuis sa création à l'époque postcoloniale. En fait, il remonte au moins à 1946 quand les relations fédérales ont été introduites pour la première fois, et depuis ce temps, il revient régulièrement sur le devant de la scène.

Les tensions apparues récemment entre musulmans et chrétiens ont donné lieu à des éclats de violence à la suite de présumées violations des droits de certains chrétiens dans le Nord musulman. C'est l'État du Zamfara qui a mené le mouvement pour l'instauration et la promotion de la charia. Depuis 1999, la loi islamique s'est étendue à dix États du Nord majoritairement musulmans. Les tensions les plus vives se trouvent dans les endroits où on rencontre d'importants clivages sociaux (ethno-religieux, régionaux, socio-économiques et lignes de fractures politiques) qui radicalisent le conflit.

Dans ces endroits, le risque d'hostilité entre différents groupes et communautés est grand. Dans l'État de Kaduna, par exemple, la vieille rivalité entre musulmans et non-musulmans a donné lieu à de violentes émeutes quand, en 2000, une tentative d'instaurer la loi islamique dans cet État qui n'a qu'une faible majorité musulmane a créé de la résistance. Dans l'État de Zamfara, on a recensé des violations, comme l'imposition à des non-musulmans de peines prévues par la loi de la Charia. Il n'y a aucun doute que la religion est désormais hautement politisée et génératrice de discorde.

La constitution de 1999 avait pour but, avec son article 14, de régulariser ce genre de différences culturelles/ idéologiques dont l'État fédéral avait hérité en incorporant le principe du « caractère fédéral » repris de la constitution de 1979. Le but de cet article était de reconnaître officiellement dans le corps politique les diversités bien vivantes en les canalisant dans un cadre de valeurs qui pourrait satisfaire, protéger et promouvoir les intérêts et les identités de toutes les communautés. D'un point de vue pratique, cela signifiait qu'on voulait concilier les différences et les diversités sous-étatiques avec la quête première de l'unité nationale. Au départ, le principe n'avait pas été pensé en fonction des différences religieuses, mais plutôt en vue d'obtenir une représentation ethno-nationale et territoriale proportionnelle dans les fonctions et organismes fédéraux. La constitution actuelle prévoit « encourager activement » l'intégration nationale ainsi que le caractère fédéral du pays, et si cela inclut, le sexe, la religion, le statut, la langue et l'origine ethnique de la population, il n'avait pas été nécessaire, par le passé, de considérer spécifiquement la division entre musulmans et chrétiens. Cependant, depuis 1999, dans certains États insatisfaits de la distribution des postes dans les fonctions supérieures, le problème est de plus en plus axé sur les conflits liés à la diversité religieuse. Heureusement, jusqu'ici, ces tensions ethno-religieuses se produisent davantage au niveau des États qu'au niveau fédéral, ce qui permet de croire qu'elles pourront également être désamorcées à ce niveau.

À bien des égards, le principe du caractère fédéral est devenu le symbole des angoisses, des difficultés et des défis contemporains du Nigeria. C'est en fait le baromètre des pressions qui émanent de la société civile. Comme sa raison d'être est d'abord et avant tout de promouvoir la loyauté à la nation, l'intégration et un « sentiment d'appartenance » du peuple envers un État fédéral multinational, multireligieux et multiculturel, il reste à savoir jusqu'à quel point les structures institutionnelles peuvent répondre à la pluralité complexe de la société. Un tel principe envoie un important message symbolique à la société, mais il ne peut à lui seul être responsable de satisfaire ce qu'on appelle les demandes *plurinotionales*. Le principe du caractère fédéral n'a pas réussi à empêcher les politiciens du Nord (musulman) de monopoliser le bureau présidentiel pendant quarante ans, de 1960 à 1999, et il ne peut empêcher la manipulation du contrôle régional des postes clés de l'État, comme dans l'armée et la police, par des groupes ou des individus privilégiés.

En résumé, si on examine l'expérience fédérale nigériane depuis plus d'un demi-siècle, on peut conclure que sa plus grande réalisation a été de garder le pays en un seul morceau. L'unité fédérale est la seule forme d'unité nationale qui puisse exister. C'est la principale leçon qui a été tirée de la guerre civile au Biafra de 1970. Depuis, la fédération nigériane a connu des moments difficiles, avec des menaces internes à la stabilité du gouvernement et à la légitimité du régime. La politisation de la religion et la mauvaise distribution des ressources sont sans doute les deux problèmes les plus urgents qui divisent le pays, mais d'autres points faibles demeurent présents, comme la corruption omniprésente, un dossier inégal en matière de droits humains, l'injustice sociale, la centralisation excessive du régime politique, la manipulation électorale, l'influence militaire qui perdure, une modernisation inadéquate et la fragilité de la culture politique démocratique. En contrepartie, il est important de noter la survie de l'État, une paix relative récemment acquise, l'épanouissement de la société civile et de ses organismes, la compréhension et l'acceptation de plus en plus grande de la démocratie libérale fédérale et la croissance du rôle du Nigeria sur le plan international en tant que puissance économique et militaire au sein de la CEDEAO et de l'Union africaine. Après avoir créé le Nigeria en 1960, il reste encore au gouvernement fédéral et aux politiciens à créer les Nigériens.

LE NIGERIA DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE: SUCCÈS ET ÉCHEC

Évidemment, l'exemple du Nigeria comme étude de cas du fédéralisme en Afrique, est le produit de circonstances uniques. Il a néanmoins plusieurs caractéristiques en commun avec d'autres expériences fédérales, comme en Éthiopie et en Afrique du Sud. Les comparaisons avec le Nigeria peuvent nous aider à comprendre les énormes défis auxquels doivent faire face les politiciens quand vient le temps d'instaurer ou d'administrer un système fédéral. Elles nous permettent aussi de prendre conscience des complexités des cultures politiques de chaque expérience fédérale. Voici quelques perspectives comparées.

La ressemblance la plus frappante entre le Nigeria et d'autres systèmes fédéraux ou quasi fédéraux, c'est la question du développement socio-économique ou, pour le dire crûment, du sous-développement économique. Même au Nigeria, qui est un des États africains les plus riches – s'il n'est pas carrément le plus riche –, il y a énormément de ressources primaires non exploitées, ce qui appelle à une diversification économique qui permettrait de s'éloigner de l'actuelle dépendance au pétrole. Le Nigeria est toujours à la traîne sur le plan de la modernisation. Les conséquences sociales de ce phénomène sont une autre caractéristique commune qui pèse lourd dans l'évaluation globale de l'évolution de la modernisation. La corruption, la pauvreté et un écart énorme entre riches et pauvres freinent le développement social de manière à perpétuer de graves inégalités et à renforcer le cynisme, le scepticisme et le désespoir chez le peuple.

Cet état des choses entretient des relations tribales qui peuvent exacerber les conflits et les rivalités entre communautés voisines. En d'autres termes, les clivages socio-économiques dans la société nigériane s'ajoutent aux différences tribales de manière à envenimer les relations intertribales. Il est important de rappeler que différentes formes de gouvernances tribales existent encore dans beaucoup, si ce n'est dans la majorité, des États africains, qu'elles fonctionnent en parallèle au gouvernement fédéral laïc et que de nombreux Africains s'y fient encore. En Somalie, par exemple, des chefs de clans rivaux jouent un rôle important dans la guerre civile actuelle; cette ancienne forme d'autorité politique est aussi évidente en Éthiopie et en Afrique du Sud.

Une autre caractéristique commune au Nigeria, à l'Éthiopie et à l'Afrique du Sud, c'est la composition multiethnique de la société qui permet ce que certains appellent un « fédéralisme ethnique ». Ces termes sont souvent mêlés et mal utilisés. Le terme « fédéralisme ethnique » semble indiquer que le principe dominant de la structure de l'État est l'identité tribale ou sous-étatique. Dans les faits, c'est le cas uniquement en Éthiopie, où la constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie fait constamment référence aux « nations, nationalités et peuples » du pays. Contrairement au Nigeria, on a tenu à lier dans la constitution les identités constitutives au principe territorial, ce qui a donné lieu à neuf unités sous-étatiques qui ont été créées en fonction « des schémas de peuplement, de la langue, de l'identité et du consentement des peuples concernés ». Rappelons qu'au Nigeria, on a choisi la solution contraire pour régler les conflits ethniques, en reconfigurant les 36 États constitutifs de façon à, autant que faire se peut, prévenir toute forme de domination ethnique, tribale ou religieuse dans chacune des unités.

Mais qu'en est-il de la question de la démocratie libérale dans ces fédérations? Si on remarque que la démocratie électorale s'est développée avec succès au Nigeria, en Éthiopie et en Afrique du Sud, il faut comprendre que ce n'est que la partie visible d'un gigantesque iceberg. Pour qu'elle fonctionne bien, la démocratie libérale doit aller au-delà de simples élections afin que ses valeurs, ses croyances et ses idées s'infiltrant en profondeur dans les structures de l'État et dans ces sociétés très complexes sur le plan culturel afin de donner naissance à une culture

politique de démocratie libérale. Dans certains cas, même après un demi-siècle, le « processus de démocratisation » demeure largement inachevé. Il a été confronté à de grandes forces d'inertie et à la résistance active de personnes voulant protéger leurs droits acquis. L'héritage militaire totalitaire, la centralisation excessive, la corruption généralisée, la grande pauvreté, le manque d'éducation et la mauvaise distribution des richesses, tout cela réuni a étouffé les efforts déployés pour que la démocratie libérale puisse fonctionner de façon efficace. Ainsi, dans beaucoup d'institutions des 54 États africains, on ne sent pas le désir de régler la corruption qui continue de caractériser ces fragiles démocraties, qui renforce les peurs et les soupçons entre les différents groupes dans un processus compétitif et qui donne à croire que les perceptions de justice et d'impartialité sont éloignées de la réalité.

Comment est-il possible alors d'évaluer les succès et échecs de ces nouveaux systèmes fédéraux d'Afrique ? Sur quels critères devrions-nous nous baser ? Premièrement, il est évident que puisque ces termes sont des absolus, ce qui n'est pas un succès est automatiquement un échec, et vice versa. Mais dans la vie, on rencontre différents degrés de réussite et d'échec. Nous réussissons certaines choses et en ratons d'autres. Deuxièmement, il est important de juger le succès ou l'échec en fonction des principaux objectifs de chaque fédération. Dans le cas du Nigeria, la plus vieille des fédérations d'Afrique, sa longévité est en soi un succès. La fédération, même après de longues périodes de domination militaire, existe toujours et a de bons antécédents en ce qui concerne la gestion de conflits. Le Nigeria ne peut être comparé à des pays comme la Suisse ou les États-Unis, du moins en termes de succès et d'échec, mais doit être considéré en fonction de son héritage africain et des objectifs de sa fédération.

Les valeurs et pratiques de la démocratie libérale en Occident ne sont pas facilement exportables en Afrique. Nous devons utiliser la même méthode pour étudier l'Éthiopie et l'Afrique du Sud, considérées toutes deux comme des fédérations réussies. La première parce qu'elle survit depuis 1995 sous la forme d'une république fédérale multinationale malgré une grande instabilité dans son histoire récente. Et la deuxième, parce qu'elle est parvenue à surmonter son héritage lié à l'apartheid et les défis tribaux et sous-étatiques postcoloniaux. Il est vrai que la théorie et la rhétorique constitutionnelles de la fédération éthiopienne ne résisteraient pas à un examen minutieux à cause de son héritage de centralisation impériale dans la corne africaine et de ses pratiques marxistes-léninistes de centralisme démocratique, le tout ajouté aux prouesses militaires du Front populaire de libération du Tigré qui fait partie d'une coalition de partis politiques ethniques. Ces héritages montrent que le pays ne possède pas encore de culture de démocratie libérale. Tant en Afrique du Sud qu'en Éthiopie, le processus de démocratisation évoluera lentement et dépendra de la promotion d'une citoyenneté qui englobe tous les citoyens et d'une nationalité politique qui permet à tout le monde de « se sentir sud-africain » ou « d'être éthiopien », forces qui pourront rivaliser avec une identité ethnique étroite. Le Nigeria, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud se conforment au modèle des États africains non fédéraux dans la façon qu'ils ont de considérer que la sécurité du régime, la stabilité politique et gouvernementale et l'unité de l'État (multi)national sont plus importantes que la société civile, la confiance politique, le partage des pouvoirs, la participation réelle à une démocratie multipartite, les droits humains et le régime des lois.

CONCLUSION: L'HÉRITAGE VIVANT DU FÉDÉRALISME EN AFRIQUE

Parmi les 54 États d'Afrique, il n'y en a que trois qui sont considérés comme de véritables systèmes fédéraux : le Nigeria (1999), l'Éthiopie (1995) et l'Afrique du Sud (1996). La constitution de la République démocratique du Congo (1996) affirme que le pays est également une fédération, mais pour l'instant, c'est davantage un souhait que la réalité. Même chose en Somalie, pays déchiré par la guerre, où la communauté internationale (représentée principalement par les forces américaines) considère le gouvernement en place comme un gouvernement fédéral, alors qu'en fait, on est encore loin du compte. D'un point de vue historique, le fédéralisme est aussi apparu dans des manifestations interétatiques, même si elles furent de courte durée, avec la mise en place d'organisations régionales en Afrique de l'Est et en Afrique centrale. Il y a même eu des efforts de faits récemment pour ressusciter la première en se basant sur le modèle de l'Union européenne (UE).

L'AFRIQUE D'AUJOURD'HUI



Au cours des années de la décolonisation, on a cherché à construire des États nations regroupant différentes ethnies et communautés tribales dans les frontières territoriales léguées par les puissances coloniales qui se retiraient. La France a souvent été considérée comme un modèle d'État nation, et la création par la France d'unions fédérales dans ses anciennes colonies (qui sont aujourd'hui des États francophones) était considérée comme un moyen, pour la puissance impériale, de garder le contrôle de celles-ci. Ce modèle est néanmoins devenu un symbole de modernité alors que les identités ethniques et tribales étaient considérées comme synonymes de sous-développement. Évidemment, dans les États africains, on considérait en général que l'ethnicité ne devait pas servir de base sur laquelle établir des partis ou des institutions politiques. Dans les années 1960 et 1970, la plupart des pays africains étaient surtout préoccupés par la construction de l'État et l'intégration nationale. Et comme le principal défi était de remplacer l'identité ethnique par l'identité nationale et non de simplement superposer l'identité nationale à l'identité ethnique, ces années ont connu une grande montée du nationalisme étatique en tant que nouvelle forme de nationalité politique.

Cependant, les identités tribales et ethniques existent toujours et elles continuent d'influencer la vie publique. Évidemment, le nationalisme ethnique demeure une force politique importante dans le continent africain et, dans certains cas, ses ardeurs ont été alimentées par la radicalisation d'identités religieuses comme l'Islam. Le renforcement de l'identité ethnique Haoussa-Peul, de religion musulmane, dans certains États du Nord du Nigeria comme le Zamfara et le Kaduna a accentué le clivage ethno-religieux-territorial-socio-économique et divisé la société en profondeur. Mais les systèmes fédéraux nigérian, sud-africain et éthiopien ont déjà posé des gestes pour que l'attachement identitaire premier de leurs citoyens soit reconnu dans leurs constitutions respectives. S'il est vrai que l'expérience éthiopienne d'un fédéralisme ethnique autoritaire s'est avérée un succès, il reste que les fédéralismes nigérian et sud-africain ne s'appuient sur l'origine ethnique ni dans leur structure ni en ce qui concerne leurs objectifs politiques.

Peut-on alors considérer qu'il existe un fédéralisme africain ou une tradition émergente de fédéralisme africain ? Les données nous permettent-elles de parler d'un fédéralisme africain que l'on pourrait différencier nettement des traditions anglo-américaines et européennes ? L'héritage du fédéralisme en Afrique permet de croire que, dans un avenir proche, les expériences fédérales continueront à être des réponses institutionnelles à la complexité de l'héritage colonial, à la persistance des projets d'État-nation en Afrique postcoloniale, à la nature du leadership politique, aux clivages existant dans chaque État et, dans certains cas, elles dépendront de la promotion qu'en fera la communauté internationale. Le fédéralisme africain restera fort probablement empêtré dans une dynamique qui sur le plan de la culture, du développement et de la démocratie se résoudra probablement dans le cadre d'autres expériences fédérales ou quasi fédérales menées dans le futur et qui seront de plus en plus basées sur des modèles africains plutôt que sur des modèles européens ou nord-américains. Elles seront considérées comme des réussites sur certains plans et des échecs sur d'autres, mais ce jugement sera porté en des termes africains.