

# Le mythe d'un leadership nigérian dans les relations inter-africaines

## The Myth of a Nigerian Leadership in Inter-African Relations

Emeka Nwokedi

Volume 22, Number 2, 1991

Afrique : la déconnexion par défaut

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702844ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702844ar>

[See table of contents](#)

### Article abstract

Nigeria's leadership role in inter-African relations remains a myth despite the country's assertiveness in the areas of liberation, conflict mediation and regional economic integration. Rhetoric and posturing in inter-African diplomacy have become a substitute for reality. Furthermore, the weakness of the Nigerian domestic structure and the effects of the structural adjustment programme negate Nigerians' capabilities to exert a leadership in inter-African diplomacy.

### Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

### ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Nwokedi, E. (1991). Le mythe d'un leadership nigérian dans les relations inter-africaines. *Études internationales*, 22(2), 357–368.  
<https://doi.org/10.7202/702844ar>

# Le mythe d'un leadership nigérian dans les relations inter-africaines

Emeka NWOKEDI\*

## ABSTRACT — *The Myth of a Nigerian Leadership in Inter-African Relations*

*Nigeria's leadership role in inter-African relations remains a myth despite the country's assertiveness in the areas of liberation, conflict mediation and regional economic integration. Rhetoric and posturing in inter-African diplomacy have become a substitute for reality. Furthermore, the weakness of the Nigerian domestic structure and the effects of the structural adjustment programme negate Nigeria's capabilities to exert a leadership in inter-African diplomacy.*

Au Nigeria, de nombreux analystes et décideurs considèrent que la poursuite d'un rôle dirigeant dans les affaires inter-africaines relève d'une « destinée manifeste » du pays.<sup>1</sup> La justification d'un tel rôle est habituellement construite autour de trois arguments : le pays est le plus peuplé du continent – plus de 110 millions d'habitants selon les dernières estimations ; il dispose, grâce au gaz et au pétrole, d'énormes ressources économiques ; enfin, celles-ci vont de pair avec un marché particulièrement large.

L'analyse de la diplomatie africaine du Nigeria a donné matière à une pléiade de travaux universitaires aux conclusions fort divergentes. Alors que certains auteurs traitaient les initiatives et interventions du Nigeria comme autant de manifestations de la montée en puissance d'un pouvoir africain<sup>2</sup>, d'autres ont mis l'accent sur les impondérables qui affectaient la volonté d'affirmer un rôle dirigeant ou, plus simplement, ont attiré l'attention sur les conditions requises pour que le pays puisse assumer ses ambitions.<sup>3</sup> Toutes ces analyses ont pour dénominateur commun l'idée que

\* Senior Lecturer, Département de relations internationales, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, Nigeria.

1. Voir J. STREMLAU, *The International Politics of the Nigerian Civil War, 1967-1970*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 3 et 11-12 ; J. WAYAS, *Nigeria's Leadership Role in Africa*, Londres, Macmillan, 1979.
2. J. HERSKOVITS, « Nigeria : Africa's New Power », *Foreign Affairs*, LIII, 2, janvier 1975, pp. 314-333 ; I. GAMBARI, « Nigeria and the World : A Growing Internal Stability, Wealth and External Influence », *Journal of International Affairs*, XXIX, 2, automne 1975, pp. 159-169 ; A. B. AKINYEMI, « The Emergence of Nigeria as a Regional Power in International Relations », *Studia Diplomatica*, XXXV, 3, 1982, pp. 227-243.
3. S. WRIGHT, « The Limits of Nigeria's Power Overseas », *West Africa*, 27 juillet 1981, pp. 1685-87 ; T. M. SHAW, « Inequalities and Interdependence in Africa and Latin America : Sub-Imperialism and Semi-Industrialism in the Semi-Periphery », *Cultures et Développement*, x, 2, 1978, pp. 231-263.

le Nigeria est bien placé pour jouer un rôle dirigeant dans les affaires inter-africaines.

Dans les pages qui suivent, après avoir apporté quelques précisions quant au sens et à la notion de «rôle dirigeant» dans le contexte de la politique étrangère nigériane, on analysera les événements qui ont contribué à consolider l'image du Nigeria en tant qu'acteur prépondérant dans les rapports inter-africains. On abordera ensuite les contraintes et limitations auxquelles l'exercice d'un tel rôle est assujéti en évoquant les dimensions internes et externes de la capacité d'intervention étatique.

## I – Qu'entend-on par leadership nigérian ?

Bien que d'un usage courant, la notion de rôle dirigeant, de leadership, du Nigeria en politique étrangère n'a jamais été l'objet d'aucune définition empirique ou conceptuelle. On considère que ses contours vont de soi, ce qui est loin d'être le cas.

Dans les déclarations du gouvernement nigérian, détermination et engagement sur la scène africaine sont généralement synonymes de l'affirmation d'une position dirigeante. En 1988, le ministre nigérian des Affaires extérieures vantait ainsi la «durabilité et le succès» d'une politique étrangère soucieuse de débarasser l'Afrique de toutes formes de domination, avant d'y voir l'expression d'un «leadership politique que ce pays exerce en Afrique». <sup>4</sup> On peut en douter car le Nigeria n'a jamais été mandaté par quiconque pour exercer une responsabilité spéciale de leader en Afrique; par ailleurs, les objectifs de libération du continent auxquels il est si souvent fait référence sont partagés par la plupart des États du continent.

Il n'en demeure pas moins qu'au Nigeria, le volontarisme et la visibilité diplomatique du pays dans les affaires inter-africaines tendent à être assimilés à l'exercice d'un rôle dirigeant. C'est à travers une telle grille d'analyse que l'universitaire et ancien ministre A. B. Akinyemi a pu faire référence au passage d'une politique étrangère «conservatrice», sous le régime de Yakubu Gowon (1966-1975), à une politique étrangère «radicale», durant la période Murtala Mohammed/Olusegun Obasanjo (1975-79). Pour Akinyemi, ce processus a eu pour corollaire l'acquisition par le Nigeria d'un rôle prépondérant dans les affaires africaines, d'autant que les initiatives adoptées durant la seconde période ont atteint leurs objectifs et, ce faisant, suscité une reconnaissance des aspirations nigérianes par d'autres États africains. <sup>5</sup> Une telle argumentation feint d'ignorer qu'en Afrique comme ailleurs, l'exercice d'un rôle déterminant en politique étrangère n'est pas nécessairement le fait des États qui adoptent des

4. Major-General I.O.S. NWACHUKWU, «The Dynamics of Nigeria's Foreign Policy», *Nigeria: Bulletin on Foreign Affairs* (Lagos), New series, III, 1-2, juin-décembre 1988, p. 27.

5. AKINYEMI, «The Emergence of Nigeria...», *art. cit.*, pp. 228-231.

positions «radicales» ou en «rupture brutale» avec leurs politiques antérieures. Un État «conservateur» peut tout autant qu'un État «radical» (deux définitions faisant appel à des critères subjectifs) adopter des positions de leader en politique étrangère...

En fin de compte, ce sont les analyses en termes d'économie politique qui ont poussé le plus loin la réflexion sur la conceptualisation et la mise en contexte de la notion de rôle dirigeant du Nigeria en politique étrangère. Pour les tenants d'une telle approche, le statut du Nigeria dans la politique mondiale serait déterminé par la fonction qu'il remplit dans la division internationale du travail, elle-même dominée par le capitalisme global. Au regard de sa possession de «ressources énergétiques, minérales et administratives», le Nigeria a été classé par T. Shaw dans le groupe spécifique des États dits sub-impérialistes,<sup>6</sup> qui exercent «...une hégémonie régionale comparable à la domination globale d'une puissance impériale mais dans un cadre sous-systémique». L'État «sub-impérial» joue ainsi «un rôle intermédiaire important dans une «sphère d'influence» en dominant une région en Afrique ou en Amérique latine tout en étant soi-même subordonné aux grands États et acteurs du centre des réseaux mondiaux».<sup>7</sup> Il résulte d'une telle perspective que le Nigeria n'exerce un rôle dirigeant en matière de politique régionale que dans la mesure où les États du «centre» le lui permettent.

Une abondante littérature théorique ayant procédé à la critique de ce type d'approches,<sup>8</sup> les pages qui suivent se contentent de souligner, à travers le cas précis de la diplomatie nigériane, la faiblesse et le caractère peu convaincant des critères utilisés pour invoquer l'élévation du Nigeria au statut d'État «sub-impérial» disposant d'une capacité à jouer un rôle hégémonique.

## II - La diplomatie inter-africaine du Nigeria

Le caractère afrocentré de la politique étrangère du Nigeria a été résumé avec justesse par T. Shaw à travers les notions clés de libération, de médiation et d'intégration.<sup>9</sup> Peut-on dire pour autant que les actions du Nigeria dans ces domaines témoignent d'un rôle dirigeant en Afrique?

6. T.M. SHAW, «Inequalities and Interdependence in Africa...», *art. cit.*, p. 239.

7. *Ibid.*, pp. 240-241.

8. Cf. T. STOCKPOL, «Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique», *American Journal of Sociology*, LXXXII, 5, 1977, pp. 1075-90; T. SMITH, «The Underdevelopment of Development Literature: the Case of Dependency Theory», *World Politics*, XXXI, 2, janvier 1979, pp. 247-288.

9. T.M. SHAW, «Nigeria in World Politics: Contemporary Calculations and Constraints», in T. M. SHAW & O. ALUKO, eds., *Nigerian Foreign Policy: Alternative Perceptions and Projections*, Londres, Macmillan, 1983, p. 26.

## A — La libération du continent

C'est sur cette question que la politique africaine du Nigeria a été la plus vocale, consistante et engagée. En se faisant le champion de la décolonisation et de la libération des territoires sous domination coloniale, la politique nigériane s'inscrit dans le droit fil de sa quête d'un rôle dirigeant sur le continent. Certes, durant la première décennie de l'indépendance, les soutiens proclamés sont demeurés plus théoriques que réels : les initiatives de pays comme le Ghana, la Guinée, l'Algérie et la Tanzanie prenaient le pas sur celles du Nigeria. Néanmoins, la décolonisation du continent a toujours suscité au Nigeria un intérêt considérable ; peut-être en partie parce qu'une politique vigoureuse dans ce domaine constituait une diversion bien utile au regard des tensions domestiques et de la fragilité des coalitions politico-culturelles entre groupes ethniques rivaux ? Quoi qu'il en soit, le thème mobilisateur de la libération du colonialisme a incontestablement permis à nombre de gouvernements militaires du pays d'acquiescer à une légitimité.

Il est couramment affirmé que les initiatives prises par le Nigeria en Angola et au Zimbabwe illustrent mieux que tout autre exemple le succès de la diplomatie inter-africaine et son émergence en tant que puissance dirigeante sur le continent.<sup>10</sup> Que faut-il penser d'une telle interprétation ?

Dans le cadre multilatéral, la cooptation du Nigeria en tant que membre du groupe des États de la Ligne de front est le seul domaine où l'on a constaté un engagement différent de ceux auxquels chaque État de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) est théoriquement astreint. Ceci étant, le territoire nigérian n'a jamais été utilisé pour l'entraînement des guérilleros des mouvements de libération ; les forces armées du Nigeria n'ont, en outre, jamais été employées à cet effet.

La politique nigériane en matière de décolonisation tire sa spécificité d'une conjugaison de soutiens diplomatico-financiers alliés à des pressions économiques qui ont accéléré les processus d'accession à l'indépendance en Angola comme au Zimbabwe.<sup>11</sup> Ainsi, fin novembre 1975, le Nigeria s'est démarqué de l'OUA, où régnait un consensus quant à l'établissement d'un gouvernement d'unité nationale en Angola, pour reconnaître le Mouvement pour la libération de l'Angola (MPLA) comme seul gouvernement légitime du pays. Contrairement à ce qui a été fréquemment affirmé,<sup>12</sup> un tel geste n'avait rien d'unique en Afrique : le Nigeria n'a fait que rejoindre les positions antérieurement adoptées par l'Algérie, la

10. Voir, par exemple, J. GARBA, *Diplomatic Soldiering*, Ibadan, Spectrum Books, 1987, p. 15 et *passim* ; cf. également B. AKINYEMI, «The Emergence of Nigeria...», *art. cit.*

11. On en trouvera l'analyse détaillée dans AKINYEMI, *Ibid.* ; O. ALUKO, *Essays in Nigerian Foreign Policy*, Londres, Allen & Unwin, 1981, pp. 212-228 ; S. WRIGHT, «Symbolisme et pragmatisme : la politique nigériane en Afrique australe», in D. BACH, J. EGG et J. PHILIPPE, dir., *Nigeria, un pouvoir en puissance*, Paris, Karthala, 1988, pp. 241-256.

12. AKINYEMI, *art. cit.*

Guinée, le Mozambique, la Somalie et le Congo. S'il y a effectivement eu spécificité de l'intervention nigériane en Angola, c'est au regard de la confrontation diplomatique dans laquelle le pays s'est alors engagé avec les États-Unis.<sup>13</sup> Certes, la campagne menée par le Nigeria pour obtenir un vote de l'OUA favorable au MPLA n'a pas été la réussite totale que certaines interprétations enthousiastes ont voulu présenter : lors du sommet extraordinaire d'Addis-Abéba, en janvier 1976, la décision est restée dans l'impasse.<sup>14</sup> Toutefois, l'action du Nigeria a révélé, comme D. Bach le souligne, une incontestable capacité à neutraliser les initiatives diplomatiques des États-Unis en Afrique.<sup>15</sup>

Dans le cas zimbabwéen, le soutien du Nigeria s'est traduit par la décision de nationaliser les avoirs de la *British Petroleum* à la veille du sommet de Lusaka en 1979; ce faisant, il s'agissait de faire pression sur l'intransigeance manifestée par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher à propos de l'indépendance du Zimbabwe.

Au Zimbabwe comme en Angola, des dons ont été effectués par le Nigeria, fort de revenus pétroliers considérables, lors de leurs accessions à l'indépendance. L'Angola a ainsi reçu 20 millions de dollars comptant et le Zimbabwe 10 millions qui furent partiellement employés au rachat de participations sud-africaines dans la presse écrite du nouvel État.

Ces initiatives diplomatico-financières sont à rapprocher de la politique apparemment inflexible du Nigeria en matière de lutte anti-apartheid. Le soutien à l'African National Congress (ANC) et au Pan African Congress of Azania (PAC), l'aide financière aux États de la Ligne de front victimes des campagnes déstabilisatrices de l'Afrique du Sud dans les années 1980,<sup>16</sup> enfin, la présidence du Comité spécial des Nations Unies contre l'apartheid, semblent avoir propulsé le Nigeria au centre de la scène inter-africaine.

Quelle fut la portée réelle de ces initiatives nigérianes? Si le soutien accordé au MPLA a contribué de manière décisive à sa reconnaissance en tant que gouvernement légitime par l'OUA, les problèmes qui se posaient n'ont pas pour autant été résolus car la guerre civile s'est poursuivie dans un contexte de tensions exacerbées. Les États-Unis ont continué à soutenir l'UNITA rivale jusqu'à ce jour tandis que la politique nigériane devenait rapidement inexistante voire, dans le meilleur des cas, purement rhétorique.

13. La croisade anti-MPLA des États Unis, venant s'ajouter aux interventions de l'armée sud-africaine en faveur de l'UNITA, aurait provoqué la décision nigériane de reconnaître le MPLA comme seul gouvernement légitime; GARBA, *op. cit.*, pp.22-26 et O. OBASANJO, *Not My Will*, Ibadan, Ibadan University Press, 1990, pp.124-125.

14. *Africa Research Bulletin*, (Political Series), XIII,1, 15 février 1976, p. 3883.

15. D.BACH, «Nigerian-American Relations: Converging Interests and Relations of Power», in SHAW & ALUKO, *op. cit.*, p. 40.

16. Selon P. Wilmot, ces promesses de financements ne se seraient jamais concrétisées. Cf. P. WILMOT, *Nigeria's Southern Africa Policy, 1960-1988*, Uppsala, SIAS, août 1989, p. 14.

Parmi les raisons d'une telle situation, figure le mécontentement que les dirigeants nigériens ont éprouvé face à l'absence de bénéfices engendrés par leur politique angolaise. L'ancien ministre nigérien des Affaires extérieures, Joseph Garba, évoque dans ses mémoires l'intensité des ressentiments suscités par «la première apparition du gouvernement du MPLA au sommet de l'OUA à l'île Maurice en juillet 1976, [car] le nom du Nigeria était totalement absent de la liste des pays auxquels il fut publiquement rendu hommage pour leur assistance dans la lutte pour l'indépendance».<sup>17</sup>

Dans le cas du Zimbabwe, la nationalisation des avoirs de la BP en 1979 était une décision courageuse qui a pu influencer sur la politique britannique en Rhodésie. Toutefois, l'impact de la décision nigérienne a été de courte durée: dès février 1981, le Nigeria avait payé à la BP une compensation de 134 millions de dollars US en fournitures pétrolières et autorisait la compagnie à reprendre ses opérations.<sup>18</sup> Une telle volte-face souligne les limitations qu'il pouvait y avoir à utiliser l'arme de la nationalisation contre un important partenaire économique...

En fin de compte, l'émergence d'un «leadership» nigérien consécutif aux soutiens apportés aux luttes de libération sur le continent semble plus mythique que réel. Le Nigeria, bien qu'il affirme dans sa constitution de 1979 vouloir concourir à la «libération politique, économique, sociale et culturelle de l'Afrique», n'est guère plus autonome que la plupart des États qu'il prétend libérer.

## B — Médiation dans les affaires inter-africaines

Médiation et rôle dirigeant doivent-ils, dans le cas du Nigeria, être traités comme des synonymes? Les tentatives nigériennes de règlement de différends inter-africains peuvent tout à la fois refléter des initiatives politiques délibérées ou la reconnaissance d'une influence ou de qualités particulières du Nigeria. Les conflits dans lesquels le Nigeria est intervenu en tant que médiateur sont nombreux<sup>19</sup> et l'on concentrera l'analyse sur le cas des guerres civiles tchadienne et libérienne.

Le Nigeria, malgré l'internationalisation de la crise tchadienne et sa proximité géographique, a conservé une attitude attentiste jusqu'en 1977. Le pays est alors devenu membre du Comité de médiation de l'OUA, aux côtés de l'Algérie, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Mozambique.<sup>20</sup> Confronté à l'échec de cette tentative de médiation, le Nigeria, à l'instigation de la France, convoque une première conférence sur le Tchad à Kano,

17. GARBA, *op. cit.*, p. 23.

18. SHAW, «Nigeria in World Politics», *art. cit.*, p. 31.

19. Sur la période 1975-1978, cf. par exemple GARBA, *op. cit.*, pp. 111-144.

20. E. NWOKEDI, «Le Nigéria et le conflit tchadien: affirmation ou infirmation d'une puissance sous-régionale?», *Le mois en Afrique*, pp. 221-222, juin-juillet 1984, p. 26 et suiv.

en mars 1979. Cette initiative sera suivie de deux autres, l'une à Kano, l'autre à Lagos (sous l'égide de l'OUA) en août 1979, sans qu'une solution effective puisse être mise en œuvre. En janvier 1981, inquiet de l'entrée des troupes libyennes à Ndjamena et de l'annonce d'une prochaine fusion tchado-libyenne,<sup>21</sup> le Nigeria entreprend, en liaison avec l'OUA, une série d'initiatives en vue du retrait des forces de Tripoli. Il en résultera la formation et l'envoi au Tchad d'une force inter-africaine de maintien de la paix (novembre 1981 — juin 1982) à laquelle le Nigeria participe substantiellement par l'envoi de 2 000 hommes sur un contingent total de 4 500 — le commandement suprême est, en outre, assuré par un officier nigérian. L'opération est loin d'être un succès : l'action de la force souffre d'abord de limitations financières et logistiques, les promesses d'assistance financière de la France et des États-Unis ne s'étant que partiellement concrétisées ; en outre, le mandat de la force est si restrictif qu'il lui est interdit de réagir, même en cas d'attaque. De fait, les hommes de Hissène Habré entrent dans Ndjamena et prennent le pouvoir en juin 1982 à l'issue d'une offensive à laquelle la force inter-africaine n'a opposé aucune résistance. Celle-ci se retire alors et le Nigeria demandera en vain à l'OUA le remboursement de 107 millions de dollars déboursés au titre de son engagement.<sup>22</sup>

Au Tchad comme dans nombre d'autres conflits, la volonté nigériane de rechercher des solutions élaborées dans le cadre de l'OUA a souvent constitué un handicap pour l'exercice de sa diplomatie. Dans le conflit du Sahara occidental, ceci a fait également obstacle à l'adoption d'une position tranchée au regard de la participation nigériane au comité de médiation de l'OUA. Lorsque finalement, en 1984, le Nigeria a reconnu la République arabe démocratique sahraouie, la décision fut présentée par le ministre des Affaires étrangères, Ibrahim Gambari, comme une étape marquante de la diplomatie inter-africaine du pays,<sup>23</sup> alors même que nombre d'États africains en avaient fait autant dès le départ.

La diplomatie nigériane dans la guerre civile du Libéria a suscité un autre type d'interrogations. En 1989-90, alors que la situation se détériorait dans le pays, le Nigeria, sans jamais manifester le moindre mécontentement public devant les violations des droits de l'Homme, a pratiqué une politique active de soutien au régime de Samuel Doe. Ceci était la conséquence des étroites relations personnelles entre le chef de l'État libérien et le général Ibrahim Babangida : à l'issue d'une visite officielle au Libéria en décembre 1988, le président nigérian avait offert une aide économique au Libéria ; quelques mois plus tard, en avril 1989, une somme de 620 000 dollars US lui était également accordée. En remerciement, S. Doe a alors donné le nom de « Ibrahim Babangida graduate school of International Relations » à l'une des facultés de l'université de Monrovia ;

21. *Ibid.*

22. *West Africa*, 2 avril 1984, p. 746.

23. I. GAMBARI, *Theory and Reality in Foreign Policy Making : Nigeria after the Second Republic*, Atlantic Highlands, Humanities Press International, 1989, pp. 92-99.

huit universitaires du Nigeria y ont par ailleurs été détachés par le gouvernement nigérian.<sup>24</sup> Mais il y a encore plus surprenant: le gouvernement nigérian a accepté de rembourser une dette de plusieurs centaines de millions de dollars, due par le Libéria à la Banque africaine de développement,<sup>25</sup> alors que le Nigeria lui-même était endetté pour un montant supérieur à 30 milliards de dollars.

Alors que la guerre civile faisait rage au Libéria, la sympathie nigériane pour Samuel Doe ne s'est jamais démentie: Le Nigeria s'est ainsi refusé à évacuer plusieurs milliers de ses ressortissants qui étaient bloqués dans le pays afin de ne pas créer l'impression que Doe avait perdu le contrôle de la situation politique.<sup>26</sup> Cette attitude a sans aucun doute contribué à la mort de nombreux nigériens alors que les États-Unis, qui avaient été le principal soutien de S. Doe, avaient prudemment évacué leurs citoyens.

Tandis que Charles Taylor, le principal adversaire de S. Doe, faisait le siège de Monrovia, un comité mis en place par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) tentait vainement de susciter un accord négocié entre les factions rivales. Cet échec et la volonté d'éviter le massacre des citoyens de la CEDEAO demeurés au Libéria ont servi de justification à la formation de l'ECOMOG (Economic community monitoring Group), une force d'interposition spécifiquement constituée pour traiter du cas libérien.

Conçue comme une réaction collective de la CEDEAO à la guerre civile au Libéria, l'action de l'ECOMOG a suscité des questions fondamentales au sein de la communauté. Au regard du moment de l'intervention de l'ECOMOG, on peut se demander si elle n'a pas eu pour objet de faire obstacle à l'accession de Charles Taylor au pouvoir.<sup>27</sup> D'autant que la force d'interposition était, pour l'essentiel, composée de soldats nigériens et, dans une moindre mesure, ghanéens; la force était également placée sous le commandement d'officiers supérieurs des deux pays.

La décision initiale d'établir la force a été prise par une poignée d'États, sans qu'il y ait apparemment eu consultation de tous les membres de la CEDEAO.<sup>28</sup> En outre, aucune disposition de sa charte constitutive ne prévoit une telle force. Avec l'arrestation de S. Doe, en septembre 1990, dans des circonstances embarrassantes (il rendait visite au quartier général de l'ECOMOG à Monrovia), le mandat de la force est passé d'une opération de maintien de la paix à celui d'une opération de rétablissement de la paix. Curieusement, avant même le décès de Doe, le nouveau mandat comprenait la désignation d'un gouvernement libérien intérimaire.

24. *The Guardian* (Lagos), 8 octobre 1989, p. 5; S. Doe est alors devenu un étudiant de l'école.

25. *West Africa*, 25 juin 1990, p. 1089.

26. E. BIAKOLO, «Why Are We in Liberia?», *The Guardian*, 8 septembre 1990, p. 9; *The Guardian*, 10 septembre 1990.

27. Les États-Unis auraient fait campagne dans ce sens auprès de la CEDEAO et du Nigeria; A. K. AGBOLI, «Liberia: pax nigeriana», *Jeune Afrique*, 26 septembre 1990, pp. 28-29.

28. *Ibid.*

À la lumière de ce qui vient d'être présenté, une conclusion s'impose : la diplomatie nigérienne dans la guerre civile libérienne a été beaucoup plus guidée par des relations personnelles que par la volonté, néanmoins affirmée avec force, d'exercer une véritable médiation.

### C — L'intégration économique régionale

L'intégration régionale est le domaine où le rôle moteur du Nigeria dans les affaires inter-africaines semble démontrable. Le résultat le plus probant de la diplomatie nigérienne a été la signature, en 1975, de la charte de Lagos établissant la CEDEAO, une communauté regroupant tous les États de la sous-région ouest-africaine. Ainsi était théoriquement transcendée la division traditionnelle entre États francophones et anglophones. Soutenu par le Togo, le Nigeria avait fait campagne en faveur de la communauté en mobilisant le cas échéant d'importantes ressources financières.<sup>29</sup>

L'autre succès de la diplomatie nigérienne a été l'organisation à Lagos en 1980 du sommet extraordinaire de l'OUA au cours duquel fut adopté le Plan d'action de Lagos pour la relance économique du continent.<sup>30</sup>

L'intégration interafricaine n'en demeure pas moins dans un état affligeant. Une décennie après son adoption, le Plan d'action de Lagos demeure à un stade exploratoire ; la CEDEAO n'a guère enregistré de résultats concrets tant par incurie que par manque de volonté des États membres, y compris le Nigeria, quant à la mise en œuvre de ses protocoles et décisions. Bien que cet échec ne puisse être directement ou exclusivement attribué au Nigeria, des actions comme l'expulsion massive et répétée des immigrants ouest-africains entre 1983 et 1985 ont porté un coup sévère à son rôle au sein de la CEDEAO et à l'esprit même de la coopération économique inter-étatique.<sup>31</sup>

### III — Les obstacles à une politique active du Nigeria

*In fine*, les prétentions nigérianes à l'exercice d'un rôle prépondérant dans les affaires inter-africaines supposent des capacités financières évidentes : l'afflux massif de la rente pétrolière durant les années 1970 a fourni au Nigeria la base matérielle à partir de laquelle il a pu exercer une

29. O. OJO, «Nigeria and the Formation of ECOWAS», *International Organisation*, xxxiv, 4, automne 1980, pp. 571-604. Le Nigeria finance, en outre, près du tiers du budget de la communauté.

30. E. NWOKEDI et P. MUTAMBUKA, «The Theoretical Foundations of the Lagos Plan of Action», in R. ONWUKA *et al.*, eds., *African Development; The OAU/ECA Plan of Action and Beyond*, Lawrenceville, Brunswick Publ. Co., 1985, pp. 32-39.

31. R. GRAVIL, «The Nigerian Aliens Expulsion Order of 1983», *African Affairs*, lxxxiv, 337, octobre 1985, p. 556 et O. ALUKO, «The Expulsion of Illegal Aliens from Nigeria: A Study in Nigeria's Decision-Making», *African Affairs*, lxxxiv, 337, octobre 1985, p. 558.

certaine influence sur le continent. Dans une large mesure, les transformations ultérieurement intervenues dans la diplomatie africaine du Nigeria renvoient aux fluctuations de ses revenus pétroliers.<sup>32</sup> Avec leur contraction, les initiatives nigérianes en Afrique ont acquis durant les années 1980 un caractère défensif ou d'ordre purement symbolique. Comme on va le voir, le manque de cohésion de l'État nigérian et les conséquences du programme d'ajustement structurel (PAS) imposent également une révision à la baisse des ambitions continentales des dirigeants nigériens.

## A — Le manque de cohésion de l'État nigérian

Le modèle de régulation politique mis en œuvre depuis la fin de la guerre civile (1967-1970) a eu pour corollaire une division territoriale de la fédération en 21 États, créés autant pour des raisons de commodité administrative et de gestion du développement, que pour répondre aux pressions en vue d'une différenciation ethnique accrue. Cette approche a involontairement introduit un nouveau spectre, connu sous le nom d'étatisme («statism») dans le lexique politique nigérian. L'État d'origine, défini sur la base du seul *jus sanguinis*, est devenu un critère de référence essentiel: il conditionne l'accès de chaque citoyen aux ressources et emplois, à l'échelon fédéral comme dans les États; il constitue également un facteur de discrimination entre les individus et de politisation de l'ethnicité.<sup>33</sup>

En outre, le Nigeria connaît, comme la plupart des États africains, une instabilité chronique: des militaires ont gouverné le pays durant 20 des 30 années qui se sont écoulées depuis l'accession à l'indépendance; la multiplication des scrutins manipulés, des coups d'État et contrecoups d'État, des mutineries dans les forces armées et de l'instabilité politique en général sont une caractéristique désormais familière du pays.<sup>34</sup> L'image d'une puissance mal assurée s'impose, d'autant que l'État nigérian est inefficace et corrompu jusqu'à la moelle, un thème récurrent des discours prononcés après chaque coup d'État qui soulignent vainement la nécessité d'y mettre un terme. L'éventail des pratiques concernées va des différentes formes d'abus de positions publiques – népotisme, pots-de-vin, fraude – au pillage sur une large échelle du trésor public.

32. Introduction in D. BACH *et al.*, *op. cit.*, pp.7-15; T. SHAW, «Nigeria Restrained: Foreign Policy under Changing Political and Petroleum Regimes», *Annals AAPSS*, 489, janvier 1987, pp. 40-62.

33. D. BACH, «Société plurale et unité nationale au Nigeria: les effets boomerang du fédéralisme», *Afrique contemporaine*, 150, 1989, pp.5-30; D. BACH, «The Mamann Dike Challenge: Ethnicity, Nationality and Federalism in Nigeria», Stanford, 1990, multigr., pp. 8-9.

34. La tentative de coup d'État organisée le 22 avril 1990 contre le président Babangida a fait un nombre de victimes sans précédent et conduit à l'exécution ultérieure de 69 personnes.

Bien que toutes les administrations civiles et militaires soient impliquées à des degrés divers dans de telles pratiques, c'est sous la seconde république nigérienne (1979-83), durant la présidence de Shehu Shagari, que les pires exemples de corruption sont apparus. Afin de décrire la philosophie sous-jacente à un tel mode de gouvernement, Richard Joseph a emprunté le concept wébérien de prébendalisme.<sup>35</sup> La gestion désastreuse des revenus pétroliers durant la seconde république contribue à faire du Nigeria l'un des pays les plus endettés de l'Afrique – le montant de la dette extérieure, présentement estimée à 32 milliards de dollars, était inconnu sous l'administration Shagari qui ne tenait aucune comptabilité précise.

Cette fragilité de l'État nigérien et l'incapacité de l'Administration à gérer ses propres affaires, sont accrues par les initiatives de citoyens ordinaires, ainsi qu'en témoigne le commerce transfrontalier. Les échanges clandestins révèlent les limites du contrôle exercé par l'État sur le territoire national. Certes, l'intensité des échanges parallèles entre le Nigeria et ses périphéries frontalières témoigne avec éloquence d'une influence exercée bien au-delà des frontières du pays. Toutefois, les flux concernés représentent une perte de revenus considérable pour l'État.<sup>36</sup> En fin de compte, la persistance de tels flux reflète l'incapacité qu'ont les politiques étatiques d'intégration de progresser au même rythme que les transactions non officielles.

La faiblesse de l'emprise exercée par l'État sur le territoire national a été rendue plus évidente par les mesures adoptées afin d'y remédier de 1984 à 1986. Le Nigeria a alors ordonné la fermeture de ses frontières internationales, une décision totalement inefficace en dépit de la signature avec le Togo, le Ghana et le Bénin d'un accord quadripartite censé organiser la lutte contre les échanges clandestins.<sup>37</sup>

## B — L'impact du programme d'ajustement structurel

Les difficultés économiques du Nigeria dans les années 1980 ont été consécutives à un déficit chronique de la balance des paiements, partiellement provoqué par l'effondrement des revenus pétroliers – de 40 à moins de 10 dollars par baril entre 1981 et 1986. L'adoption d'un PAS cette année-là a d'abord été une décision de l'administration Babangida, même si cette initiative était en tous points conforme aux prescriptions du Fonds

35. R. JOSEPH, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: the Rise and Fall of Nigeria's Second Republic*, Cambridge, CUP, 1987.

36. E. NWOKEDI, «Strands and Strains of «Good Neighbourliness»: the Case of Nigeria and its Francophone Neighbours», *Genève Afrique*, xxiii, 1, 1985, pp. 40-60; J. IGUE, «Le Nigeria et ses périphéries frontalières», in D. BACH *et al.*, *op. cit.*, pp. 219-239.

37. Ceci n'empêche pas I. Gambari d'en présenter néanmoins un bilan enthousiaste; GAMBARI, *op. cit.*

monétaire international. L'adoption du PAS nigérian était toutefois exigée par les créditeurs internationaux (regroupés au sein des clubs de Londres et Paris) comme préalable à l'ouverture de négociations sur les arriérés commerciaux et l'octroi de nouvelles lignes de crédit à l'importation.

Outre des distorsions de prix et une inflation galopante, le PAS a suscité des problèmes sociaux d'une ampleur inconnue jusqu'alors : chômage et licenciements, fuite des cerveaux vers l'Amérique du Nord, l'Europe ou le Moyen-Orient, effondrement du système universitaire nigérian, en sont les manifestations les plus tangibles.

De nos jours, les responsables du Nigeria prétendent vouloir mettre l'accent sur la diplomatie économique afin de promouvoir les exportations et attirer de nouveaux investissements.<sup>38</sup> Une telle stratégie en matière de politique étrangère doit paraître creuse aux autres États africains qui ont tous leurs propres PAS.

L'adoption du PAS souligne à quel point la politique étrangère du Nigeria a échoué dans ses prétentions à promouvoir la «libération économique, sociale et culturelle totale de l'Afrique» précédemment évoquée. Devenu inévitable parce que l'État nigérian ne voulait ni ne pouvait gérer ses ressources prudemment, le PAS mine la capacité du pays à réaliser ses ambitions en Afrique. Il n'est nullement surprenant qu'il ait été tenu à l'écart des discussions quadripartites qui ont conduit à l'indépendance namibienne et continuent à susciter des espoirs de réconciliation interne en Angola.

Le rôle dirigeant de l'État nigérian demeure un mythe tant pour ce qui concerne la libération du continent, la médiation dans les conflits ou encore l'intégration économique régionale. Ainsi transparait l'inanité des données sur lesquelles les dirigeants nigériens et nombre d'universitaires se sont appuyés pour conférer au pays un rôle de leader en Afrique. Certes, nul ne conteste que le Nigeria dispose de ressources qui devraient lui permettre d'occuper une telle place. La conceptualisation qui en est faite par les dirigeants nigériens souffre toutefois d'un décalage flagrant entre les objectifs assignés et les besoins domestiques du pays.<sup>39</sup> La diplomatie nigérienne en Afrique privilégie la rhétorique et le maintien des apparences aux dépens des réalités. La fragilité des capacités étatiques et le programme d'ajustement structurel font figure d'obstacles rédhibitoires à cet égard. L'opportunité de remodeler l'environnement interne du pays a été gaspillée dans les années 1970 et rien n'indique que les programmes d'ajustement structurel et de transition vers un régime civil ne puissent y remédier.

38. Général I.O.S. NWACHUKWU *in art. cit.*, pp. 27-28

39. Comme le souligne l'ancien ministre I. Gambari, «la politique étrangère nigérienne n'a jamais été directement en prise sur les besoins de la masse de la population»; GAMBARI, *op. cit.*, pp. 5-6.